

## SEGUNDA PARTE

### LA ADMINISTRACION PUBLICA

#### CAPÍTULO III

#### DIVERSOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. La actividad administrativa como objeto material del conocimiento científico .....	71
II. Función de la Teoría de la Organización Administrativa y el derecho Administrativo en el estudio de la Administración Pública .....	76
III. Necesaria complementación de ambos enfoques en el estudio integral de la Administración Pública .....	84
<b>BIBLIOGRAFIA BASICA .....</b>	<b>86</b>

## **SEGUNDA PARTE**

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## CAPÍTULO III

# DIVERSOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### SUMARIO

I. La actividad administrativa como objeto material del conocimiento científico. II. Función de la teoría de la organización administrativa y del derecho administrativo en el estudio de la administración pública. III. Necesaria complementación de ambos enfoques en el estudio integral de la administración pública.

#### I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA COMO OBJETO MATERIAL DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO

Un estudio adecuado de la administración pública implica necesariamente el planteamiento previo de ciertas cuestiones fundamentales, a fin de determinar el enfoque específico del análisis por realizar así como la disciplina encargada de su estudio. A la pregunta sobre el qué de la administración pública ya hemos dado alguna respuesta anteriormente,<sup>1</sup> al señalar que se trata de un órgano gubernamental del Estado ubicado dentro de la estructura del órgano Ejecutivo. Así entendida la administración pública, es decir como órgano o parte de la estructura gubernamental del Estado, se caracteriza por ser un objeto jurídico-estatal y, por tanto, cuando deba ser analizado en este sentido específico, deberá recurrirse indefectiblemente a la Ciencia del Estado y, en particular, al derecho público (administrativo y constitucional). Dicho en otros términos, el estudio de la administración pública en su sentido formal no puede escapar a las disciplinas que tienen por objeto el conocimiento del derecho y del Estado. Asimismo, el quehacer o actividad de la administración pública es una cuestión que atañe al derecho, en virtud de tratarse de una función gubernamental.

Ahora bien, si lo que se pretende analizar no es el *qué* ni el *qué hace* la administración pública, sino el *cómo* de la misma, o sea, ¿cómo debería organizarse para ser más eficiente, o ¿qué fines debería alcanzar mediante el uso de qué instrumentos?, entonces se trata de cuestiones completamente diferentes que merecen la atención de otras disciplinas, según veremos.

<sup>1</sup> *Supra.*, cap. II.

La administración pública es un fenómeno complejo que puede y debe ser analizado con el auxilio de diversas disciplinas, según sea el ángulo específico que es pretenda adoptar. Nuestro propósito es plantear las dimensiones reales de su estudio, con el objeto de no incurrir en posturas unilaterales simplistas que pretenden explicar la totalidad del fenómeno administrativo a la luz de una sola disciplina, llámese ésta derecho público o teoría de la organización administrativa. Pensamos que no hay mal mayor para la ciencia que los vicios de parcialidad, unilateralidad y subjetivismo, ya que atentan contra su esencia misma e impiden, por consecuencia, la obtención de conclusiones universalmente valederas.

Antes de mencionar las disciplinas específicas que concurren en el estudio orgánico, funcional y teleológico de la administración pública, es conveniente hacer una abstracción para efectos cognoscitivos, acerca de la actividad o función administrativa considerada intrínsecamente, a fin de precisar su naturaleza. La función administrativa es una actividad que se desarrolla o se encuentra dentro de los linderos del concepto genérico de administración o del fenómeno administrativo *lato sensu*. ¿Qué es administrar?, y ¿qué es administración en sentido genérico?, son cuestiones sumamente interesantes que trataremos de precisar a continuación.

El vocablo administrar (*administrare*) encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: “a” y *ministrare*: “servir”. Entre los sentidos que a dicho vocablo asigna la Real Academia Española de la Lengua se encuentran los siguientes: “gobernar, regir, aplicar”, y además el de “servir o ejercer algún ministerio o empleo”. Asimismo puede significar “suministrar”, vocablo proveniente del latín *sumministrare* y que significa: “proveer a uno de algo que necesita”. La Real Academia Española define la administración (*administratio*) como la “acción de administrar”.<sup>2</sup>

Como puede apreciarse, la simple connotación de estos términos nos conduce a la presencia de un fenómeno muy amplio, de un fenómeno que puede ser tanto individual cuanto colectivo, tanto público como privado. Pretender, como algunos autores, que el derecho sea la disciplina omnicompreensiva, totalizadora del estudio del fenómeno administrativo *lato sensu*, equivaldría a incurrir en el error que criticamos y proporcionaría una visión parcial y fragmentaria de una realidad infinitamente más compleja.

Es conveniente hacer el siguiente recordatorio: los diferentes fenómenos, tanto naturales (de la naturaleza), cuanto sociales (de la sociedad), son conocidos por el hombre merced a la labor científica, la cual se acota y delimita *para efecto del conocimiento científico*, lo que logra mediante el auxilio de las técnicas e instrumentos de la metodología y sistematización científicas, así como de los principios generales del conocimientos, gracias

<sup>2</sup> *Op. cit.*, pp. 27, 1228 y 26, respectivamente.

a los cuales le es posible emitir afirmaciones de validez universal que están por encima de limitaciones espacio-temporales. Hace posible, asimismo, que el fenómeno específico quede perfectamente diferenciado, para el conocimiento del hombre, de aquellos otros fenómenos concurrentes o circundantes. Es así que la ciencia del Estado, el derecho público y la teoría de la organización administrativa convergen en el estudio del fenómeno administrativo en sus múltiples dimensiones.

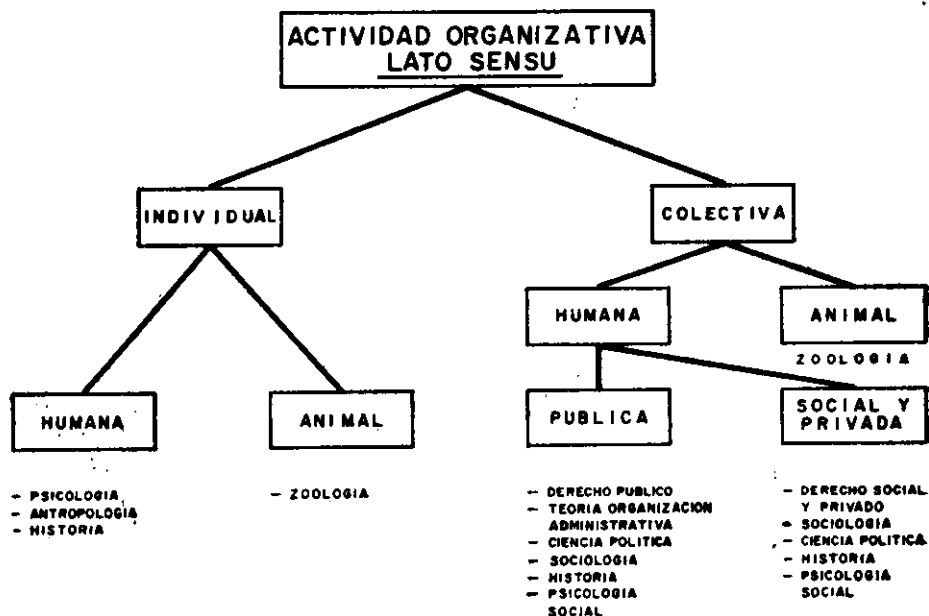
El fenómeno administrativo en tanto objeto material del conocimiento científico, ha adquirido en la actualidad una relevancia capital para muy diversas disciplinas que analizan sus aspectos jurídico, político, técnico, económico y social. Dicho fenómeno pertenece al campo de las ciencias sociales, que se caracterizan, a diferencia de las ciencias exactas o de la naturaleza, por seguir un proceso doble, en cuanto, por una parte, se nutren de los datos aportados por la realidad pero, por otra, son capaces de ejercer una influencia notable en la propia realidad al través de sus postulados. Por ello es que las ciencias sociales también pueden ser consideradas como instrumento de transformación o de cambio social, debido a su marcada influencia en el devenir histórico de dichos fenómenos. La función de estas disciplinas no es, pues, meramente explicativa o descriptiva de fenómenos, sino que es generadora de realidades al participar en la transformación social.

Independientemente de las múltiples definiciones que se han dado de administración *lato sensu*, bástenos por este momento señalar, para simplemente establecer una premisa de análisis, que *la administración es la acción organizativa que se da para conseguir determinados fines mediante el empleo de ciertos instrumentos*. En este sentido tan amplio, el fenómeno puede presentarse tanto en el terreno individual —humano y animal— como en el colectivo —público y privado—. Esta es la razón por la que se ha llegado a considerar que siendo la administración el medio esencial del hombre para organizar su vida y planear su desarrollo, debería ser una materia elemental que se impartiera desde los primeros grados del proceso educativo, a manera de cultura cívica.

El hombre se organiza para vivir y alcanzar determinados propósitos, y mediante el uso de ciertos medios se esfuerza por conseguirlos. Pero el fenómeno no es privativo de los humanos; entre los animales también se observa, aunque principalmente en el nivel colectivo. Son ya famosos los estudios acerca de las maravillosas organizaciones de ciertos grupos animales y su comportamiento en tal sentido (por ejemplo las abejas y las hormigas).

No obstante, el fenómeno administrativo de mayor relevancia es el humano colectivo, y dentro de él se ubica el tema que nos ocupa. Herbert A. Simon inicia su estupenda obra sobre administración refiriendo un ejemplo por demás ilustrativo:

*Expresión gráfica del fenómeno administrativo.*



*“When two men cooperate to roll a stone that neither could have moved alone, the rudiments of administration have appeared”.*

Este ejemplo no podría ser más ilustrativo para describir la administración y sus elementos esenciales: un propósito (mover la piedra) y una conjunción de esfuerzos (la unión de ambos hombres) como cooperación para conseguir el propósito. Así pues, señala Simon, la administración en su sentido más general puede ser definida como “el conjunto de actividades de grupos que cooperan para conseguir objetivos comunes”.<sup>3</sup>

Ahora bien, el fenómeno administrativo humano colectivo puede dividirse a su vez en administración pública, social y privada. En tal sentido se habla de administración de justicia diocesana, económica, militar, municipal. Como puede apreciarse, estamos en presencia de un fenómeno bastante complejo en el que pueden intervenir muy variadas disciplinas: derecho, teoría administrativa, ciencia política, economía, sociología, antropología, historia, entre otras.

Una vez expuesta la profundidad, extensión, complejidad y variedad del fenómeno administrativo, lo importante es determinar si existe una disciplina general que sintetice y armonice todos los enfoques y elementos dados, a fin de acotar y deslindar la administración como un fenómeno

<sup>3</sup> *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1973, p. 3.

específico claramente diferenciado de otros y que tenga la autonomía suficiente para merecer el calificativo de ciencia. Es decir: ¿Existe una ciencia de la administración cuyos postulados sean válidos lo mismo para la administración individual como para la colectiva, la pública y la privada? ¿Dicha ciencia sería capaz, en caso de existir, de conjugar y sintetizar los diferentes elementos de la administración, como el jurídico, el técnico y el político? En síntesis, ¿podría hablarse de una ciencia omnicomprendensiva de todos los tipos de administración que abarcara todos sus elementos?

En nuestra opinión dicha ciencia no existe a pesar de los serios intentos de muy diversos autores por consolidarla y darle esa categoría; en tal sentido debe destacarse la obra de ilustres tratadistas como Simon, Taylor y Fayol, entre otros. En todo caso, se trata de una disciplina en proceso de formación que aún no tiene el rango de ciencia. No obstante, la disciplina referida ha dado pasos importantes en la identificación de un objeto material de conocimiento que puede ser estudiado autónomamente *per se*. Esta disciplina estudia la administración *lato sensu*, las diferentes organizaciones administrativas, sus orígenes, naturaleza y funcionamiento. De hecho, existe toda una evolución histórica milenaria que proporciona un caudal inagotable para el enriquecimiento de la nueva disciplina.

Nuestro campo se circunscribirá al estudio de *la administración pública en tanto fenómeno organizacional humano colectivo público*, interesándonos destacar principalmente los enfoques jurídico, político y técnico representados por el derecho administrativo (DA) y la teoría de la organización administrativa (TOA).

Existe una muy interesante evolución histórica en diferentes países, acerca de la preeminencia que algunos de dichos enfoques han logrado en el estudio de la administración pública. Veremos cómo los defensores de las disciplinas enunciadas se han disputado en diversas épocas y países la primacía y la paternidad definitiva del campo administrativo y estudiaremos las principales corrientes de pensamiento que se desarrollan para tal efecto. Con esto estamos sosteniendo implícitamente una nueva postura: tampoco creemos que exista, como algunos autores pretenden, una ciencia de la administración pública. Pensamos que ello aún no se ha logrado y que los enfoques antes referidos deben confluír complementariamente en su estudio. Es decir, tanto el derecho administrativo cuanto la TOA tienen su campo específico autónomo y se complementan, cuando lo que se pretende lograr es una concepción integral de la administración pública, ya que ninguna de dichas disciplinas sería capaz de explicar, por sí sola, la totalidad del fenómeno de la administración pública. Esto es lo que trataremos de demostrar en esta tesis, ya que nuestro propósito es destacar la necesidad de una visión (integral orgánica) de la administración pública, dentro de la cual el enfoque jurídico constituye el elemento rector.

## II. FUNCIÓN DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En general puede afirmarse que el derecho público es la disciplina a la que por antonomasia ha correspondido el estudio de la administración pública a lo largo de la historia, por haber sido considerada exclusivamente bajo los aspectos orgánico-funcionales del gobierno del Estado; sin embargo a partir del siglo xvii empiezan a desarrollarse diversas corrientes que se preocupan más por los aspectos políticos y técnicos que por los jurídicos. Posteriormente dichas posturas luchan por conseguir la preeminencia en el estudio de la administración pública. A continuación expondremos sumariamente la evolución que este movimiento ha tenido al través de diferentes épocas y países.

Comúnmente son identificadas tres corrientes principales:

1. La *continental europea* que observa alternativamente el predominio de una y otra disciplinas (DA y TOA). A partir del siglo xvii, con Lorenzo von Stein, destacan las corrientes en pro de los enfoques político y técnico, que minimizan la importancia del enfoque jurídico, y que son identificadas con el nombre de "cameralismo" o "ciencias camerales"; estas corrientes florecen principalmente en Austria y Alemania. En el siglo xix, con el advenimiento del Estado de derecho se concede preeminencia al método jurídico, y el derecho administrativo asume una función rectora que integra los demás enfoques (político y técnico) ante la ausencia de criterios homogéneos que los amalgamara dentro de otra disciplina autónoma. Fue así como la antigua "ciencia de la administración" quedó desplazada por el derecho administrativo. Pero a finales del propio siglo xix se vuelve a presentar otro giro, debido a los trabajos de Henri Fayol, quien pretendió instaurar una ciencia general de la administración cuyos principios fuesen de aplicación común a las administraciones pública y privada. Paralelamente a esta tesis de Fayol, empiezan a germinar otras que pugnan por clasificar el estudio de la Administración Pública como una rama de la ciencia política (White, Wilson, Willoughby).<sup>4</sup>

2. La *anglosajona* de fines de siglo xix, que se pronuncia en contra de la existencia del derecho administrativo como rama jurídica autónoma, se inclina por incorporar los estudios de administración dentro de la división de ciencia política. Esta postura de los ingleses y las tesis enunciadas por el francés Fayol son el detonador que a la postre desatará en Norteamérica una verdadera pasión en favor de la *teoría de la organización admi-*

<sup>4</sup> A la fecha, la Universidad Nacional Autónoma de México imparte los estudios de administración pública dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.



nistrativa, que destacará, por una parte, los aspectos político y técnico de la administración pública (corriente inglesa) y por otra, la aplicación de los principios de la administración privada a la administración pública a fin de obtener mayores índices de eficiencia (tesis de Fayol). Debe tenerse presente pues, que si bien es cierto que en Norteamérica es donde mayor auge cobra esta corriente, el origen de la misma se ubica en Francia, con Fayol, y en Inglaterra, con los profesores de ciencia política que propugnaban el predominio de su disciplina.

La influencia que alcanzó la TOA en Norteamérica fue tan grande que se llegó a menospreciar la función del derecho administrativo y no se hablaba, a principios de este siglo, de otra cosa que no fuera de la “eficiencia administrativa”, que se convierte en *leit motiv*.<sup>5</sup>

3. La *corriente moderna* se caracteriza por una postura de complementación y reconocimiento a la validez de ambos enfoques y a sus respectivas autonomías. Con frecuencia encontramos en obras de TOA, incluso de autores norteamericanos, capítulos completos dedicados al estudio del derecho administrativo como factor fundamental de la administración pública y viceversa. En general puede afirmarse que han sido superadas las posturas unilaterales a causa de su fracaso manifiesto en el propósito de explicar la totalidad del fenómeno administrativo bajo el enfoque exclusivo de una disciplina.

A continuación haremos una breve descripción de los postulados y fundamentos de ambas disciplinas para poner énfasis, finalmente, en la necesaria interrelación que entre ellos debe haber a fin de realizar el estudio integral de la administración pública.

### *Teoría de la organización administrativa*

Como ya ha sido señalado, el propósito esencial de los trabajos de Fayol<sup>6</sup> era aplicar a la administración pública los parámetros de eficiencia y productividad propios de la administración privada, por ello concede especial importancia al análisis de las operaciones administrativas. Su propósito era, también, construir una teoría o ciencia cuyos principios fuesen de aplicación común a ambos tipos de administración.

Al hacer el análisis de las *operaciones industriales*, Fayol señalaba que debían identificarse seis grupos de actividades: 1) *técnicas* (producción, manufactura); 2) *comerciales* (compraventa); 3) *financieras* (optimización del uso del capital); 4) de *seguridad* (protección de personas y propiedades); 5) de *contabilidad* (balances, costos, estadísticas), y 6) *gerenciales*.

<sup>5</sup> Como se verá al finalizar este capítulo, tales posiciones extremistas no se consolidan.

<sup>6</sup> Cfr. D. S. Pugh (Editor general): *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971, pp. 60 a 65.

Las actividades gerenciales eran consideradas por Fayol como operaciones clave en el manejo empresarial. Estas actividades comprendían las siguientes operaciones: 1) *planeación* (hacer previsiones a futuro y establecer planes de acción congruentes); 2) *organización* (establecimiento de la estructura material y humana); 3) *mando* (mantener al personal en constante actividad); 4) *coordinación* (procurar el trabajo conjunto, unificando y armonizando todas las actividades y esfuerzos), y 5) *control* (revisar que todo ocurra de conformidad con las reglas y direcciones establecidas).

Sin embargo, Fayol es sólo el pionero y promotor de una serie importante de estudios sobre administración en los que la eficacia es el *leit motiv*, que se realizan principalmente en Norteamérica. Woodrow Wilson instó a los escritores norteamericanos a que estudiaran la administración con base en los nuevos criterios de la época (fines del siglo XIX y principios del siglo XX), y les sugirió que los adaptaran al sistema democrático federal norteamericano, puesto que en Europa prevalecía la figura del Estado unitario fuertemente centralista. Desde antes de destacar políticamente, Wilson señaló al través de un artículo publicado en 1887,<sup>7</sup> que debería tenderse a una verdadera ciencia de la administración, e insistió en la necesidad de adaptar el gobierno a las nuevas circunstancias: "Las funciones del gobierno eran simples, porque la vida misma era simple"; pero la situación ha cambiado y

por eso debe de haber una ciencia de la administración que trate de enderezar las sendas del gobierno; de lograr que sus negocios se manejen de verdad como negocios; de vigorizar y purificar su organización, de manera que no sólo se le obedezca sino que, como coronación a sus esfuerzos, se le respete. El objeto del estudio de la administración es —continuaba diciendo el futuro presidente norteamericano—, rescatar los métodos ejecutivos de la confusión, del gasto excesivo y del experimento empírico, para procurar apoyarlo firmemente sobre principios estables.

Wilson se preocupa por separar el campo administrativo del político, lo cual no es fácil, como ya lo hemos indicado con anterioridad, y así lo reconocía él mismo al decir que la solución no era copiar fórmulas teóricas, y que "el sentido firme, práctico del estadista debe venir primero, la doctrina de gabinete después".<sup>8</sup>

Taylor es partícipe de toda esta corriente y su preocupación principal consistió en establecer bases científicas para el estudio de la administración.

<sup>7</sup> Cfr.: *The Study of Administration*, Political Science Quarterly, volumen II, número 2.

<sup>8</sup> Citado por Antonio Carrillo Flores: *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1973, p. 12.

Por ello intitula su principal obra *Scientific Management*, en donde señala las grandes ventajas de la administración científica por sobre otros tipos que se venían practicando:

La primera gran ventaja que tiene la administración científica sobre la administración de iniciativa e incentivos es que bajo la administración científica la iniciativa de los trabajadores... se obtiene prácticamente con absoluta regularidad, mientras que bajo las incluso mejores viejas formas de administración dicha iniciativa sólo es obtenida esporádicamente y de manera irregular.<sup>9</sup>

Gulick es otro partidario de la aplicación de los principios científicos a la administración pública. Es el autor de la muy conocida palabra *POSDCORB*, que es el anagrama formado con las iniciales de las palabras inglesas que en concepto de Gulick designan las diversas *operaciones de la función administrativa*: *Planning* (planear), *Organizing* (organizar), *Staffing* (administrar el personal), *Directing* (dirigir), *Co-ordinating* (coordinar), *Reporting* (informar), *Budgeting* (presupuestar).<sup>10</sup>

Herbert Simon es uno de los más consistentes defensores de la aplicación del método científico de la organización administrativa y resalta la importancia del comportamiento humano dentro de las organizaciones, de manera que no sólo debe importar lo orgánico-estructural. La aplicación de su teoría científica a la administración pública se refiere a los siguientes aspectos: 1) comprender cómo se comportan las personas dentro de las organizaciones y cómo operan éstas, y 2) determinar cómo las agencias gubernamentales podrían ser más eficientes. Señala Simon que así como la medicina puede avanzar tan rápido como lo haga el conocimiento científico del organismo humano, así las técnicas sobre organización y administración eficientes lo harán en la medida que avance el conocimiento acerca del comportamiento humano dentro de las organizaciones.<sup>11</sup>

Por su parte, Peter Self afirma que

El sistema administrativo en su totalidad puede ser visto como un *continuum* que se bifurca en dos caminos intercomunicados. El sistema comprende una serie de organizaciones más o menos definidas en forma separada que representan puntos de interés, en los aspectos de coordinación administrativa y control; dichas organizaciones tienen a su cargo

<sup>9</sup> *Organization Theory* (D. S. Pugh, editor general), Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971, p. 124.

<sup>10</sup> *Notes on the Theory of Organization, Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937, p. 13.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 19.

un complejo grupo de tareas o funciones que están separadas y combinadas de diversas maneras. Naturalmente, estos dos elementos se encuentran fuertemente interrelacionados.<sup>12</sup>

Como puede apreciarse en los conceptos antes expuestos, la TOA no puede ser excluida de las actividades gubernamentales.<sup>13</sup> En apoyo a lo anterior, y sin pretender realizar un estudio exhaustivo de esta teoría, proporcionaremos los siguientes juicios sintéticos acerca de la misma: Afirma D. S. Pugh que la TOA *es el estudio de la estructura, funcionamiento y desarrollo de las organizaciones, así como del comportamiento de los grupos e individuos que participan en ellas*.<sup>14</sup> Este concepto sintetiza las principales ideas mencionadas y de él se desprende la afirmación de que el análisis de las técnicas de la eficiencia administrativa y del comportamiento humano dentro de las organizaciones, es el basamento de todo intento de reforma administrativa.

Para fundamentar el carácter científico de la TOA, hay quienes, como Dahl, proponen el método comparativo (AP comparada), a fin de llegar a una ciencia universal de la administración, pero ante la imposibilidad de aplicar sistemas iguales a realidades distintas (medios sociopolíticos diferentes), el carácter científico de este método se pone en duda. Por su parte Olivan señala que existe una ciencia de la administración “que enseña a conocer las necesidades y los intereses y el mejor modo de darles satisfacción y fomento”, y afirma que dicha ciencia cuenta con un sistema de principios metódicamente ordenados, y cuya aplicación en la práctica es el arte de los administradores: “La prosperidad del país, señala, es su objeto, hacer el bien es su medida”. Tal ciencia estudia, según Olivan, los medios para determinar las necesidades de la colectividad, los medios para satisfacerlas; realiza asimismo estudios económicos, políticos, sociales e históricos, y aplica criterios técnicos.<sup>15</sup>

Estamos de acuerdo con el profesor Carrillo Flores cuando señala que la teoría de la administración

es una disciplina todavía en formación, que sin embargo ha logrado ya definir el objeto de su interés, e inclusive sus temas principales que son:

<sup>12</sup> *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin LTD, Gran Bretaña, 1973, p. 77.

<sup>13</sup> En México se le concede particular atención, principalmente a partir de 1965 cuando se inicia el proceso sistemático y programado de la reforma a la administración pública, el cual estudiaremos en el capítulo VII.

<sup>14</sup> *Organization Theory*, op. cit., p. 9.

<sup>15</sup> Citado por Fernando Garrido Falla: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961, pp. 90 y 91.

el estudio de la toma de decisiones, de la planeación, de la adecuada utilización de los recursos humanos y materiales y del control de la acción administrativa.<sup>16</sup>

Agrega el maestro que algunos de esos elementos son comunes a las administraciones pública y privada; que se trata de una disciplina especial, no jurídica, que estudia a la administración pública no desde el punto de vista de las normas jurídicas a que se encuentra sometida, sino de su eficacia, tratando de formular ciertos principios generales.

### *Derecho administrativo*

En el campo del derecho administrativo también se han desarrollado estudios tendientes a elevar esta importante disciplina al rango de ciencia. Hans Kelsen al construir su teoría pura del derecho con aplicación al Estado llega, quizás como ningún otro, a deslindar el campo específico del derecho desprovisto de contaminantes —como él los llama—, de carácter político o de cualquier otra índole. Es indudable el valor de la obra kelseniana y representa una incalculable aportación para el desenvolvimiento científico del derecho.

No obstante su indiscutible mérito, la tesis de Kelsen se aleja intencionalmente de juicios de valor de carácter subjetivo, que si bien no aportan nada al conocimiento científico son realidades incuestionables que deben tomarse en cuenta para el estudio de la administración pública, la cual difícilmente puede estudiarse en forma consistente fuera de sus contextos, no sólo jurídico, sino también político, social, económico y cultural.

Si bien estamos de acuerdo con Kelsen desde el punto de vista del rigor científico y lógico con que es preciso construir la teoría jurídica, debemos decir que su teoría no es suficiente para explicar y actuar sobre una realidad infinitamente más compleja en la que confluyen múltiples elementos.

Merkl<sup>17</sup> se apoya en Kelsen para trasladar su teoría pura al campo del derecho administrativo, y utiliza inteligentemente las herramientas kelsenianas para explicar el fenómeno administrativo. Sin embargo no logra, por la razón antes expuesta, medir adecuadamente el complejo y vasto campo de estudio de la administración pública, e incurre en un error de unilateralidad y parcialidad semejante al de los sostenedores de la TOA, al pretender explicar la totalidad del fenómeno administrativo tan sólo desde un punto de vista particular, en este caso el derecho administrativo.

Teodosio Lares señalaba desde el siglo pasado que “por encima de las disposiciones concretas hay ciertos “principios racionales” que son los que

<sup>16</sup> *Op. cit.*, p. 13.

<sup>17</sup> *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.

dan unidad y fundamento a tales disposiciones y que constituirían la ciencia del derecho administrativo”.<sup>18</sup> Lares no establece dualidad entre derecho administrativo y ciencia de la administración, como lo harían más tarde algunos autores europeos.

Gabino Fraga critica las definiciones parciales que se han dado del derecho administrativo, ya sea bajo la consideración formal o material de la administración pública. Señala, con toda razón, que ambos enfoques deben tenerse en cuenta en la conceptualización del derecho administrativo, “de tal modo que, por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”.<sup>19</sup>

Garrido Falla afirma que el derecho administrativo es la “parte del Derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados”. Señala el mismo autor que el ordenamiento administrativo se compone por: a) *normas de relación*, que delimitan las esferas jurídicas de los distintos sujetos reconocidos como tales por el derecho, tutelando sus intereses y elevándolos a la categoría de derechos subjetivos; b) *normas de acción*, dictadas en defensa del interés público y que determinan tanto 1) los fines a satisfacer por la actividad administrativa, como 2) el procedimiento al que la acción administrativa ha de someterse para lograrlos; c) *normas de organización*, que determinan la estructura administrativa, distribuyendo atribuciones y competencias entre los órganos gubernamentales.

Como puede apreciarse, la administración puede obrar como “brazo ejecutor” de las políticas del Estado en los diferentes campos, o bien como instrumento para autorreformarse a través de las normas que regulan su organización y procedimientos. En este caso la propia administración se convierte en el objeto mismo de la política gubernamental (ajustar el aparato administrativo para el cumplimiento de los fines del Estado); tal es el caso de la *reforma administrativa*, que es una política gubernamental para el mejoramiento administrativo y se encomienda su ejecución a la propia administración en calidad de atribución para autorreformarse.

Afirma Garrido Falla que el examen de la legislación administrativa pone en contacto con una actividad política estatal determinada (económica, social, agraria), que implica una relación exterior con determinados problemas y la actividad estatal que tiende a resolverlos, así como una ordenación jurídica adecuada, como por ejemplo el derecho agrario (aquí la administración obra como “brazo ejecutor del Estado”).

<sup>18</sup> Citado por Antonio Carrillo Flores, *op. cit.*, p. 11.

<sup>19</sup> *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966, p. 90.

Concluye su profundo análisis el jurista español, señalando que el estudio del contenido de las leyes administrativas —de acción y organización— da la pista de la problemática de la política administrativa y pone en contacto con los criterios que la informan: a) *oportunidad de la acción*, y b) *principios técnicos en que se apoya la decisión administrativa*. Garrido se apoya en la *tesis integral* derecho-política-técnica para realizar el análisis de la administración pública. Afirma que, por ejemplo, el análisis de las técnicas de organización administrativa da la pauta para el estudio de la racionalidad legislativa y para la solución propuesta por el intérprete; esta herramienta, por lo tanto, resulta importante aun para el jurista que debe estudiar las condiciones circunstanciales en que la norma se dicta, toda vez que es el *medio económico, político, social y administrativo el que justifica y hace comprensible al derecho*. Concluye su tesis señalando que el contenido del derecho administrativo es un elemento de interpretación de la norma pero no al extremo de aniquilar la autoridad de la ley escrita.<sup>20</sup>

De la misma opinión es Antonio Carrillo Flores al señalar que

al avanzarse en el estudio de la administración, como una organización cada vez más vasta y más compleja, llega un momento en que precisa que ciertas conclusiones se traduzcan en modificaciones legales, sin que por ello pierdan su respectiva autonomía la ciencia o el arte de la administración y el derecho administrativo. Idealmente puede imaginarse una administración que pueda conjugar armoniosamente el propósito político, la exigencia técnica y la ley; más aún, alcanzar ese ideal debe ser propósito de todos.<sup>21</sup>

Hemos dedicado especial atención al análisis de estas tesis y en particular a la de Garrido Falla debido a los importantes elementos que proporciona para entender el papel y función real del derecho administrativo en el estudio de la administración pública y su conexión con la TOA. De acuerdo con ello es indiscutible el valor del derecho administrativo no sólo como norma positiva reguladora de la organización y función administrativas, sino también como doctrina jurídica que ha sido elaborada por destacados juristas, quienes han aportado importantes elementos al estudio y conocimiento de la administración pública. Igualmente útiles han resultado un sinnúmero de tesis jurisprudenciales (nacionales y extranjeras) que, como elemento básico del derecho administrativo, han contribuido a su consolidación como doctrina jurídica esencial para el estudio de la administración pública.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pp. 14, 15 y 77 a 82.

<sup>21</sup> *Ibidem.*



Como puede apreciarse de lo anteriormente expuesto, el derecho administrativo no sólo debe ser concebido como norma positiva reguladora de la administración pública, sino también como un sistema de principios generales. En tal sentido una de las definiciones más completas acerca del derecho administrativo la proporciona el profesor Serra Rojas; en su concepto,

el derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales.<sup>22</sup>

### III. NECESARIA COMPLEMENTACIÓN DE AMBOS ENFOQUES EN EL ESTUDIO INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El análisis precedente nos permite apreciar, por un lado, la importancia de ambos enfoques, el jurídico y el técnico-político, en el estudio de la administración, así como la validez autónoma de ambas disciplinas; por otro, la necesaria interrelación e interdependencia de dichos enfoques en la concepción integral de la administración pública, para lo cual referiremos algunos importantes conceptos alusivos.

Antonio Carrillo Flores, uno de los estudiosos y practicantes más connotados de la materia, afirma lo siguiente:

Repito después de una larga experiencia en el servicio público, la administrativa suele ser una función menos vinculada al derecho que la jurisdiccional, pues tanto la política como la técnica están presentes, con sus propios datos y exigencias, en las más importantes decisiones y actos concretos al través de los cuales el poder público busca la satisfacción de las necesidades sociales.

Esto es un *hecho*, añade Carrillo Flores, no un *deber ser*, que hace posible una acción correcta de la administración pública en el Estado moderno. Pero tampoco debe caerse en el extremo de una administración pública sin derecho, ya que ello sería la apología de la dictadura: "*Procurar la eficiencia sin caer en la dictadura es el problema capital del Estado en la actualidad.*"<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, tomo I, México, 1976, pp. 132 y 133.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 10.



El propio Carrillo Flores citando un texto de Luther Gulick, señala que tenemos ahora un nuevo enfoque para la dicotomía entre la política y la administración; ya no nos resistimos a reconocer el contenido político de la “administración pura”, ni minimizamos la significación política de las decisiones administrativas... Por ello el administrador debe esforzarse por fundir sus conocimientos y armonizar las capacidades de acción de que disponga con los deseos del pueblo, las fuerzas políticas y el sentido común. Todavía falta una teoría fundamental y amplia, que para elaborarse supone aprovechar las investigaciones y logros actuales en sicología, sicología social, lógica, comunicación y teoría de las decisiones, análisis de la estructura del poder, anatomía institucional comparativa e invención social.<sup>24</sup>

Garrido Falla afirma:

es conveniente para el administrativista: que, dominando el método jurídico (pues esto es indispensable), deje de ser un jurista aséptico para convertirse, enriqueciendo su personalidad, en un auténtico conocedor de la administración pública y sus problemas. ¡Qué duda cabe que quien más saldrá ganando de todo esto será el propio jurista que constituye la materia prima de la mayoría de los actuales administrativistas!<sup>25</sup>

No queremos concluir este inciso sin antes intentar una síntesis que contenga nuestra personal interpretación de este por demás interesante tema. Ya lo han dicho destacados pensadores: es *conditio sine qua non* para el estudio integral de la administración pública tener en cuenta los enfoques jurídico, político y técnico, y ello no afecta al jurista o al administrador, sino por el contrario, los enriquece y amplía sus horizontes en la comprensión de un fenómeno infinitamente más complejo que los limitados alcances de sus respectivas disciplinas. Negar o menospreciar la importancia y función tanto del derecho administrativo cuanto de la teoría de la organización administrativa, equivaldría a ubicarse en una postura parcial y subjetiva. La anterior consideración no es una cuestión meramente especulativa. Es frecuente encontrar magníficos proyectos técnicos, teóricamente impecables, que no pueden aplicarse por contravenir el sistema jurídico vigente o las condicionantes políticas y económicas imperantes; o bien soluciones jurídicas correctas pero inaplicables por su falta de viabilidad técnica. Lo grave es que ambas situaciones provocan serios males a la administración, tanto por los recursos invertidos que se pierden, como por el tiempo

<sup>24</sup> *Ibidem.*, pp. 12 y 13.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 95.

utilizado sin fruto alguno. Esta es la razón por la que, afortunadamente, tanto los juristas como los expertos en organización administrativa, han comenzado a reconocerse recíprocamente y empiezan a producirse obras de derecho administrativo con importantes capítulos dedicados al análisis de las cuestiones técnicas organizacionales y viceversa.

### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Baker, R. J.: *Administrative Theory & Public Administration*, Hutchinson, Nueva York, 1972.
- Carrillo Flores, Antonio: *La justicia federal y la administración pública*, Editorial Porrúa, segunda edición, México, 1973.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.
- Garrido Falla, Fernando: *Dos métodos en el estudio de la administración pública*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, España, 1961.
- Gulick, Luther: *Notes on the Theory of Organization*, Papers on the Science of Administration, Institute of Public Administration, Nueva York, 1937.
- Merkl, Adolfo: *Teoría general del derecho administrativo*, Editora Nacional, México, 1975.
- Phillips, Hood: *Constitutional and Administrative Law*, Editorial Sweet & Maxwell, cuarta edición, Londres, Inglaterra, 1967.
- Pugh, D. S. (Editor general): *Organization Theory*, Penguin Modern Management Readings, Gran Bretaña, 1971.
- , *et. al.*: *Writers on Organizations*, Penguin Modern Management Texts, segunda edición, Gran Bretaña, 1971.
- Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, decimonovena edición, Madrid, España, 1970.
- Self, Peter: *Administrative Theories and Politics*, Editorial George Allen & Unwin Ltd., Gran Bretaña, 1973.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.
- Simon, Herbert A., *et. al.*: *Public Administration*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1973.
- Wilson, Woodrow: *The Study of Administration*, Political Science Quartely, volumen II, número 2.