

<b>La Administración Pública como el Estado en actividad . . . . .</b>	<b>39</b>
La era de la administración pública . . . . .	39
El Estado en actividad . . . . .	42
La administración pública: construcción y reconstrucción . . . . .	47

# La administración pública como el Estado en actividad

## La era de la administración pública

Si —como ocurre— el mundo moderno se caracteriza científicamente por la especialización del saber, y si la administración pública es el objeto de conocimiento de una disciplina especializada, el mejor camino para ingresar al estudio de la administración pública lo constituye la *ciencia de la administración*.

Asimismo, si las ciencias obedecen el ritmo de los tiempos, y si la ciencia de la administración es una disciplina histórica, bien vale la pena que nos preguntemos si hoy día es todavía la era de la administración, como lo profetizó Lorenzo von Stein hace más de una centuria, o si ya no ocurre tal cosa. La evidencia científica, lo mismo que las prácticas administrativas estatales, afirman que sí; que todavía, y por mucho tiempo, estaremos sumergidos en la era de la administración. Tal como lo explicara este conspicuo científico de la administración, la humanidad ha tenido una carrera ascendente hacia la civilización material, moral e intelectual, que ha estado caracterizada por diversas épocas de vida que respondieron a ciertos propósitos e ideales. Cada época ha sido señalada por una finalidad esencial, en la cual convergen las diversas fuerzas sociales. Así, durante la primera mitad del siglo pasado los pueblos dedicaron sus esfuerzos a alcanzar el establecimiento de las constituciones políticas; más luego, cuando la segunda mitad del siglo XIX asomó en la historia, comenzó “a agitarse en las

mentales otro problema: el mejoramiento y perfeccionamiento de la administración. No hay duda alguna, que el carácter de nuestra edad consiste precisamente en haber reconocido la importancia de las cuestiones concernientes a la administración, a diferencia de las concernientes a la constitución”.<sup>1</sup>

La sociedad moderna, pues, se caracteriza por el establecimiento del *Estado de derecho*, en contraste con el régimen absolutista precedente, conocido en su época como *Estado de policía*. Al mismo tiempo, al estar situados en la edad de la administración, ello implica por ende que el carácter de nuestra era es definido por la administración bajo el régimen constitucional. México arriba a la vida independiente como un Estado de derecho, aunque en sus primeros años de existencia estuvo estatalmente organizado en dos regencias y un imperio. Y, como los estados de su tiempo, durante la primera mitad del siglo XIX y parte de la segunda se empeñó por definir el rumbo de su constitución; y como aquéllos estados, consolidó su administración en la segunda parte de la centuria mencionada, mitad por una tradición administrativa heredada, mitad por las grandes innovaciones debidas a la Gran Reforma encabezada por Benito Juárez.

La edad de la administración, por tanto, está caracterizada por la necesaria convivencia entre la constitución y la administración, bajo una forma de Estado definida como de derecho. La constitución, sin embargo, no debe entenderse como un mero ordenamiento formal. Se refiere más bien, según lo hace notar el autor citado, a un ordenamiento político que hunde sus raíces en la organización económica de la sociedad, que está modelada “sobre la división de los bienes materiales, así como en su historia y en la historia de las posiciones

<sup>1</sup> Stein, Lorenzo. *La scienza della pubblica amministrazione*. Torino. Unione Tipografico-Editrice. 1897, p. 3. En lo esencial esta versión italiana es básicamente una síntesis de sus obras *Die Verwaltungslehre* (La teoría de la administración) y *Handbuch der verwaltungslehre* (Manual de ciencia de la administración). Von Stein, pese a la importancia de sus ideas administrativas, las cuales revolucionaron el pensamiento administrativo en Alemania —su tierra natal—, Austria, Italia y los Estados Unidos, es poco conocido hoy día. Sin embargo, en diversos países del mundo se le están dando los créditos que merece, entre ellos nuestro país. Su obra más importante es *Die verwaltungslehre* (La teoría de la administración), publicada en ocho volúmenes a partir de 1861.

recíprocas de las clases propietarias y las clases trabajadoras”.<sup>2</sup> Esto explica la relación entre la constitución y la administración y, al mismo tiempo, la diferencia entre la “ciencia de la constitución”, que estudia lo que el Estado es teórica y prácticamente, y la ciencia de la administración a la que atañe lo que “debe hacer ese poderoso y vasto organismo que es el Estado”, según otra atinada expresión del autor mencionado.

Prescindiendo del estudio constitucional, materia que no toca su examen aquí, reservamos nuestras reflexiones a la administración pública mexicana, pero en el entendido que ella es visualizada dentro del marco del régimen constitucional, a saber, el establecido en 1917. Fuera de la tradición ancestral de la ciencia de la administración existen discrepancias con relación al significado de la administración pública, pero dentro de esta tradición no hay posiciones que no concilien en un punto: la definición de la administración como el Estado en acción. Dos son las interpretaciones preponderantes: por un lado, la tradición franco-hispánica que visualiza una ciencia de la administración única, pero generosamente enciclopédica. En su seno, en un cosmos armónico, todas las esferas de la sociedad donde toca la acción del Estado concurren a un punto convergente: la administración pública.

Por el otro, la tradición germano-italiana que concibe un sistema integrado de ciencias administrativas del Estado, girando en torno al eje fundamental de la *administración interna*. Ambas tradiciones, antaño articuladas por la ciencia de la policía —eje alrededor de la cual giraban las *ciencias camerales* del siglo XVIII o ciencias de la administración del Estado absolutista—, se identifican en otro punto común: el papel rector de la administración interna, como la propia, incumbente y relativa al Estado de derecho, como organización política que representa un nuevo esquema de alianza de clases bajo la hegemonía de la triunfante burguesía.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Entre el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, en Europa se desarrolló un vigoroso movimiento de reforma del Estado, en el cual el núcleo fundamental de los cambios se centró en la administración. En Francia la reforma fue dirigida por Turgot a partir de 1774, en España la condu-

## El Estado en actividad

La acción del Estado, pues, es el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración para las dos tradiciones. Esto es tal, porque la acción repetida se llama actividad y “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que llamamos propiamente administración del Estado”<sup>4</sup> o administración pública. La ciencia de la administración, en cualquiera de sus tradiciones, parte del mismo principio: la administración pública es el Estado en actividad.

Otro notable pensador administrativo, el francés Carlos Juan Bonnin, define a la administración pública como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”,<sup>5</sup> coincidiendo con ello en lo fundamental con la noción activista estatal de la administración pública.

Sin embargo, la actividad del Estado es harto variada y de tal variedad nacen las diversas funciones del Estado. Tal diversidad crea al mismo tiempo una variedad de disciplinas que se especializan en cada función estatal, pero que conservan una unidad fundamental que les da el propio Estado, y por tanto las disciplinas unidas de tal modo forman un todo que se denomina ciencia de la administración. El Estado es una unidad de voluntad y una unidad de acción,

jo Javier de Burgos desde 1833 y en Alemania el Barón von Stein — que no debemos confundir con Lorenzo von Stein — en 1806. Este movimiento de reforma, aunque tuvo resultados positivos parciales, a largo plazo provocó la caída violenta del Antiguo Régimen o su reemplazo pacífico por el Estado de derecho. Los reformadores, miembros de la aristocracia progresista, estaban más cerca de los intereses de clase de la burguesía, que de los intereses de su propia clase y sin duda, sus esfuerzos transformadores contribuyeron significativamente al establecimiento del Estado de derecho. Sobre el tema, ver la obra del autor de esta investigación, *La teoría de la administración pública*. México, HARLA. 1986. Caps. 1, 2 y 3.

<sup>4</sup> Stein, Lorenzo. *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1981. p. 33.

<sup>5</sup> Bonnin, C.J.B. *Compendio de los principios de la administración*. Madrid, Imprenta de don José Palacios. 1834. p. 37.

que mantiene vinculadas a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado que no es otra cosa que su *vida interna*. El Estado representa una personalidad universal que se encuentra en medio de un torbellino de fuerzas y fenómenos que dan forma a la sociedad civil, “sobre la cual ejercita su acción”.<sup>6</sup>

La voluntad del Estado se realiza por medio de la creación de las condiciones que facilitan la ejecución de esa voluntad. Al mismo tiempo, este externalamiento, que no es otra cosa que la administración pública, representa en sí misma la vida externa del Estado, que para realizarse requiere de apoderarse del medio en el que actúa: la sociedad civil. En suma, a decir de von Stein, “la activación de la personalidad universal del Estado es lo que se llama propiamente administración. La idea de administración nace de la idea de Estado actuante; la constitución, cual organismo en sí, representa la voluntad, la administración, la actividad”.

No es otro el sentido que encierra la perspectiva de otro destacado cultivador de nuestra disciplina, cuando afirma que “el punto de vista en que nos hemos colocado para determinar el concepto de administración del Estado, nos lleva a considerar ésta como actividad del mismo, que se define por razón de la necesidad que satisface: la conservación y perfeccionamiento del organismo, mediante el cual el Estado tiende pues a la conservación de este organismo”.<sup>7</sup>

Contra las versiones “leseferianas” del llamado “Estado gendarme”, sostenemos —con base en la ciencia de la administración— que la exteriorización de la voluntad del Estado constituye la medida exacta que lo limita del campo respectivo de la sociedad civil. Dicho de otro modo, el Estado se exterioriza sin rebasar dos polos: uno —propio del Estado— lo constituye la creación de las condiciones que favorecen la ejecución de su voluntad; el otro —relativo a la

<sup>6</sup> Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 13.

<sup>7</sup> Así discierne el pensador administrativo español Adolfo Posada en su obra *La administración política y la administración social*. Madrid, España Moderna. Sin año. p. 11.

sociedad civil— está formado por la exigencia de que el desarrollo del Estado se mide por el desenvolvimiento de los elementos constitutivos de la sociedad civil. Para que su propia vida se realice, el Estado tiene que desenvolver los elementos constitutivos de la vida civil, que le son externos y diversos: las clases sociales y los individuos. He aquí, en suma, los elementos indispensables que definen a la sociedad moderna: la vida humana y el poder del Estado.

La actividad del Estado o administración pública, varía la esfera de su movimiento de conformidad a la situación y las transformaciones de los elementos colectivos e individuales de la sociedad: densidad demográfica, movimiento económico de la riqueza y diferencias de clase.<sup>8</sup> Debemos recordar que las diversas funciones del Estado, articuladas en su organismo, toman cuerpo en la unidad que significa el Estado con personalidad, voluntad y acción. Así, el Estado actúa en unidad, pero al incidir en la sociedad civil, “sobre la cual la actividad del Estado se aplica”, presenta tal grado de variedad de fenómenos y relaciones que sus funciones tienden a especializarse más y más. Sin embargo, predomina e impera la idea unitaria del Estado actuante.<sup>9</sup>

Por su parte, para Adolfo Posada esta diversificación de la actividad del Estado en funciones específicas, tiene lugar con referencia a dos factores: a) la amplitud de la esfera de acción del Estado y b) el grado de evolución —amplio o limitado— en que se encuentra.

Esto explica porqué la tendencia hacia la profesionalización en el servicio público, conserva empero la unidad estatal, y porqué cinco funciones del Estado sintetizan el objeto de conocimiento de la ciencia de la administración como ciencia de Estado.

El Estado moderno realiza cinco funciones:

Servicio exterior.

Defensa de la soberanía.

<sup>8</sup> Stein, *La scienza della pubblica amministrazione*, p. 17.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 36.

Hacienda.  
 Justicia.  
 De lo interior.

Como cada función implica una especificación de la actividad del Estado, y ésta no es otra cosa que la administración pública, tenemos que ésta se divide en:

Administración del servicio exterior.  
 Administración de la defensa  
 Administración de la hacienda.  
 Administración de justicia  
 Administración interna.

Un Estado, el Estado mexicano por ejemplo, tiene la necesidad de manifestar y preservar su sentido de individualidad frente a otros estados, porque en ello descansa su independencia y soberanía. “La autonomía forma la primera y más esencial condición del desarrollo individual de cualquier Estado, porque sin ella no puede organizar su talento y regular su vida externa”. La conservación de la libertad para autodeterminarse como Estado soberano, es una de las tareas supremas de la administración pública. La posibilidad material de evitar la violación de la soberanía, señala que “la organización del ejército constituye la segunda tarea de la administración pública”. Para estar en condiciones de preservar su autonomía, el Estado requiere de medios materiales y financieros, y usarlos para el caso: “aquí la tercer tarea de la administración”: la hacendaria. Debido a que el individuo y las clases, por sus discordias y conflictos inconjurable, son incapaces de armonizarse por sí mismos, toca al Estado la justicia, que “constituye la cuarta tarea de la administración pública, consistente en la ejecución del derecho”.<sup>10</sup> Finalmente, la administración interna tiene como objeto hacer que, en lo posible, el individuo y las clases cooperen entre sí para conse-

<sup>10</sup> *Ibid*, pp. 36-37.

guir que la sociedad desarrolle sus elementos constitutivos y con ello el Estado realice su propia vida. “De aquí emana la última gran tarea de la administración del Estado, que consiste en ordenar y regular las relaciones de la vida de la comunidad, de modo que ésta pueda aportar al individuo las condiciones de su perfecto desarrollo material y espiritual. El complejo de la actividad que el Estado despliega a este propósito, forma el concepto de los asuntos interiores y la acción correspondiente del Estado se llama *administración interna*”.<sup>11</sup> Esta, al mismo tiempo, se divide en administración de la vida personal, administración de la vida social y administración de la vida económica.

Una variación de esta perspectiva de la actividad del Estado, observa una división de la administración pública en dos ramas: administración política o del Estado y administración social por el Estado. El objeto de la primera “es atender la conservación del organismo, mediante el cual cumple su fin jurídico”, y está formada por tres partes: policía administrativa, administración económica y fuerza armada. Por su parte, la administración social tiene por objeto “atender a la conservación y perfeccionamiento de las instituciones de cultura o para fines sociales que el Estado crea, promueve o protege”, y que comprende a la instrucción pública, beneficencia pública y cuestiones sociales.<sup>12</sup>

Así, cuando México asume su condición de Estado, llega a la vida soberana ejerciendo las cinco funciones indispensables para todo Estado. Tiene en efecto una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, sumando en su cuerpo a la primera y última funciones; una de Guerra y otra de Justicia (más Negocios Eclesiásticos), y una más de Hacienda. Un Estado, pues, pretendiendo serlo con autonomía y libertad de acción. Como dice

<sup>11</sup> Stein, *ibid.* Por su parte, Adolfo Posada, quien declara abreviar en el pensamiento de von Stein, y con base en sus ideas administrativas, sostiene que “la administración llamada pública, comprende en unidad política superior, cual es el Estado nacional”. Agrega que el Estado sigue una doble dirección: por un lado, se encamina hacia su fin jurídico, por el otro a su finalidad social, de lo que deriva la diferenciación de la administración pública en administración política y administración social. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>12</sup> Posada, *Op. cit.*, p. 14.

von Stein: “el propósito general, que el Estado se propone conseguir mediante su acción completa, comprende todas estas ramas de la administración pública y forma el nexo lógico y sistemático, que a todas reúne y coordina, dirigiéndolas a un fin común y único”.

### **La administración pública: construcción y reconstrucción**

Una bella metáfora formulada por don Alejandro Nieto, distinguido científico español de la administración, representa perfectamente la naturaleza histórica de la administración pública moderna. A la letra, explica que “al hombre no le es dado, como a dios, el recrearse en su obra y descansar. En política y administración, cuando la obra parece concluida, hay que volver a empezar de nuevo: nunca está terminada la organización del Estado. Esto es una consecuencia necesaria del continuo cambio de la base histórica, al que debe corresponder el mismo movimiento de las instituciones. Lo cual, desgraciadamente, casi nunca sucede. De aquí este continuo desequilibrio entre la administración y la vida, que tantas molestias produce a esta última. Por otro lado, será ingenuo creer que en un momento determinado, incluso en los de una intensa acción revolucionaria, puede modernizarse la administración de arriba a abajo. La reforma en el mejor de los casos afecta a puntos aislados. La administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas a medio edificar todavía y alas ya ruinosas. A este cuadro debe añadirse el de alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables. Hablar de administración es hablar de reforma. Administrar es reformar”<sup>13</sup>.

Sostenemos que, justamente, lo descrito por Nieto ocurriría especialmente en México en los días previos a la Gran Reforma y que ésta, considerada como el corolario magno de un proceso histórico que se inicia con la Primera Reforma —y aún antes con los trabajos intelectuales de Mora—, representa una enorme convulsión social que va a acelerar los procesos de cambio de la

<sup>13</sup> Nieto, Alejandro. *El mito de la administración prusiana*. Universidad de Sevilla. 1962. pp. 14-15.

administración pública mexicana, dando a ella el signo que hoy día todavía muestra. Ciertamente la acción revolucionaria de la Gran Reforma no modernizó de un golpe a la administración mexicana, pero puso las bases para que la modernidad fuera más rápida y consistente. En México, en aquellos días, la sociedad y la administración fluían sincronizadas en él, por lo que tocó a la administración iniciar el proceso y actualizar a la sociedad aboliendo todas las rémoras del mundo colonial subsistentes que impedían su progreso.

Hablar de administración es hablar de reforma, administrar es reformar, ha dicho ciertamente don Alejandro Nieto. La administración, a modo de una edificación al tiempo arruinándose y en fase de construcción, reconstruyéndose todos los días, acumula tiempo sobre tiempo. Los cimientos preceden a las plantas bajas y éstas a los pisos superiores. Esto explica porqué el Estado, envuelto en una reconstrucción permanente, crea y desarrolla primero sus funciones básicas y luego aquellas otras que las complementan. Así, toca primero su turno a la administración de las relaciones exteriores, a la que sigue la administración de la defensa, la administración de la hacienda y la administración de la justicia. Todas ellas son funciones básicas de todo Estado, en todos los tiempos, son indispensables para el mantenimiento y la perpetuación de una sociedad determinada. Sin embargo, estas funciones no tienen siempre relación con el desarrollo capitalista, pues éste es inherente a una fase del crecimiento de las fuerzas productivas. Cara al umbral del desarrollo capitalista, el Estado crea y desenvuelve una quinta función: la administración interna. Toca a ella desenvolver los elementos constitutivos de la sociedad capitalista, a saber: la vida personal y la vida social escindida en clases, al tiempo que reproduce las condiciones y las relaciones de producción y con ello la administración de la vida económica.

La administración interna es aquella ala en construcción de la que nos habla Alejandro Nieto. En Europa, la época precisa en que comenzó a edificarse fue el segundo cuarto del siglo XVIII, concluyéndose la obra hacia la mitad del siglo siguiente. Los tiempos relativos de esta edificación varían de país a país, se trate de Prusia, la pionera, pero entre las últimas en terminarla, lo sea de Francia, que primero la concluyó o de España, iniciadora tardía, pero de ejecu-

ción final rápida. Y, precisamente un pensador administrativo español, don Javier de Burgos, fue quien en el invierno de 1840-1841 captó mejor que nadie el advenimiento de la era actual de la administración pública.

Dice de la administración, que “objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y después que ha dejado de existir. En las escuelas de arte obstétrico prepara, en efecto la administración de socorros a las parturientas, y allana así la senda de la vida a los que la naturaleza condena a recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego infecciona su sangre, tiene la administración preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculación infiltra en sus venas. Preservando por ella al niño de la lepra, que durante siglos diezmó la infancia, la administración le lleva por la mano a las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la administración cuida de que ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y más elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la administración vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además, de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosas, ventilación y comodidad en todas las estaciones. Ella abre causes estrechos para llevar la fecundidad y la vida a las campiñas áridas, y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda los márgenes de estos causes, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan a su voz protectora cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no sólo abrigo y seguridad, sino sosiego y aun regalo. De sus avenidas aleja ella al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harían de la vagancia y de la miseria escalones para el crimen.

“La administración proporciona ocupación a los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcionála en los hospicios a los desvalidos, y a los delinquentes en los establecimientos de corrección. Socórrelos en sus dolencias, ora

abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasión privada y los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados, que fruto de la flaqueza o del crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la administración abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y más tarde escuelas y talleres donde adquiriendo medios de vivir a sus propias expensas, pueden retribuir a la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aún al morir abdica la suya la administración; ella preside los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aísla el asilo de los muertos y, señalando a los vivos la mansión que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad.

“Si en las fases más importantes que acabo de recorrer de la vida del hombre en sociedad es permanente y activa la administración, no lo es menos en las demás situaciones, ligadas como están íntimamente todas las de la existencia social”.<sup>14</sup>

Esta última fase de la administración pública, denominada administración interna, supone la eliminación de los remanentes feudales, donde los hubiere, o bien, la supresión de los restos de la sociedad colonial, como en México. Supone, asimismo, que el Estado reclame obediencia a la sociedad civil, a cambio de garantizar su perpetuación, y que ello se haya convertido en una responsabilidad constitucional. Supone, en suma, la adopción plena del capitalismo.

La administración interna, a decir de Burgos y según su exposición precedente, está integrada por las siguientes materias sociales: ejercicio de la medicina, prevención y combate de epidemias, instrucción pública, educación física, orden público, abasto y agua potable, policía urbana, obras hidráulicas y náuticas, comercio, vías de comunicación terrestres, hotelería, asistencia pública (menesterosos, inválidos, expósitos), trabajo, establecimientos correccionales y cementerios. Brevemente, la administración se preocupa del hombre no sólo

<sup>14</sup> Burgos, Javier. “Ideas de administración”. *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1946. pp. 220-221.

en todos los aspectos de su vida, sino inclusive antes y después de existir. Toca a ella, pues, el hombre: recordemos que “objeto de su solicitud es el hombre antes de nacer, y lo es después que ha cesado de existir”, que le “ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una lección de moralidad”.

Si ésta es la administración interna, como ciertamente ocurre, ella ya existía en México antes de 1821, desde el Virreinato, nacida bajo el empuje de la reforma borbónica, sólo faltando que el Estado adoptara plena condición de tal. Esta condición la asume completamente a partir de la Gran Reforma y la fuerza magnamente con la Revolución de 1910.