

## SÉPTIMA LECCIÓN

### LAS ADMINISTRACIONES NO-ESTATALES

165

Administración de las Asociaciones Civiles y la Participación Administrativa de los Ciudadanos	165
Administración Pública y Administración Privada	171

## SÉPTIMA LECCIÓN

### LAS ADMINISTRACIONES NO-ESTATALES

Dentro del vasto mundo de los negocios públicos, no todo lo que a ellos incumbe está a cargo de la administración pública. Existe un amplio campo de acciones dentro de la vida pública, en el cual no existe injerencia del Estado o es insignificante, secundaria o residual. Aquí están activas principalmente las asociaciones civiles, o bien, tiene lugar un nutrido ámbito de colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos.

El efecto de la actividad de esas asociaciones y la participación de los ciudadanos, tiende a configurarse en una variedad de modalidades de administración que podríamos denominar, a falta de un mejor nombre, como *administraciones no-estatales*. Tal es el tema de esta lección, que está complementada por la exposición de las diferencias entre la administración pública y la administración privada.

#### ADMINISTRACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CIVILES Y LA PARTICIPACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CIUDADANOS

Dentro del cultivo de las disciplinas administrativas, los campos tradicionalmente privilegiados por los

interesados se restringían a la administración pública y la administración privada. Sin embargo, recientemente, la emergencia de la participación de los ciudadanos abrió una enorme brecha al estudio de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que ha vuelto a poner interés en añejas instituciones que han estado vinculadas con los derechos humanos, tales como el Ministerio Público, el *Ombusman* y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, han surgido las contralorías sociales y una gran cantidad de entidades de la administración pública en las cuales se incorporó la participación de los ciudadanos.

La administración de las asociaciones civiles entraña nuevas modalidades, que se refieren a la asociación y organización de los intereses sociales. En estas asociaciones no intervienen el Estado ni los intereses privados: "es como un término medio entre la administración del Estado y la de los particulares".<sup>122</sup>

Las asociaciones están organizadas racionalmente y están constituidas para satisfacer las necesidades de los asociados. La libertad es su principio y los estatutos que las norman son votados por sus miembros, que también nombran a sus dirigentes, quienes luego de un breve período de ejercicio en el gobierno de la asociación, son reemplazados. Sus funcionarios han sido calcados de los oficiales del Estado y están sujetos al control de la asociación.

---

<sup>122</sup> Blunstchli, Gaspar. **Derecho Público Universal**. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo II, pp. 252.

Tal como es observable, la administración de las asociaciones civiles, hoy conocidas como Organizaciones No-Gubernamentales (ONG), constituye un ámbito de actividad pública que no tiene un carácter gubernamental, pero tampoco privado. Hoy en día, la administración de estas organizaciones se ha ido desarrollando junto con una intensa intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, que antaño estaban reservados al Estado. Se habla, pues, de la participación de los ciudadanos en los negocios de la *cosa pública*.

Aunque la auto-administración civil y la participación de la ciudadanía son dos fenómenos diversos, pero su íntima relación ha provocado que se estudien de manera integrada pues frecuentemente dicha participación se realiza a través de las asociaciones cívicas.

La idea de lo *civil* ha hecho recordar las fuentes greco-latinas de la vida política y administrativa de la cultura occidental, y hace pensar en el eclipse del *Estado Administrativo* y el ascenso del *Estado Cívico*.<sup>123</sup> El antiguo concepto de *ciudadanía* entre los griegos y los romanos: la *Polis* y la *Civitas* (Ciudad), era concebida como el conjunto de los ciudadanos activos en el foro de los asuntos públicos.

La participación en los asuntos cívicos entraña una ciudadanía activa en los quehaceres del Estado, que

---

<sup>123</sup>. Resumen del artículo: Stivers, Camilla. "The Public Agency as Polis: Active Citizen" (*Administration and Society*. Newbury Park. Vol. 22 No. 1: Sage Publications. 1990. pp. 86-105. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 68).

brinda más espacio a los asuntos públicos, que a los procesos burocráticos.<sup>124</sup> Participación significa que las relaciones entre los ciudadanos y los administradores convierten a las organizaciones públicas en nuevas *Polis*, en un sitio de ejercicio pleno de la democracia. Se trata, propiamente, de una *militancia cívica* que tiene sustento en el aprendizaje y ejercicio de los derechos políticos, cuya finalidad es consolidar a la comunidad ciudadana.

Una de las características principales de la vida cívica, es que el ciudadano toma conciencia de sí mismo como tal, más que como cliente y consumidor del mercado económico. La *militancia cívica* crea condiciones sociales adecuadas para que los ciudadanos y los administradores pueden transformar el escenario de una organización pública, en una *Civitas*, en un foro en el cual los ciudadanos deciden como relacionarse y activar sus asuntos en pro de la utilidad pública.

"La *participación* es el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados".

Mejía Lira, José. "La Participación Ciudadana en las Prestación de los Servicios públicos Municipales". México, Gestión y Estrategia. Ene.-sep. 1992. p. 61.

El concepto de *participación* contrasta con las formas clásicas en las que se expresó el ideario democrático en los siglos XIX y XX, e inaugura una vía

---

<sup>124</sup>. Resumen del artículo: Boulouis, Jean. "Représentation et Participation dans la Vie Politique et Administrative" (*La Participation Directe du Citoyen a la Vie Politique et Administrative*. Bruxelles: Bruylant, 1986. pp. 49-67. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 79).

hacia la realización de una democracia auténtica, donde una intervención directa cuestiona el alcance de la representación. En la actualidad, el asunto de la participación se extiende tanto a la dimensión política, como al plano administrativo.<sup>125</sup> La *militancia cívica* comprende a las diversas manifestaciones de la expresión ciudadana, es incluyente: abarca la participación ciudadana, social, comunitaria y popular.

La *participación ciudadana* se refiere a las relaciones políticas existentes en una *Ciudad*, asume que uno de los problemas primordiales de las sociedades consiste en el control que la sociedad debe ejercitar sobre la administración pública. Dicha participación se desarrolla de manera directa y sustituye la actividad del gobierno, que se juzga superflua, inútil o innecesaria. La participación ciudadana se incorpora plenamente a la hechura de Policy que está determinada por el interés público, que comprende desde el diseño hasta la evaluación.<sup>126</sup>

"La *participación ciudadana* se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales". También significa la participación de los ciudadanos en la vida administrativa, entendida como la intervención individual o colectiva ante las autoridades en defensa de intereses comunes.

Cunill, Nuria. Participación Ciudadana. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. p.44. Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne". *Citoyen et Administration*. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay, Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. pp. 63-94).

<sup>125</sup>. *Ibíd.*

<sup>126</sup>. Resumen del artículo: Sánchez Morón, Miguel. "Citoyen et Administration: Espagne" (*Citoyen et Administration*. Depérée, Francis comp. Bruxelles: Cabay; Bruylant, 1985. pp. 63-94. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Boletín de Resúmenes*. Vol. 8, núm. 2. Dic. 1991. p. 94).

La *participación popular*, por su parte, refiere las consultas que anteceden la implementación de los programas comunitarios. Desde el punto de vista de la hechura de Policy, tal participación está presente solamente en el diseño. Una representación típica consiste en lo que se conoce como *participación consultiva* y que opera en la fase de planificación de una actividad de interés público, en la cual se formula el diagnóstico que nutre el diseño de Policy.

En lo tocante a la *participación social*, ella usualmente ha sido conceptualizada como mera agrupación inter-individual en el seno de una organización formal. El objeto asociativo consiste, sencillamente, en proteger los intereses mutuos.<sup>127</sup> Desde la perspectiva política, empero, cuando dicha participación se proyecta como una actividad pública y supera los propósitos comunitarios, tiende a encarnar en modalidades de acción que se asemejan a las que son propias de la participación ciudadana.

La *participación comunitaria* tiene un largo historial de vinculación las Políticas asistenciales del gobierno. Antaño se le conocía como *desarrollo comunitario*.<sup>128</sup> Hoy en día, habiendo dejado un comportamiento meramente reactivo, la participación comunitaria se ha convertido en un impulso de esfuerzos para mejorar su nivel de vida con base en la iniciativa, desarrollando un sentido más bien cívico. Dicha participación comprende la intervención en labores administrativas comunitarias,

---

<sup>127</sup>. Cunill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1991. pp. 44-45.

<sup>128</sup>. *Ibíd.*

tales como el suministro de servicios públicos, que antaño estaban reservadas a los gobiernos locales y aún los nacionales.

El capítulo de la participación de la ciudadanía en los negocios de la *res publica* apenas se está comenzando a escribir, en la densa agenda de la teoría de la administración pública contemporánea. Aquí solamente hemos querido ofrecer algunas líneas de desarrollo, que son las más significativas e interesantes.

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Durante el siglo XX, principalmente a partir de los años veinte, existió la pretensión dentro de algunos círculos académicos de la administración privada, así como en algunos ámbitos de la administración pública, por asimilar en una única teoría ambos campos del saber. En años recientes, merced a la irrupción del neoliberalismo, esa tendencia tendió a tomar nuevos bríos. Empero, esa pretensión experimentada en los Estados Unidos, escasamente ha tenido éxito en otros países, principalmente debido a la persistencia dominante de la tradición política y jurídica románica en el estudio de los asuntos políticos y administrativos.

En buena medida, esa visualización ha obedecido al desconocimiento de la naturaleza de la administración pública y, en ocasiones, a la ignorancia de la índole de la administración privada. Igualmente, otra fuente de desconcierto ha sido la debilidad de las

conceptuaciones de la segunda, a partir de problemas semánticos tan elementales como los referentes a la palabra "administración".

Por principio, hay que recordar que la palabra *Administración* se aplicaba exclusivamente a la administración pública, y que fue hasta la aparición de la obra de Henri Fayol, en la segunda década del siglo XX, que tal vocablo se comenzó a aplicar a la administración de las empresas privadas. En los Estados Unidos, por su parte, se empleaba el término "dirección" (*Management*) para referirse a ella.

La palabra *dirección* es usada en español con un doble significado y, por lo tanto, en forma ambigua; por una parte, es empleada para hacer referencia al proceso de gobernar, significando de esta manera: mandar, regular, conducir; por otra parte, implica manejar o administrar.<sup>129</sup> Una palabra emparentada con ella es el vocablo *gestión*, que significa "manejo" o "administración", y su origen se remonta a la palabra latina *gestio-onem*; de este modo, el gestor es un manejador, manipulador o procesador. En español, *gestión* también equivale en inglés a *Management* (manejo, conservando su sentido desde el latín); el error proviene cuando del inglés u otra lengua, *gestión* se traduce al español por "dirección".

---

<sup>129</sup>. Max Nurock explicó que en latín la palabra *dirección* se refiere a las funciones inherentes de la clase gobernante y que está claramente emparentada con los vocablos *rex*, *regere* y *regulatio*. "The Etymology of Administration" Israel. **Public Administration**. Num. 4. p. 38.

Existen, sin embargo, otras causas que son fuente de confusión; tal es el caso del idioma alemán, en el cual el mandar, regular o conducir, se denomina *mando* o *comando* (*Kommand*); y el manejar, gestionar y administrar se denomina (*Direktion*). Esta es la forma como utilizó Carlos Marx ambas palabras en *El Capital*. En realidad, dirección es equivalente de *gerencia* (de la voz latina *gerére*, dirigir), en tanto que administración lo es de gestión; por consiguiente, cuando se emplean los vocablos dirección y gerencia, se hace referencia al mando, a la capacidad de ordenar, en tanto que cuando se emplean los de gestión y administración se hace alusión, como su nombre lo indica, al manejo, a la acción de realizar algo.<sup>130</sup>

Se debe ofrecer un reconocimiento a Ramón Alvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The Principles of Cientific Management* de Frederick Taylor, a la que tituló: *Principios del Manejo Científico*. En efecto, *Management* fue vertida al español como *manejo*, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y el manejo de los negocios privados, según fueron empleados por Saavedra Fajardo y Jovellanos respectivamente.

Taylor Wislow [Frederick]. *Principios del Manejo Científico*. Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey. Editorial Cultura. 1928. Colofón de los editores.

Siendo palabras diversas, administración y dirección -o manejo-, tal como son utilizadas por los profesantes de la administración privada, tienden a identificarse en el mismo punto. Ambas se refieren al trabajo de dirección y

<sup>130</sup>. Marx, Carlos. *El Capital*. México, Fondo de Cultura Económica. Tres tomos. 1968. Tomo I, sección correspondiente a la "cooperación"

vigilancia que se ejercita sobre los trabajadores de la empresa, se productiva o de servicios. Dicho trabajo explica nítidamente la esencia del concepto de "administración" en la esfera privada.

El trabajo de dirección y vigilancia es una necesidad que brotó del proceso de producción combinada de obreros trabajando en cooperación, porque la división técnica del trabajo requirió de un esfuerzo de armonía, coordinación y unidad. La administración de la empresa privada, a cuyo cargo está la dirección y vigilancia, encarna el trabajo intelectual que se ha separado del trabajo material para conducirlo y someterlo a control. Toca a dicha administración dar armonía, coordinación y unidad al trabajo material socialmente combinado.<sup>131</sup> Por consiguiente, el trabajo de dirección y vigilancia fue la respuesta a la necesidad de concierto exigido por el proceso directo de producción que adoptó la forma de un procedimiento socialmente combinado, y que había abandonado la modalidad de un trabajo de productores independientes.<sup>132</sup>

La Ciencia Administrativa privada, especialmente la cultivada por autores tales como Henri Fayol, Lyndall Urwick y sus muchos discípulos, ha estudiado el trabajo de dirección y vigilancia. Tal como lo propuso Fayol, las cinco operaciones de una empresa, a saber: técnica, comercial, financiera, de seguridad y contable, son armonizadas por una sexta función: la "administración".<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup>. *Ibid*, p 367.

<sup>132</sup>. *Ibid*.

<sup>133</sup>. Fayol, Henri. **Administración Industrial y General**. México, Edit. Herrero Hermanos. 1969 (1916). p. 138.

Esta administración, que Fayol se cuida de no confundir con la gerencia, constituye empero la función de la gerencia por antonomasia: "*administrar, es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar (...) ejercer la gerencia es conducir la empresa hacia su objetivo tratar de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone; es asegurar la marcha de las seis funciones esenciales (...) la administración no es más que una de las seis funciones cuya marcha debe asegurar la gerencia*".<sup>134</sup>

La gerencia se encarga, a través de la administración, de conducir y armonizar como un todo la operación de la empresa privada. Administración y dirección, que también Fayol se propuso no confundir, sino vincular, son finalmente lo mismo.<sup>135</sup> Prever, organizar, mandar (*commandement*), coordinar y controlar, como administración, vienen a ser finalmente la organización de la gerencia para cumplir el trabajo de dirección; estas actividades son la organización administrativa a través de la cual la gerencia armoniza y da coherencia a la empresa como un cuerpo social.

"*Administrar, es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar (...) Comprendida así la administración no es ni un privilegio exclusivo, ni una misión especial del jefe o de los directivos de la empresa; es una función que se reparte, como las demás funciones, entre la cabeza y los miembros del cuerpo social*" (...) Ninguna de las cinco funciones precedentes está encargada de articular el programa general de la empresa, de constituir el cuerpo social, de coordinar esfuerzos, de armonizar actos (...) constituyen otra función distinta que se designa habitualmente con el nombre de *administración*".

Fayol, Henri. Administración Industrial y General. México, Edit. Herrero Hermanos. 1969. p. 138-139.

<sup>134</sup>. *Ibid.*, p. 139.

<sup>135</sup>. *Ibid.*

Tal como es observable, el concepto de "administración" en la administración privada se refiere estrictamente a la dirección y constituye una función interior dentro de la empresa, no una actividad exteriorizante hacia la clientela o el mercado. Simplemente, "administración" en administración privada es igual a "dirección".

Esta apreciación es fácilmente corroborable en las propuestas de Lyndall Urwick, quien planteó una organización gerencial similar del trabajo de dirección, a saber: vaticinio, planeamiento, organización, mando y control.<sup>136</sup> El pensador estadounidense Luther Gulick diseñó un acróstico conocido como el *POSDCORB*, a través del cual propuso un esquema de organización gerencial similar: *POSDCORB* significa *Planificar, Organizar, Staffing* (personal), *Dirigir, Coordinar, Reporting* (informar) y *Budgeting* (presupuestar).<sup>137</sup> Este célebre acróstico no tiene originalidad, tal como lo explicó su autor, pues constituyó sencillamente una adaptación del concepto administrativo de Fayol. Su aporte estriba en que Gulick, de manera transparente, señaló que "si se aceptan estos siete elementos como los principales deberes de un directivo, se deriva de ello que deben ser organizados de manera independiente como subdivisiones del ejecutivo".<sup>138</sup> Desde entonces, la mayor parte de los pensadores administrativos privados han labrado sobre estas ideas el desarrollo de la disciplina que cultivan, pues

---

<sup>136</sup>. Urwick, Lyndall. *Los Elementos de la Administración*. México, Edit. Herrero Hermanos. 1974 (1942).

<sup>137</sup>. Gulick, Luther. "Notas sobre la Teoría de la Organización". Gulick, Luther y Lyndall Urwick. *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración*. Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública. 1973 (1936). p. 47.

<sup>138</sup>. *Ibid*, p. 48.

como lo explayó Alejandro de Tocqueville: "*como se ve, la historia es una galería de cuadros donde hay pocos originales y muchas copias*".

He aquí, brevemente hablando, la *biblia* de la administración privada que se debe a la pluma de Fayol, Gulick y Urwick. En suma: la organización gerencial del trabajo de dirección, tal y como la estudia la Ciencia Administrativa privada, corresponde a la organización en la gerencia cuyo trabajo consiste en planificar, organizar, conducir y controlar, el trabajo realizado por los obreros y los empleados en general.

Este sintético estudio de la administración privada, tiene dos propósitos: en primer lugar, destaca las diferencias abismales que distinguen a la administración pública como institución del Estado y la administración privada como institución de la sociedad civil. El análisis testimonia la necesidad de deslindar las esferas de estudio correspondientes a la administración pública y la administración privada, ya no buscando semejanzas, sino sus evidentes diferencias. Sólo en la medida en que aprendamos a distinguirlas, podremos precisar y valorar un problema hasta ahora poco atendido: las relaciones entre la acción gubernamental y la producción mercantil.

El estudio de la administración pública como la actividad del Estado, permite rebasar las visiones introspectivas y gerenciales del Poder Ejecutivo, frecuentemente inclinadas a equiparar el proceso administrativo interno del gobierno, con el proceso administrativo de la empresa privada. En vez de buscar la

identidad de principios y prácticas en el gobierno y la empresa privada, la Ciencia de la Administración Pública observará la acción del Estado sobre la reproducción de las condiciones y relaciones de producción mercantil; es decir, las condiciones materiales y sociales en las cuales se desarrolla la empresa privada. El gobierno procura condiciones materiales adecuadas y estimulantes a la empresa privada, a la par de que contribuye a reproducir las relaciones entre el capital y el trabajo en el interior de la empresa.

En segundo lugar, la distinción de campos permite encontrar un fenómeno equivalente en la administración pública y la administración privada: la unidad de la política y la administración. Aunque la dicotomía política-administración es un enfoque de la administración pública, en cierto grado se ha inspirado en el apoliticismo gerencial de la empresa privada. Los estudiosos de la administración industrial no formularon una dicotomía política-administración que separara la administración privada, de la política; simplemente, por su naturaleza no estatal, la concibieron como apolítica.

Sin embargo, aunque la administración privada no es una institución estatal, esto no quiere decir que no se encuentre enfrascada en la política. Lo está en la medida en que en el seno de la empresa, la relación propietario-productor es una relación que está involucrada en la lucha de clases. La administración privada es el producto no sólo de la necesidad de dirección del trabajo asociado, sino de la necesidad del dominio de ese mismo trabajo. Por lo tanto, en la misma forma como en la acción gubernamental se plasman en

unidad la política y la administración, en la administración privada se concretan en unidad la dirección y el dominio.

La necesidad de diferenciar ambas administraciones no es muy antigua, surge con la emergencia de la gran industria privada en el último cuarto del siglo XIX. Hasta donde sabemos, tocó en mérito a Gaspar Bluntschli de ser el primer científico de la administración pública que planteó el estudio diferenciado de la administración del Estado, por un lado, y la administración privada, por el otro, con base en sus diferencias. Debido al crecimiento de las empresas industriales y la unidad económica de la órbita del capitalismo, estas empresas habían crecido y reclamaban para sí una vasta y compleja organización administrativa.

El concepto de administración en su sentido más amplio, tiene un significado más general que lo relativo a la vida pública, es decir, la administración del Estado. Existe también una administración de la iglesia, otra del culto y una más de la corporación. Hay varias administraciones, no una sola.<sup>139</sup> Dentro de este abanico de administraciones, la administración privada es considerada como un deber de la familia, de la asociación o de una religión, pero nunca como un deber hacia el Estado. De la administración pública se encargan funcionarios, de la privada los gerentes.

---

<sup>139</sup>. Bluntschli, obra citada, pp. 149.

Por consiguiente, debe "oponerse la administración privada a la pública (...) "la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos; la *administración privada* tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares".

Blunstchli, Gaspar. Derecho Público Universal. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo I, pp. 149.

La administración privada es aquella que es desempeñada por quienes se ocupan de las personas y del patrimonio de los particulares. La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman. "Es su verdadera esfera la del *Imperium*, de la *Jurisdictio*, que no puede abandonar a la administración privada".<sup>140</sup> La administración pública aplica la coerción y se apoya en el uso de la fuerza física. Esta condición es histórica, se desconocía en la Edad Media donde el Estado aún estaba en proceso de formación y permitía que los particulares incautaran los bienes, y que se produjeran las venganzas familiares y las guerras entre los señores feudales.

En los tiempos modernos, la fuerza física ha sido concentrada y monopolizada por el Estado, pues la coacción no debe dejarse a merced de las pasiones de los particulares. Son ellas los elementos definitorios de la administración pública, como aplicación y ejercicio de la autoridad del Estado. En contraste, "la libre administración privada recobra su imperio donde sólo se hallan sus intereses", ajenos a la intervención del Estado.<sup>141</sup> La iniciativa individual osciló en dos extremos históricos: el feudalismo y el absolutismo, porque en el primero logró

---

<sup>140</sup>. *Ibid*, p. 250.

<sup>141</sup>. *Ibid*.

una ilimitada libertad y en el segundo casi ocurre su completa extinción.

La clave de la distinción de esfera de naturaleza entre la administración pública y la administración privada, se encuentra en la relación entre los intereses generales y los intereses particulares. En un punto medio situado entre ambos, fluyen diversas e importantes cuestiones. Si consideramos que la nación es un organismo político, y la sociedad el conjunto de las clases y los individuos, entonces la diferencia de los intereses de ambos es muy importante porque la nación y la sociedad tienen relaciones estrechas: "el Estado goza del bienestar de la sociedad y padece sus males, y la sociedad necesita con frecuencia del auxilio del Estado".<sup>142</sup> Pero la oposición no es radical, por lo que el estadista debe poner sus ojos igualmente en los intereses generales y los intereses individuales, atendiendo a esas importantes y diversas cuestiones que mencionamos, y que se encuentran en ambos.

Este campo intermedio reclama a la administración privada si predomina el interés privado, y las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes. Pero cuando los intereses públicos están comprometidos, o los intereses sociales -que se suman a los privados- reclaman su intervención, entonces la administración pública ocupa aquel espacio. Hay un campo intermedio incompatible por la administración pública y la privada, una tierra de nadie que sólo puede invadir una de tales administraciones, según el predominio del interés público

---

<sup>142</sup>, *Ibid.*

o del interés privado. El peso de una u otra administración para ocupar este espacio intermedio es diferente. Los ingleses y los norteamericanos lo han entregado a la administración privada, en tanto que los franceses lo han confiado a la administración pública. Inclusive, Bluntschli cree que en Francia el Estado y la sociedad se han confundido, lo que también ha ocurrido con los intereses público y privados. En Alemania imperó una situación intermedia, en la cual se aceptó la separación entre la sociedad y el Estado, en la que se confía en la iniciativa de los particulares y se acepta la intervención del Estado cuando las fuerzas de la sociedad sean insuficientes.

"La *administración pública* y la *administración privada* no producen los mismos efectos ni tienen las mismas cualidades. La una es esencialmente general, extendiéndose uniformemente sobre todas las clases de la sociedad y el territorio, o al menos sobre sus divisiones orgánicas: provincias, distritos, municipios, que tienen sus normas legales y sus ordenanzas magistrales. La otra, por el contrario, es ordinariamente local, ligada al domicilio de las personas que de ellas se ocupan, y sólo excepcionalmente extiende sus ramificaciones por la asociación por la cual es muy variada. Cada cual puede elegir el método que mejor le cuadre, sin que haya generalmente decisiones autoritarias que la sujeten, dejándose todo a la previsión y a la voluntad del interesado".

Bluntschli, Gaspar. Derecho Público Universal. Madrid, J. Góngora Impresor. Sin año (1876). Dos tomos. Tomo I, pp. 150.

Bluntschli abundó sobre las diferencias entre la administración pública y la administración privada: la primera exige capacidad, y educación técnica y práctica de los funcionarios, a los que vigila y controla. Pero esto no debe ocurrir en la administración privada,

porque su principio es la libertad, aunque por imitación de la administración pública se han implantado en ella los principios propios de la administración estatal. Sin embargo, "la copia es menos perfecta y menos segura en sus resultados, que el modelo".<sup>143</sup> Una vez que la administración privada se ha establecido y consolidado, nace en ella la negligencia que es el "vicio ordinario de la burocracia". Incluso llega a ser arbitraria, parcial e ineficaz para percatarse de la existencia de intereses privados. A favor de la administración privada se puede decir, sin embargo, que estando basada en la libertad individual, potencia el talento de los hombres, exige la responsabilidad de la autogestión, y actúa por su cuenta y riesgo.

Se opone Bluntschli a una exagerada supervisión del Estado sobre la administración privada, porque asfixiaría la libertad. En su apoyo cuenta con el profesor francés A. Vivien, quien sostiene que aquella exageración abre el paso al socialismo y al comunismo, en tanto que la autogestión lo cierra. Pero también se opone a la superposición de los intereses privados a los intereses sociales, que son los que están próximos a los públicos: sólo se debe dejar en manos de los particulares lo que la sociedad puede hacer por sí misma.

Con respecto a la diferencia entre la administración pública y la administración privada, lo deseable es su coexistencia y la acción en lo común del estadista y el particular para fomentar con ello el espíritu de ciudadanía.

---

<sup>143</sup>. *Ibíd.*, p. 151.

Otro autor igualmente lúcido realizó una interpretación de las diferencias entre la administración pública y la administración privada, precisamente en Gran Bretaña, cuando corría el año de 1921. Se trata de W. H. Moreland, un distinguido hombre de ciencias antropológicas que incursionó brillantemente en la Ciencia de la Administración Pública.

Uno de los pasajes mejor tratados por Moreland, consisto pues en su estudio sobre la distinción entre administración pública y administración privada, con base en "la precisión científica". Su idea es la siguiente:

El campo de acción de la administración pública depende de la política, pero como ciertos estados emprenden algunas actividades por medio de empresas públicas y otros las dejan a la iniciativa de los particulares, este campo no puede definirse bajo una regla común para todos los estados. Sin embargo, una distinción puede ser establecida y es aquella que señala la línea divisoria entre administraciones concentradas y administraciones difusas, sobre lo cual ya había adelantado Blunstchli. La administración pública se caracteriza esencialmente por ser difusa, en tanto que la administración privada por ser concentrada. Un Ministerio opera en un amplio territorio, sobre diversas ciudades y simultáneamente, en tanto que una empresa particular radica en un lugar y en ella ejerce su actividad. Por consiguiente, "el examen de estos y otros tipos de actividades lleva a la conclusión de que la administración difusa requiere de métodos diferentes a los empleados en la administración concentrada y, dado que la mayor parte de la administración pública es difusa, el estudioso

de estas cuestiones puede por lo pronto dedicar su atención a ésta, dejando los casos excepcionales de administración pública concentrada para considerarlos vinculados al estudio de la empresa privada".<sup>144</sup>

Hoy en día es insuficiente la identificación de cada administración con lo difuso o lo concentrado, pues la globalización económica traspasa las fronteras e influye todo el orbe. Sin embargo, el resto de los ingredientes distintivos siguen de pie y es inconveniente desconocerlos si se desea entender nítidamente en que consisten la administración pública y la administración privada.

---

<sup>144</sup>. Moreland, W. H. "The Science of Public Administration". Gran Bretaña, *Quarterly Review*. Vol. 235. 1921. p. 416.