

AAU

AMERICAN ANDRAGOGY
UNIVERSITY



**ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

LA ADMINISTRACIÓN

Según el pensamiento romano, tratar de formular una regla o definición es peligroso, porque ello obliga a tenerla como tal, aun cuando pueda significar problemas. Sin embargo, considero que proporcionar la definición del ser u objeto materia de estudio, es indispensable en los libros de carácter docente, porque en esencia, de acuerdo con la lógica, definir es dar la mejor respuesta a la pregunta ¿Qué es esto? La respuesta requerida puede comprender los tres ámbitos de las definiciones conocidas: la nominal o etimológica, la conceptual o lógica y la real. La primera, como su nombre lo indica nos conduce al conocimiento del ser que se define, a través del significado gramatical o semántica de las palabras que la componen, y aunque es, en varias ocasiones el paso obligado para llegar a la definición lógica, no siempre lo es, pues ésta deberá comprender en todo caso el género próximo y la diferencia específica que permitirán la tipificación del ser que se define, e inclusive, su diferenciación con otros seres semejantes. De aquí que la verdadera preocupación científica está comprendida en la ambición de buscar y proporcionar la definición lógica del ser u objeto que se define. La definición real, proporciona elementos de la realidad que circunstancialmente se presentan en torno al objeto a definir, pero que no son necesarios e inherentes al mismo, por lo cual, la definición real excede los propósitos científicos. En consecuencia, partiré de la definición etimológica de administración y de ciencia de la administración para formular la definición buscada que es la mejor respuesta a las preguntas ¿qué es la Administración¹, ¿Qué es la Administración Pública?, etc. El término administración deriva de la palabra latina *administratio* es, *administratio*, cuyo significado es administrar que está compuesto de los vocablos *ad* y *ministrare* que quiere decir servir, En tales condiciones, gramaticalmente a la administración se le puede definir como la actividad consistente en servir o prestar servicios. El Diccionario de la Lengua Española, equivalente a la Real Academia Española, proporciona lo que llama definición activa, contenciosa, de justicia, diocesana, militar, municipal, proporcionando también otros significados en relación con la misma. A la primera la define como acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos, al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Esta definición etimológica, es como todas las de su tipo, simplemente el primer paso para llegar a la definición lógica que enmarque el género próximo y la diferencia específica de la misma. La actividad estatal que hoy conocemos con el nombre de "Administración" o "Ciencia de la Administración" tiene antecedentes que se ubican en tiempos remotos de la humanidad, pues en efecto, tan pronto como ésta concibió la posibilidad y necesidad de la vida comunitaria y advirtió las ventajas que implican vivir aprovechando los servicios de sus semejantes y al mismo tiempo servirles, dio advenimiento a la administración. Lourdes MÚNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ respecto a la definición de administración transcriben las de algunos autores, entre otras las siguientes: "Isaac GUZMÁN VALDIVIA. Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados".

José A. FERNÁNDEZ ARENA. Es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado".

"Elementos del concepto". "Si se analizan detenidamente las anteriores definiciones, se puede observar que todos los autores concuerdan, de una u otra manera, en que el concepto de administración está integrado por los siguientes elementos:

1. Objetivo. Es decir, que la administración siempre está enfocada a lograr fines o resultados.
2. Eficacia. Consiste en lograr los objetivos satisfaciendo los requerimientos del producto o servicio en términos de cantidad y tiempo.
3. Eficiencia. Se refiere a "hacer las cosas bien". Es lograr los objetivos garantizando los recursos disponibles al mínimo costo y con la máxima calidad.
4. Grupo social. Para que la administración exista, es necesario que se dé siempre dentro de un grupo social.
5. Coordinación de recursos. Para administrar, se requiere combinar, sistematizar y analizar los diferentes recursos que intervienen en el logro de un fin común.
6. Productividad. Es la relación entre la cantidad de insumes necesarios para producir un determinado bien o servicio.

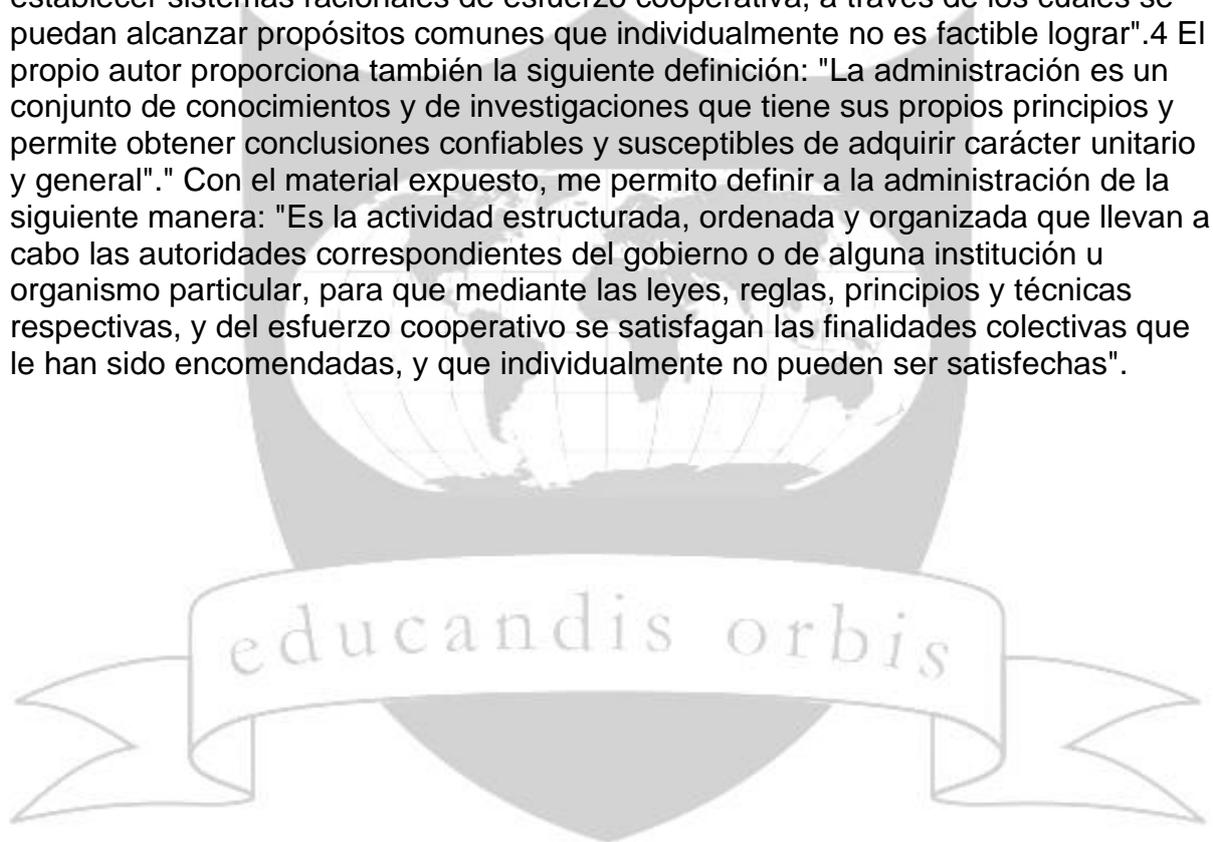
Es la obtención de los máximos resultados con el mínimo de recursos, en términos de eficiencia y eficacia".

Y enseguida manifiestan: "Con los anteriores elementos ¿es posible emitir una definición integral de la administración: "Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad". J

Respecto a la ciencia de la administración pública, Ornar GUERRERO dice: "Laciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado". "Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio y reflexión, aunque es cierto que la improvisación y el olvido han provocado que nuestra disciplina se haya extraviado más de una vez, al grado que algunos piensen que ni tiene pasado, ni su objeto de conocimiento tiene el rigor de una ciencia. Entre aquello que se perdió se encuentran las ciencias camerales o ciencias de la administración del Estado absolutista y de cuyo dramático extravío se llegó a pensar que habían precedido a la economía, no a la ciencia de la administración". "Durante el siglo XIX, la ciencia de la administración volvió a perderse, aunque parcialmente, lo que indujo a ciertas personas a crear "nuevas ciencias de la administración". a principios del siglo XX y a otras más, extraordinariamente ingenuas, a creer en ellas. Fue este el tiempo en que se consagró el gerencialismo y luego los estudios sobre las organizaciones, que supieron acomodarse temporalmente en el hueco dejado por la ciencia de la administración". "Pero en los tiempos actuales las cosas han cambiado y, una vez que la ciencia de la administración ha recuperado su identidad y autenticidad, las modas intelectuales del presente han comenzado a ser desplazadas. Hoy día, los países del mundo vuelven a interesarse en el estudio de la actividad estatal y la ciencia de la administración ocupa de nuevo el sitio que le corresponde".² Es

evidente que desde el siglo XIX hubo tendencias importantes para constituir a la administración como la Ciencia de la Administración, tarea que dio resultados positivos, puesto que la misma, reúne los requisitos para ser considerada como tal, pues tiene un objeto, un fin y métodos propios, que le hacen obtener la calidad de Ciencia. El objeto es la materia que estudia dicha ciencia, es decir, los fenómenos, prácticas, técnicas, esfuerzos que le permiten elaborar sus principios. Su fin está constituido por las reglas o principios que se obtienen mediante el uso de los métodos adecuados, que son los procedimientos por medio de los cuales se conoce y depura el material y se elaboran los principio" correspondientes de esta ciencia. En virtud de la materia u objeto de la Ciencia de la Administración se deduce que es una ciencia social y para probarlo o confirmarlo aclararé que la diferencia esencial entre las ciencias sociales, culturales, normativas, teleológicas, etc. y las ciencias de la naturaleza, causales o fácticas, consiste en que mientras en las primeras el hombre a través de su conducta es protagonista de las mismas, y su hacer y quehacer determinan en muchas ocasiones su contenido, en las ciencias naturales o causales, por el contrario, el hombre solamente se limita a ser un espectador de los fenómenos y de las leyes de la naturaleza, que son fatales e inevitables, por lo cual el ser humano únicamente se limita a observarlas, conocerlas, interpretarlas y aplicarlas o valerse de las mismas para realizar las actividades que, inclusive, pueden tener el carácter de científicas. Las ciencias están clasificadas o separadas en los dos grandes grupos que he mencionado y que los diferentes autores que tratan de las mismas les dan el nombre que ellos estiman conveniente, pero en esencia corresponden a cualquiera de los dos grupos ya citados y también es natural que en las ciencias respectivas se utilicen los métodos idóneos para llegar al conocimiento, bien sea el método racionalista, llamado también deductivo, apriorístico o sintético, o bien, el método empirista conocido también, por su modo de operar, como método analítico o método a posteriori; es decir, para llegar al conocimiento lo hacemos a través de la razón o de la experiencia, pero también puede suceder que lo hagamos por medio de ambas, por lo cual debe afirmarse que los métodos más que excluirse se complementan, y que el uso del método está en razón directa de la ciencia de que se trata, ya que está determinado por la materia u objeto de la misma. Sobre el método de las ciencias sociales, Félix KAUFMANN sostiene que, "las dificultades capitales de los análisis metodológicos de las ciencias sociales tienen su origen en la extraordinaria riqueza de problemas que se cruzan y enredan entre sí. Mientras que en los estudios similares de la lógica, de la matemática y de la física teórica nos encontramos, por lo general, con un número bien limitado de cuestiones y podemos divisar, por lo menos a trechos cortos, el camino a seguir, en las ciencias sociales nos encontramos con el espectáculo confuso de innumerables caminos que se pierden en el infinito".³ En efecto, la problemática de la metodología de las ciencias sociales debe entenderse en razón directa de la importancia de su contenido, que son las relaciones e interrelaciones humanas que están determinadas no solamente por razones de normación, sino también de motivación y que en consecuencia, los puntos de partida para llegar al conocimiento propuesto son variables, pero más cambiantes aun son los recorridos que se tienen que hacer para llegar a los propósitos planteados y que en múltiples ocasiones intervienen factores que dificultan la llegada rectilínea al fin o propósito buscado, pero esta circunstancia no debe causar desilusión o desánimo en la investigación de las ciencias sociales, sino por el contrario representa un reto a la inteligencia humana para tratar de conocer la problemática que determina la conducta de la humanidad, en las distintas sociedades y en las circunstancias

particulares e históricas que se presentan. Las ciencias sociales no pueden proporcionar respuestas precisas y uniformes en todos los casos porque su materia la constituyen acciones, interacciones y actividades humanas en las cuales nunca se da el principio de la fatalidad como sucede en las ciencias naturales o causas es en las cuales las respuestas siempre son las mismas, de manera que al conocer la causa ya se pueden determinar los efectos que ésta producirá y a la inversa, conocidos los efectos se puede indagar, de manera inequívoca, cuales fueron las causas que la produjeron. Por todas las razones expuestas es evidente que la Ciencia de la Administración, es una ciencia social y por lo tanto no es una ciencia exacta, pero sus principios y reglas son firmes y precisas y están enmarcadas en el rigor científico. Respecto a la administración Wilburg JIMÉNEZ CASTRO la define de la siguiente manera "Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativa, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".⁴ El propio autor proporciona también la siguiente definición: "La administración es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general". Con el material expuesto, me permito definir a la administración de la siguiente manera: "Es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas".



LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado. Alejandro CARRILLO CASTRO define a la administración pública como "el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada ".⁶ Es comúnmente aceptado que la Administración Pública se lleva a cabo mediante las actividades que tienen el siguiente contenido: a) Mantener el orden público; b) Satisfacer las necesidades de la población y c) Conducir el desarrollo económico y social, partiendo siempre de la base jurídica de que el acto administrativo se realiza bajo un orden jurídico, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas, y que en un Estado de derecho toda la actividad administrativa está determinada por el principio de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es decir, que todos los actos de la administración pública deben estar señalados por la Ley, puesto que de otra manera serían anticonstitucionales, de ahí que es cuestionable la opinión de quienes sostienen que la realidad de la actividad administrativa avanza más rápidamente que las leyes y que por tanto la primera, puede señalar los derroteros y cambios de las segundas. Tal criterio opera si se trata de hechos y realidades sociales que tipifican conductas que posteriormente estarán comprendidas en las leyes, pero que tal situación no puede aceptarse como válida respecto a la actividad administrativa, considerándola como antecesora del ordenamiento legal. También se considera a la administración pública como un esfuerzo racional del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía, y a la vez, como una disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar/y administrar el patrimonio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la situación financiera del mismo a través del gasto e ingreso público. La administración pública tiene los mismos o semejantes problemas

estructurales y funcionales de una organización privada, aun cuando sus características siempre permitirán diferenciarla de ésta. La administración pública, transforma los insumos en productos y tales son: los recursos humanos, financieros, materiales, políticos, tecnológicos y de poder, mediante el proceso de decisión. Se debe aceptar que a lado de la Ciencia de la Administración Pública existe la Ciencia de la Administración Privada y que ambas tienen características comunes, pero también principios, reglas y objetivos que les distinguen y separan. De lo expuesto se deduce que la Ciencia de la Administración Pública se refiere solamente a la actividad de uno de los órganos del Estado: al ejecutivo o administrativo. La Administración Pública es una ciencia que se va consolidando firmemente pero que siempre estará relacionada estrechamente ligada con la Ciencia Política, y en términos de expresión normal se hablará siempre de la relación existente entre la política y la administración, aceptando la mayoría de autores que la política es la ciencia que se refiere a toda la actividad estatal con sentido deontológico, en tanto que, la Administración Pública se refiere solamente a una parte de la actividad estatal enmarcada fundamentalmente en la prestación de los servicios públicos. Representa la actividad de uno de los órganos originarios del Estado: el ejecutivo, es la concreción de la voluntad del poder político, por lo cual, la administración no puede ni debe considerarse como un fin en sí mismo, sino el medio o instrumento a través del cual, el Estado satisface las necesidades de su población llevando a cabo los servicios públicos que requiere la comunidad y todas las tareas que benefician a la misma y justifiquen su existencia a través de la historia. El Estado realiza una actividad, que es la que el hombre históricamente le ha encomendado, y ella varía, en consecuencia, a través del tiempo, del espacio y de los sistemas políticos, pues mientras en el Estado liberalista clásico la actividad de éste, sobre todo en el aspecto económico, era menor que la del Estado intervencionista y todavía más reducida que la del totalitario, pero se debe reconocer que el Estado neoliberal o liberal de finales del siglo XX tiene una intervención muy importante y variable que está muy por encima de la que tenía el Estado liberal clásico. A la actividad que realiza el Estado se le han dado distintos nombres, tales como: atribuciones, funciones, facultades, cometidos, servicios públicos, prerrogativas, etc. Considero que los nombres correctos para designar a la actividad estatal son: atribución y función, aceptando el significado que ambas le da el Dr. Gabino FRAGA, es decir, a la atribución como el contenido de la actividad del Estado y a la función como la forma en que se realiza esa actividad, sosteniendo que las funciones deben ser consideradas, además, desde el 'punto de vista formal y material, el primero cuando se refiere al órgano que realiza la función y el segundo cuando se atiende al contenido de la misma. El significado de atribución y función expuesto es contrario al expresado por el del Dr. Andrés SERRA ROJAS que se apoya en el criterio de Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO para quienes la atribución representa la forma de la actividad estatal y la función el contenido de la misma. Las funciones tradicionales del Estado

son tres: la legislativa, la 'ejecutiva y la judicial, a las que agregaré la función social del Estado que a partir de la segunda década del siglo XX ha tomado gran auge. A través de estas funciones estatales se realiza toda la actividad del Estado de contenido múltiple y de una riqueza extraordinaria para satisfacer las necesidades de una sociedad permanentemente evolutiva que asigna al Estado nuevas atribuciones. Las denominaciones expresadas no son unánimemente aceptadas por los teóricos de la Política, de la Teoría del Estado, de los del Derecho Administrativo y de la Administración Pública. Así por ejemplo, León DUGUIT y sus seguidores, a la actividad del Estado la identifican con el servicio público. Considero que ésta denominación no es muy afortunada, puesto que no toda la actividad estatal es servicio público y tampoco éste es realizado únicamente por el Estado, ya que también lo pueden llevar a cabo los particulares mediante actos de concesión o autorización, sin embargo, debe reconocerse la importancia del servicio público en la definición de la administración, aunque no siempre se use este nombre. Sobre las funciones del poder público León CORTIÑAS-PELÁEZ dice: "En un intento por superar las confusiones terminológicas tan frecuentes entre los cultivadores de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible, de ciertas nociones capitales. En este sentido séanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público..... "Genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico"... "la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales"... "las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos..... "mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de, cada circunstancia histórica"... "llamamos cometidos esencia

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 9

les a estas tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos". , Todo lo expuesto por el autor citado lo lleva a cabo para tratar de demostrar que el término "cometidos" es el indicado o el adecuado para ser utilizado como el contenido de la actividad de la administración pública desechando los otros términos que han quedado mencionados por los motivos que él

menciona. Sin embargo, considero que la palabra atribuciones del Estado es el indicado porque se refiere al contenido de la múltiple y riquísima actividad estatal enmarcada dentro de las facultades, funciones y atribuciones del órgano ejecutivo o administrativo que tiene como tarea específica y fundamental la de llevar a cabo la función administrativa no solamente considerada desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material y que comprende a todas las actividades que los autores en cita llaman cometidos, pero que en nada cambian el contenido de la actividad administrativa formal y materialmente hablando, que representa el contenido-del órgano llamado administración pública. Como ya quedó expuesto entre la Política y la Administración Pública existe un vínculo indisoluble, puesto que la primera proporciona los principios fundamentales sobre los cuales se llevan a cabo las actividades de la segunda, pues dentro del proceso político se discuten los objetivos y se establecen las prioridades de esas actividades, atendiendo los criterios derivados de la ideología, de la importancia de las necesidades y de los recursos con que se cuentan para realizar a través de la administración los proyectos determinados por la política. Respecto al político, que es la persona que crea, sistematiza, interpreta y expresa la política, el Licenciado Jesús REYES HEROLÉS, manifestó en diferentes ocasiones, en discursos, conferencias o coloquios que: "Es el político quien con su saber, con su experiencia, en su arte o en su ciencia si se quiere, le puede decir al técnico lo que es posible realizar y lo que no es posible; las resistencias que hay que vencer para una modificación o transformación; cuando avanzar y cuando detenerse; los riesgos de la inmovilidad y del avance. Es el político quien explica a las colectividades cómo, cuándo y en qué forma satisfacer sus necesidades, como sortear peligros y asechanzas, como adoptar medidas que pueden ser contraproducentes a lo que con ella se busca. La profesión del político es la sensibilidad para pulsar lo que una colectividad quiere y lo que uno quiere; para armonizar intereses total y fragmentariamente contrapuestos, cuando las consecuencias de su choque se pueden traducir en perturbación, transtorno, retroceso; es el político profesional al quien con la cabeza y el carácter ayuda a las colectividades a moldear las duras y resistentes realidades. Por ser así, es lo que la existencia de una clase política es factor decisivo para la estabilidad y el progreso de los pueblos." y agrega: "Hagamos más, mucha más política; hagamos mejor política". "Si logramos que triunfe la fuerza de la política sobre la política de la fuerza, habremos conseguido una victoria para México". El Administrador Público es la persona que lleva a cabo los proyectos y programas, planes y esquemas señalados por el político, o para decirlo en forma impersonal y con intenciones de incursionar en el campo científico, la Ciencia Política formula los proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales, en tanto que la Ciencia de la Administración Pública lleva a cabo las actividades, jurídicas, intelectuales y materiales que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad. En México se da el caso de que el político y el

administrador están representados por la misma persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es al mismo tiempo Jefe del Estado y del Gobierno y que como tal es el que realiza las actividades políticas más importantes de la Federación y al mismo tiempo en su calidad de titular del órgano Ejecutivo de la Unión, es el Jefe o Titular de la Administración Pública Federal, coincidencia que evita problemas por la disputa de poder. Lo mismo puede afirmarse de los Gobernadores de los Estados de la Federación que encarnan al mismo tiempo los papeles más elevados de la política y de la administración de sus entidades federadas. Respecto a los Municipios corresponde a los Ayuntamientos llevar a cabo las actividades políticas de los mismos, en tanto que el Presidente Municipal, es el ejecutor de los acuerdos de éstos, el Administrador Municipal por excelencia, aun cuando debe reconocerse que en varias ocasiones realiza actividades de índole política. Se afirma que en nuestro país de 1821 a 1854 se vivió en la etapa de mucha política y poca administración, de 1854 a 1874 en la época de la definición política y administrativa y de 1876 a 1910 se vivió con el criterio de mucha administración y poca política. Debe concluirse en este aspecto en el sentido de que la política determina y señala los derroteros y caminos por los que debe marchar la Administración Pública.

En virtud del contenido de la teoría de la Administración Pública, para la misma la siguiente definición, considerando que ésta responde a las exigencias de la lógica: La Teoría de la Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propio se de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por la Ciencia Política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultarles que la ley le otorga a los órganos que la realizan.

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

A lado de la administración pública existe la administración privada, y si bien es cierto que la primera se ha constituido por méritos propios en un largo proceso histórico como Ciencia de la Administración Pública, cuyo contenido está determinado por la actividad de uno de los órganos fundamentales del Estado: el ejecutivo o administrativo, también es cierto que la Administración Privada se ha formado como ciencia, teniendo sus principios y reglas, así como, objeto, fin y métodos propios.

Es evidente que la Ciencia de la Administración Pública se ha visto enriquecida con el pensamiento de teóricos de la Política, del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración Pública, pero también la administración privada lo ha hecho, aunque en menor grado que la administración pública, lo que resulta comprensible puesto que la primera abarca una parte importantísima de la actividad estatal, aun cuando debe reconocerse la existencia de una enorme cantidad de libros relativos al estudio de algún aspecto concreto de la administración privada.

La Administración Privada está íntimamente vinculada con la administración pública, puesto que ésta siempre podrá cumplir con sus atribuciones, facultades o cometidos mediante el caudal de recursos, fundamentalmente económicos que solamente puede obtener de los particulares e innegablemente se puede afirmar que los más importantes y poderosos contribuyentes al ingreso o erario estatal, son algunos particulares, las empresas, organismos, etc., es decir, personas físicas y morales que realizan o intervienen en los distintos aspectos de la administración privada, por lo que debe aceptarse que una excelente administración privada enriquece a la administración pública, pues sería imposible concebir a ésta rica, vigorosa y próspera al lado de una administración privada carente de iniciativa, de recursos y solvencia moral, técnica, científica y económica. Por lo expuesto en los párrafos que anteceden se tratará en algunas partes de este libro varios temas que atañen fundamentalmente a la administración privada, pero considero que deben estudiarse por las relaciones e importancia que tienen, en el campo de la ciencia de la administración pública, y que en muchas ocasiones se derivan de ésta.

Respecto a la Administración Privada, también es una ciencia social que respetar al orden constitucional, pero sus reglas y principios no tienen la inflexibilidad de los de la administración pública, ya que varían en periodos mucho más cortos, obedeciendo a las circunstancias que le impone la mercadotecnia, pero aun así su estructura y organización es importante para el logro idóneo de sus cometidos.

Aun cuando considero que es difícil dar una definición de la Teoría de la Administración Privada que cumpla en plenitud con los requisitos de la lógica, formulo la siguiente:

Es una ciencia social que en ocasiones se auxilia de conocimientos técnicos, y cumpliendo con el orden constitucional y reglamentario que del mismo se deriva, forma sus principios, reglas y normas a efecto de aprovechar el esfuerzo cooperativo y coherente del personal humano, recursos materiales y científicos para lograr que con el mismo se incremente la productividad y la producción de una empresa que labora bienes para la satisfacción de las necesidades colectivas, con carácter especulativo.



LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y SU RELACIÓN CON OTRAS DISCIPLINAS

Es natural reconocer que la Ciencia de la Administración Pública tenga relaciones con varias ramas del Derecho, fundamentalmente con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, pues la administración tiene su origen en la Constitución, que en este aspecto crea y estructura el ser del Estado, del cual el órgano administrativo y consecuentemente, la administración pública es una parte importante, señalando las formas en que debe realizarse, así como su naturaleza; en tanto que el derecho administrativo señala los cauces y las condiciones en que se realiza la administración pública; ésta también tiene relación con casi todas las ciencias sociales, de las cuales debe aprovechar sus principios, que ha elaborado en forma autónoma, respetando tales reglas y principios sin que la validez de los mismos sea materia de discusión en la ciencia de la administración pública, puesto que solamente puede aprovechar los principios y reglas de otras ciencias para aplicarlos, de la misma manera que las otras ciencias sociales pueden utilizar los principios de la Ciencia de la Administración Pública, que se relaciona también con las técnicas que le auxilian. En los siguientes incisos se mencionarán las relaciones de la Ciencia de la Administración con el Derecho, las Ciencias y las Técnicas auxiliares:

a) La Ciencia de la Administración Pública tiene íntima relación con varias ramas del Derecho, como el constitucional, al cual está supeditada y nunca debe contravenir, puesto que la Constitución y el Derecho constitucional determinan la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del Estado, lo que significa la determinación de las atribuciones y funciones del órgano que lleva a cabo la Administración Pública.

Especial importancia tiene la relación que existe entre la ciencia de la administración pública y el Derecho Administrativo, tanto en su tronco original, como en sus distintas ramas especializadas. En efecto, las tareas y encomiendas concretas de la administración pública no pueden contravenir las disposiciones del derecho administrativo, puesto que siempre deben estar fundadas en éstas y en realidad solamente desarrollan el contenido de la función administrativa, concretándola en los casos particulares que las propias leyes determinan. En menor escala la administración pública tiene relación con otras ramas del derecho, pero en todos los casos su relación es importante, pues la administración pública siempre está sujeta a varias ramas del Derecho, como el fiscal, el laboral, el mercantil, el financiero y otros, y por supuesto tal relación existe entre la administración privada y las ramas del Derecho citadas. Nunca debe olvidarse que la administración pública, en un Estado de derecho jamás puede estar alejada del derecho administrativo, pues éste

representa el aspecto normativo de la misma que le sujeta y determina de manera ineludible y permanente. Es cierto que dos de los teóricos más importantes de la ciencia o la teoría de la administración: Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia y Lorenzo VaN STEIN en Alemania, y el seguidor inmediato de su pensamiento, especialmente del primero, Francisco Javier DE BURGOS, en España, en su afán de fundar los principios y naturaleza de lo que hoy conoce no como la ciencia de la administración pública y de constituir la como una ciencia autónoma con características especiales y perfectamente definidas, en cierto modo se olvidaron del aspecto normativo de la misma, es decir, del Derecho Administrativo, o lo pasaron a segundo término. Corresponde a otros autores tipificar y descubrir al Derecho Administrativo señalando la importancia que tiene en la realización de la actividad del Estado relativa a la administración pública. Así por ejemplo, como ya quedó expuesto y se repetirá, en Francia, es LAFERRIERE, Presidente del Consejo de Estado Francés, el precursor más importante del Derecho Administrativo, en tanto que su fundador y padre del mismo es León DUGUIT, al que le siguen Gastón JEZE, BONNARD, etc. En Alemania hacen hincapié en la importancia del Derecho Administrativo: Roberto VON MOHL, Gaspar BLUNTSCHLI y Otto MAYER. En Italia, en realidad no hubo tratadistas de talla universal que abordaran el pensamiento de la ciencia de la administración pública o del Derecho Administrativo, sin embargo, es evidente que el esfuerzo de los teóricos de la administración pública y del derecho administrativo se caracterizan por tratar de establecer un límite preciso entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, de ello son pruebas evidentes el pensamiento de Artillo BRUNIALTI, Giovanni MANNA, G.PÉRSICO, Lorenzo MEUCCI, Lorenzo ZAMARANO, Luis MIRAGLIA, V. ORLANDO, SASBATINI, Antonio LONGO, Carlo FERRARIS, aunque éste se mostró decididamente partidario de establecer la primacía de la ciencia de la administración sobre el derecho administrativo, observándose en el pensamiento de los autores mencionados una tendencia evidente para establecer la diferencia entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo y en la mayoría de los casos dándole a cada una de ellas la importancia que tienen.

b) La Administración Pública tiene íntima relación con la Ciencia Política. En efecto, como ya ha quedado expuesto la administración pública materializa y concreta los proyectos que plantea la Ciencia Política, pues es evidente que antes de la Administración Pública está la Ciencia Política que le determina y programa, lo que demuestra el vínculo indisoluble que existe entre la Administración Pública y la Ciencia Política, y que se tratará en un pequeño apartado de este capítulo, por la importancia que tiene. c) La relación entre la Administración Pública y la Sociología es de capital importancia, puesto que siendo ésta, la madre de las ciencias sociales, estudia al hombre en todos sus aspectos de relación e interacción con sus semejantes, como base y fundamento de sus reglas o principios, y a través de la administración pública se llevan a cabo todas las actividades con la finalidad de satisfacer las necesidades de la

sociedad, y consecuentemente de los seres humanos que la forman, individual y colectivamente, realizando los servicios y cometidos para que éstas tareas respondan de manera idónea a los requerimientos de una sociedad, en permanente evolución.

d) La Administración Pública tiene una íntima relación con la Economía, que es una de las ciencias sociales más importantes. Esta relación se deriva del hecho que para realizar las actividades, atribuciones, tareas o encomiendas de la administración pública es menester tener conocimiento preciso de todos y cada uno de los recursos con que cuenta la misma, especialmente los de índole económico para objetivar sus actividades. De lo expuesto deriva la importancia que tiene la Ley de Ingresos llamada comúnmente presupuesto de ingresos. En la Administración Pública tiene importancia, en forma especial, el presupuesto de egresos del ejecutivo para realizar el contenido de la administración pública centralizada y la paraestatal, ya que estas tareas y encomiendas solamente pueden llevarse a cabo si se cuenta con los recursos financieros necesarios para la realización de las tareas específicas que conciernen a la administración pública, que siempre están determinados en la Ley o presupuesto de ingresos.

e) La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con la Psicología, ya que ésta estudia los fenómenos de la mente humana, su comportamiento y los motivos que la determinan. La Psicología facilita el conocimiento y alcance de las relaciones humanas y proporciona la posibilidad de hacer una mejor selección de las personas que intervienen en la administración tanto pública como privada.

f) La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con la Antropología, pues a través de ésta obtiene importantes conocimientos sobre el comportamiento humano, individual y colectivo, ya que en este último los intereses del grupo determinan el comportamiento del hombre en el trabajo.

g) La Ciencia de la Administración Pública se relaciona así mismo con las ciencias exactas como la Matemática, pues es indispensable que en ella se aplique constantemente la proporción numérica en todos sus aspectos.

h) La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con disciplinas técnicas que le proporcionan los medios adecuados para su realización y mejor aprovechamiento de sus recursos, tales como la Ingeniería Industrial, la Contabilidad, la Cibernética, que en la actualidad, y a partir de la década de los setenta de este siglo, le ha proporcionado una gran información y control no solamente a través de la computación sino, además, por medio de la administración de sistemas y de la internet.

i) La Ciencia de la Administración Pública y su relación con la Ecología. Su vínculo es evidente e indisoluble y el desarrollo del equilibrio ecológico es tan importante que en las últimas décadas del siglo XX, todos, o casi todos los Estados del mundo han formulado la legislación correspondiente para lograr un equilibrio ecológico y un desarrollo sustentable, que permitan a la especie humana superar la problemática de sus

equivocaciones y errores y combatir los efectos negativos de la civilización contemporánea, cuyo progreso industrial, vehicular, etc. ha motivado en la mayoría de los países un deterioro ecológico, que en México ya se presenta en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal que debe obligar a su preciso y exacto cumplimiento, no solamente de parte de los gobernantes sino también de los gobernados para evitar la contaminación del agua, de la tierra y de la atmósfera, para evitar los riesgos ecológicos y por el contrario procurar en todos los aspectos la protección ambiental. De aquí que inclusive se hable con propiedad de un Derecho Ecológico y una Administración Ecológica, que tiene como contenido la protección del medio ambiente, evitando el deterioro de éste y se auspicie un desarrollo sustentable y la protección de los ecosistemas.

Es evidente que entre la ciencia política y la administración pública existe una relación de vital importancia para el campo de ambas y al efecto recuérdese que Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia, en sus obras "Principios de administración pública" y "Compendio de los principios de administración"; y, Lorenzo VON STEIN en Alemania, en sus obras "La teoría de la administración", "Manual de teoría de la administración y derecho administrativo" y "La ciencia de la administración pública", tuvieron especial cuidado de señalar la relación que existe entre la ciencia política y la ciencia de la administración pública y debe tomarse en consideración que estos tratadistas tienen una gran importancia en la divulgación del pensamiento de la administración pública, pues mientras BONNIN influye preponderantemente sobre Francisco Javier DE BURGOS Y en consecuencia sobre el pensamiento de la materia en los países de habla hispana, aun cuando también se afirma la influencia de Lorenzo VON STEIN sobre BURGOS a través de BONNIN; en cambio la influencia de Lorenzo VON STEIN se ejerce fundamentalmente en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica. Los dos autores citados expresan que la administración pública representa la actividad del Estado, aun cuando considero que de manera correcta debían decir que representaban la acción de parte de la actividad del Estado llevada a cabo por el titular del ejecutivo y sus órganos secundarios, pues de otra manera se tomaría la especie por el género, ya que la actividad del Estado no se manifiesta solamente a través de la administración pública, sino también de actos legislativos y de jurisdicción; sin embargo, debe tomarse en consideración que la acción o actividad del Estado como sinónimo de administración pública fue expuesta en forma genérica antes o al inicio del siglo XIX, ya mediados del mismo, de acuerdo con la época de la publicación de las obras más importantes ya citadas de estos autores. En páginas anteriores quedó expuesto que entre la política y la administración existe una relación indisoluble, ya que la primera proporciona los principios o reglas fundamentales en virtud de las cuales se desarrollan las actividades de la segunda considerando que la ciencia política señala los objetivos, formula los proyectos, crea los esquemas y perfila los principios fundamentales, como resultante de la concreción de los anhelos y propósitos sociales que

debe concretar la administración pública, y señalamos también la diferencia que existe entre el político y el administrador público. Por la actitud de aquellos políticos que la denigran y hacen politiquería, la política ha sido cuestionada, incomprensida y menospreciada, olvidando su altísimo valor que tiene como ciencia que proporciona a la administración pública todos los elementos ideales tomados de la realidad para lograr el bienestar de la comunidad para hacer efectivo el pensamiento de Herman HELLER, para quien la política es el arte de transformar las aspiraciones sociales en normas jurídicas, de aquí, que como tal indaga en la realidad de la sociedad, cuales son sus creencias, sus necesidades y requerimientos para proporcionar las soluciones adecuadas para que la sociedad, a través del Estado y en el cumplimiento de los fines que históricamente el hombre le asigna logre satisfacciones de las necesidades sociales.



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

2.1. CORRIENTES CLÁSICAS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

Como ya quedó expuesto los antecedentes de la administración pública tienen su origen en tiempos remotos de la humanidad y para los países occidentales se encuentran en la cuna de nuestra civilización: Grecia y Roma, por lo cual trataré de una manera muy breve el aspecto del pensamiento de los filósofos y politólogos que de alguna manera, aun cuando sea indirectamente, se refieren a la administración pública.

2.2. GRECIA

A) Sócrates

El pensamiento de SÓCRATES, PLATÓN Y ARISTÓTELES tiene importantes aspectos que incumben a la Administración Pública, así el primero de ellos al estar detenido para cumplir la condena de beber la cicuta, dictada por el jurado que le sentenció, al escuchar a su discípulo CRITÓN, quien le proponía evadir la acción de la justicia, manifestándole que él podía lograr que fuerajuzgado nuevamente y obtener una sentencia favorable, o bien, podían huir al Asia Menor en donde su discípulo tenía propiedades en las cuales podían vivir, SÓCRATES le contestó, que él debía cumplir con las leyes del Estado y con la sentencia que le había condenado, pues como buen ciudadano, sabía que el Estado había educado a sus padres y a él mismo, realizando muchas tareas que son de orden administrativo en su beneficio, y que de la misma manera lo haría por sus hijos. Lo expuesto por SÓCRATES pone en evidencia que las atribuciones que el Estado realizaba, eran fundamentalmente de contenido administrativo, y por tanto, inherentes a la administración pública, pues a través de ellas el Estado realizaba el servicio de educación y muchos otros cometidos de índole administrativo.

B) Platón

El pensamiento de PLATÓN, expuesto en sus obras "La República", "El Político" y "Las Leyes", siendo esencialmente idealista, y pretendiendo buscar la formación del Estado ideal, pone, sin embargo, en evidencia que también para este filósofo las tareas o varios de los cometidos realizados por el Estado, corresponden a la función administrativa, que es la atribución genérica que se desempeña a través de la administración pública, asignando al Estado, al igual que su maestro, como su fin esencial, el de la educación que se realiza como actividad administrativa,

agregando el de la justicia que se deriva del cumplimiento de las funciones que cada clase social tiene encomendada.

C) Aristóteles

Es el más grande pensador político de Grecia cuya doctrina aun en nuestros días es indispensable tener presente por los teóricos de la política, del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración Pública, en varios de los aspectos de la misma que corresponden a la función administrativa en calidad de funciones, facultades o cometidos, y consecuentemente, a la Ciencia de la Administración Pública, baste recordar que él es el padre del Constitucionalismo, por haber descubierto en la realidad social griega, la existencia de tres actividades realizadas por el Estado: la de legislar o hacer leyes que se llevaba a cabo a través de las asambleas, la consistente en realizar actividades concretas para satisfacer las necesidades colectivas de la población, de la polis-griega al frente de las cuales colocó a la tarea educativa pero agregando que a lado de ésta el Estado realizaba distintas actividades para darle a la población servicios de agua, de seguridad, de comunicaciones y distintas actividades indispensables para el bienestar de la comunidad, que son el contenido

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 19

de la función administrativa y consecuentemente de la Ciencia de la Administración Pública. Al descubrir, más no crear, la división de funciones estatales a la que se le conoció con el nombre de " Teoría de la División de Poderes. Aristóteles tiene un lugar especial en el campo de la Ciencia de la Administración Pública, pues debe considerarse que ésta tuvo su origen en el surgimiento o descubrimiento de lo que se conoció como sistema de División de Poderes y con la delimitación y tipificación de las facultades de cada uno de ellos, consecuentemente, las del Poder Ejecutivo que tiene como encomienda la realización de la administración pública. Considero que todo proyecto relacionado con la actividad estatal no puede olvidar el pensamiento aristotélico y la Ciencia de la Administración Pública, no es ninguna excepción. Debe recordarse que "La Política ", es el libro más importante de ARISTÓTELES en la materia, sin menoscabo de los demás y es la primera obra clásica de la literatura política de occidente, amén de que para el estudio de la ciencia política y de la teoría de la administración pública tiene importancia especial "La Constitución de los Atenienses", que es la parte conocida, de su tarea de investigación sobre la realidad política griega. Con excepción de Esparta, que siempre tuvo un gobierno aristocrático, se advierte en Grecia, en distintos momentos de su historia, la existencia de la monarquía, la aristocracia, la tiranía y la democracia. . En la época de la monarquía la actividad administrativa fue muy escasa. Durante la época aristocrática el Aereópago tenía las funciones de carácter legislativo, en tanto que el Arconte tenía de carácter ejecutivo o administrativo. En la época de la tiranía las actividades administrativas tenían poca importancia. Aun cuando sus tres más importantes pensadores políticos griegos no fueron

partidarios de la democracia electiva; en cambio la realidad política griega sí presenta características democráticas, especialmente durante el reinado de Pericles. En el régimen democrático la eclesia, que era una asamblea popular en la que participaban en forma directa todos los ciudadanos, sin que existiera lo que hoy conocemos como la figura de la representación. También era importante la participación del consejo de quinientos miembros llamados Bulé y de los cincuenta conocidos como Demos. El pefisma determinaba la obligación del funcionario de ajustarse a la ley. Lo importante para la administración pública estaba determinada por la existencia de los tres arcontes. El primero de ellos llamado Arconte Polemarco, encargado de los asuntos de la guerra, el segundo nombrado Arconte Epónimo, que ejercía las funciones propiamente administrativas y el tercero conocido como Arconte Religioso. Las actividades que hoy conocemos como administración de justicia era competencia de la heliaia, compuesta de tribunales populares.

20 MIGUEL CALINDO CAMACI-IO

En la oración fúnebre que Pericles pronunció en memoria de los griegos que murieron en la Guerra del Peloponeso, sintetiza claramente los aspectos democráticos de la política y de la administración pública griega.

2.3. ROMA

Roma no tuvo el privilegio de contar con grandes politólogos como Grecia, a pesar de que POLIBIO, griego emigrado a Roma, SÉNECA y Marco Tulio CICERÓN tienen importante significación en el campo de la historia de la Filosofía, la Política y de la Ciencia del Derecho. El primero al escribir su obra sobre la historia de Roma, el segundo al introducir a ésta al estoicismo y participar en la administración pública como preceptor de Nerón y el tercero compendiando el pensamiento político y jurídico de Roma, sin olvidar su formación filosófica. Corresponde precisamente a Marco Tulio CICERÓN el mérito de formular la síntesis del derecho conocido en su tiempo, caracterizando y tipificando con precisión al Derecho Natural, al Derecho Civil y al Derecho de Gentes en su obra de "De Legibus", en tanto que su pensamiento político está magistralmente expuesto en su libro "De República". Si bien es cierto que Roma careció de pensadores políticos originales, con la salvedad expuesta, en cambio tuvo una gran práctica política, en la que sin lugar a dudas se realizaron actividades correspondientes a lo que hoy conocemos como Ciencia de la Administración Pública. Su máxima expresión política estuvo representada durante la época republicana y la del imperio, sin olvidar que también se practicó la monarquía y la autocracia militar. En la época de la República, cuyo máximo exponente y defensor es precisamente Marco Tulio CICERÓN, surgieron figuras jurídico-políticas que aun en nuestros días tienen importancia en el Estado contemporáneo, tales como los tribunos de la plebe, que son antecedentes de los representantes populares, y las tareas y encomiendas realizadas por el gobierno republicano en beneficio de la comunidad romana, pues precisamente el nombre de República deriva de rex pública que quiere decir, de la cosa pública que tenía como

finalidad la satisfacción de las necesidades de la comunidad. A la caída de la República, con el advenimiento del Imperio, que siempre temió y presintió CICERÓN, llegó la grandeza de los romanos, engendrando al propio tiempo su decadencia, puesto que, sus afanes imperialistas le llevaron a la realización de conquistas en donde ampliaron sus dominios. También durante el Imperio iniciado con la ascensión de Julio César como primer emperador romano, en su calidad de ejecutivo del mismo, se realizaban importantes tareas correspondientes a su cargo y que hoy son materia y competencia del órgano administrativo.

2.4. FRANCIA

A) Características del pensamiento administrativo francés

Francia es uno de los países en los que sin lugar a dudas se ha trabajado para establecer los principios de la administración pública. Es evidente que la Revolución Francesa ofreció al mundo las posibilidades de establecer nuevas formas de organización política y administrativa, terminando no solamente con el poder de las monarquías absolutistas, sino edificando sobre sus viejas teorías, nuevas formas de organización administrativa, aun cuando estaban fundadas en los principios de la centralización y tenían como origen el pensamiento y acción de las ciencias camerales del absolutismo. Sin embargo, en todo caso, siempre debe tenerse presente que la Revolución Inglesa había terminado, cien años antes, con el absolutismo inglés estableciendo y reimplantando definitivamente el sistema parlamentario que en la práctica política, marcó el inicio de la división de poderes. El pensamiento administrativo francés puede expresarse a través de las siguientes etapas: 1ª. El pensamiento administrativo del absolutismo, que tenía como denominador común a las ciencias camerales y por supuesto a la ciencia de la policía como una parte importante de las mismas. 2ª. El pensamiento de Carlos DE SECONDAT, Barón de MONTESQUIEU, en cuya obra "El Espíritu de las Leyes" publicada en 1748, que en su capítulo relativo a la Constitución de Inglaterra, aborda lo relacionado con la División de Poderes, siendo parte muy importante de ellos, el ejecutivo, que es el que realiza la administración pública. 3ª. El pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo TURGOT, que siendo exponente del absolutismo del antiguo régimen, anterior a la Revolución Francesa, debe ser considerado, sin embargo, como reformador del mismo, no tanto en la teoría, sino en la práctica que llevó a cabo como intendente de Limoges, como titular de la Cartera de Marinay Contralor General de las Finanzas de la Francia absolutista. 4ª. Surgimiento del pensamiento administrativo francés, como producto de la Revolución Francesa, expresado a través de la obra de Carlos Juan Bautista BONNIN, cuya primera edición data de 1808, la segunda de 1809 y la tercera de 1812, denominada "Principios de la administración pública" que desafortunadamente fue menos conocida en Francia que en los pueblos de habla española. 5ª. El proyecto del Código Administrativo francés e!

aborado por BONNIN en 1809 y cuya tendencia siguieron José María DE GERANDO, Luis Antonio MACAREL y CORMENIN viviendo los tres a mediados del siglo XIX. El criterio de Gastón JEZE difiere de la opinión de estos autores, pues sostiene que el origen del derecho administrativo en Francia,

corresponde a LAFERRIERE en su calidad de Presidente del Consejo de Estado francés, y que se considera a Léon DUCUIT como el padre del Derecho Administrativo francés, al que secundan, el propio Gastón JEZE, BONNARD y otros, por lo cual los autores citados solamente pueden ser considerados como precursores del Derecho Administrativo francés pero no sus fundadores, como se ha pretendido sostener. Sin duda alguna los estudios de la administración pública no pueden desligarse en Francia ni en ningún otro país de las normas y principios del derecho administrativo, que es la rama del derecho público que conduce y encausa a toda la actividad de la administración pública. 6ª. El pensamiento político administrativo de Alexis DE TOCQUEVILLE expuesto en dos de sus más importantes obras "La Democracia en América" y "El antiguo régimen. Y la revolución" y algunos documentos que presentó respecto al cumplimiento de comisiones que le fueron conferidas, en su calidad de diputado de la Asamblea Legislativa, entre ellas las conocidas con los nombres de "La Presentación de Macarel" y el Informe presentado a la Cámara de Diputados a nombre de la comisión encargada de revisar los créditos extraordinarios solicitados por Argelia. 7ª. La tendencia de la administración pública francesa contemporánea expresada por Georges LANGROD, que hace un estudio de "La ciencia de la administración pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica estado actual" y el "Tratado de ciencia administrativa". Este autor sostiene que el hecho administrativo es identificable por los seis factores que él menciona, mismos que tienen punto de coincidencia con el pensamiento de BONNIN, y que son los siguientes: Factor organizador, Factor estabilizador, Factor racional, Factor de organización, Factor finalista, Factor centrípeto. Para LANGROD la ciencia de la administración reclama su autonomía, a que tiene un objeto propio que le permite ser una verdadera ciencia.

B) Las ciencias camerales

Aun cuando Albion SMALL ha considerado a las ciencias camerales como un capítulo perdido de las ciencias sociales, sin embargo, tienen alguna importancia en el campo de la administración pública, pero fundamentalmente como antecedentes de la misma. Se acepta que el nombre de Camera durante la Edad media era considerada el lugar en el cual se guardaban los ingresos del reino, o bien, el lugar donde los ingresos eran conservados, posteriormente al incrementarse la necesidad de la actividad financiera, el ingreso dejó de ser un fin en sí mismo. El cameralismo al que también se le llamó cameralia puede ser considerado como la base del pensamiento del Estado absolutista. Se afirma que el

primer libro de texto cameralista es el escrito por Pedro Simón GASSER en 1729, conocido con el nombre de "Introducción a las Ciencias Económica, Política y Cameral".

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 23

Las ciencias camerales han tenido algún cambio o evolución a través de la historia, pues en una época se consideró que comprendían los temas de la policía, del comercio y de las finanzas. Respecto a la evolución de las ciencias camerales Ornar GUERRERO OROZCO la expresa de la siguiente manera:

"PRIMERO: que en Francia, en 1705, Nicolás DELAMARE en su Tratado de la policía había formulado los elementos fundamentales de nuestra materia; pero que fue en Prusia, entre 1755 y 1756, que Juan Enrique VON JUSTI elaboró en su Economía de Estado y sus Principios de ciencia de la policía, los principios científicos de las ciencias camerales...". "SECUNDO: las ciencias camerales son históricas, corresponden a una forma de Estado específica, el absolutista, de modo que al desaparecer su objeto de estudio desaparecen ellas mismas... ". "TERCERO: lo anterior explica porqué el Estado constitucional aún recibiendo contribuciones del pasado, reclama para sí una nueva disciplina: la ciencia de la administración... ". "Existe una relación directa entre las reformas administrativas absolutistas en Francia, España y Alemania, y el nacimiento de la ciencia de la administración". "En Francia, la reforma administrativa es ejecutada por TURGOT algunos años antes de que estallara la Revolución. Ocurrió antes de esa gran explosión social. Javier DE BURGOS la concibió en 1826 para España y la ejecutó en 1833-34, luego de alternancias en el poder entre liberales y conservadores. El Barón VaN STEIN la hizo en Prusia luego de la catastrófica derrota en Jena en 1806. Los tiempos y las finalidades nacionales varían, pero el propósito último, conservar al Estado absolutista, es el mismo".

Más es preciso hacer hincapié en que la reforma administrativa y la ciencia de la administración es producto del pensamiento de Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia y de Lorenzo VaN STEIN en Alemania, y que Francisco Javier DE BURGOS se inspiró directamente en el primero e indirectamente en el segundo para formular su proyecto de reforma administrativa en España. Es indebido afirmar que la Ciencia de la Administración sea una ciencia que estudia al Estado, puesto que solamente tiene como materia a la actividad realizada por el órgano ejecutivo o administrativo del mismo, por lo cual es falso, por erróneo, equiparar a la Ciencia de la Administración Pública con la Ciencia de la Teoría del Estado, ya que ésta como tal, tiene un objeto, un fin y un método propios; mucho más amplio y rico en contenido que los de la Ciencia de la Administración Pública.

C) Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755)

Carlos Luis DE SECONDAT, Barón de MONTESQUIEU tiene una importancia extraordinaria en el campo de la Ciencia de la Administración Pública, no solamente de Francia, su país natal, sino de todos los países occidentales. En efecto, en su obra "Del Espíritu de las Leyes" publicada en 1748, producto del estudio y conocimiento de la realidad política inglesa determinada por la revolución de 1688 de este país y del pensamiento político de John LOCKE, concreta en la misma, el sistema conocido como de división de poderes, que tantos y gratuitos enemigos le ha provocado, pues aun en nuestros días no existe congreso, simposium o convención de politólogos o tratadistas de derecho constitucional en donde no se le ataque, sosteniendo que la doctrina es obsoleta y no corresponde a la realidad que estudió. Lo cierto es que la división de poderes, convertida en división de órganos o de funciones sigue teniendo actualidad, a pesar de esos ataques. El concibió a la división de poderes como un sistema de frenos y balanzas, es decir como de frenos y contrapesos, en virtud de la cual al determinarse la competencia de cada uno de los poderes, éstos se limitaban entre sí en beneficio directo de los gobernados, garantizándoles su derecho de libertad. Al abordar en su obra citada, el tema, De la Constitución de Inglaterra en donde trata lo relacionado con la división de poderes dice: "En cada Estado hay tres clases de poderes: la potestad legislativa; la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes; y la potestad ejecutiva de las que dependen del derecho civil". "Por la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por algún tiempo o para siempre, y enmienda o abroga las leyes hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra envía y recibe embajadores, establece la seguridad, precave las invasiones. Por la tercera, castiga los delitos, o juzga los litigios de los particulares. Llamaremos a esta última la potestad judicial y a la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado". "La libertad política de un ciudadano es aquella tranquilidad de ánimo que dimana de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para tener esta libertad, es menester que el gobierno sea tal que ningún ciudadano tenga que temer de otro". "Cuando la potestad legislativa está reunida a la ejecutiva en una misma persona o cuerpo de magistratura, entonces no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente". "Tampoco hay libertad, si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y de la ejecutiva. Si estuviese anexa a la potestad legislativa, sería arbitraria la facultad de disponer de la vida y de la libertad de los ciudadanos, puesto que el juez sería legislador. Si estuviese unida a la potestad ejecutiva podría el Juez tener la fuerza de un opresor".

Es innegable la importancia que tiene MONTESQUIEU en la Ciencia de la Administración Pública, puesto que su obra fue determinante para considerar, desde entonces, que el poder u órgano ejecutivo y solo él podía realizar los actos inherentes a la administración pública y de ello se deriva la influencia que tuvo en la Revolución Francesa, que como es sabido es la fuente de donde emanó, con amplia divulgación, un nuevo sistema de organización política y administrativa.

D) Anne Roberto Jacobo Turgot (1727-1781)

Anne Roberto Jacobo TURGOT es considerado como uno de los grandes reformadores de la administración del Estado absolutista, exponente de la burocracia francesa del antiguo régimen. Desempeñó el cargo de intendente de Limoges, en donde llevó a cabo con profesionalismo, responsabilidad y celo tal cargo, de 1761 a 1774, posteriormente ocupó la titularidad de la cartera de Marina por su gran capacidad fue nombrado Contralor General de Finanzas en la Francia absolutista, que tenía competencia en el ramo hacendario, pero también sobre obras públicas y comercio, por lo que se le considera como uno de los grandes ministros de todos los tiempos, a pesar de que solamente duró en tal cargo veinte meses, pero con una influencia permanente, como servidor del Estado absolutista y administrador público, edificador de las bases de la administración pública francesa moderna. Alexis DE TOCQUEVILLE en su obra "El antiguo régimen y la revolución" exalta la figura del Intendente considerando a TURGOT como el prototipo del arte administrativo y de la igualdad que la aumenta y la perfecciona. Su labor como titular de la Cartera de Marina le permite establecer el puente, fundado en el prestigio logrado como intendente para acceder al cargo de Contralor General de Finanzas el 28 de septiembre de 1774. Como Contralor tenía como jurisdicción a toda la geografía de Francia y es aquí en donde pone en práctica la sabiduría adquirida. Sabiendo de la importancia de los intendentes les encomienda tareas importantes que son la base de las reformas que iniciará; con él la tutela administrativa y la centralización se incrementó. Como Contralor General de Finanzas formuló una Memoria para presentarla al Rey Luis XVI solicitando su aprobación, en ella se afirma que TURCOT decía al Rey lo siguiente: "La causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene constitución". Y agrega: "La nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tienen escasos nexos sociales entre sí. En la que por consiguiente casi nadie se preocupa más que de su interés particular y exclusivo; casi nadie se molesta en cumplir sus deberes y ni siquiera conocer su relación con los demás. En esta perpetua guerra de pretensiones y empresas nunca regida por la razón ni las luces respectivas, V.M. tiene que decidirlo todo por sí mismo o por sus mandatarios. Se esperan vuestras órdenes especiales para contribuir al bien público, para respetar

los derechos ajenos; a veces para hacer uso de los propios". De este pasaje, TOCQUEVILLE ha dicho con todo tino que, el hecho de que el gobierno interviniera en todo nacía, entre los de arriba, de las órdenes, y entre los de abajo de la ausencia absoluta de instituciones locales; en suma, una "buena idea para desarrollar". "La Memoria señala más problemas de la sociedad francesa: "El ejercicio de la autoridad en las actuaciones encaminadas al mantenimiento del orden público, como la ley del más fuerte; ante la que no hay más razón de ceder que la impotencia de resistir... diríase que V.M. está en guerra con su pueblo!" El proyecto contenido en la Memoria citada, fue tratado de aplicar por los sucesores de TURGOT en la Contraloría General de Finanzas, y el último de ellos,

BRIENNE, continuando con las ideas de TURGOT establece las municipalidades en 1787 y publica la Memoria. TURGOT es, por ende, un servidor genuino del Estado absolutista francés, al que sirvió con esmero e inteligencia y no puede verse en él a un revolucionario o a un liberal. Sobre TURGOT, Alexis DE TOCQUEVILLE expresa: "Inútil será querer ver en TURGOT a un liberal: "En general, TURGOT, con el carácter peculiar de sus grandes cualidades de corazón y de intelecto, me parece el padre de la raza administrativa que " 11conocemos Concluyendo, TURGOT no debe ser considerado como un teórico de la ciencia administrativa, sino como un funcionario del absolutismo que pensó que era menester superar la tesis tradicional de éste y encuadrar la actividad del gobierno en las ideas de superación que le proporcionaría la práctica de la administración pública, llevada a cabo durante su actuación como intendente, como titular de lo que puede ser considerado como Secretaría o Ministerio de Marina y como Contralor General de Finanzas.

E) Carlos Juan Bautista Bonnin (1772-1834)

Carlos Juan Bautista BONNIN es considerado, con justa razón, como fundador de la Ciencia de la Administración Pública. Es un escritor prolijo que escribió más de diez obras, dentro de las que destacan "Reflexiones sobre Montesquieu ", "De la importancia y necesidad de un Código Administrativo", "Derecho Público Francés ", "Elementos naturales de la cronología", "Legislación Constitucional", "Doctrina social", "Cartas sobre Educación ", etc. La más importante de sus obras para nuestra disciplina es la de "Principios de la Administración Pública", cuya primera edición tiene como subtítulo "Consideraciones sobre la necesidad de un código administrativo". y que fue publicada en tres ocasiones, 1808, 1809 Y 1812, respectivamente, con una versión posterior en italiano. El pensamiento del autor citado sobre la materia se complementa con el "Compendio de los principios de administración" en dos publicaciones, que a pesar de su carácter de compendio, tienen, sin embargo, gran importancia. Como lo revela su abundante producción literaria, BONNIN fue un escritor que abordó con conocimiento y seriedad distintos aspectos de la cultura que revelan su inquietud permanente para formular opiniones importantes respecto al ejercicio o actividad del órgano ejecutivo representado por la administración pública. Es importante señalar que Carlos Juan Bautista BONNIN no solamente fue un importante fundador de la ciencia de la administración pública, sino que también participó en el quehacer político, en la administración pública del Departamento del Sena y tuvo diversas intervenciones ante el órgano legislativo, e inclusive, se menciona que fue confinado en la cárcel por más de un año en virtud de su concepción católica. Carlos Juan Bautista BONNIN y Lorenzo VON STEIN, son pilares fundadores de la administración pública, en Francia y Alemania, respectivamente. El primero influyó directamente en el pensamiento de Francisco Javier DE BURGOS, que habiendo conocido en Francia sus principios, los aplicó en España. El primero de los autores citados, conoce la administración pública de su época, simbolizada en el último punto de las ciencias

camerales absolutistas, que es la ciencia de la policía representada en Francia, por Nicolás DELAMARE y en Alemania por Juan Enrique VONJUSTI, quien sobre el particular expresó: "Se toma hoy en día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, y el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc.; atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas". Y agrega: "La palabra policía, tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan subsistir", [2 concibiendo a la policía como una tecnología gubernamental que le permite aumentar el poder del Estado. Para BONNIN la Ciencia de la Administración es la disciplina que estudia las materias relativas a la administración, dividiéndola en administración pública y especiales. En su obra trata lo relativo a las autoridades de la administración, al administrador y al administrado, a la administración en relación con el derecho civil y con lo que llama propiedades, estudia también a la policía administrativa, a la que considera diferente de la policía judicial, sosteniendo que la primera "imprime a la administración y al gobierno mismo ese carácter de previsión y solicitud sobre el que reposa la seguridad individual y comunal". Para él la Ciencia de la Administración es la Ciencia del Administrador. Como ya quedó expuesto Carlos Juan Bautista BONNIN es el fundador de la Ciencia de la Administración Pública; y a él corresponde el mérito indiscutible de haberla caracterizado y tipificado precisamente como una ciencia, es decir, como un conjunto de conocimientos y principios lógicamente ordenados y sistematizados, con un objeto, un fin y un método propios, por lo que se puede afirmar, con razón, que ningún autor que ha escrito sobre la materia, ni antes ni después de él, haya tenido una idea completa sobre la misma, pues la confusión y la falta de coherencia de su pensamiento les alejan de la sistematización científica conseguida por Carlos Juan Bautista BONNIN. Es Lorenzo VON STEIN, quien en Alemania, tres décadas después de expuesto el pensamiento de BONNIN, adopta una postura semejante constituyendo a la administración con un rigor científico, dejando de ser, desde entonces, conocimientos aislados y con falta de coherencia, de sistematización sobre la administración. Carlos Juan Bautista BONNIN, expresa su pensamiento, motivo de estos comentarios en sus obras "Principios de la Administración Pública" y en el "Compendio de los Principios de Administración", en la primera de ellas expresa la necesidad de la existencia de un Código Administrativo y sostiene en primer término, que la administración es una consecuencia de la asociación y que ésta lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana, adhiriéndose con ello, en este aspecto a la

concepción del estagirita. Para él, la ciencia administrativa se compone de principios de naturaleza universal e invariable, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, y la considera como el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno. BONNIN trató a la administración bajo tres aspectos: como ciencia, como arte y como institución política; la primera, por lo relativo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; la segunda, en relación a la aplicación de los principios y a la ejecución de las leyes, y respecto a la tercera, en relación con el conjunto de organización de las autoridades ejecutivas, todos ellos derivados de la misma naturaleza de la administración. Sobre la ciencia de la administración BONNIN afirma: "Considerando la administración como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demás partes de la legislación, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus principios y agrega: "Pero, podrán decir aun algunos. ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administración el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su acción, la administración no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es el gobierno de quien la administración recibe el movimiento e impulso que no podría darse así misma, y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administración podría existir".F) Alexis de Tocqueville (1805-1859)

Alexis DE TOCQUEVILLE es reconocido como el más importante historiador de la administración pública del absolutismo francés al destacar la figura del intendente en su obra "El antiguo régimen y la revolución", se constituyó así mismo, como un pensador de la administración pública, independientemente de haber escrito una de las obras clásicas de la literatura política universal "La Democracia en América", publicada en 1835. No es solamente un teórico de la ciencia política y de la administración pública, con sus obras citadas, sino político y administrador de Francia. En efecto, su viaje a los Estados Unidos de Norteamérica en 1830, obedeció al hecho de que siendo magistrado francés acudía a Norteamérica para estudiar su sistema penitenciario y al conocer su situación política, se le creó la motivación para escribir su obra clásica ya citada, "La Democracia en América". En 1838 ingresó como miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Siendo diputado durante la Segunda República Francesa, ocupó el cargo de vicepresidente de la Asamblea Nacional y actuó también en cargos de la administración pública, ejerciendo la cartera del Ministerio de Negocios Exteriores. En 1851, con motivo del golpe de Estado de Napoleón III fue arrestado, acrecentándose su enemistad con el mismo. Durante esta época escribió su segunda obra ya citada "El Antiguo Régimen y la Revolución", que tiene enfoques de obra política y de administración. Sus aportaciones al pensamiento administrativo están expresadas también en dos documentos, que son propiamente los informes llamados: "La Presentación de Macarel" y el "Informe sobre Argelia". En el primero,

considera a Luis Antonio M. MACAREL como uno de los importantes tratadistas del derecho administrativo francés de su época y puente para estudiar a la administración pública. TOCQUEVILLE hace un aporte muy importante para el estudio de la administración pública en general y de la centralización administrativa de Francia. "La Presentación de Macarel", es un documento que presentó ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia en 1846 aunque se afirma que fue publicada veinte años después y se refiere al contenido del pensamiento de Luis Antonio M. MACAREL, especialmente de su obra publicada en el mismo año denominada "Curso de administración y de derecho administrativo", relacionada con la cátedra de derecho administrativo que MACAREL impartió a partir de 1842 y en la que enseñó los temas de organización y las atribuciones de las autoridades administrativas, expresando que tal rama del derecho permite comprender las relaciones que existen entre el poder legislativo y el ejecutivo, y que la administración es la acción vital del gobierno y brazo de la sociedad. En esta obra, TOCQUEVILLE destaca la importancia que ha tenido la Revolución Francesa para el mundo, pues a lado del contenido político de la propia revolución ha creado una parte del Derecho Público: el relativo a la administración pública, de donde emana un nuevo criterio sobre las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos, así como el orden metódico que impera en la administración pública y que determina el encadenamiento riguroso y lógico que hace un solo cuerpo de todas sus partes. En el documento que se comenta, TOCQUEVILLE hace alusión a quienes pueden considerarse como precursores del derecho administrativo francés, y que habían incursionado en tal materia hasta su época, señalando como tales a José María DE GERANDO, CORMENIN y Luis Antonio M. MACAREL, haciendo resaltar la importancia de las instituciones administrativas, pero sin llegar a mencionar a Carlos Juan Bautista BONNIN que es considerado como el Padre de la Administración Pública Francesa. Respecto a CORMENIN manifiesta que a él se deben los avances de lo contencioso administrativo; a José María DE GERANDO la formación del Código Administrativo y a Luis Antonio M. MACAREL se debe la formación de "un cuadro racional y completo del sistema administrativo francés". Lo expuesto en la "Presentación de Macarel" lo repetirá en su obra "El antiguo régimen y la revolución" en la que manifiesta que la organización administrativa francesa es obra de la asamblea constituyente que puso los cimientos en los que descansa y ella formó, delimitó y armó todos los poderes del Estado y esta organización administrativa al decir de TOCQUEVILLE derivó de la Revolución Francesa. Es evidente que la interpretación que hace TOCQUEVILLE de la revolución francesa, es auténtica y certera en buena parte, pues como forma de organización política, las ideas políticas que se plasmaron en la Constitución de 1791 y que al mismo tiempo se extrajeron de la misma, tuvieron una gran influencia en el pensamiento político y formación del contenido político-constitucional de los Estados occidentales, pero también es cierto, como lo afirma TOCQUEVILLE, que de la propia revolución derivó una nueva

organización administrativa, que para él es lo más importante; sin embargo, debe tomarse en consideración que la Asamblea Constituyente había plasmado en la Constitución, lo que era ya conocido y se conocería ampliamente como sistema de división de poderes, que estructura la formación de un Estado integrado por los tres poderes, órganos o potestades: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, y del segundo, o sea el ejecutivo derivó precisamente la nueva organización administrativa a que se refiere TOCQUEVILLE. Tiene en gran estima académica a M. MACAREL, pues le considera un hábil profesor, que ha elaborado una gran obra como libro elemental porque es necesario "vulgarizar las nociones del derecho administrativo" y poner los cimientos de una nueva disciplina, pues los principios expuestos en el curso citado, objeto del comentario, no solamente contiene nuevos principios e instituciones, que han sido imitados en varios países de Europa, por causa de su excelencia. Insistió así mismo en que: "el sistema administrativo francés no ha sido el producto ni de accidentes ni de voluntades arbitrarias. No, él es el resultado necesario de la revolución social que está operando en Francia desde finales del siglo pasado, y que continúa enfases diversas en el resto del mundo". Y confirmando su adición a la revolución manifestó que ésta, aniquiló todos los poderes existentes, grandes y pequeños e hizo desaparecer todas las diferencias entre los ciudadanos y creó "de un solo golpe y sobre un mismo plan, el sistema entero de la administración pública". Afirmando, categóricamente que el sistema administrativo francés está fundado en la libertad, sin embargo está complementado con el despotismo, por lo cual el problema de su tiempo consistía en conciliar la centralización extrema que está consagrada en la realidad y la moralidad del gobierno representativo. Debe tenerse presente que en su tiempo existía en Francia una monarquía representativa. Es indudable que los teóricos del derecho administrativo que él menciona, deben ser considerados como precursores importantísimos del derecho administrativo. Me permito transcribir unos párrafos de lo escrito por Gastón JEZE, que al lado de León DUGUIT son los pilares más fuertes y augustos del derecho administrativo francés y que respecto al origen del derecho administrativo en Francia dice: "Considérese lo que era el derecho administrativo francés antes que LAFERRIERE escribiese su *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*

La aparente contradicción respecto al pensamiento de TOCQUEVILLE ya citado y el de Gastón JEZE, transcrito, y del que ya se hizo mención, en el fondo no existe, pues el primero, quien era un tratadista de administración pública considera a los autores que cita con una importancia en la rama del derecho administrativo y en la ciencia de la administración pública, que apenas empezaban el proceso de su formación, en cambio, la opinión de Gastón JEZE que comenta el pensamiento y una obra publicada cuarenta años después de la aparición de la de TOCQUEVILLE, formula la razón de ser, sin dejar de reconocer que antes de la época de la obra de LAFERRIERE no hubiesen existido

tratadistas de derecho administrativo, sino que se presentaban las condiciones que menciona en la misma, lo que por otra parte marca, sin duda alguna la evolución de las tendencias e instituciones políticas, jurídicas y administrativas, y obviamente sí determina una diferencia de opinión entre ambos autores respecto al origen del Derecho administrativo francés, sosteniendo el autor de este libro, que el criterio de JEZE es el acertado. Otra obra importante de Alexis DE TOCQUEVILLE sobre la ciencia de la administración pública está representada por el "Informe sobre Argelia", elaborado en 1847, es decir, un año después de la "Presentación de Macarel", que fue presentado ante la Cámara de Diputados a nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de Ley relativa a los créditos extraordinarios solicitados por Argelia, y cuyo trabajo se refiere a la organización administrativa francesa implantada en Argelia, que era y siguió siendo por mucho tiempo una de sus más importantes Colonias, hasta que su separación de Francia fue decidida poco más de 100 años después del informe citado, mediante un plebiscito, cuya base era "Argelia Argelina" o "Argelia francesa", del que destacan dos apartados que tienen relación e importancia en el ámbito de la administración pública, el primero de ellos se refiere "a la dominación y gobierno de los indígenas", y el segundo "a la dominación civil y al gobierno de los europeos". En el preámbulo del informe, TOCQUEVILLE manifiesta que la dominación francesa en Argelia ha provocado graves males y el contenido de su informe en los capítulos citados tienen el propósito de señalar los posibles remedios para evitarlos. Para él, el sistema político argelino tiene un vicio de origen, pues el poder radica en Francia, en tanto que los funcionarios argelinos solamente realizan funciones secundarias, ya que las importantes que se llevan a cabo en Argelia, las efectúan franceses que no tienen arraigo en el lugar en las que las aplican. Lo anterior se funda en el hecho de que en Argelia el gobierno real es ejercido por diferentes funcionarios musulmanes o árabes que la realizan en nombre de Francia, en tanto que los franceses se limitan a ejercer la supervisión de ese gobierno. Agrega que el gobierno de Argelia requiere de una reforma administrativa, pues la administración francesa que se ejerce en la misma, presenta varios defectos y para evitarlos los funcionarios franceses de Argelia deben ser personas que conozcan el idioma, las costumbres y la historia del país que van a administrar, lo que no acontece en la realidad e inclusive ignoran la organización y la legislación de Francia. Sostiene que para mejorar la organización francesa en Argelia es conveniente el establecimiento de una maquinaria administrativa en Argelia y no en Francia, puesto que la primera representa un punto elevado de la centralización de la administración francesa, e inclusive, afirma que Argelia es gobernada desde París y que por lo tanto intervienen varias personas en la Metrópoli respecto a los asuntos de Argelia, agregado a ello el hecho de que tales asuntos pasan primero por Francia y después por Argelia, lo que representa, en la realidad, la existencia de dos centralizaciones administrativas. Si en algunos aspectos TOCQUEVILLE alaba la

centralización administrativa de Francia, en cambio objetiva la que se lleva a cabo en Argelia que representa el grado más elevado de la centralización, en donde inclusive, no existe la vida municipal, como ya quedó expuesto. Por lo cual propone una reforma administrativa, manifestando que ésta se llevará a cabo a efecto de que solamente los asuntos más importantes sean manejados desde París y los demás, en Argelia, creándose instituciones locales con facultades delegadas suficientes y se fortalezca la vida municipal. Parte importante del pensamiento relacionado con la administración pública de TOCQUEVILLE fue expuesto en su obra "La Democracia en América", lo que hace advertir que éste se deriva del conocimiento de la realidad política existente en los Estados Unidos de Norteamérica. Obviamente TOCQUEVILLE se percató de que la administración pública de los Estados Unidos de Norteamérica difería de la de los países europeos, especialmente de la de Francia. En efecto, mientras ésta tenía la centralización como la base de su organización política y administrativa, los Estados de Norteamérica la tenía en la descentralización, ya que el poder y su ejercicio lo realizaban el Estado federal, sus Estados miembros y los municipios, con una inclinación hacia el principio de soberanía de los Estados miembros de la Federación, sintiendo admiración por un gobierno que administra sin dejar sentir el peso de su fuerza y de esta manera expresa: "Lo que más llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos, es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración. En Norteamérica, se ven leyes escritas; se palpa su ejecución cotidiana; todo se mueve en torno nuestro, y no se descubre en ninguna parte su motor. La mano que dirige la máquina social se oculta a cada instante". Y agrega, "Esos diecinueve funcionarios no dependen en general unos de otros. La ley ha trazado con cuidado en torno de cada uno de esos magistrados un círculo de acción. En ese círculo, son todopoderosos para desempeñar los deberes de su empleo, y no dependen de ninguna autoridad comunal".

"Si dirigimos la mirada por encima de la comuna, notamos apenas la huella de una jerarquía administrativa. Sucede a veces que los funcionarios del condado reforman la decisión tomada por las comunas o por los magistrados comunales; pero en general se puede decir que los administradores del condado no tienen el derecho de dirigir la conducta de los administradores de la comuna. No los mandan sino en las cosas que tienen referencia al condado". "Los magistrados de la comuna y los del condado están obligados, en un muy pequeño número de casos previstos de antemano, a comunicar el resultado de sus operaciones a los oficiales del gobierno central. Pero el gobierno central no está representado por un hombre encargado de hacer reglamentos generales de policía u ordenanzas para la ejecución de las leyes, ni de comunicarse habitualmente con los administradores del condado de la comuna, ni para inspeccionar su conducta, dirigir sus actos y castigar sus faltas".?"

G) Henry Fayol (1841-1925)

Las ideas de Henry FAYOL sobre la administración forman parte de las corrientes clásicas del pensamiento administrativo. Sin embargo, es preciso aclarar que éste es aplicable fundamentalmente a la Ciencia de la Administración Privada. En su calidad de Ingeniero de Minas fue Director de una importante compañía metalúrgica de Francia, a la que logró salvar de la ruina con un método que revolucionó a la administración privada y que denominó administración positiva. Al poner en práctica su método basado en la experimentación, logró una aplicación exitosa que posteriormente le permitió formular principios de la Ciencia de la Administración Privada. En 1890 en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, FAYOL dio a conocer públicamente sus ideas respecto a la administración privada y en 1908, al celebrarse el "Cincuentenario de la Sociedad de la Industria Minera" desarrolló su doctrina con base en la investigación que había realizado y aplicado. El libro que escribió como producto de sus investigaciones fue titulado con el nombre de "Administración Industrial y General" que ha alcanzado varias ediciones, inclusive traducido a diferentes idiomas, por lo cual sus principios de administración de carácter científico adquirieron relieve internacional, por el acierto que le corresponde. En unión de sus seguidores publicó "El Despertar del Espíritu Público ", el cual es recopilación de varios trabajos de todos ellos y una contribución para el mejoramiento de la Administración Estatal, sin dejar de reconocer su origen que corresponde a la administración privada. Los procedimientos administrativos utilizados por FAYOL corresponden al método inductivo, en virtud de que sus principios fueron elaborados después de observar los casos particulares, realizar la experimentación respectiva y la comprobación correspondiente. A la doctrina formada con esta metodología, el propio Fayol le llamó "positiva, científica o experimental". En su publicación "El Despertar del Espíritu Público" se advierte su intento de "industrializar al Estado para hacerlo más eficiente". Henry FAYOL sostiene que para dirigir una empresa simple o compleja, pequeña o grande, se requiere del uso y aplicación de operaciones o funciones básicas, como son: las técnicas, las comerciales, las financieras, las de seguridad, las de contabilidad y las administrativas. De esta manera acepta que el gobierno de la empresa o institución es el todo, mientras que la administración es una de sus partes y que el acto administrativo para la eficacia del mismo debe estar fundado en la previsión, la organización, la dirección, la coordinación y el control. Por lo expuesto, FAYOL puso especial interés en que los órganos de dirección y mando de las empresas sean preparados eficientemente a efecto de que ésta o inclusive la organización estatal fuera más eficiente, es decir, sostiene que el éxito empresarial está determinado por la capacidad de los órganos de dirección, organización y mando de una empresa, lo que resulta lógico ya que siempre ocupó puestos directivos que le hicieron pensar que la labor de excelencia de éstos producía eficacia y eficiencia en las labores de quienes llevan la dirección, el control y mando de las empresas.

2.5. ALEMANIA

A) Características del pensamiento administrativo alemán

Las características del pensamiento de la administración pública de Alemania tienen similitud con las de Francia, pues ambos países tuvieron similares pasos en el surgimiento y evolución de la administración pública, los dos empezaron con el absolutismo que tenía como expresión administrativa al cameralismo y si en Francia, Anne Roberto Jacobo TURGOT había sido el último y más importante administrador del absolutismo, Alemania, entonces conocida como Prusia contaría con Juan Enrique VON JUSTI como el máximo representante del cameralismo absolutista, enarbolando la tesis de la Ciencia de la Policía, que consideraba como todo aquello tendiente a procurar el bienestar de la población del Estado, a través de la conservación del orden y la disciplina, formulando los reglamentos que procuren la prosperidad de la misma mediante el mejor aprovechamiento de las tierras, de las actividades, del comercio, del fomento de la agricultura, de la circulación del dinero y de todas las actividades que procuren el bienestar de la población. De igual manera que el pensamiento de la administración pública francesa culmina en su más pura expresión, con el de Carlos Juan Bautista BONNIN, el de Alemania se lleva a cabo con el de Lorenzo VON STEIN, a principios del siglo XIX y a mediados del mismo, respectivamente. La administración pública en Alemania, conocida también con el nombre de Prusia y asiento, en su tiempo y espacio, del Sacro Imperio Romano Germánico, tuvo importantes pensadores que la abordaron al paralelo con los temas de la Ciencia Política y del Derecho Administrativo, lo que resulta obvio ya que las normas jurídicas de éste, como ya se ha señalado, forman el cauce de la administración pública. Para mejor exposición metodológica precisaré las características del pensamiento de la administración pública alemana a través de los siguientes incisos:

- 1 La primera forma de la administración pública alemana, está representada por las ciencias camerales que se cultivaron casi de manera simultánea que en Francia, preponderando el estudio de la ciencia de la policía como una de las más importantes de las mismas. La Cámara que posteriormente asumió la forma colegiada y cameral, durante el absolutismo alemán había sido el centro de la administración pública prusiana. Esta forma de organización administrativa del Estado absolutista se llevó a cabo desde el siglo XVII durante el reinado de Federico Guillermo, "El Gran Elector" y quien fue sucedido por Federico 111, a cuyo reinado prusiano dejó en la ruina, habiéndose logrado una recuperación económica al advenimiento del reinado de Federico Guillermo 1, Llamado el Rey Soldado que gobernó de 1713 a 1740 siendo sucedido por su hijo Federico el Grande, quien fortaleció en varios aspectos la administración cameral y que creó el Gabinete Ministerial encargado de las relaciones internacionales, restando facultades al Consejo secreto creado por su padre. Asimismo, creó otro organismo cameral que tiene la función exclusiva de administrar el patrimonio real,

creando igualmente el famoso Directorio General, que es una forma típica del sistema cameral constituido en forma colegiada integrado de cinco consejeros conocidos con el nombre de Ministros. 2Q • Durante el siglo XIX Alemania permaneció en un régimen monárquico constitucional, lo que hizo expresar que aun en los albores del siglo XX no llegaba al sistema parlamentario, por lo cual difícilmente conocería a la democracia, ya que ésta era característica del siglo XIX. 3Q • Posteriormente se presentó en Alemania el fracaso de la República de Weimar y la llegada del nazismo, y más tarde la Segunda Guerra Mundial con la derrota de Alemania que fue sometida por las potencias del eje y dividida a través del muro de Berlín en dos Alemanias, la oriental y la occidental, la primera bajo la protección, cuidado y dominio de la U .R.S.S. y la segunda al cuidado y bajo la protección y vigilancia de los países occidentales que constituyeron las potencias de las Naciones Unidas. 4º. Alemania es uno de los países en donde la ciencia política y el derecho público han surgido en forma natural y espontánea, a lo que se puede agregar la creación de la ciencia de la administración pública tipificada por Juan Enrique VON JUSTI y expresada magistralmente a través del pensamiento de Lorenzo VON STEIN con su antecedente, el del Barón Enrique Federico Carlos VON STEIN. De los cultivadores de la ciencia política destacan en primer lugar a un alto nivel universalmente aceptado Paul LABAND, Georg JELLINECK, Hans KELSEN y Herman HELLER, dentro de los más destacados tratadistas de teoría del Estado, amén de cultivadores de otras ramas del pensamiento jurídico-político, papel importante desempeñaron los cultivadores del derecho administrativo como Roberto VON MOHL, Rodolfo GNEIST, Otto MAYER, Gaspar BLUNTSCHLI y algunos otros importantes teóricos del derecho administrativo que realizaron los estudios del mismo y de la administración pública. Mencionándose también a Guillermo VON HUMBOLT como un tratadista importante de la ciencia política, hasta culminar con el pensamiento de Max WEBER y el máximo representante del materialismo histórico: Carlos MARX.

B) Juan Enrique vonJusti (1717-1771)

Juan Enrique VON JUSTI es el más importante de los estudiosos del absolutismo prusiano-alemán, cuya obra "Elementos generales de policía" publicada en 1756, se convirtió en el punto inicial del conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública de su país, y que corresponde al movimiento cultural europeo denominado Despotismo Ilustrado. Por tanto su pensamiento es encuadrado dentro de la corriente cameralista en el punto final de la misma, y representa la evolución de la ciencia de la policía que se considera como el punto de enlace con la ciencia de la administración pública moderna. La obra en cuestión está determinada por el momento histórico y el escenario en donde se llevó a cabo, en el que existía un singular interés por el estudio de las ciencias camerales y consecuentemente de la administración pública. Para VON JUSTI, la ciencia de la policía es en realidad la ciencia de la administración pública del Estado. Los "Elementos generales de policía" es una obra escrita con

una claridad meridiana y lenguaje sencillo, comentando los distintos aspectos que debe atender un Estado, a través de lo que hoy conocemos como administración pública para beneficio de la población del mismo. Consta de XXIII capítulos, en el primero aborda lo relativo a la cultura exterior de las tierras, ya que el aprovechamiento y cuidado óptimo de las mismas representa un beneficio para la población. El capítulo 11 se refiere a la fundación de las ciudades y los medios para hacerlas florecer, manifestando que la amplitud de las mismas tenga proporción con la extensión del país, pues las que son demasiado grandes dañan a la agricultura y hacen que se desperdicien; y una multitud de ciudades que no tienen proporción con las mercaderías que el país produce, es causa que la mayor parte no tiene de ciudad más que el nombre; el capítulo III se refiere a la hermosura de las campiñas y de las ciudades, sosteniendo que la policía debe velar por la conservación del agua y demás recursos naturales y procurar que se proporcione hermosura y seguridad pública con linternas y faroles que se enciendan al anochecer; el capítulo IV trata lo relativo a la cultura interior de un país y el aumento de sus habitantes, sosteniendo que éste debe atraer a los extranjeros a través de la abundancia de mercaderías; el capítulo V trata de los medios de aumentar la población con los mismos nacionales, sosteniendo, inclusive, que los reglamentos de policía deben conceder franquicias e inmunidades a los que tienen muchos hijos; el capítulo VI trata lo relativo al cuidado que debe tener el soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos, para lo cual el ministerio debe realizar lo adecuado y establecer un Consejo ajunta de Sanidad, cuya finalidad es la de prevenir el contagio y demás enfermedades epidémicas, y prohibir la comunicación con los países en donde existan; el capítulo VII se refiere a las reglas que se deben de observar para hacer florecer la agricultura a través de las mercaderías, de la economía rural y sus diferentes ramos, para lo cual la policía debe evitar el robo en las campiñas y la utilización adecuada de los bosques; el capítulo VIII, aborda lo relativo a las manufacturas y las fábricas, sosteniendo que a fin de hacerlas producir se debe invitar a extranjeros capaces para instruir a los nacionales; el capítulo IX trata de los oficios y las profesiones mecánicas, los artesanos deberán establecerse en las ciudades, pudiendo llevar sus artefactos a otros lugares, con tal que las materias no falten en el país; la policía deberá emplear todos los medios posibles para que los profesionistas sean hábiles en sus respectivas profesiones, así como recompensarlos y, estimularlos; el capítulo X aborda lo relativo a los medios necesarios para hacer florecer el orden económico, tanto en el comercio como en el tráfico, la policía debe conocer todas las diferentes especies de mercaderías con que se trafica, tanto en el interior del país como en el extranjero; el capítulo XI se refiere a la circulación del dinero, sosteniendo que éste es un medio general para procurarse de las cosas necesarias; el capítulo XII trata lo relativo al crédito, que es lo que contribuye al florecimiento del comercio; el capítulo XIII aborda otros medios para hacer florecer el orden económico, moderando el precio de las

mercaderías y las demás cosas necesarias a la vida. A la influencia de la agricultura y el tráfico sobre las mercaderías y principalmente sobre el orden económico, debe añadirse también la población, pues si hay carestía de ellas, es perjudicial para los pobres, ya que hace que infinidad de gentes se expatrien por la dificultad de subsistir. Los montes de piedad son también muy útiles a la sociedad. El capítulo XIV trata

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 41

de los reglamentos necesarios para quitarlos obstáculos que impiden florecer el orden económico, siendo éstos, las desgracias públicas que pertenecen a la sagacidad del Gobierno de poder preverlas y evitarlas, y los defectos de las leyes de la policía que miran a sus progresos; el capítulo XV se refiere a las costumbres de los súbditos, del orden de la disciplina que debe establecerse entre ellos, del respeto que se debe tener a la religión y a sus ministros, siendo que el soberano siempre debe estar atento a velar sobre la creencia de sus súbditos, de modo que no sea perjudicial al Estado; a contener a los eclesiásticos en los límites y la dependencia que se requieren, y a regular el culto exterior según las reglas establecidas. El capítulo XVI aborda lo relativo a la atención que debe ponerse sobre las costumbres de los súbditos y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos, por el bien general de la sociedad; el capítulo XVII se refiere al cuidado que el gobierno debe tener de la educación de sus súbditos, si quiere que se hagan útiles a la sociedad, trata también lo relativo a la educación de la juventud, la cual es muy importante para después servir a la República. Las universidades deberán establecerse en lugares agradables, cómodos y sanos, en donde los víveres sean abundantes y baratos; el capítulo XVIII aborda lo relativo al lujo, la prodigalidad y el mal uso de la riqueza, el Gobierno debe siempre procurar que el lujo se satisfaga con las mercaderías del país, y los edificios, jardines, muebles, pinturas y otras obras de arte contribuyen a la hermosura del país; el capítulo XIX trata de los medios para desterrar la ociosidad, la mendicidad, y otros abusos semejantes que les impiden trabajar y muy mal se ha de pensar de un Estado en donde los mendigos son autorizados. Se han elaborado reglamentos para la mendicidad, se han establecido fondos para los pobres, se les ha prohibido dar limosnas en las calles, etcétera; el capítulo XX se refiere a la seguridad interior del Estado y de la administración de justicia, la cual influye mucho en la felicidad del Estado, porque cuando las leyes o la justicia está mal administrada de nada sirve y puede ser perjudicial al Estado y de ruina al público; el capítulo XXI trata lo relativo a la administración de justicia que mira a la policía, pues ésta tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que emanan de los tribunales establecidos por el soberano; el capítulo XXII se refiere a los medios de mantener la tranquilidad entre los ciudadanos, impedir los medios de hecho, los alborotos y las sediciones; y el capítulo XXIII se refiere a los medios de impedir el hurto, la rapiña y otros desórdenes semejantes, por lo que la policía debe velar, por medio de buenos reglamentos de la pública seguridad en las ciudades grandes.

C) El Barón, Enrique Federico Carlos van Stein (1757-1831)

El Barón, Enrique Federico Carlos VON STEIN es uno de los más importantes reformadores de la administración pública alemana cuya obra motivó que Lorenzo van Stein realizara, en 1865, el nacimiento de la ciencia de la administración. Inició su carrera administrativa en

42 MIGUEL GALINDO CAMACHO

1780 en el Departamento de Minas, alcanzando en 1804 el cargo de Ministro de Economía y Finanzas, durante la época del Directorio General, lo que explica su intención porque se establecieran instituciones jerárquicas para los casos de dirección y coordinación. Seguramente al colaborar con el Directorio General se dio cuenta que la organización cameral se encontraba ya en proceso de descomposición, por lo cual pugó por el establecimiento de instituciones jerárquicas pero no colegiadas, formadas exclusivamente para casos de alta dirección y coordinación. Cuando él ocupaba la Dirección del Departamento de Minas en las provincias occidentales de Prusia en 1795, ocurrió la ocupación francesa napoleónica a la orilla izquierda del Rhin. En todo momento se advierte, en el Barón, Enrique Federico Carlos VON STEIN su imagen no como teórico sino como político práctico, de cuya actividad obtenía sus conclusiones por lo cual pronosticaba el fracaso de las ciencias camerales del Estado absolutista y la necesidad de lograr una reforma administrativa basada en la participación activa de los ciudadanos. Como Ministro de Economía y Finanzas suprimió las aduanas interiores, privatizó algunas empresas estatales, preparó el programa para industrializar el campo y propició el libre ejercicio de las profesiones manuales. Las reformas de STEIN han sido consideradas como reformas administrativas, que se llevan a cabo en el Estado Absolutista y por lo tanto son reformas de carácter parcial realizadas por parte de las corrientes progresistas de la aristocracia. Se afirma que las reformas en Prusia se llevan a cabo cuando ésta se encuentra en un mal momento de su historia y ello lo corrobora la memoria escrita por el Barón VON STEIN titulada "Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros". El Barón VON STEIN hizo una distinción entre Constitución de Estado y Constitución de Gobierno, consistiendo ésta en un conjunto de organismos encabezados por el Consejo de Estado. Propone que los ministros sean nombrados con toda formalidad y de manera pública, que los acuerdos con el rey sean regulares y que los ministros asuman la responsabilidad de su trabajo, proponiendo el establecimiento de los ministerios de guerra, asuntos exteriores, ministerio del interior, de hacienda y de justicia. Dentro de la concepción de su reforma administrativa sostiene la necesidad de la participación que deban tener los ciudadanos dentro de la administración pública, pero que no debe representar una obediencia al Estado. Con motivo de las luchas permanentes que tuvo Prusia con la Francia de Napoleón Bonaparte, el Barón VON STEIN desempeñó un papel muy importante, de resistencia a la invasión, motivando su salida del gobierno prusiano, pero también su

retorno a los más altos cargos de la administración pública cuando Napoleón Bonaparte a su patria derrotada a llevar a cabo la remoción de Hardenberg, y aun cuando solamente desempeñó el cargo de Ministro de Economía y Finanzas, durante un año aproximadamente, realizó durante él importantes reformas administrativas, que inclusive continuaron después, de su salida del cargo citado. La reforma administrativa del Barón VON STEIN debe ser contemplada a través de dos momentos históricos la ya mencionada consistente en la memoria titulada "Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros "formulada en 1806 antes de la invasión de Napoleón a Prusia, y el segundo la conocida con el nombre de Memoria de Nassau llamada "Plan para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano". En la primera, su reforma consistió en demostrar que no era menester la destrucción de la administración del Estado absolutista representado por las ciencias camerales, sino una atenuación del absolutismo, en el cual el Consejo de ministros desempeñaba una importante labor pues los altos funcionarios tenían derecho para examinar las situaciones extraordinarias por las que pasaba el reino prusiano, manifestando que inclusive las cosas podían empeorar y Prusia podía perder su independencia. En el segundo proyecto de reforma, conocido como el Plan de Nassau ya citado, señala los lineamientos para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano y sigue insistiendo en las bondades de la participación ciudadana que se expresan en el gobierno municipal, en las asociaciones provinciales, e inclusive, en la de los Estados. En estas condiciones el ciudadano tiene una nueva relación con el Estado, pues su actividad trasciende a la vida cotidiana proyectando su personalidad en los asuntos de la comunidad. El Barón VON STEIN en Alemania, como Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia y BURGOS en España, se pronunciaron porque la reforma administrativa se llevara a cabo fortaleciendo al municipio que es el eje de sus reformas. Curiosamente el contenido de los proyectos de la reforma administrativa planteada por el Barón VON STEIN siguió, produciendo sus frutos después de su salida del gobierno, con su renuncia al cargo de Jefe del Gobierno Prusiano en 1809, pues fue después de esta época cuando su proyecto de la administración pública se convirtió en ley y en diferente momento se aprobó la organización municipal.

D) Lorenzo von Stein (1815-1890)

A Lorenzo VON STEIN le corresponde el mérito de ser quien transformó en Alemania las antiguas ciencias camerales de concepción absolutista, en la ciencia de la administración pública, pero además, hizo importantes aportaciones a la Ciencia Política, la Economía y las Finanzas. Su producción literaria es vasta y variada, sin embargo, solo algunas obras que tienen importancia para la administración pública, y que son entre otras las siguientes: "Socialismo y comunismo en la Francia actual", publicada en 1842; "La Constitución Municipal en Francia", publicada en 1843; "Historia de los movimientos sociales in Francia: 1789-1850",

publicada en este año; "El Sistema de la Ciencia del Estado" con estadados volúmenes, uno publicado en 1852, Y el otro en 1856; "Tratado de Ciencia de la Economía Popular", en 1858; "Tratado de Economía Financiera", publicado en 1860; "La Teoría de la Administración" consta de varios volúmenes y fue publicada entre 1865y 1868; "Manual de Teoría de la Administración y de derecho administrativo" en 1870, siendo estas dos últimas las que por razones naturales tienen mayor importancia para el estudio de la Teoría de la Administración Pública, e "Histarifa de la educación" publicada en 1884. Según Lorenzo VON STEIN existe antinomia entre el Estado y sociedad, lo que viene siendo un antecedente de lo que ahora conocemos por un lado como el Estado y por otra, la Sociedad Civil. El estudio del pnmero se desarrolla en el campo de las ciencias, mientras que a la sociedad se le estudia en sus elementos y movimientos, considerándola como forma autónoma y peculiar de la vida humana, teniendo com? esencia de esta al individuo, que al existir entre sí forman la comunidad de los hombres, y aunque esto parece una contradicción lo importante es no considerar si el individuo existe a partir de la comunidad o ésta a través del individuo. Para Lorenzo VON STEIN, el objeto del Estado son los individuos, que están sujetos a su propia voluntad y a la de éste, a diferencia de las ciencias camerales que concibieron al hornb.r: individual potenciado por el Estado y que servían para la realización de este. También señala las diferencias que existen entre la Constitución y la a~ini~ración, concibiendo a la primera como el "organismo de la participación de los individuos en todo organismo interno del Estado", en tant~ que "la administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exz~da por el principio del Estado, una vez que ha convertido e~ único. cometido suyo la vida de todos los individuos", por tanto, el perfil de la teoría de la administración pública se ubica en un contexto com~ejo, y par~llegar a ella es necesario el estudio previo del Estado y significa talen reconocer las categorías de gobierno, ejecución, ?ere publico, de~e~hprivado y el desarrollo histórico del poder ejecutrvo. ~a.adml~lstraciónpública de Lorenzo VON STEIN contrasta con l~ admImstracion cameralista del siglo XVIII, y aunque el Estado del SIglo XIX es sUcesor del absolutista difiere esencialmente de éste, que -. 'est~ orgamzado con la Corona, el Consejo de Estado, sus altos funcionarios y los oficinas subalternas dentro de los perfiles de la burocracia, que SI en ese tiempo representó una evolución del Estado absolutista en nuestros días está seriamente cuestionada, aun cuando debe reconocérsele su gran importancia en el Estado.

Lorenzo VON STEIN tuvo el privilegio de presentarse en el escenario polémico del Estado r de la administración en los momentos más importantes del pensamiento elaborado en Alemania sobre la materia, lo que debe servir como punto de orientación para comprender la razón y motivo de su manera de pensar respecto al Estado, a la Constitución, a la administración pública y a la sociedad civil. En efecto, él concurre al fin del Estado prusiano y al nacimiento del nuevo Estado alemán, y consecuentemente a la gran polémica llevada a cabo a través de las ideas

sobre la materia sustentadas por Guillermo Federico HEGEL máximo expositor de la Teoría del Estado prusiano de su tiempo, como ya quedó expuesto, y el pensamiento de Carlos MARX, universalmente conocido y que se expondrá en la parte relativa. HEGEL era defensor del Estado existente, considerándolo como la mejor forma de organización social que subsume a todas las existentes y en el que se presentan todas las relaciones humanas: las espontáneas o voluntarias y las obligatorias o jurídicas, haciendo una exaltación del papel del Estado como garante de, la convivencia social. En cambio Carlos MARX refutando la tesis de HEGEL a la que despectivamente llamó ideologías, sostiene que el Estado debe desaparecer, para dar advenimiento a la administración de las cosas, como ya se expuso. Para Lorenzo VON STEIN el estudio del Estado se desarrolla en el ámbito de las ciencias sociales y obviamente tiene como objeto a los hombres que están sujetos a su voluntad, pero que al mismo tiempo se mueven por sí mismos, considerando que el objeto del Estado es la vida autónoma de todos los individuos, que constituyen el cuerpo de éste, que es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción de su Estado, que para él puede perecer, considerando a su muerte como la suspensión de la misión de la Constitución y de la administración pública, y ha llegado a tal criterio al observar a través de la historia el fin del Estado absolutista que pereció cuando ya no cumplió con sus principios. Respecto al tipo de muerte del Estado a que se refiere Lorenzo VON STEIN es pertinente tomarla con la precaución debida, con el fin de no incurrir en el error de revivir la concepción organicista del Estado, totalmente superada. Según Lorenzo VON STEIN, la supervivencia de un Estado está determinada en el hecho de que su Constitución y su administración pública cumplan con sus principios, para que de esta manera se evite la muerte del Estado y su Constitución. Por ello afirma que la administración según las ciencias camerales dieron su fin y nacimiento a la última de éstas, la ciencia de la policía, la que vio su fin con el surgimiento de la nueva ciencia de la administración pública, derivada de la revolución francesa. En Alemania, con el pensamiento de Lorenzo VON STEIN, la administración pública surge como parte importante del Estado de Derecho.

Para él la administración pública está formada por cinco partes: la primera comprende al derecho internacional, a la soberanía; la segunda a la defensa nacional, que tiene como base al ejército y a la armada; la tercera a la hacienda y a las finanzas; la cuarta trata lo relativo al sistema jurídico y a la administración de justicia propiamente dicha y la quinta a la administración interna. Se hace hincapié en la importancia que le dio a la administración financiera, en la cual estaban comprendidos el patrimonio del Estado, sus ingresos, impuestos, crédito público, deuda y su adecuada administración. Asimismo se hace mención de que en relación con la administración interna está comprendida la vida física, la vida social y la vida económica de los administrados, teniendo distintos renglones los cuales desarrollaban los temas que se referían a algún aspecto de la

misma dentro de la que destacan lo espiritual, la educación, la cultura, la policía y la imprenta. Lorenzo VON STEIN define al Estado de la siguiente manera: "evidentemente para nuestro estudio es necesario definir el concepto del Estado como aquel organismo que, fundado en la Constitución, aplica las normas que son dadas por el poder legislativo".¹⁸ "Haciendo un paralelo con el hombre, STEIN dice que el Estado, considerado como una comunidad humana, tiene su Yoy, por tanto, su voluntad y acto. El Estado no es ni una institución ni un presupuesto del derecho; tampoco un fenómeno ético ni un concepto lógico. "El Estado es una forma de la personalidad, o mejor, la más alta forma de personalidad".¹⁹ Respecto a la Constitución que da origen al propio Estado y competencia a todos los órganos que lo integran, señala los límites de acción de todos y cada uno de ellos y por consecuencia su esfera de acción, separando las funciones de los mismos dando origen a lo que se conoce como Estado de derecho, según ya se expuso. La administración, es tema fundamental de la obra y pensamiento de Lorenzo VON STEIN y que lleva a cabo la voluntad del poder constituyente para ejecutarla en forma material y a través de los actos de uno de los poderes del Estado: el ejecutivo, lo que dio origen a la definición de la administración pública al considerarla como la acción del Estado, aun cuando propiamente debía hablarse de la acción de uno de los órganos del Estado, puesto que no todos los órganos de éste realizan la administración pública.

E) Roberto von Mohl

Roberto VON MOHL es aliado de Lorenzo VON STEIN, uno de los fundadores de la ciencia de la administración pública moderna de Alemania. Su obra "La ciencia de la policía", publicada en Tübinga entre 1832 y 1833 es considerada como el punto de enlace entre las ciencias

¹⁸ Lorenzo VON STEIN, La ciencia de la administración pública, Torino, Unione Tipografico Editrice, 1897, pág. 6. Citado por Ornar GUERRERO OROZCO, Ob. cit., pág. 146. ¹⁹ Lorenzo VOI" STEIN. Ob. cit., pág. 146.

camerales, el absolutismo y la administración pública moderna alemana, que se presentó en las primeras décadas del siglo XIX. El representa el más claro ejemplo del tránsito de la ciencia de la policía a la ciencia moderna de la administración pública alemana, y trata de demostrar que la primera permite conseguir los propósitos del Estado de derecho, por lo que se le considera con justa razón como un tratadista de las ciencias políticas. Sostiene, como los cameralistas, que el Estado subsume toda la vida del hombre, pues se ocupa de su personalidad física y moral, de su patrimonio y de todo lo relativo a su vida. En este sentido, la finalidad de la administración pública consiste en procurar y garantizar el bienestar de los ciudadanos, concibiendo a la policía, como lo hicieron anteriormente los cameralistas, como una fuerza que remueve todo lo que obstaculiza el desarrollo de la sociedad, como la fuerza pública frente a la cual la actividad de los particulares carece de eficacia. Define a la ciencia de la administración como: "La exposición sistemática de los principios relativos

al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes". Roberto VON MOHL sostiene que la literatura sobre administración ha tenido los siguientes pasos:

1º. El que corresponde al siglo XVII y que se caracteriza por el hecho de que los conceptos de Estado y administración se encuentran en formación y por tanto, no puede hablarse de los mismos en términos científicos. 2º. Se presenta durante el siglo XVIII y corresponde al cameralismo, en el cual las ciencias de la administración se han separado del derecho administrativo. 3º. El que se presenta en la segunda mitad del siglo XVIII y que corresponde a la ciencia de la policía, que es el grado más elevado de las ciencias camerales y que se caracteriza por entrar en la etapa científica, que es la que le precede y sobre la que trata, cuyo máximo representante, Juan Enrique VON JUSTI escribió su obra "Elementos generales de Policía", que se divulga al concluir la tercera década del siglo XIX. La influencia del pensamiento de Roberto VON MOHL es importante, especialmente en Italia, donde es conocido después que el del fundador del pensamiento administrativo francés, Carlos Juan Bautista BONNIN, y antes que el de Lorenzo VON STEIN.

F) Gaspar Bluntschli (1808-1881)

Gaspar BLUNTSCHLI es un teórico del derecho administrativo, ampliamente conocido, que influyó en varios países. Su obra fue publicada en 1876 con el nombre de "Derecho público universal". En España, apareció en castellano, compuesta de tres partes, la última con el nombre de "La política", y posteriormente en Italia con el nombre de

48 MIGUEL GALINDO CAMACI-/O

"La politica como ciencia". Dentro de esta tercera parte de su obra existe un capítulo relacionado con la "administración", que fue publicado en México en 1980. BLUNTSCHLI dedica un capítulo a la administración, pero también en otros trata temas relacionados con la misma, tales como: lo que es conocido como función pública, es decir, lo relativo a las obligaciones o deberes y derechos de los funcionarios públicos; a las funciones públicas, a los servicios públicos; lo relacionado con la administración del Estado en cuyo tema trata de la relación que existe entre el Estado y la Iglesia, así como su relación con la ciencia y el arte. Existiendo un capítulo sobre el municipio, en su naturaleza jurídica, organización y funcionamiento, su territorio y patrimonio, lo relativo al municipio urbano y al municipio rural. Destaca, sin embargo, los temas referentes a la policía y a la administración pública. Como ya quedó expuesto, BLUNTSCHLI muestra admiración por la ciencia de la policía, a la que considera como punto final y más importante de las ciencias camerales. Expresa que el concepto moderno de policía no ha podido aclararse, ya que por un lado se le considera como una institución estrecha, ineficaz y superflua y por el otro como un obstáculo de los individuos en la esfera privada. Aclara que la finalidad de la policía no es

castigar sino vigilar; que su verdadera finalidad es lograr la prosperidad de los ciudadanos, que la policía efectivamente representa al poder gubernativo que garantiza o proporciona la seguridad y la prosperidad pública. Coloca a la policía dentro del Estado de derecho pero separada del derecho administrativo, ya que su esfera de actividad comprende no solamente la seguridad jurídica, sino toda la seguridad pública, y mira por tanto al bienestar general y que siempre actúa sin interrupción, no descansa ni puede permanecer ociosa, pues este sería el signo de su muerte para la vida ordinaria. Según afirma la policía se proyecta o tiene dos direcciones: una que se dirige a evitar los daños y la otra que se dirige a la realización del bienestar de la comunidad, la primera se llama policía conservadora y a la segunda que es la productiva se le llama policía de prosperidad. También clasifica a la policía con una denominación conocida en México, en policía preventiva, cuando pretende evitar los daños a la sociedad, y represiva cuando castiga los daños causados a la misma. Formula igualmente la siguiente clasificación de la policía:

a) Alta policía política. b) Policía individual. e) Policía de la cultura. ji d) Policía del Estado y de la economía social.

Para BLUNTSCHLI la teoría de la administración pública y la policía tienen un punto de enlace. Sostiene que sobre la administración existen varias acepciones: una en relación a las demarcaciones que se le atribuyen y otras, tomando en consideración diferentes fenómenos como, la constitución, la política, la justicia y la administración privada. Para él, por administración debe entenderse una "expresión opuesta a la constitución o a la Ley, dado que designa a la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y Jurídico general y permanente", porque la constitución establece la forma de gobierno, en tanto que la administración el nombramiento de un ministro, lo que significa que la constitución plantea el principio de la representación nacional. Este pensamiento está basado en las ideas de Juan Jacobo ROUSSEAU acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción. Sobre el particular manifiesta: "En realidad, la Ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular, como el orden general y la disposición especial: La Ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la Ley". Para él, la administración se opone a la política, pues ésta comprende a la dirección general del Estado y la administración a la actividad detallada inferior; así por ejemplo, la política, o sea, el gobierno, decide sobre la guerra y la paz, la administración regula y organiza la realización de estos actos, pero aclara que esta oposición es muy elástica pues la política es incapaz de comunicar sin la administración. BLUNTSCHLI sostiene también que la administración propiamente dicha se opone a la justicia civil, penal y administrativa, y hace una distinción entre la administración civil y las ramas que la forman. Habla también de las administraciones

que llama especiales, como la educativa, la financiera, la militar, la de obras públicas, etc. Acepta que al finalizar el siglo XIX, la policía siga teniendo las características que tuvo durante el cameralismo y conviva con la administración, aunque admite que ya está siendo desplazada por ésta, y categóricamente a este respecto expresa: "la policía es el verdadero centro y la más clara expresión de la administración del Estado, y por eso la antigua teoría daba su nombre al conjunto de la administración civil". BLUNTSCHLI hace con éxito la distinción entre administración pública y privada, en una época del fortalecimiento de éstas a través del crecimiento de las empresas industriales que requieren una administración adecuada. Para él la administración pública se funda en el derecho y deberes públicos y las personas que la realizan se llaman funcionarios; en tanto que la privada se funda en el derecho privado y es considerada como deber de familia, de la asociación o religión y quienes la llevan a cabo se llaman gerentes. La administración pública del Estado, actúa en cualquier lugar donde la necesidad la reclama, es la esfera del imperium, de lo jurídico; ejerce la coerción y se apoya en el uso de la fuerza física. La administración privada, en cambio, actúa, en el ámbito de los intereses particulares, ajenos a la intervención estatal y afirma que el Estado de derecho representa el equilibrio entre la autoridad estatal y la libertad individual.

Según el autor citado, entre la actividad de la administración pública y la privada existe otra esfera de proporciones importantes y que no corresponde ni a la una ni a la otra, y que es propiamente la del espacio de la actividad de las asociaciones, que puede inclinarse a la administración pública o a la privada según el predominio de los asuntos de la competencia natural de una y otra. La característica de este tipo de administración consiste en que están establecidas y se fundan en estatutos, actúan legal y racionalmente, nombran a sus funcionarios y señalan las esferas de sus competencias, así como de los órganos que la integran. Se fundan en la libertad y en el derecho privado.

G) Carlos Marx (1818-1883)

Carlos MARX es un importante tratadista de la filosofía política, de la economía y de la ciencia de la administración pública, sus obras más importantes son: el "Manifiesto del Partido Comunista", publicado en 1848, pues un año antes la "Asociación Internacional de Trabajadores" le encomendó la elaboración del mismo, teniendo como su colaborador a Federico ENGELS y, "El Capital" cuyo primer tomo o libro se publicó en 1867 y los otros dos fueron publicados por ENGELS en 1885 y 1894, después de la muerte de MARX, mismas que han tenido una gran importancia en el desarrollo de la sociedad en todo lo que va del siglo XX, disminuida notoriamente con el derrumbe de los Estados comunistas que habían adoptado el pensamiento marxista-leninista como base y fundamento de su estructura y organización. Si bien es cierto que las obras mencionadas opacaron en cierto modo a la demás producción

sociopolítica y administrativa de Carlos MARX, también lo es que éste debe ser considerado en forma importante dentro del pensamiento de la administración pública. En esta materia hay que tomar en consideración, según lo expresa Carlos MARX, en "El Capital", el Estado y el derecho, como instrumentos de la clase explotadora desaparecerían en la sociedad comunista, para dar paso a una simple administración de las cosas. Esta afirmación es suficiente para considerarlo como un pensador importante en la ciencia de la administración; sin embargo, es obvio que los tratadistas de la materia no han hecho gran hincapié en el fundamento de este criterio, y en las obras que produjo en el ámbito de la administración pública. Carlos MARX muestra su tendencia hacia la administración pública en un artículo que apareció en el número 64 de la revista Vorwärts, publicado en el mes de agosto de 1844 en París, con el nombre de "Notas críticas al artículo "El rey de Prusia y la reforma social, por un prusiano", como una respuesta al artículo "Elrey de Prusia y la refirma social" escrito por Arnaldo RUGE en el número 60 de la misma revista, y en el cual anuncia su criterio que expondrá en "El Capital" y en cierto aspecto en "El Manifiesto del Partido Comunista", y cuyo artículo debe ser considerado dentro de las obras de la juventud escritas por Marx, de acuerdo con la clasificación que Louis ALTHUSSER formula en su libro "La Revolución Teórica de Marx" 17ª edición, publicada por Siglo XXI editores. En ese artículo, MARX examina la relación entre la política y la miseria en Prusia e Inglaterra, manifestando que el pauperismo existe en ambos países, aunque en diferente grado, y que el origen del mismo debe buscarse no en la deficiencia administrativa y de beneficencia, como fenómenos locales, según lo sostiene el artículo que refuta, sino como un fenómeno de tipo general producido por la explotación del proletariado, al que la burguesía y el gobierno sólo combaten a través de la violencia material y que se presenta como fenómeno general, recrudecido obviamente en Inglaterra con motivo de la industrialización que era la base de su economía. Es evidente la equivocación marxista al sostener que el pauperismo es mayor en Inglaterra que en Prusia, en virtud de que el mismo lo produce la explotación del proletariado, y que se da en consecuencia en un Estado capitalista, lo que lleva a pensar que con tal criterio puede haber mayor pobreza en un Estado industrial que en uno que tiene como base a la producción agrícola. Su obra "Crítica a la filosofía del Estado de Hegel", redactada por MARX en 1843, es decir, un año antes de la publicación del artículo citado, es una importante interpretación marxista, respecto al funcionamiento de la administración pública capitalista. En el capítulo relacionado al poder gubernativo MARX examina al funcionario prusiano, al saber burocrático, a los cargos públicos, al sistema de exámenes y los salarios de la burocracia. Respecto al examen para el ingreso a la administración pública manifiesta que es un "bautismo burocrático del saber" mediante el cual se pasa "del saber profano al saber sagrado ". En sus obras "El dieciocho brumario de Luis Bonaparte" y "La Guerra Civil en Francia" publicadas en 1851 y 1871 respectivamente, MARX expone lo relativo a la centralización de la

administración pública en el Estado capitalista, característica que tenían todos los Estados europeos en esa época, considerando a la centralización como el proceso medular del Estado absolutista, que para él era el primer paso del Estado capitalista y en cuya obra trata también 10 relativo a la burocracia. Es natural que Carlos MARX, en virtud de su criterio expuesto en el artículo mencionado y en "El Capital" sobre la lucha de clases y el contenido y origen de las mismas, tenga como tema fundamental de sus obras el pauperismo y esa es la explicación del por qué el Estado, según él trataba de disminuirla a través de medidas administrativas y de beneficencia, sosteniendo que el Estado no puede encontrar el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo, sosteniendo que en última instancia todos los Estados buscan la causa del pauperismo en las eficiencias intencionales o accidentales de la administración, y ello se debe a que la consideran como la actividad organizadora del Estado.

Para MARX el Estado capitalista ha vivido en la antinomia entre la vida pública y la privada, por lo cual la administración se limita a una actividad formal y negativa en virtud de que su poder acaba donde comienza la vida privada, lo que significa que la actividad de la administración pública está limitada por las condiciones existentes de una sociedad a la que debe servir, por lo cual no puede pedírsele que modifique esas condiciones. MARX sostiene que la sociedad burguesa es antisocial y que el Estado no puede eliminar estas características por la impotencia de su administración, pues ello implicaría la abolición de la propiedad privada lo que resultaría antinatural en un Estado capitalista. Sostiene así mismo que mientras más político sea el Estado menos buscará las causas de las dolencias sociales. Manifiesta igualmente que los motivos de la razón política de la revolución francesa no fueron capaces de comprender los males de la sociedad, de aquí que en una forma hasta cierto punto despectiva respecto al papel que tuvo en el mundo occidental la revolución francesa, manifieste que ésta es solamente la última revolución burguesa del siglo XIX.

H) Max Weber (1864-1920)

Max WEBER es uno de los más importantes sociólogos de la época contemporánea, y a quien también, con justa razón, se le ha considerado politólogo y economista. Con importancia para la teoría de la administración escribió: "La Política como Vocación", "Economía y Sociedad" y por su preocupación por explicar el estatuto científico de la administración pública se le considera como uno de los teóricos de ésta. Hace una exaltación de la burocracia que se presenta especialmente en las asociaciones grandes y complejas, como lo son, el Estado, en el ramo de la administración pública y la empresa capitalista en el ramo de la administración privada. El papel de la burocracia en las instituciones a asociaciones a las que llama de dominación legal, tiene para él su fundamento en seis principios de acción:

- 1.- Especialización. Auspicia la formación de personal altamente calificado a efecto de que se cumpla debidamente con los cometidos y actividades de la administración, y con ello las funciones de la administración burocrática, mediante una división del trabajo adecuadamente distribuida.
- 2.- Jerarquización. Los cargos administrativos se encuentran organizados en una pirámide de mayor jerarquía y autoridad, de manera tal que los de más alto rango tienen mayor autoridad y responsabilidad que los de nivel medio y bajo. A los inferiores les corresponde el deber de obediencia respecto a los mandatos del superior.
- 3.- Formalización. En la administración existe un sistema de principios y reglamentos que encuadran la toma de decisiones y ejecución de acciones para todos los cargos de acuerdo a su jerarquía.
- 4.- Personal Operativo. La administración tiene funcionarios menores que realizan actividades elementales como el manejo de archivos, fichas, documentos, etc. El personal de operación realiza las actividades básicas y contribuye en el logro de los objetivos de la administración.
- 5.- Impersonalidad. Los cargos tienen carácter objetivo relacionados con la administración, o sea que la estructura de los mismos se relaciona con sus principios, de tal manera que las funciones de cada puesto están reglamentadas legalmente, de tal manera que la actividad del funcionario debe sujetarse al contenido de la función del cargo.
- 6.- Carrera Profesional. Consiste en que la administración ofrece la formación de carreras para sus funcionarios, existiendo el escalafón que determina el mecanismo de promoción, ascenso y motivaciones para ello. Se piensa que la carrera profesional propicia el mejor aprovechamiento de los recursos humanos a través de la preparación adecuada y especializada de los servidores públicos, integrantes de la burocracia.

En relación con este último tema, WEBER señaló distintas características que determinan la naturaleza jurídica del funcionario o empleado, en el desempeño de su cargo, señalándose entre otras las siguientes: a) que el funcionario se debe únicamente a la realización de los cometidos de su cargo, b) que está ubicado en la escala jerárquica de la administración; c) que la jerarquía que ostenta su cargo, determina su competencia; d) que tiene deberes y derechos, que son de carácter contractual; e) que su nombramiento se fundamenta sobre su calificación profesional; f) que su retribución está en relación de la autoridad y responsabilidad de su puesto, que éste es su única profesión; g) que existe la posibilidad de una carrera administrativa que significa ascensos y promociones; h) que los funcionarios desempeñan sus cargos con rigurosa disciplina. Es importante señalar que Max WEBER consideró que el desempeño de la administración burocrática tenía un carácter profesional, pero además un poder político importante ya que la burocratización para él es el procedimiento específico para transformar la acción comunitaria en una acción de sociedad racionalmente ordenada. En relación al poder político que tiene la burocracia en los Estados, se advierte claramente respecto a

las parcelas de poder, que ésta ha conseguido en los distintos regímenes a través de la historia, y en México, es prueba evidente de ello la existencia de leyes en las que los trabajadores al servicio del Estado, han logrado parcelas de poder, mediante 10 que se ha llamado asociaciones societarias, que han constituido por medio de los sindicatos que se han formado de estas organizaciones y en cuyas leyes constitutivas está expresada la naturaleza jurídica de sus relaciones como servidores públicos mediante el señalamiento claro y preciso de sus derechos y de sus responsabilidades. Max WEBER hizo la más completa exposición de la organización de la administración pública moderna, y a diferencia de MARX que la menospreció y la consideró como la expresión de la voluntad del Estado capitalista enfermo y decadente, él, por el contrario la sublimó, y manifiesta que ésta se presenta con tales características y bien sea en las sociedades capitalistas, bien en las comunistas. Por ello ha sido considerado como uno de los tratadistas más importantes de la ciencia de la administración pública al nivel de Carlos MARX y Alexis DE TOCQUEVILLE, pero con una diferencia radical entre ellos, ya que mientras los dos primeros se empeñaron en buscar los males de la misma y puntualizarlos, Max WEBER por el contrario, es el pensador que consideró a la administración pública como algo muy importante de los Estados modernos, y a la burocracia como el elemento humano indispensable e imprescindible de la misma, fenómeno que se ha presentado a través de la historia de la humanidad por considerarla de una necesidad absoluta a grado tal de que su importancia es cada día mayor y de la cual la administración pública no puede prescindir, sobre la misma dice: "La burocracia se caracteriza frente a otros vehículos históricos del orden de vida racional moderno por su inevitabilidad mucho mayor. No existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo -en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización conjunta que la sustentaba.

2.6. ESPAÑA

A) Características del pensamiento administrativo español

12. El nacimiento y desarrollo de la Administración Pública en España tiene algún parecido con lo acontecido en Francia, en cuanto que también es producto de los acontecimientos históricos que se llevaron a cabo a finales del siglo XVIII y principios del XIX, debido fundamentalmente al hecho de las buenas relaciones derivadas de la presencia de los Borbones, tanto en Francia como en España, situación que fue interrumpida con la invasión de Napoleón I a España, ocurrida en 1808 y la imposición de su hermano José I Bonaparte en el trono español, agregada la alternancia que hubo en el poder entre conservadores y liberales. 22 . La lucha entre los conservadores y liberales, se da en las Cortes de Cádiz que

producirían la Constitución de 1812, que lleva ese nombre. Las Cortes empezaron a reunirse a partir de septiembre de 1810, es decir, en el mismo mes en que se inició la Guerra de Independencia de México, que se consumó once años después.

Esta Constitución estuvo influenciada en forma directa por la Constitución Francesa de 1791, producto de la propia Revolución Francesa, aunque fue menos radical y por tanto tolerante y conciliadora. También difiere de su modelo en lo que se refiere a la declaración de derechos del hombre y del ciudadano y obviamente en lo relativo a la libertad de cultos que prohibió, proclamando al catolicismo como religión única. En las Cortes no había una clara definición a favor de liberales o conservadores, pues ni unos ni otros lograron tener el dominio cuando parecía que ostentaban el mayor poder en las propias Cortes, los diputados conservadores se declararon enemigos del Estado de Derecho al que representaban, inclinándose por el retorno de Fernando VII como monarca absolutista. En mayo de 1814, los conservadores, apoyados por los grupos afrancesados y por el ejército anularon la Constitución e hicieron la restauración del absolutismo que perduró hasta 1820. . El segundo tropiezo de los liberales motivó la persecución de los mismos, la caída del segundo régimen constitucional y consecuentemente la restauración del absolutismo que inclusive propició que al enfermar Fernando VII, su esposa María Cristina tomara su lugar como Jefe del Gobierno en calidad de regente, para posteriormente entregar el mismo cargo a Espartero. 3º. La administración pública que se realizó en España, de la cuarta década a la penúltima del siglo XIX, fue estudiada por Fernando COS-GAYÓN y PONS, perteneciente al grupo de los conservadores, y quien con tal militancia fue Ministro de Hacienda, de Fomento de Gracia y Justicia en la administración pública de los conservadores. Cos relata en su obra "Historia de la Administración Pública de España" las transformaciones que tuvo la administración pública central con la existencia de siete Secretarías de despacho, que eran: Estado; Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; Gobernación del Reino para Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina. En 1833 se creó el Ministerio de Fomento, un año después, se eliminaron los Consejos de Castilla, Indias, Guerra y Hacienda, en el mismo año de 1834, el Ministerio de Fomento se convirtió en Ministerio del Interior. En 1847, se agregaron las Secretarías de despacho siguientes: Comercio, Instrucción Pública y Obras Públicas. 4º. El pensamiento administrativo de España del siglo XIX tiene como representantes más importantes a Francisco Javier DE BURGOS y OLMO, quien nació en Granada, último reducto árabe de España, y Pedro SÁINZ DE ANDINO. Ambos personajes considerados como importantes administrativistas, se formaron en la praxis bajo el amparo de la regencia de María Cristina, teniendo la influencia del pensamiento de Carlos Juan Bautista BONNIN.

B) Francisco Javier de Burgos y Olmo (1778-1848)

Durante la ocupación francesa (1808-1811), Francisco Javier DE BURGOS Y OLMO fue subprefecto de Almería y Presidente de la Junta General de Subsistencias de Granada, lo que ha sido motivo de polémicas. Vivió en Francia de 1812 a 1828 y retornó posteriormente a España. En la primera, estudió el pensamiento de Carlos Juan Bautista BONNIN, en su obra "Principios de Administración Pública". El pensamiento de BONNIN marca en el de Francisco Javier DE BURGOS, una influencia que le va a acompañar en sus obras. La obra administrativa de Francisco Javier DE BURGOS y OLMO se inicia con su Exposición a Fernando VII, dirigida por iniciativa propia en 1826, en la que examina los males que tiene su patria y sugiere cuales son los medios para erradicarla. Su pensamiento escrito en París, le determina que pocos años después de regresar a España asuma en 1833 la titularidad del cargo que había sugerido como necesario, para combatir los males de España y que era el Ministerio de Fomento. María Cristina tomó en consideración el pensamiento expuesto por DE BURGOS, consistente en la creación del Ministerio de Fomento. Como buen conservador, estaba convencido de las bondades del absolutismo, por lo cual, se empeñó en tratar de realizar una reorganización del Estado absolutista, pero dentro del mismo. Su reorganización fue planteada bajo las bases de la administración territorial. Como consecuencia de la reorganización territorial se nombraba en cada provincia un Subdelegado del ministerio de Fomento, y en cada ciudad importante dos o tres subdelegados subalternos, habiéndose formulado también la instrucción para los subdelegados, creándose, inclusive, el Diario de la Administración, que tenía como objetivo divulgar las obras y tareas alcanzadas por el Ministerio de Fomento, dotando al mismo de gran poder que provocó el celo y la antipatía del Consejo de Gobierno, que era el órgano asesor de María Cristina. El proyecto de Francisco Javier DE BURGOS puede ser encuadrado en la figura moderna de la desconcentración, pues de esta manera actuaban los Subdelegados de las 49 provincias que se formaron en esa época. El intento de reorganización administrativa tiene el mérito de lograr el desplazamiento del poder centralista, para desconcentrarlo en órganos con facultades delegadas. Su pensamiento sobre la administración está expresado en la Exposición a Fernando VII, ya citada y en "La Instrucción" a los subdelegados, actuando ya como titular del Ministerio de Fomento, cuya creación que también alimentó SÁINZ DE ANDINO, prohió al sostener que la preocupación y actuación del reino debía estar enfocada a la prosperidad de España. En la Exposición, BURGOS sugiere a Fernando VII los medios sencillos, obvios, sacados de la naturaleza de las cosas, conforme a los principios de la administración, desconocidos en España, pero ya conocidos en Francia, expuestos por BONNIN, considerando que los males de España se resolverán mediante la aplicación de los principios de la administración, que empieza con un saneamiento fiscal. Para BURGOS, la administración pública es la ciencia de lo útil y de lo dañoso, es la acción protectora del gobierno que se extiende a las relaciones que guarda éste con el campo o espacio con lo

privado, pues comprende toda la vida productiva, materiales, tierra, industria, es decir, todo lo que tiene relación con la prosperidad del país, por eso habla de la "omnipresencia de la administración", que implica la multiplicidad de sus agentes, mostrándose partidario de una administración central absorbente, aun cuando, posteriormente, en la "Instrucción a los subdelegados", se adviertan tendencias a la desconcentración, por delegación, en la que en última instancia ningún poder central se pierde. La creación del Ministerio de lo Interior, llamado posteriormente de Fomento, tenía como finalidad fundamental lograr la prosperidad nacional, mediante el aprovechamiento de todos los recursos del reino. Es obvio que este Ministerio, dotado de un gran poder para llevar a cabo su cometido, tenía funciones importantes, que se antojaban abundantes para esa época. Actualmente las Secretarías correspondientes de los Estados contemporáneos, tienen esas facultades y otras, determinadas con precisión por la ley y los recursos necesarios para cumplir con su función.

"Instrucción a los subdelegados"

La Instrucción, dirigida por BURGOS como titular del Ministerio de Fomento, el 30 de noviembre de 1833, es considerada como su obra más importante, después de la "Exposición". Esta obra está expresada en dos decretos. El primero se refiere a la división territorial del Reino con base en un sistema provincial; el segundo señala las competencias de los subdelegados. La Instrucción es considerada como el programa que señala los instrumentos de la administración en la forma en que los expuso a Fernando VII, y que como indicaciones sistemáticas deben ejecutar los agentes o subdelegados del Ministerio de Fomento. Las materias que integran la Instrucción, ordenadas y sistemáticas son las siguientes: 1. Agricultura y sus agregados; 2. Industria y sus agregados; 3. Comercio y sus agregados; 4. Minería; 5. Ayuntamientos; 6. Policía en General; 7. Instrucción Pública; 8. Sociedades económicas; 9. Hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia; 10. Cárceles y establecimientos de Corrección; 11. Hermandades y Cofradías; 12. Caminos, canales, etc.; 13. Bibliotecas públicas, museos, etcétera; 14. Teatros y espectáculos; 15. Socorros en casos de desgracias públicas; 16. División territorial y estadística; 17. Despoblados; 18. Caza y pesca en ríos y lagos; 19. Prevenciones generales.

C) Pedro Sáinz de Andino (1786-1863)

El pensamiento de la administración pública francesa de Carlos Juan Bautista BONNIN no solamente influyó en el de Francisco Javier DE BURGOS, sino también en el de Pedro SÁINZ DE ANDINO, quienes propusieron, cada uno por su lado, a Fernando VII la creación del Ministerio del Interior, que posteriormente, durante la participación del primero, como miembro del gobierno, recibió el nombre de Ministerio de Fomento. La Exposición al rey NS sobre la situación política del Reino y medios de restauración de Pedro SÁINZ DE ANDINO se produjo en 1829,

tres años después de la de BURGOS, más a diferencia de la de éste, la de SÁINZ DE ANDINO se llevó a cabo a petición del rey Fernando VII, pero curiosamente fue ignorada por mucho tiempo y por mera coincidencia su hallazgo fue descubierto en Granada, tierra natal de BURGOS. SÁINZ DE ANDINO piensa en forma similar a BURGOS, en el sentido de que la administración pública puede ayudar a España a salir de la crisis en que se encontraba en 1828, para él, el hombre puede influir en los acontecimientos políticos utilizando el arte del gobierno "para conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar a los cuerpos políticos, y ésta es la ciencia peculiar de los hombres de Estado". Al mostrarse partidario del organicismo, sostiene que los cuerpos políticos, nacen, se desarrollan y mueren, pero el arte del gobierno es útil para mantener a los Estados vivos, robustos y sólidos. El arte de gobierno permite al hombre de Estado, entre otras cosas:

1º. Conocer las estructuras de las sociedades, calcular la combinación de las fuerzas en conflicto y encontrar el equilibrio que conserva a las máquinas políticas. 2º. Prevenir oscilaciones violentas y tener bajo sujeción a aquellos que hacen que funcionen las instituciones políticas, y por tanto a los funcionarios públicos. 3º. Permite detectar los síntomas precursores de la relajación de los nudos sociales, e identificar los vicios del desorden, dando tiempo a los estadistas para tomar las medidas adecuadas. 4º. Conocer y deslindar los principios seguros del fomento, prosperidad, orden, seguridad, fortalecimiento y engrandecimiento de los Estados.

Con conocimiento de los hechos y fenómenos mencionados en los puntos que anteceden, Pedro SÁINZ DE ANDINO estaba convencido que pueden combatirse los males que padecía España, entre los cuales, consideraba, como BURGOS, a los siguientes: la pobreza del tesoro del reino, la gran deuda financiera, el descrédito nacional, la pobreza extrema de las clases sociales, el atraso de la agricultura, la pasividad de las fábricas, la corrupción de la moral pública, etc., y para combatirlos requiere una resolución enérgica y desapasionada del arte del rey y de la población española, a efecto de que su país reencuentre la ruta de la prosperidad. La Exposición de Pedro SÁINZ DE ANDINO contiene cinco apartados, que se enuncian de la siguiente manera:

1. Administración de la justicia civil y criminal. 2. Administración civil pública. 3. Administración económica del reino, que se refiere esencialmente a la hacienda. 4. Administración de las fuerzas armadas de mar y tierra. 5. Política exterior.

Como puede observarse, la administración señalada en el primer apartado no corresponde propiamente a lo que ahora conocemos como competencia de los órganos de la administración pública, sino a la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, y aun cuando la Exposición citada, fue producida en 1829, debe tomarse en consideración la obra "Del Espíritu de las Leyes" de MONTESQUIEV, publicada en 1748, es decir, ochenta y un años antes, y que en ella se tipifica y divulga el

sistema de la División de Poderes, en virtud del cual los problemas de la justicia civil y criminal, quedaban en la esfera de la competencia del poder u órgano judicial o jurisdiccional. La coincidencia entre la Exposición de Pedro SÁINZ DE ANDINO Y la de BURGOS, está representada por los siguientes índices o elementos:

1Q. Ambas Exposiciones tienen como fundamento el pensamiento francés de Carlos Juan Bautista BONNIN, aun cuando ninguno de los dos hace manifestación expresa de ello. 2Q • Ambas Exposiciones son un programa-diagnóstico de acción, formulado por sus autores. 3Q • Ambos administrativistas participaron activamente en el gobierno de la regencia de María Cristina, teniendo oportunidad de aplicar las sugerencias, que formularon a través de sus Exposiciones.

Obviamente, como puede observarse de la lectura de los apartados que constituyen la Exposición de SÁINZ DE ANDINO, se advierte que él considera diferentes a la administración civil pública, de la administración de justicia civil y criminal e inclusive de la administración de las fuerzas armadas, o la de las finanzas, pero debe aclararse que la administración pública, que es la actividad del poder u órgano ejecutivo, estaba en su época implantándose en España y otros países de Europa; en cambio Inglaterra y Francia ya tenían cuando menos teóricamente señaladas las esferas de competencia de los órganos ejecutivo respecto al judicial, aun cuando los vaivenes políticos determinaban cambios, establecían o determinaban confusiones que impedían observarlas con claridad. SÁINZ DE ANDINO, señala la necesidad de atender los apartados o capítulos de su Exposición, pero muestra preferencia por el relativo a la administración civil pública, de la que afirma: "tiene sus principios, sus reglas y su teoría, que pueden reducirse a nociones elementales, que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, disipen la incertidumbre bajo la que actualmente se procede". Este apartado es el que muestra con mayor vigor el contenido de la ciencia de la administración pública, que es la que salvará a España de las calamidades que padece. Según SÁINZ DE ANDINO las ramas de la administración civil pública son las siguientes:

- 1) Seguridad común del Estado y de los individuos.
- 2) Salubridad, comodidad y abundancia de alimentos.
- 3) Administración y aprovechamiento de las cosas de utilidad común.
- 4) Rentas Municipales.
- 5) Fomento y prosperidad de la riqueza pública.
- 6) Ayuda protectora del gobierno (beneficencia y socorros públicos).
- 7) Instrucción pública.
- 8) Estadística general.
- 9) Organización de corporaciones y magistraturas administrativas.

Las funciones relativas a las ramas de la administración pública citada al decir de SÁINZ DE ANDINO, aun cuando están distribuidas entre las Secretarías de Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina. No siempre la distribución de facultades se lleva a cabo en forma adecuada, pues frecuentemente se observa que un mismo asunto es conocido por diferentes autoridades y los criterios que deciden los asuntos son diferentes, lo que determinaba controversia en la administración civil. Existen otros autores como Luis RODRÍGUEZ CAMALEÑO que escribió un libro denominado "Consideraciones sobre el Ministerio del Interior", coincidiendo con de BURGOS, hace un estudio de la obra de éste y formula una crítica a la misma, aunque realiza alguna aportación basado en el pensamiento francés para el establecimiento del gobierno municipal, concebido como un gobierno popular. También merece citarse aunque sea brevemente el pensamiento de Mariano BAENA DE ALCÁZAR, que recientemente realizó estudios en relación con la administración pública. En España, a fines del siglo pasado y principios del actual existieron varios pensadores de jerarquía reconocida fuera de sus fronteras, que han tratado de establecer la diferencia entre derecho administrativo y ciencia de la administración, dándole a cada una el contenido que le compete, entre esos autores mencionaré a Segismundo Royo VILLANOVA, Adolfo POSADA, Juan BENEYFO, FERNÁNDEZ DE VELASCO, Carlos GARCÍA OVIEDO, y otros que independientemente de ser importantes tratadistas de ciencia política o de derecho administrativo abordaron los temas de la ciencia de la administración. .

7. ITALIA

A) Características del pensamiento administrativo italiano

1Q. Las características del pensamiento administrativo italiano están representadas en primer término por el de los autores que han sido considerados como precursores del mismo, entre los que se cuentan Juan Domingo ROMAGNOSI, Giovanni MANNA, cuya tendencia se perfiló a establecer la diferencia entre el derecho administrativo y la administración pública, aceptando el punto de coincidencia que existe entre ellos y la relación que les une. 2Q • Todos los autores que siguen a los citados en el punto anterior, tuvieron especial preocupación en señalar la diferencia entre la administración pública y el derecho administrativo, del cual jamás puede desvincularse, esto a pesar de que los teóricos de la ciencia de la administración que sirvieron como fuente de inspiración a los italianos, como Carlos Juan Bautista BONNIN de Francia y Lorenzo VON STEIN de Alemania, habían hecho la exaltación de la administración pública y hasta cierto punto un menosprecio al derecho administrativo. Por tanto en la mayoría de autores italianos se advierte la tendencia en señalar las diferencias entre ambas ramas de la actividad del órgano del Estado que realiza la administración pública, predominando quienes consideran la importancia determinante del derecho administrativo sobre ella.

B) Precursores del pensamiento administrativo italiano

El pensamiento relacionado con la administración pública en Italia, fue elaborado tardíamente y se divulgó hasta que fue publicada la obra del administrativista alemán Lorenzo VON STEIN, denominada "La ciencia de la administración pública" en 1897, que fue prologada por Attilio BRUNIALTI, quien además cita algunos antecedentes de los administrativistas italianos. Dentro de los más importantes pensadores que cita se encuentra Juan Domingo ROMAGNOSI, que escribió el libro intitulado "Los Principios fundamentales del derecho administrativo", que es reconocido como el primer texto de la materia en Europa y de cuya obra se afirma que no se limita a exponer los principios del derecho administrativo, sino que además expone la ciencia de la administración pública. ROMAGNOSI divide a la materia de la administración pública en las siguientes partes:

- 1) Administración pública considerada en su realidad objetiva, en sus relaciones con el soberano, los administrados y los funcionarios, así como en lo relativo a su organización interna.
- 2) Administración pública considerada por su objeto: el Estado, y por tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad política en su régimen jurídico y nacional, y sus relaciones jurídicas con la organización social desde el punto de vista de la moral.
- 3) Administración pública estudiada a partir del aspecto de la propiedad pública, la forma de gobierno y también desde el ángulo de la moral.
- 4) Economía "cívica", como base de la doctrina de la administración pública.
- 5) Competencia jurídica de los asuntos contenciosos, bajo el doble aspecto del contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

A Giovanni MANNA también se le debe considerar como precursor de la ciencia de la administración pública en Italia. Escribió el libro "El derecho administrativo en el Reino de las Dos Sicilias" publicado en 1840, en esta obra el autor pretende demostrar que el Estado tiene como uno de sus propósitos la conservación del derecho, con un doble movimiento mediante el cual las fuerzas sociales se activan del centro a la periferia y de la periferia al centro. Sostiene que originalmente las fuerzas sociales se mueven de la periferia al centro, en el cual se encuentra el Estado como órgano de derecho y del consorcio civil, moviendo dichas fuerzas hasta la periferia donde es su lugar de origen; define a la administración como el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es de hecho y de derecho, un conjunto de actos gubernamentales y funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución. Para él, la administración se divide en: la administración del Estado, la civil y la contenciosa. La primera es el movimiento concentrador; la segunda es movimiento de difusión y la

tercera es la provisión de la tutela de la acción realizada que resuelve las controversias entre el Estado y los particulares motivadas por las acciones gubernamentales y la aplicación del Derecho privado. La administración del Estado conforma su unidad, en tanto que la administración civil tiene varias ramas como objetos de la sociedad. Para MANNA, la ciencia de la administración civil tiene relación con la antigua ciencia de la policía, por tanto, establece también un nexo en la esfera coincidente de las competencias de la administración del Estado y de la administración civil, insistiendo en que la primera se presenta en cumplimiento del ejercicio de la segunda. El pensamiento de ROMAGNOSI y MANNA está enfocado hacia el Derecho administrativo italiano. Aun cuando el Derecho Administrativo, y la Administración Pública tienen un gran punto de coincidencia, consistente en que el primero es causa determinante de la actividad de la segunda, el esfuerzo de los autores citados que reflejan la influencia del pensamiento francés y alemán sobre la materia, plasma concretamente la importancia del derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas conductoras de la administración pública, pero también se pretende establecer la tipificación de ésta y su diferenciación con el Derecho administrativo. Se puede afirmar que mientras el derecho administrativo se consolida perfectamente como una ciencia y rama del derecho público interno en Francia, con el pensamiento de LAFERRIERE y posteriormente el de León DUGUIT y sus seguidores, a fines del siglo XIX, en cambio los temas de la teoría de la administración pública, aun cuando se estudian a partir de las Ciencias Camerales, su carácter estrictamente científico se les reconoce hasta finales del siglo XIX y a principios del XX a pesar del esfuerzo de Carlos Juan Bautista BONNIN por tipificar a la Administración Pública como una ciencia. En Italia se presenta un choque entre quienes representan el estudio del derecho administrativo y quienes intentan construir la ciencia de la administración pública, pues siendo extraordinariamente coincidentes, se empieza a advertir la conveniencia de distinguirlos como lo apuntaron ROMAGNOSI y MANNA, aun cuando ambos consideraron que el enfoque más importante lo proporcionaba el derecho administrativo, pero que a su vez era necesario separar a éste de la administración, sin olvidar que la misma sólo se conduce y debe conducirse a través de las leyes, reglas y principios del derecho administrativo. Sin embargo, es en Italia en donde se realiza un intento valedero por separar al derecho administrativo de la ciencia de la administración, planteado ya desde 1866 por Severino SeOLARI en su obra "Derecho administrativo". Se afirma que respecto al estudio relativo a la ubicación del derecho administrativo y de la administración pública exista alguna diferencia en el planteamiento que se llevó a cabo en Francia y en España, en donde se le dio menos importancia al aspecto relativo a la relación entre ambos, en cambio, en Italia, desde su origen se le va considerando a la administración pública distinta al derecho administrativo, sin olvidar que surge de éste, que le conduce normativamente. G. PÉRSICO en su obra aparecida en Nápoles en 1872 y 1873, denominada "Principios de derecho administrativo ", siguiendo por

la línea iniciada por SCOLARI estableció la diferencia entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración; reconoce en el primero la preeminencia sobre la segunda, y señala que la ciencia de la administración estudia al Estado en su relación con la civilización y la economía. Giovanni DE GIONNIS GIAQUINTO publicó en Florencia en 1876 el "Curso de la Ciencia de la Administración Pública", en cuyo prólogo expresa que administrar es fundamentalmente hacer, por lo cual la administración es acción, y no pensamiento o deliberación, pero estima que los actos deben producir una utilidad que es el fin permanente que caracteriza a la ciencia de la administración, misma que puede ser negativa o positiva, mediata o inmediata y sostiene que "la administración pública puede definirse, en sentido objetivo, como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública, de acuerdo a la forma de Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública". Giovanni DE GIONNIS sostiene que la ciencia de la administración está dividida en tres partes: la primera que llama orgánica o técnica está constituida por las leyes de la administración pública los criterios de organización, las instituciones, los cargos y sus jerarquías, sus relaciones entre ellas y el estatuto que rige esas relaciones; la segunda se refiere a la administración del territorio del Estado, sus provincias ya sus comunidades, y trata lo relacionado con las satisfacciones de las necesidades públicas y los medios utilizados para ello, la tercera se refiere a la acción y constituye los sistemas de gestión de la cosa pública y la contabilidad general. Sostiene así mismo que la ciencia de la administración pública ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para realizarlas y la gestión de los mismos. Considera que es una ciencia práctica, pero que no debe confundirse con el arte de las finanzas, tratando de establecer los límites de la ciencia administrativa para delimitar su objeto correspondiéndole a ella la descripción general de la administración pública y la recolección de la suma de los principios generales. El derecho administrativo, en cambio, le corresponde, según Giovanni DE GIONNIS, el estudio de las leyes relacionadas con el Estado, la ley real y positiva de un Estado concreto, por lo que se advierte, dice, que ambas disciplinas se distinguen por su extensión, objeto, carácter y alcance, sosteniendo que en cuanto al objeto el derecho administrativo se refiere a la acción del poder ejecutivo y a todos sus funcionarios, en tanto que el de la administración pública está inmerso en el objeto que considera el mecanismo de los servicios públicos, el organismo interno, los principios relativos al mismo y las atribuciones de los funcionarios jerarquizados y representa la parte orgánica y técnica del orden administrativo. Lorenzo MEUCCI publicó en Roma, en 1879, la primera edición de su libro "Instituciones de derecho administrativo", tiene el empeño de diferenciar al derecho administrativo de la ciencia de la administración, sosteniendo que al primero le corresponde el aspecto formal, y en consecuencia las relaciones de la organización administrativa y las relaciones jurídicas que existen entre la administración pública y los

governados y a la ciencia de la administración le compete el estudio del aspecto material de la administración y estudia las relaciones del Estado y la sociedad. MEUCCI concibe al Estado como una potestad pública en la que se encuentran dos momentos, el de su Constitución y el de su acción, estimando que ambos están regidos por el derecho y que en la potestad del Estado se distingue los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, como aspectos formales de la administración pública y se advierte en el aspecto material, como la acción estatal se divide en legislación, administración y jurisdicción, de tal manera que, según él, la administración es toda la acción de la potestad estatal que tutela los intereses generales. De esta manera agrega que administrando significa hacer, sin embargo, en sentido pleno la administración entraña al acto en sí mismo ya las instituciones y órganos que llevan a cabo esa acción o actividad estatal. Luis MIRAGLIA es otro autor italiano que pretende establecer la diferencia entre la administración pública y el Derecho Administrativo, En su obra "La ciencia de la administración V el derecho administrativo", publicada en Nápoles en 1883, se advierte la primacía que da a la primera sobre el segundo. Sostiene que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la eclesiástica y de la internacional. Divide a la política administrativa, en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social. A la ciencia de la administración política le corresponde el estudio de lo civil, del ejército y de las finanzas; a la segunda, o sea a la administración social, le corresponde el estudio de la vida física, intelectual y económica de la sociedad. Como la mayoría de los autores italianos, se advierte en él la influencia del autor alemán Lorenzo VaN STEIN, pero sostiene que la misma es ele MANNA, a quien considera como precursor de la ciencia de la administración en Italia. La influencia de VaN STEIN llega a MIRAGLIA, a través de BWNTSCHLI, discípulo crítico del mismo. G. VACCHELLI escribió la obra "La ciencia de la administración como ciencia autónoma", publicada en Pisa en 1894, en ella se advierte que no acepta la teoría de FERRARIS en el sentido de que la ciencia de la administración estudia las cosas, mientras el derecho administrativo se ocupa de las personas y de las acciones, rechaza la idea de que la autonomía de la administración radica en la acción del Estado en la vida económica, y tampoco acepta que la administración se contraponga a la política. Para VACCHELLI, el elemento político está presente con la relación con otros Estados y en las determinaciones por medio de los cuales el Estado busca un equilibrio entre las diversas clases que la integran, por lo cual considera que la política y la administración comparten las mismas manifestaciones siendo coincidentes sus actitudes y capacidades, es decir, no pueden separarse. El fenómeno administrativo se identifica en la organización de las fuerzas y de la actividad social cuando realiza el cumplimiento de alguna de sus funciones, por lo cual la administración comprende el proceso funcional de la organización social, estudiando sus elementos, características, energías y condiciones a través de las cuales se logran los fines que el Estado se propone. Para él, la ciencia de la administración trasciende los límites de la ciencia del Estado,

ya que subsiste objetivamente en la cooperación de la actividad, energías, voluntad que dirigen las fuerzas sociales. Concluye diciendo que la ciencia de la administración "tiene como objeto las funciones sociales en general, pero por cuanto en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas". .

C) Carlo Ferraris

Carla FERRARIS escribió una obra sobre la materia titulada "Ensayos sobre la economía, estadística y ciencia de la administración" publicada en Turín en 1880. Es seguidor del pensamiento alemán de Lorenzo VON STEIN. En la relación entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración muestra preferencia por ésta, manifestando que la misma tiene en Italia un doble origen, el antiguo que proviene del derecho administrativo francés y el nuevo que procede de la ciencia de la administración alemana. La primacía de la ciencia de la administración sobre el derecho administrativo la expone al sostener que la formación jurídica es insuficiente. Considera que el derecho administrativo le corresponde el estudio de las personas y las acciones y sostiene que la ciencia de la administración tiene un objeto identificable, que es el Estado y no el Poder Ejecutivo como sujeto de la ciencia de la administración, de tal manera que el derecho administrativo se ocupa de las materias de la ciencia de la administración, o sea, lo relativo a la forma especial de jerarquía, la relación entre el Estado y los individuos, en tanto que la ciencia de la administración se refiere a las obligaciones, a los deberes y a los alcances del Estado en materia política y social, sosteniendo que la ciencia administrativa le corresponde la acción administrativa y al derecho administrativo la organización administrativa. Considera un error que se comete en Francia e Italia respecto al estudio jurídico de la administración pública, pues se pretende identificar al poder ejecutivo con la administración, por lo cual acoge con entusiasmo el criterio alemán que hace el estudio autónomo de la ciencia de la administración, por cuyo motivo tiene en alta estima a Lorenzo VON STEIN que desecha de la administración pública el cultivo del derecho administrativo, desligándola de los aspectos jurídicos. Sobre el particular, mi punto de vista ya ha sido expuesto en varias partes de este libro y de otros, y consiste en que el Derecho Administrativo representa el aspecto normativo y señala el cauce de la administración pública, que en un Estado de Derecho no puede llevarse al margen del mismo. FERRARIS es un estudioso de la sociedad que es motivo de examen por parte de la administración. Divide a la sociedad en tres organismos: el económico, el físico y el intelectual. El primero nace de la producción de la riqueza e incluye los procesos o etapas de la producción, como la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras, la agricultura, el comercio, etcétera. El segundo, o sea, el organismo físico se refiere a la población considerada en su movimiento y el organismo intelectual que es la consecuencia de los

bienes intelectuales y comprende el ejercicio de las profesiones/liberales, las escuelas y el cultivo de la ciencia. Los tres organismos mencionados que ejercen sobre el individuo una influencia decisiva, reciben el nombre de clases de la sociedad. Esta es, en consecuencia, el ordenamiento de los individuos, que pertenecen a un pueblo determinado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales y el Estado que debe mantener a las condiciones de la libertad social garantizando la libertad del movimiento y acción es el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo. Por tanto, la ciencia de la administración investiga los principios generales que dirigen al Estado en su acción social. La ciencia de la administración debe investigar según Carlo FERRARIS lo siguiente: "1) cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones entre la utilidad pública y la propiedad privada; 2) cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen asimismo los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación, las invenciones industriales, etcétera; 3) cómo el Estado se ocupa de las ramas específicas de la agricultura, industria, minería, bosques, pesca, comercio, y demás; 4) cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos, y 5) cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo, autorizando sus organizaciones, etcétera".²¹ Para llevar a cabo su actividad, la administración se auxilia de la economía política, de la demografía, de la pedagogía y del Derecho Administrativo, pero sosteniendo siempre la autonomía de la administración respecto de éste, hay un criterio que es en el sentido de que tal autonomía no puede presentarse plenamente porque en un Estado de Derecho, el Derecho Administrativo marcará siempre el cauce de la Administración Pública.

D) V. Wautrain-Cavagnari

V. WAUTRAIN-CAVAGNARI escribió una obra conocida como "Elementos de la ciencia de la administración publicada en 1890, con una segunda edición en 1898 y una tercera en Florencia en 1919. Dividió sus elementos en tres partes: 1) Administración económica; 2) Administración interna y 3) Administración pública. Con la influencia de Lorenzo VON STEIN y Carlo FERRARIS, para WAUTRAIN-CAVAGNARI la administración es el Estado en actividad o el Estado en acción. A la administración económica la ubica por medio de tres formas de la actividad del Estado, que son: en la producción de la riqueza, en la circulación de la misma y en su distribución y consumo. La administración interna está en relación del Estado en el incremento de la población, la salubridad y la beneficencia; y la administración de la cultura está vinculada en la acción del Estado, en la cultura del pueblo y los diferentes niveles de educación. Para WAUTRAIN-CAVAGNARI, la ciencia de la administración estudia a la acción social del Estado, que se refiere al

mejoramiento de las clases sociales en los aspectos económico, físico, intelectual y moral, y cuya ciencia debe ser aprendida por los servidores públicos. Como Lorenzo VON STEIN y FERRARIS, piensa que la antigua ciencia cameral de la policía aún está presente, pero que tiene un carácter de simple defensa, pues su naturaleza es negativa e indirecta en tanto que la ciencia de la administración tiene como contenido a la acción social del Estado, tipificada por la iniciativa y el movimiento, por lo que la misma está formada de tres partes:

1) Ciencia de la administración económica, que se ocupa de la injerencia del Estado en la producción y distribución de la riqueza nacional. 2) Ciencia de la administración interna, que estudia la acción estatal sobre las condiciones físicas de la población: salud pública, migración y beneficencia. 3) Ciencia de la administración de la cultura, que considera al Estado como fundamento del desarrollo intelectual y moral del pueblo.

E) El pensamiento administrativo italiano en el siglo XX

Attilio BRUNIALTI, estadista y académico, fungió como consejero de Estado, diputado del Parlamento italiano y Director de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas, lo que le dio la oportunidad en acercarse al círculo de tratadistas de las ciencias de la administración. Escribió su obra "El derecho constitucional italiano y la política en las ciencias y las instituciones" que le hizo partícipe de la divulgación de la ciencia de la administración en las grandes ciudades de Italia, en donde se tradujo con el nombre de "Principios de la administración pública". Enrique PRESUTTI escribió la obra denominada "Principios fundamentales de la ciencia de la administración", publicada por primera vez en Padua en 1903 y posteriormente en Milán en 1910 y "El Estado parlamentario y sus empleados administrativos", publicado en Nápoles en 1899, del cual tiene importancia para la materia el capítulo denominado la "Política y la administración". Según PRESUTTI la separación entre la política y la administración es producto de la división de poderes, manifestando que la autonomía entre política y administración nace propiamente de la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo. PRESUTTI sostiene que la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta en dos grandes categorías de actos: la política y la administración. La primera representa actos de autoridad los cuales no admiten discusión; la segunda está compuesta por actos que sí admiten discrepancia. Es cierto que el titular del órgano ejecutivo lleva a cabo actos políticos y actos de administración, y aun cuando son diferentes considero que no tienen las características que les atribuye PRESUTTI, pues más bien los primeros los realiza como jefe de Estado, en tanto que los segundos los lleva a cabo como titular del órgano ejecutivo propiamente dicho.

A) Características del pensamiento administrativo británico 1º. El pensamiento administrativo de la Gran Bretaña no se le ha interpretado debidamente, pues si bien es cierto que sus condiciones geográficas y su estructurajurídico-política propician un sistema descentralizado compuesto por Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que están

unidos formando el gobierno británico, pero a la vez tienen principios definidos de la autonomía y consecuentemente del autogobierno. Pienso que es incorrecto lo que sostienen la mayoría de tratadistas de la materia, en el sentido de que la Gran Bretaña está alejada de la ciencia administrativa y que ésta es abordada a partir de 1900 como lo sugieren algunos pensadores oriundos, inclusive de la misma. 2º. Ornar GUERRERO OROZCO respecto a las características del pensamiento administrativo de la Gran Bretaña dice: "Para estudiar y solucionar grandes problemas de la administración pública en un país dotado de una gran organización administrativa estratégica y decisiva para su propio desarrollo, las condiciones históricas producen las mentes y los talentos humanos para el caso. No hay que olvidar aquella frase de MARX, en el sentido de que un problema no existe sino hasta que a su vez existen los medios para resolverlo. En Francia surgieron las mentes de BONNIN, TOCQUEVILLE y MACAREL, como soluciones a problemas que requerían su concurso". "Pero en Inglaterra la situación es diferente: como la administración pública hace sólo lo que las condiciones históricas dictan, es decir, lograr aquello que no consiguen los particulares, su papel es secundario. Por tanto, estando ausentes grandes problemas administrativos, ausentes están las mentes que podrían darles solución. En la Gran Bretaña la administración pública es sencilla, su pensamiento administrativo, también lo es". Y agrega, "El pensamiento administrativo británico se remonta a 1900, es hijo de nuestro siglo. El núcleo de sus representantes forjó lo que, con peculiaridad británica, Rosamund THOMAS llamó "la filosofía británica de la administración". Sin embargo, los filósofos británicos de la administración, que efectuaron sus actividades principalmente entre 1900 y 1939, no incluyen en su seno al pensador administrativo inglés más relevante de esta época: W.H. MORELAND".²² 3º. Considero que todo pensamiento similar al expuesto comete el error que consiste en olvidar la historia y no establecer nexos respecto a los fenómenos que se han presentado a través de la misma. Mi afirmación está fundada en varios hechos históricos indiscutibles, que sintetizo de la siguiente manera:

a) Debe tenerse siempre presente que la Gran Bretaña puso fin al absolutismo monárquico a través de su gloriosa revolución de 1688, con el triunfo definitivo del parlamento sobre la Corona, en tanto que Francia lo hizo en 1789, a través de su revolución, que ha sido la más divulgada en la historia, lo que significa que la Gran Bretaña precedió a Francia en 101 años en su lucha y triunfo que terminó con el absolutismo monárquico. b) La gloriosa revolución inglesa de 1688 no solamente concluyó con el absolutismo monárquico, sino que además implantó lo que conocemos como el sistema de división de poderes, que establece los tres poderes o potestades universalmente conocidos: la legislativa, la ejecutiva y la judicial y debe aceptarse que el nacimiento autónomo de la ciencia de la administración pública deriva de ésta división de poderes, pues enmarca precisamente a la actividad que realiza uno de estos órganos: el ejecutivo. c) En la revolución inglesa intervino John LOCKE,

condensándola y resumiéndola, siendo su principal teórico, dándose el caso del vínculo existente entre el-hecho y la idea política: el hecho constituido por la revolución citada, la idea política expresada a través del pensamiento de John Locke que le sintetiza y que es un antecedente claro y definitivo del constitucionalismo moderno. d) El pensamiento expuesto y divulgado por Carlos DE SECONDAT, Barón DE MONTESQUIEU deriva precisamente de la revolución inglesa, de cuya realidad política y del pensamiento teórico de John LOCKE formó las estructuras que divulgó, aplicando en todo caso el método inductivo, por lo cual resulta ciertamente curioso que se sostenga que el pensamiento administrativo de la Gran Bretaña se da a partir de 1900 cuando la revolución inglesa había privado al monarca de la facultad de gobernar y cuyo pensamiento está expresado en el contenido del sistema parlamentario inglés, del que se afirmó a partir de entonces que en él, el Rey reina pero no gobierna, y debe tomarse en consideración que en cierto aspecto gobernar es administrar, pues es indudable que una parte importante de la actividad que realiza el titular del ejecutivo constituyen los actos de la administración pública. Es cierto que en la Gran Bretaña no se escribieron libros que puedan ser considerados como textos para el conocimiento de la ciencia de la administración pública, o simplemente para la administración, especialmente con proyección de universalidad, es decir, libros cuyo contenido docente y doctrinario, pueda ser considerado como clásicos del pensamiento administrativo universal. Se sostiene, así mismo, que la peculiaridad del pensamiento administrativo Británico difiere de la tradición administrativa continental expresada fundamentalmente a través del pensamiento francés y alemán, y que la característica de insularidad de su pensamiento se manifiesta en lo que se conoce como la filosofía de la administración. Para tener una idea clara y justa del pensamiento de la Gran Bretaña, debe tomarse en consideración lo expuesto en los puntos que anteceden y que se muestran en otros aspectos del conocimiento, en el sentido de que la Gran Bretaña, no es dada a esperar a que otros países caminen en un sentido para seguirlos, sino que ellos han marcado derroteros a seguir, evidentemente dentro de su propia idiosincrasia y modo de comportamiento, y que éste lo realizan no para que sirva de ejemplo, sino porque están convencidos que esa es la forma en que deben comportarse pues se deriva de su manera de ser. En la propia Gran Bretaña se reconoce que el pensamiento teórico académico apareció tardíamente en la misma, pero esto no significa que los principios y la ciencia de la administración no hayan estado presentes o no hayan sido conocidos en este país, pues su historia nos demuestra lo contrario, en la que se advierte la existencia, conocimiento y aplicación de los principios de la administración pública. 42 . El hecho de que el pensamiento administrativo de la Gran Bretaña sea conocido con el nombre de filosofía de la administración, significa clara y llanamente, que para los británicos la administración tiene un auténtico contenido de servicio y que éste se realiza con un sentido de filosofía ética o moral, es decir, la administración debe llevarse a cabo con un sentido ético. 52.

Otro de los hechos que caracteriza a la filosofía o pensamiento administrativo británico es la existencia del servicio civil de carrera, que puede efectuarse por el contenido moral o ético que se tiene en la realización del servicio. Concepción que no es fácil llevar a cabo en todos los países, porque el servidor público no está compenetrado de la alta responsabilidad ética que tiene al realizar o prestar su servicio público. Los autores que han abordado temas relacionados con el pensamiento administrativo en la Gran Bretaña en el siglo XX, son entre otros, los más importantes: W.H. MORELAND, E.N. GLADDEN Y F.F. RIDLEY. W. H. MORELAND es un importante autor de derecho administrativo. En 1921, publicó en la Revista Quaterly Review un artículo con el nombre de "Ciencia de la administración pública" que puede ser considerado como uno de los primeros pasos enfocados a lo que hoy se conoce como la ciencia de la administración. MORELAND sostiene que en la administración pública como en otros aspectos del conocimiento, frecuentemente la práctica precede a la teoría, es decir, el hecho a la idea, y al respecto dice: "Con frecuencia la práctica se adelanta a la ciencia y, aunque los ingleses tienen una amplia y larga experiencia en la práctica de la administración pública, no he encontrado algún tratado sistemático en inglés sobre la teoría de esta materia como un todo. Las autoridades que puedo citar ofrecen aportaciones a la mayor parte de las discusiones, algunas formales y otras incidentales, sobre aspectos particulares del tema; y actualmente los estudiosos ingleses deben tomar de tales fuentes sus principales conocimientos teóricos. En realidad su estudio se imparte en la Universidad de Londres, pero hasta donde yo tengo noticia, no ha obtenido reconocimiento formal en Oxford, Cambridge o en cualquiera de las otras universidades más importantes del Imperio; de ahí que no haya encontrado lugar en los principales exámenes públicos". "Las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista. Hasta los últimos años, los principales triunfos de los administradores británicos fueron logrados en países distantes y han pasado casi inadvertidos en Occidente".²³ Este artículo fue publicado en la revista conmemorativa del 25 aniversario del INAP y originalmente en la revista citada en el primer párrafo de este apartado, que contiene los informes y reportes que se mencionan en la misma. W.H. MORELAND cree que la razón fundamental de la tardía aparición de la ciencia de la administración pública en la Gran Bretaña, además de la ya expuesta en la transcripción realizada se debe a que los hombres que la conocen no se han preocupado por rebelarla, y por otra parte los ingleses se familiarizan con las personas que llevan a cabo tareas administrativas concretas, pero no se preocupan por el trabajo unitario del gobierno central, o por la teoría que enmarca a la administración. Respecto a la relación existente entre la política y la administración MORELAND dice: "El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos

por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina". "Es cierto que en la práctica la línea divisoria entre la política y la administración frecuentemente se entrecruzan; por un lado los administradores pueden tener voz en la determinación de la política y, por el otro los estadistas pueden ser empleados en la administración." La opinión de MORELAND se presenta en los países con un sistema presidencial, en donde el jefe del ejecutivo es además el jefe del Estado. MORELAND también se preocupó por establecer la distinción que existe entre la administración pública y la privada, sosteniendo que la primera se caracteriza por ser esencialmente difusa, en tanto que la segunda, por el contrario, es concentrada.

C) E.N. Gladden

E. N. GLADDEN es uno de los más importantes teóricos de la administración de la Gran Bretaña, y es considerado como el autor del primer libro de texto en Inglaterra sobre la ciencia de la administración. Entre sus obras están las siguientes publicaciones: "Las relaciones del personal en el servicio civil" publicada en 1943; "El servicio civil, sus problemas y futuro" en 1945; "Introducción a la administración pública", en 1945, con tres ediciones posteriores, habiendo sido el primer texto en Inglaterra; "El servicio civil o burocracia" publicada en 1956; "La esencia de la administración pública", en 1956; "Aproximación a la administración pública", en 1966; "Historia de la administración pública" en 1972; así mismo, es autor de varios artículos de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas, entre ellos: "Administración pública e historia"; "FA. Blend, Pionero de la administración pública australiana" y "Toynbee y 'la administración pública'", publicados en 1972, 1975 y 1976 respectivamente. "La introducción a la administración pública" como obra didáctica está compuesta de cinco partes divididas en veintidós capítulos y tiene como objetivo describir los 'sectores administrativos del gobierno y proveer un mapa razonablemente detallado en que consiste, en efecto, un campo complejo y no siempre bien definido y naturalmente el propósito del libro es realizar el estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección. Para él, la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno, es decir, por las que realiza el órgano administrativo del Estado, distinguiendo a la administración pública no solamente de la formulación de políticas, sino de la legislación y la justicia, encuadrando en consecuencia a la administración dentro del marco de lo que es la competencia del órgano ejecutivo o administrativo. Sostiene que el administrador es un servidor público y no un amo de éste y que su actividad es de índole cooperativa y no está relacionada con el manejo del poder, por lo cual sostiene que la administración está organizada por la comunidad y que mediante la cooperación pública se realiza la liga entre el Estado y la sociedad. "La aproximación a la administración pública", también tiene un contenido

didáctico y que comprende materias relacionadas con la administración pública y su actividad, sus recursos, su personal, métodos, dirección, control y educación profesional. Sostiene que la administración es un problema humano, que le aleja de la tesis del gerencialismo tecnológico.

O) F. F. Ridley

F.F. RIDLEY es uno de los autores contemporáneos del pensamiento administrativo británico. Escribió diversos libros y artículos, entre los primeros están: "Administración Pública en Francia" en 1969; "El sistema prefectural francés" publicado en 1973; "Gobierno y administración en Europa occidental" en 1979, en cuya obra enfoca su pensamiento a Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica, en ella insiste en afirmar que la administración pública tiene íntima relación con el gobierno y la política. En 1972, publicó en Londres un artículo intitulado "Administración pública, causa y descontento". Afirma que en el establecimiento de la administración pública como materia académica, "Inglaterra es un país subdesarrollado". Este subdesarrollo contrasta con el contenido de la ciencia de la administración de la Europa continental, destacando inclusive las cátedras camerales prusianas establecidas en 1727, y hace hincapié en que las enseñanzas de las ciencias camerales fue proyectado por Federico Guillermo I para subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios del reino, considerando que las ciencias camerales forjaron la esencia de la ciencia de la administración, señalando el qué y el cómo de la administración a través de los campos sustantivos de la acción gubernamental y de los procedimientos administrativos, respectivamente. RIDLEY insiste en la necesidad que la enseñanza de la administración pública adquiera un nivel universitario, puesto que la misma representa un problema de formación y no de simple adiestramiento y que inclusive la enseñanza de la administración se lleva fuera de las universidades con las características de contribuir a la formación y no solamente al adiestramiento. Propone que la ciencia de la administración y la enseñanza de la misma se convierta en el punto de apoyo para sacar a Inglaterra del subdesarrollo que tiene en la materia. Enseguida mencionaré como tratadistas de la materia en el siglo XX a: Ricardo HALDANE, Graham WALLAS, Guillermo Enrique BEVERIDGE, Oliverio SHELDON, Lyndall URWICK y Carlos STAMP. La característica de cada uno de ellos no está en razón directa de la importancia del contenido de su pensamiento sino de la actividad práctica que llevaron a cabo como servidores públicos, en el área de la administración pública. Ricardo HALDANE escribió dos artículos sobre el servicio civil de carrera, elaborados en 1918 y 1924, respectivamente. Como servidor público asintió el cargo de Secretario de Estado para la Guerra. De su actividad académica se encuentran los trabajos citados que publicó en la Revista de Administración Pública, de cuyo Instituto fue presidente. Graham WALLAS elaboró y publicó las siguientes obras: "Naturaleza humana de la política", en 1908, "La gran sociedad en 1914 y

"El arte del pensamiento" en 1926. Fue profesor de ciencia política y alcanzó en

1923 la distinción de profesor emérito. Formó parte de la Real Comisión del Servicio Civil. Guillermo Enrique BEVERIDGE publicó en Londres en 1920 un libro titulado "El servicio público en guerra y paz ", y posteriormente escribió un artículo publicado en Londres en 1922, conocido con el nombre de "El desarrollo del servicio civil". Destacó en tareas académicas llegando a Director de la Escuela de Economía de Londres, siendo también profesor en la Universidad de Oxford. Lyndall URWICK publicó varias obras sobre la administración. En 1937 coeditó con el norteamericano Lutero GULICK "Ensayos sobre la ciencia de la administración" y posteriormente, en 1942, publicó su obra "Elementos de la administración". Se le considera como estudioso de la administración privada, habiendo sido director del Instituto Internacional de Dirección y vicepresidente del Instituto Inglés de Dirección. Carlos STAMP colaboró en la Revista de administración pública, Publicando varios artículos sobre la materia. Realizó varias actividades académicas en la Escuela de Economía de Londres y también fue Presidente del Instituto de Administración Pública.

A) Características del pensamiento administrativo norteamericano

1º. El pensamiento administrativo norteamericano se desarrolla en el contexto de dos posiciones: la local y la extranjera. La primera deriva de la idiosincrasia de los norteamericanos y de las condiciones históricas que enmarcan su evolución en todos los aspectos del conocimiento, dentro de las que se señalan a la actitud esencialmente pragmática de los norteamericanos dados a formular principios de carácter práctico pero con inclinación a la creación de teorías generales. En relación con la segunda, han mostrado históricamente la tendencia a recibir del exterior las aportaciones importantes que van de acuerdo con su manera de pensar o representan una avanzada en algunos aspectos del conocimiento. 2º. En materia de administración pública los norteamericanos han mostrado resistencia a aceptarla como una verdadera ciencia, en el sentido en que se considera en Europa y en otras partes del planeta, por lo que en lugar de abordar los temas relativos a la ciencia de la administración pública se refieren propiamente a la realización de estudios de la misma, haciendo importantes aportaciones en materia de administración privada. 3º. De las escuelas o corrientes que se han presentado con influencia está el "gerencialismo" impulsado vigorosamente en Estados Unidos de Norteamérica por Lutero GULICK, cuya tesis pretende aplicar los criterios de la gerencia privada en las esferas de la administración pública. Es obvio aceptar que la administración pública y la administración privada tienen principios y puntos de coincidencia, pero es evidente que entre los principios más importantes de una y otra existen notorias diferencias. 4º. Otra corriente que también tiene importancia en los Estados Unidos de Norteamérica es el "conductismo ", cuyo Padre en la materia se considera

a Heriberto SIMÓN y quien aplica el positivismo lógico tanto en la administración pública como en la privada. Las ideas de este autor derivadas del pensamiento de GULICK establecen la confusión de la administración pública con la privada al pretender aplicar los principios de una en la otra. Las dos corrientes citadas se unen en una tercera llamada "teoría de las organizaciones" con pretensiones similares al señalar que en el Estado y en la empresa privada se encuentran puntos comunes, lo anterior es explicable en virtud del éxito que los norteamericanos tienen en la empresa privada que les ha permitido no solamente tratar de implantar las reglas y principios de la misma en la administración estatal, sino que inclusive, sus empresas han llegado a tal grado de perfeccionamiento que han permitido a los norteamericanos introducirse en el mundo de la economía y del comercio de casi todos los países del mundo en donde han querido hacerlo.

B) Precursores del pensamiento administrativo de Norteamérica

Ya quedó precisado que el pensamiento administrativo norteamericano está formado de las vertientes interna y externa. La primera está formada en virtud de la idiosincrasia norteamericana y la segunda por el pensamiento alemán, francés y en pequeña escala el español sobre la materia, siendo en el caso evidente la influencia de Lorenzo VON STEIN y Carlos Juan Bautista BONNIN. Los precursores del pensamiento administrativo norteamericano son: Alejandro HAMILTON y Thomas JEFFERSON. El primero, creador y defensor del federalismo y el segundo, impugnador del mismo por el celo de defender la soberanía de sus Estados miembros. Alejandro HAMILTON, Jaime MADISON y Juan escribieron ochenta y cinco artículos periodísticos en los que expusieron la necesidad y conveniencia de que el Estado norteamericano se formara de acuerdo con las bases propuestas por ellos que eran representantes del grupo que combatió en la Guerra de Secesión con el nombre de federalistas. En dichos artículos se plasmó por primera vez el Estado Federal que sirvió de modelo a todos los países del mundo occidental que lo adoptaron ya algunos otros de diferente zona. Estos artículos se compilaron y finalmente fueron expuestos en una obra que lleva el nombre de "El Federalista", y que es clásica no solamente de la literatura política norteamericana, sino de alcances a nivel universal, puesto que en dichos artículos se expusieron las ideas políticas que dieron origen a Estado Federal norteamericano y obviamente a su Constitución, aprobada en Filadelfia en 1789, y que reúne los requisitos que menciona MILLER, al afirmar que: "Una Constitución en el sentido norteamericano de la palabra, es un instrumento escrito por el cual se establecen, limitan y definen los poderes fundamentales del gobierno, y por el cual se distribuyen esos poderes entre varios departamentos, para su más seguro y útil ejercicio, en beneficio del cuerpo político".²⁵ Alejandro HAMILTON escribió lo relacionado con el Poder Ejecutivo, por lo cual debe pensarse que la teoría del poder presidencial norteamericano es obra de su pensamiento. Sostiene que el poder nacional corresponde al gobierno federal y debe estar sobre el poder de los Estados miembros que forman

la Federación. Por esta razón se considera que el pensamiento de HAMILTON es la base de la concepción de la administración pública norteamericana, aunque es preciso dejar constancia que para él la administración en sentido lato la llevaban a cabo los tres poderes, pero en sentido estricto, la administración propiamente dicha, como expresión de los actos administrativos en sí, la lleva a cabo el órgano administrativo, por lo que en tal sentido, la administración pública propiamente dicha, es competencia del ejecutivo. Para Alejandro HAMILTON el titular del ejecutivo de la Unión debe tener la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho que son sus colaboradores y quienes en su nombre realizan los actos de administración que son de su competencia. A pesar de lo expuesto debe tenerse presente que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y sus enmiendas constitucionales señalan que varios colaboradores del Presidente son nombrados por éste con la aprobación del Senado. Para él, la administración del gobierno norteamericano comprende las siguientes ramas: planes hacendarías, gasto público, negocios extranjeros, organizaciones de las fuerzas armadas y dirección de las operaciones militares. En oposición a Thomas JEFFERSON sostuvo la conveniencia de un ejecutivo fuerte, puesto que uno débil significa una ejecución débil del gobierno y ello representa una ejecución mala lo que da como resultado un mal gobierno. JEFFERSON representa la antítesis del pensamiento de HAMILTON ya citado, pues para él, el poder político lo deben tener los Estados miembros de la federación que deben subordinar a la Federación cuya administración debe ser pequeña, puesto que de otra manera se convertiría a en una especie de despotismo. Su pensamiento es considerado como la exposición de la "República de Condados", en efecto, él sostiene que los Condados o Distritos deben contar con los servicios de educación, de comunicaciones, de policía, de paz y justicia, por lo cual cada distrito se convierte en una pequeña República, en donde cada ciudadano del Estado se convierte en miembro activo de la comunidad gobernante, ejerciendo en su persona gran parte de sus derechos y deberes. El debilitamiento de la Federación e incremento del poder de sus Estados miembros y sus municipios es la tesis angular del pensamiento de Thomas JEFFERSON. En su época se pensó que las tesis de HAMILTON y JEFFERSON no solamente eran contradictorias, sino inclusive irreconciliables y en cierto modo el principio de la soberanía imperante de los Estados Unidos de Norteamérica, deriva del pensamiento del segundo y del hecho de que los Estados miembros de la Federación fueron celosos del poder de ésta, y por tanto se reservaron una buena cantidad de facultades o competencias que equilibraba su poder con el de la Federación, inclusive, llegaron a establecerse conflictos jurídicos como el asunto MARBURY vs MADISON que finalmente fue resuelto a favor de la competencia de la Federación, pero aun en nuestros días los Estados miembros de la Federación norteamericana conservan varias facultades y competencias que les hacen pensar en que a un se rigen bajo el principio de la soberanía. Pienso sobre esta controversia que la doctrina política

contemporánea ya la ha resuelto y de ello es testimonio el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que señala que el titular del poder político es el pueblo de quien emana y en nombre de quien se ejerce, superando la polémica mencionada sobre quién es el titular de la soberanía o en quién reside ésta. También se ha citado a Alexis DE TORQUÉVILLE como precursor de la administración pública de Norteamérica en atención a que su obra más importante sobre la materia "La Democracia en América" se refiere a la situación política de la Unión Americana. Sin embargo, su pensamiento es abordado en el apartado relativo al pensamiento administrativo de Francia.

C) Woodrow Wilson (1856-1924)

Woodrow WILSON fue Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica por el partido demócrata durante la segunda década del siglo XX. Antes de acceder a tan importante cargo político hizo estudios relativos a la política y a la administración, formulando en 1886 y publicado en el siguiente año un ensayo relativo a la administración pública con el ánimo, como lo expresó, no de aplicarlo, sino como una introducción semi popular para los estudios administrativos, discutiendo la historia de la ciencia de la administración, de las condiciones del estudio y de la necesidad en su país. El ensayo citado, conocido con el nombre de "Estudio de la administración", fue publicado por la Academia de Ciencia Política de la Universidad de Columbia, en la revista Political Science Quarterly, en el que expresa que la ciencia de la administración es eminentemente práctica, pero reconociendo la íntima relación que tiene con la política, considerando que de ésta, deriva la ciencia de la administración, lamentando que siendo la parte más obvia del gobierno, haya tardado tanto para ser considerada en sus verdaderas características, a pesar de representar la parte operativa del gobierno, es decir, la acción del ejecutivo y consecuentemente de vieja aplicación. A pesar de que considera que la administración deriva de la ciencia política sostiene que la primera va más allá de la esfera política, de la misma manera que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, afirmando que la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público, agregando que cada aplicación determinada de una ley es un acto administrativo, más no es la ley que está sobre el acto administrativo. Para WILSON el estudio concerniente a la administración debe comprender los tres puntos siguientes:

1. Tomar en cuenta lo que otros han hecho en la misma línea, es decir, la historia del estudio. II. Averiguar exactamente cuál es el objeto del estudio. Determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y las concepciones políticas más esclarecedoras de que debemos proveernos para introducirnos en él.

Es evidente que la administración pública concebida por WILSON tiene puntos de coincidencia con la administración privada, pues advierte que el desarrollo de los procesos industriales y comerciales se incrementaron, y afirma que en la esfera de la administración pública, la cantidad de jefes

que realizan los actos de gobierno han aumentado, como consecuencia del incremento de la misma, provocando, inclusive, que las conductas sean equivocadas e informales, de tal manera que esta ciencia tiene como tarea hacer que los actos de gobierno sean mejores, se depure su organización y se cumplan los deberes de los funcionarios escrupulosamente, y esta es la razón de ser de la propia ciencia de la administración que hace que tanto la pública como la privada logren sus objetivos planteados. Woodrow WILSON se percata plenamente de que la ciencia de la administración surgió de la ciencia de la policía, como parte de las ciencias camerales, que es expresión del pensamiento administrativo del absolutismo europeo, precursor de la ciencia de la administración pública moderna, e inclusive afirma: "Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados. En esos gobiernos la administración se ha organizado para servir el propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad única".

WILSON abrevió su conocimiento en el pensamiento de los administrativistas alemanes, especialmente en Gaspar BLUNTSCHLI y de alguna manera en Lorenzo VON STEIN. Del primero toma la idea de que la política está relacionada con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo está con las acciones estatales, individuales y pequeñas, por lo cual la política es competencia de la estadística, en tanto que la administración lo es del funcionario técnico, para cuyo cumplimiento debe tomarse en consideración lo que expone como tarea de la administración en los tres puntos señalados anteriormente. Respecto al pensamiento de MONTESQUIEU, sobre la división de poderes, adoptado plenamente en el sistema norteamericano, dentro de la concepción federalista, manifestó que MONTESQUIEU no había dicho la última palabra sobre el tema, y que en consecuencia, el funcionalismo de su sistema debía ser superado para mejorar los principios administrativos en los que se basan la autoridad y las responsabilidades públicas. Sin embargo, aceptó en todo momento que el sistema constitucional era importante y determinante en la vida política, pero respondiendo a la idiosincrasia pragmática del pueblo norteamericano, consideraba que los cauces de la administración pública debían enmarcarse por los caminos de la práctica administrativa pero que debían ajustarse a patrones normativos cuidadosamente probados. Congruente con las ideas democráticas del pueblo norteamericano, y refiriéndose al sistema de gobierno de Prusia manifestó: "Es mejor ser poco entrenado y libre, que servil y sistemático. Sin embargo, no hay negación al hecho de que sería mejor ser ambos, libres de espíritu y expertos en la práctica". Sostuvo en consecuencia, la necesidad de que los funcionarios públicos y el personal que labora en la administración pública esté eficientemente preparado y con sentido de responsabilidad, expresando que la preparación de los funcionarios y la opinión pública desempeñan un papel importante en la

realización de los actos de la administración pública, congruente con las ideas democráticas. Considero que las ideas del Doctor Woodrow WILSON respecto al criterio sobre la división de poderes de MONTESQUIEU, pueden ser aceptadas como un antecedente del intento que hizo posteriormente Karl LOEWENSTEIN para interpretarla, y tratar de superarla, pero sin lograrlo. WILSON sostiene que el pueblo norteamericano más que estudiar el arte de gobierno, gobierna; es decir, más que reflexionar, actúa, lo que resulta obvio en un pueblo esencialmente pragmático, es decir, partidario de la acción antes que de la especulación.

D) Frederik Winslow Taylor (1856-1915)

Frederick Winslow TAYLOR también representa una de las llamadas corrientes clásicas de la Administración, pero aclaro que su doctrina, como la de FAYOL es aplicable fundamentalmente al campo de la administración privada. TAYLOR se inició como obrero en una fábrica metalúrgica y por ello es explicable el énfasis que puso en el contenido de su doctrina. En 1903 presentó ante la sociedad norteamericana de ingenieros mecánicos, sus principios científicos de la administración de talleres que se constituyó en la teoría sobre la investigación científica privada. Cuatro años después se volvió a presentar ante la sociedad de ingenieros para que éstos conocieran su teoría sobre la administración científica que ya había sometido mediante estudios de campo en diversas empresas e instituciones públicas y privadas a través de la Oficina para las Investigaciones Municipales de Nueva York, que había fundado. Esta teoría de la administración científica ya había sido sometida en los lugares citados al rigor científico de la inducción analítica, que son: la observación, la experimentación, la comprobación y la confirmación de la hipótesis. Su investigación se enfocó al estudio y conocimiento de un mejor uso de la mano de obra, de los materiales, de la coordinación de esfuerzos, a la división del trabajo y especialización, a la planificación para obtener una mejor productividad. Como es obvio su atención estaba orientada a los trabajadores para que fueran seleccionados adecuadamente y se les proporcionara los salarios adecuados y la preparación idónea para que pudieran ofrecer un óptimo rendimiento en sus actividades. Con base en lo expuesto, la administración científica de TAYLOR proporciona una teoría cuyos cuatro principios básicos son los siguientes:

Primero. El establecimiento de una verdadera ciencia. Segundo. La selección científica del trabajador. Tercero. Su educación y formación científicas. Cuarto. La colaboración estrecha y amistosa entre la dirección y los trabajadores.

Para el cumplimiento a los principios mencionados, TAYLOR estableció las siguientes reglas:

1. Necesidad de organización de la industria para un funcionamiento satisfactorio.
11. La aplicación de los métodos y tiempos necesarios para aumentar la productividad de los obreros haciéndoles conocer sus

incrementos a efecto de estimularlos. 111. Incremento de salarios CON base en el mejor funcionamiento y baja de costos de la producción, tratando de aumentar la productividad y, disminuir el costo de la producción, por lo cual sugiere lo siguiente: a) La utilización del mínimo consumo de esfuerzo humano, de los recursos materiales y del capital invertido. b) La separación del trabajo y de planificación y de la labor intelectual de la manual. e) Trabajo plenamente planificado.

82 MIGUEL GALINDO CAMACHO

d) Que la dirección tenga buenos informes sobre los aspectos principales del trabajo. e) Los capataces deben supervisar al menor número posible de operarios, no deben realizar ningún trabajo de planificación y la maquinaria bajo su responsabilidad debe agruparse en un solo taller. j) Las relaciones con los trabajadores debe hacerse científicamente para que la responsabilidad de las labores se distribuya entre la dirección y los obreros, por lo que éstos requieren capacitación previa, debiendo existir un ambiente de cordialidad, entre los trabajadores con un reconocimiento a la condición humana de éstos. g) Que los sistemas de salarios estén determinados por la calidad y cantidad de las labores, que sean fácilmente medibles, para hacer una justa retribución.

En apariencia existe una contradicción entre las teorías de FAYOL y TAYLOR, sin embargo, debe afirmarse que ésta no existe pues en el fondo se complementan, ya que para lograr la optimización en las labores de una empresa es necesario que la dirección, mande y controle de la misma tenga perfectas relaciones con la base trabajadora y que de la misma manera, en el ámbito de sus tareas se lleve a cabo la capacitación de todo el personal de una empresa para hacerla producir en forma óptima, concientizando a estas dos partes importantes de la producción en el sentido del reconocimiento a la calidad humana de las mismas, con un respeto indeclinable de una parte para la otra y un entendimiento que conduzca a la empresa por los caminos del éxito.

E) Francisco Goodnow

Francisco GOODNOW es un autor importante en ciencia política, derecho administrativo y ciencia de la administración. Para algunos es él y no WILSON el fundador de la ciencia de la administración pública de Norteamérica. Escribió varias obras, entre las cuales destacan "Derecho Administrativo Comparado", que es el primer libro de la materia en Norteamérica, publicado en 1893; "Política y administración": un estudio de gobierno, publicado en 1900. En la primera de las obras citadas expresa que la misma no comprende al Derecho administrativo en su conjunto, sino a los métodos de organización administrativa adoptados en los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia y Alemania. Sostiene que los grandes problemas del derecho público moderno son de carácter casi exclusivamente administrativo, en cuyo pensamiento se advierte la influencia de Lorenzo VON STEIN, haciendo suya la frase de éste en el sentido de que el siglo XIX sería la era de la ciencia de la

administración, por lo cual afirma que su época es la de la reforma administrativa y que sus exigencias, con el predominio de la esfera administrativa del gobierno, deberán ser atendidas a través de la aplicación del derecho administrativo y la ciencia de la administración.

Sostiene que existen cuando menos tres acepciones de la administración, que no son del todo coincidentes: 1) La actividad total del gobierno; 2) La actividad del gobierno, con excepción de la del poder legislativo; 3) La actividad del gobierno en el aspecto administrativo. Para él, ésta es la acepción correcta, que inclusive se debe tener como unívoca, por lo cual afirma que "la administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno, y éste administra cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos, y ejecuta la sentencia de un tribunal. Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando delibera o pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva".²⁷ El criterio de Francisco GOODNOW sobre la administración o ciencia de la administración es correcto, pues en los casos que cita todos los actos son de naturaleza administrativa, es decir, son creadores de situaciones jurídicas concretas, subjetivas y, particulares. Como es fácil deducir concibe a la administración pública bajo la base de la división tradicional de las funciones del Estado, pero influenciado por el pensamiento europeo, de Carlos Juan Bautista BONNIN y Lorenzo VON STEIN, agrega a ella la "administración general del país", en el sentido del Ministerio de Fomento que ideó BURGOS para España. Sostiene que la administración pública comprende no solamente lo relativo a la acción ejecutiva del gobierno, sino también a la forma de organización administrativa, que abarca al titular del poder u órgano ejecutivo y a todos sus subordinados. GOODNOW sostiene, así mismo, que los métodos y formas de la acción administrativa se llevan a cabo en todos los países mediante la organización de grandes empresas comerciales, y que son las que conocemos como empresas paraestatales, ya que por la importancia y dimensión de los servicios que presta resulta difícil y problemático que puedan llevarla a cabo los particulares. Respecto a las relaciones entre la administración y la iniciativa privada existe un antagonismo que finalmente se resuelve con la sumisión de los particulares a la administración pública, la que puede, inclusive, recurrir al uso de la fuerza; que incumbe a la competencia de la autoridad; sostiene que la relación entre la administración y la iniciativa privada es materia que compete a la ciencia política, más que a la administración.

En "La Política y administración", se advierte un alejamiento parcial del Derecho administrativo, pues en esta obra expresa que el sistema formal del gobierno establecido por el derecho, no siempre es coincidente con el real y que en consecuencia las características y condiciones del primero constituido conforme al derecho se adecúa de acuerdo a las condiciones del sistema real que se presenta a través del tiempo. En esta obra se

plantea el propósito de establecer las diferencias entre el sistema de gobierno formal, fundado en el Derecho y el sistema de gobierno real, lo que le lleva al planteamiento de las funciones primarias del Estado. Sostiene que en su época y más bien antes de ella el predominio del estudio del sistema de gobierno formal sobre el real obedecía al hecho de que los tratadistas de la materia enfocaban su atención en los aspectos jurídicos del Estado en virtud de ser generalmente juristas. En tales condiciones consideraba que el estudio del gobierno debía cambiar ya que las instituciones gubernamentales no jurídicas tienen una mayor influencia que las jurídicas que le sirven de fundamento y que tales formas no jurídicas deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo los cambios del contenido de la administración. Afirma que las fuerzas políticas que se gestan en el seno de un sistema formal actúan sobre él y tienden a modificarlo hasta que consiguen desfigurarlos, por lo que es indispensable que las situaciones reales sean tomadas en consideración cuando se examina al gobierno. Piensa, así mismo que la vida política debe tomarse en su conjunto, como un todo compuesto de instituciones jurídicas y las reales no jurídicas. Considero que para juzgar este criterio es preciso recordar la influencia recíproca de la idea sobre los hechos sociales, pero que tratándose del Derecho, por sus características de normatividad, los hechos de la realidad deben llevarse a cabo según los principios jurídicos, aunque es dable aceptar que la realidad influye creando normatividades, épocas circunstanciales y de excepción, siempre y cuando las conductas respectivas no sean ilícitas. GOODNOW objeta la Teoría de la división de poderes, descubierta y expuesta por MONTESQUIEU, afirmando que contrariamente a lo que éste sostiene solamente existen dos funciones estatales y no tres, pues la judicial no es una función independiente que la consagre la trilogía universalmente conocida, sino que es una función de carácter ejecutivo.

Debe recordarse que el propio MONTESQUIEU considera que el poder judicial tiene una función de menor importancia que los órganos legislativo y ejecutivo, porque representa, fundamentalmente, el cumplimiento de una función: la de aplicar las leyes en casos de controversia; sin embargo la lleva a cabo un órgano primario u originario del Estado. Los Estados Unidos de Norteamérica cuentan con un poder u órgano judicial, independiente, autónomo y vigoroso, que en el cumplimiento de sus funciones, actúa libremente, sin sujetarse a la voluntad del titular del ejecutivo. GOODNOW, acepta, sin embargo, que la voluntad del Estado la expresa el pueblo cuando vota; la del poder legislativo, cuando este órgano formula las leyes, y la ejecución de la voluntad del Estado por las autoridades ejecutivas, administrativas y judiciales, lo que enmarca obviamente la confusión que se plantea en la voluntad creadora de situaciones jurídicas concretas e individuales, pues aún cuando las realizan los órganos ejecutivo y judicial entre ambas ejecuciones existe una notable diferencia, puesto que la ejecución de la voluntad del Estado por el órgano judicial solamente se presenta cuando existe una controversia de derecho.

F) Guillermo Willoughby Guillermo WILLOUGHBY

fue un escritor importante su libro "Introducción al estudio de los Estados y el desperdicio, afirmación temeraria que no se presenta como regla en la esfera que cita. En su obra "El Gobierno de los estados modernos" trata de establecer la distinción entre ejecución y administración y parece que en este aspecto tiene la influencia del pensamiento inglés, respecto a la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Respecto al origen de las funciones estatales sostiene que estas se derivan de la naturaleza del poder en el sentido de que están determinadas por el derecho, y esa concepción determina la clasificación tradicional, divulgada por MONTESQUIEU, en el sentido de que los poderes del Estado se dividen en legislativo, ejecutivo y judicial, que como ya quedó expuesto la objeto sin fundamento, sin argumentación razonada y sin éxito.

G) La administración pública norteamericana a la mitad del siglo XX

Como tratadistas de la administración pública en norteamérica, en la época contemporánea se cita a Leonardo WHITE, Marshall DIMOCK, Dwight WALDO y Lutero GULICK. Leonardo WHITE es autor de varias obras y artículos sobre la administración pública. En 1928 publicó "Introducción"; en 1930 un trabajo denominado "Administración Pública" elaborado para la "Enciclopedia de las Ciencias sociales"; en 1933 "Tendencias en administración pública". En 1936 colaboró con la obra "Las fronteras de la administración pública" participando con el artículo "El significado de los principios en administración pública", en él expone que la administración, como el derecho, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose. La administración es constante, no caprichosa. El administrador tiene permanentemente puestos sus ojos en los intereses del Estado. Sostiene que el término administración tiene dos significados no coincidentes: el primero relativo al conocimiento y práctica aplicables al Estado y a cualquier otra institución y el segundo, equivalente a un campo de la ciencia política. Comenta el pensamiento de WILLOUGHBY en relación a que los principios de la administración se fundan en el derecho, pero para él, la administración y sus principios son más importantes que el derecho. Sostiene que se entiende por principio a un patrón de conducta de la administración, guías de acción. Marshall DIMOCK es uno de los teóricos de la administración más importantes del pensamiento norteamericano. En 1953 escribió el libro de texto Administración Pública, así como la Filosofía de la administración traducida al español con el nombre de Principios y normas de la administración. Define a la administración pública como "El estudio de los poderes .y problemas, la organización y el personal, así como los métodos involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales". Considera que la misma se interesa por los problemas de la sociedad. También sostiene que la administración es un instrumento del gobierno que sirve a la comunidad, por lo cual no puede con

Sin derarse como un fin en sí mismo, sino que atiende a los problemas concretos de la sociedad en asuntos relacionados con la situación económica, de salubridad, de las utilidades públicas, la planeación y todos aquellos que tengan relación con la propia comunidad. Considera que el pensamiento británico sobre la materia influyó en el de WILSON y que la administración pública, como arte o ciencia de la administración están basados en estudios científicos, y que ésta no es una máquina inanimada que ejecuta los trabajos del gobierno, sino que representa la búsqueda y aplicación de las medidas necesarias para lograr los fines y objetivos del Estado, pues la administración pública es el Estado en acción, el Estado constructor. Para él la administración pública está relacionada con el que y el como del gobierno. Son los fines del Estado los que establecen la amplitud de la esfera de los actos o acción del gobierno. Sostiene que los funcionarios de éste deben estar compenetrados del que y como del mismo para que se lleven a cabo con éxito los programas cooperativos en los que consiste la administración pública. Dwight WALDO es uno de los más notables pensadores norteamericanos sobre la administración pública.

Es autor de varias obras y artículos: "El estudio de la administración pública" publicada en 1955, y una versión española en 1964, también se publicó en italiano y en portugués. De sus artículos destacan "The administrative State reoisite" (1965); "Public administración in a time o/reoolutions" (1968); hay dos artículos que llevan el mismo título, "Public administratian ", también en 1968, uno para The journal o/Politics, el otro para la Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Finalmente, "Development in public administratian" en 1972. En la primera de las obras citadas fija el propósito de la misma, al manifestar este ensayo intenta realizar una introducción al estudio de una fase o aspecto de la cooperación humana: a saber, la administración pública. Sostiene que la cooperación humana es estudiada por varias ciencias sociales y por la tecnología, aunque considera a la administración como una forma de tecnología. Define a la administración como "la organización de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia de la Dirección aplicada a los asuntos del Estado". Esta definición involucra dos aspectos: el primero relativo a la problemática de determinar si la administración es una ciencia o arte. Sobre el particular debe recordarse la definición de BONNIN, para quien la ciencia de la administración está representada parla administración pública, que involucra a la dirección de los propósitos. Para él la administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un grado alto de racionalidad y la organización que es una de sus características junto con la dirección la define como la estructura de las relaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo, en tanto que la dirección es la acción de tiempo a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo.

El criterio de WALDO sobre la administración, en el sentido expuesto en los párrafos que anteceden tienen sus raíces en la terminología y temática

de la administración privada, ya que si bien es cierto que la administración pública tiene como características a la organización y a la dirección, también lo es que el uso de esa terminología surgió de la administración privada. Lutero GULICK escribió "La Política y la administración", a la que considera alejada de la corriente de la administración privada que tiene como base a la gerencia, pues su preocupación está relacionada con los temas de la política norteamericana y la relación que tiene con la administración. Define a la política como "la acción por el control de gobernantes "relacionada con la democracia moderna y en este sentido la política no puede separarse de la administración, ya que de acuerdo a los principios democráticos, en estos no es posible dejar que los gobernantes actúen libremente y hagan lo que desean, pues en todo caso el pueblo tiene el control de las acciones políticas. Posteriormente a la obra citada, GULICK parece abandonar a la ciencia política para adoptar una visión de la administración pública derivada de la concepción de la gerencia en los Estados Unidos. Con estas nuevas ideas GULICK ya no concibe a la política como la ciencia que marca la directriz de la administración, sino que la enmarca dentro de la administración pública, pues inclusive considera a ésta como una división de la ciencia política y de las ciencias sociales. En este aspecto GULICK se preocupa por el principio de la eficiencia que para él es común a la administración pública y a la privada. Obviamente al abandonar GULICK la idea de la administración pública como el Estado en actividad y a la ciencia de la administración pública como disciplina que estudia al Estado desde el punto de vista de la actividad administrativa, tiene un problema que le lleva necesariamente a inclinarse al estudio de la administración privada con la característica fundamental de eficiencia, que determina inclusive su organización y dirección, alejándose notoriamente de los principios de la administración pública.



EL ESTADO y SU CONSTITUCIÓN COMO DETERMINANTES DE LAS FUNCIONES DEL MISMO Y CONSECUENTEMENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entre el Estado, la Constitución y la Administración Pública hay un nexo indisoluble, mediante el cual para comprender uno, deben estudiarse los otros dos. En efecto, el Estado es una creación humana establecida en la Constitución, es decir, el nacimiento de un Estado determinado surge simultáneamente con su Constitución; ambos por regla general son producto del poder u órgano constituyente, que les crea y da vida. La administración pública en cambio, como parte de la actividad del Estado, está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia. Generalmente es aceptado que el Estado es creación humana, que se lleva a cabo a través de un acto de voluntad ciudadana en el momento en que el pueblo, por medio de sus representantes, que son los integrantes del órgano o congreso constituyente optan, en nombre de la voluntad soberana del pueblo, por una decisión política fundamental, dando forma al tipo de Estado que consideran adecuado para su país, y creando la Constitución que surge paralela o simultáneamente con el Estado, que le da forma, le tipifica, señala los órganos originarios de que está constituido, establece las competencias de sus titulares y menciona la posibilidad de que puedan crearse órganos auxiliares colaboradores de los constitucionalmente formados. 89 90 MIGUEL GALINDO CAMACHO Considero que el Estado es la mejor forma de organización social, porque garantiza la existencia de la vida social en plenitud, permitiendo la existencia de grupos, círculos y clases sociales con proyectos e inclusive intereses contrarios, y a todos les acepta y protege.

Es indudable que los Estados que permiten y auspician el pluralismo ideológico y de acción, permiten el enriquecimiento de la sociedad. Sin embargo, no debe perisarse que esta idea es universalmente aceptada ni lo ha sido en todos los tiempos, como se advierte del pensamiento de Carlos MARX, máximo exponente de la opinión contraria. Jorge Guillermo Federico HEGEL (1770-1831) sostuvo idea similar a la que expongo en el sentido de que el Estado existente es el mejor de todos, en virtud de que en el mismo se dan las vinculaciones espontáneas o voluntarias, que deben ser consideradas con carácter vinculatorio, social y psicológico y las relaciones que se dan fundadas en el derecho a las que llama obligatorias. Jorge Guillermo Federico HEGEL nacido en Stuttgart fue invitado por el gobierno de Prusia para impartir la cátedra de filosofía, en la Universidad de Berlín, convirtiéndose en el filósofo oficial prusiano. Durante ese período llamado de Berlín comprendido de 1818 a la fecha de

su muerte publicó una de sus obras más importantes "La Filosofía del Derecho" que se agregan enriqueciendo "El pensamiento expuesto en la "Revista crítica de Filosofía" (1807); "La Fenomenología del Espíritu" (1806), en donde trata sistemas metodológicos; "La Propedeútica, Filosófica" (1809-1811); "La Ciencia de la Lógica" (1811-1816) y la "Enciclopedia de las ciencias filosóficas" (1817), cuando era profesor de la Universidad de Heidelberg. Después de su muerte se publicaron "Las Lecciones sobre la Historia de la Filosofía" (1833-1836); "Filosofía de la Historia" (1837); "Lecciones de estética o filosofía del arte" (1836-1838).

El idealismo alemán alcanza con el pensamiento de Jorge Guillermo Federico HEGEL su punto más elevado y es conocido con el nombre de Idealismo Absoluto en sentido objetivo, que tiene las siguientes características: a) Es una representación del dogmatismo, pues afirma que el conocimiento no tiene ningún límite, contradiciendo a KANT para quien la cosa en sí, no es cognoscible. b) Es expresión del inteleetualismo, que sostiene la identificación entre el pensamiento y la realidad, "todo lo real es racional y todo lo racional es real". e) Participa del optimismo, al expresar que el hecho es divino y se identifica con la idea. d) Se funda en el evolucionismo, principio que no es original de tal autor, ya que fue expuesto anteriormente por HERÁCLITO de Efeso, para quien todo fluye, y "la guerra es la reina de todas las cosas". Según HEGEL, la idea, deviene a través de una serie de procesos y contradicciones y se llega a ella, no por medio de un solo pensamiento, sino a través de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 91 mediante la depuración de varios, formulándose primero una tesis, a la que se opone una antítesis, y, como resultado de su comparación, se llega a una síntesis, que se coloca en el lugar de la tesis, y que es el nuevo punto de partida para la misma operación dialéctica hasta llegar al concepto más depurado, es decir a la idea de lo absoluto.

Como es de sobra conocido, el pensamiento de HEGEL fue duramente criticado por Carlos MARX, quien antes de hacerlo en forma directa trató de intentarlo a través de Feuerbach, es curioso conocer que Federico ENGELS, coautor con MARX en su pensamiento sociopolítico dijo de HEGEL lo siguiente: "abarca un campo incomparablemente mayor que cualquiera de los que le habían precedido y hoy causa asombro, Fenomenología del espíritu (que podríamos calificar de paralelo de la embriología y de la paleontología del espíritu: el desarrollo de la conciencia individual a través de sus diversas etapas, concebido como la reproducción abreviada de las fases que recorre históricamente la conciencia del hombre), Lógica, Filosofía de la naturaleza, Filosofía del espíritu, esta última investigada a su vez en sus diversas subcategorías históricas: Filosofía de la Historia, del Derecho, de la Religión, Historia de la Filosofía, Estética, etc.; en todos estos variados campos históricos trabajó HEGEL por descubrir y poner de relieve el hilo de engarce del desarrollo; y como no era solamente un genio creador, sino que poseía además una erudición enciclopédica, sus investigaciones hacen época en todos ellos. Huelga decir que las exigencias del "sistema" le obligan, con harta frecuencia, a

recurrir a estas construcciones forzadas que todavía hoy hacen poner el grito en el cielo a los pigmeos que le combaten. Pero estas construcciones no son más que el marco y el andamiaje de su obra; si no nos detenemos ante ellas más de lo necesario y nos adentramos bien en el gigantesco edificio, descubriremos incontables tesoros que han conservado hasta hoy día todo su valor".^{2H} En Sociología, se afirma que existe crisis cuando la sociedad o un grupo de ella, ha llegado al punto culminante de un comportamiento que exige el cambio de las estructuras sociales, en virtud de que las existentes no han respondido a las evoluciones de la sociedad, y por ende, es necesario buscar distintas alternativas. En consecuencia, la crisis de la sociedad se presenta cuando las estructuras de la misma son insuficientes para resolver sus problemas, lo que determina que tales estructuras deben desaparecer o cambiar, o renovarse totalmente. Para saber si el Estado está en crisis o existe crisis del mismo, es necesario precisar, cuál es su naturaleza, su función social, su finalidad y su justificación. Los tres elementos orgánicos fundamentales del Estado son: la población, territorio y la autoridad, gobierno o derecho.

Para lograr el objetivo planteado, debo considerar el Estado no "VARIOS TORNOS, Historia (1, la Filosofía, Editorial Grijalbo. S.A., México, 1965, pág. 68. I 92 MIGUEL GALINDO CAMACHO como una ficción jurídica sino como un ser con naturaleza propia: objetiva, subjetiva y formal, creado por el hombre para realizar las tareas, funciones y fines que éste le ha asignado a través de la historia, entendiendo que el Estado se justifica solamente cuando cumple satisfactoriamente con todas ellas. Considero que el Estado es la forma más completa y perfecta de la organización humana en la que se realiza la sociabilidad del hombre, pues es en el Estado en donde se presentan las formas de la sociabilidad: voluntarias o espontáneas, así como las obligatorias, en la forma concebida por Guillermo Federico HEGEL. Si se acepta que el hombre es un ser sociable por naturaleza, de acuerdo con la tesis de ARISTÓTELES, se tiene que aceptar que su convivencia con sus semejantes sólo es posible en una sociedad que subsume, respeta y garantiza todas las formas de la convivencia humana y ello solo se da en el Estado, que es la sociedad jurídicamente organizada. La problemática sociopolítica se ha hecho cada día más aguda y se advierte claramente que se requieren cambios, inclusive de las estructuras sociales que obviamente tienen relación con algunos de sus elementos, pues indudablemente el Estado como la sociedad jurídicamente organizada es obviamente una sociedad en evolución. Ante las reiteradas afirmaciones en el sentido de que existe crisis del Estado o éste, está en crisis, sostengo que ésta no existe porque el Estado es y seguirá siendo la mejor forma de la organización social, pero sí acepto que han existido y existen crisis en algunos aspectos de los elementos que integran el Estado, o en relación con algún fenómeno socio político y que las sintetizo de la siguiente manera:

a) Crisis del gabinete o ministerio. Se presenta cuando los miembros del mismo no han respondido al cumplimiento de sus responsabilidades, provocando la ineficacia del gobierno en las tareas respectivas. Se

presenta también cuando hay un desacuerdo de decisión entre el gabinete y la mayoría parlamentaria. Esta crisis puede ser total o parcial del gabinete o ministerio.

b) Crisis de los sistemas políticos. Se presenta en el parlamento o en alguna de sus partes si se trata de este sistema, o bien, en algunos aspectos o esferas del presidencialismo por errores, defectos o excesos en órganos secundarios de éste si se trata del sistema presidencial e inclusive del propio Presidente.

c) Crisis de las formas de gobierno. Esta crisis consiste en que una forma determinada de gobierno no ha respondido a las necesidades de cambio de una sociedad determinada.

Así por ejemplo la monarquía absoluta y hereditaria, como forma de gobierno no sobrevivió; en tró en crisis sino desapareció totalmente para dar paso a la constitucional, aunque todavía hereditaria, cual es el caso de la monarquía inglesa. La familia republicana de gobierno fundada por CICERÓN ya la que sirvió apasionadamente, también tuvo su crisis que determinó su desaparición en la política de Roma. d) Crisis de las formas tradicionales del estado. Estas formas son el Unitario o Simple, representado generalmente por la monarquía y el compuesto por el Estado Federal. En estos casos existe crisis cuando por una o varias causas son necesarias las reformas o cambio parcial o total de sus estructuras, ya que las de esa forma de Estado son obsoletas y no responden a los cambios evolutivos de la sociedad. e) Crisis de las formas de Estado considerados según la titularidad del poder: El Estado democrático, el autocrático y el totalitario, pueden igualmente entrar en un período de crisis que se presenta cuando las estructuras de alguna de estas formas de Estado fallan o fracasan, propiciando que los titulares de sus órganos no cumplan con sus cometidos, y pongan en crisis a la forma de Estado respectivo, que propicien la crisis generadora de cambios. Las dos últimas formas de Estado, por su propia naturaleza, por su característica respecto a la titularidad del poder tienen ya el embrión de una crisis natural, que indefectiblemente determinará el cambio de sus propias estructuras. Las crisis que se dan respecto a los fenómenos socio-políticos, pueden revestir las formas expresadas, pero no necesariamente, pues en ocasiones representarán solamente cambios socio políticos, de trascendencia diferente a la que enmarcan los tipos de crisis señalados. No puede ni debe ocultarse que la sociedad de nuestros días sufre constantemente crisis en distintos aspectos de sus estructuras, porque la falta de confianza en las autoridades, el abuso del poder en otras, la carencia de valores en buena parte de gobernantes y gobernados, el aumento de la inseguridad en la que vive la comunidad, y el incremento de la delincuencia provoca que aun con resultados negativos se trate de debilitar a los órganos del poder público, sosteniendo que éste no es capaz de resolver la problemática social, por lo cual sugieren que la sociedad civil absorba mayores responsabilidades, con el desplazamiento consiguiente del Estado.

Esta es solamente una propuesta infundada, puesto que considero que los miembros de la población individualmente considerados y como miembros de la sociedad civil y finalmente del Estado deben conjugar sus esfuerzos con éste, para que pueda resolver, en beneficio de la comunidad, todos los problemas que se vayan presentando y que sea necesario combatir. Fue Carlos MARX el primer sociopolítico que afirmó que el Estado estaba en crisis, pero su afirmación iba más lejos al manifestar que el Estado como el Derecho, eran instrumentos de la explotación del hombre llevada a cabo por los poderosos, por lo cual, con el advenimiento de la sociedad comunista, ambos desaparecerían, dando lugar al establecimiento de una administración de las cosas. Este criterio, que por supuesto no comparto, ha motivado que algunos tratadistas, especialmente los neo-marxistas, filocomunistas o personas que militan en bandos opositores de los gobiernos, sostengan que existe una crisis del Estado. Sobre el particular considero que también esto es falso, aunque reconozco que existen crisis en esferas o partes del Estado, pero no en este, concebido como la sociedad jurídicamente organizada, como ya ha quedado expuesto. A partir de la década de los ochenta, con motivo de la multiplicación de los problemas sociales, con incremento de la delincuencia, el debilitamiento de la economía y del poder de compra de la población, que ha motivado la inseguridad de la misma, han hecho ver que el Estado parece incapaz de resolverlos, creando desconfianza e indignación de la propia sociedad, mal informada por los medios de comunicación, que en su afán de lucro y protagonismo adoptan conductas que en lugar de beneficiar a la sociedad, desfiguran los hechos o les dan dimensiones mayores que al final de cuentas, su labor sirve más para incrementar la problemática que para resolverla. La creencia de que el Estado no puede resolver la problemática contemporánea es alimentada especialmente por algunos medios de información, por las fuerzas de la oposición política, que en su afán de conseguir el poder, no pierden oportunidad, e inclusive la buscan o la crean, de atacar la vulnerabilidad de las autoridades gubernamentales, a fin de convencer a las posibles esferas electorales de que estas autoridades son ineptas, corruptas y que son culpables de todo lo que pasa en el seno de la sociedad, con el único propósito de debilitarlas para obtener los espacios políticos que les permita adquirir el poder. A tal grado se ha desacreditado a las autoridades del Estado, que muchas personas insisten en manifestar que los problemas le han rebasado, y que por ello, la sociedad civil debe tomar las decisiones y medidas, para solucionar los problemas que el Estado es incapaz de resolver.

A grado tal se ha cuestionado la solvencia e intervención adecuada del Estado, que inclusive, en estos últimos años del siglo veinte, se insiste en que es necesario llevar a cabo una reforma del Estado, debiéndose decir correctamente que es necesario realizar reformas en algunas partes de las estructuras gubernamentales y normativas del Estado, lo que debe admitirse porque la evolución histórica de la sociedad, en los distintos aspectos de la vida individual y colectiva exige que las estructuras orgánicas del Estado se adecuen para la satisfacción de las necesidades

individuales y colectivas de la comunidad. En la actualidad se habla con frecuencia, especialmente en México, pero también en otros países, que la sociedad civil está desbordando al Estado, queriendo decir con ello, que las aspiraciones sociales no son captadas por el Estado y no se aplica la solución que los múltiples casos requieren, por lo cual la actividad estatal está limitada frente a la diversidad de las necesidades sociales. Este criterio lo sustentan, por una parte, ideólogos del aislamiento político que están convencidos que la actividad del Estado no satisface plenamente los requerimientos de la población del mismo, pero en mi opinión hacen hincapié y la robustecen grupos de oposición consciente y razonada que sostienen la ineficacia de la actividad del Estado de nuestro tiempo, pero también opositores sistemáticos e irracionales a todo.

Por tal motivo expresan que la sociedad civil está desbordando al Estado, como si fuera realmente posible poder hacer una separación tajante y absoluta entre la población del Estado, que es la sociedad jurídica y políticamente organizada, y la sociedad civil representada por vinculaciones exclusivamente sociológicas y psicológicas, sin que exista un elemento de vinculación obligatoria que les una. Es seguro que en este final del siglo XX, y en los albores del XXI, la sociedad universal tiene más y nuevas perspectivas y propósitos que en los principios del siglo XX, pero es innegable que es en el Estado en donde la sociedad civil, que es también la población del Estado, puede llevar a cabo su convivencia pacífica y armónica, en donde impere el pluralismo y la democracia, como forma de vida y organización social que garantice la pluralidad de criterios y la disidencia, pero también se sienta decididamente fortalecida la mayoría, como representante del grupo democráticamente mayoritario. En tales condiciones la sociedad de nuestro tiempo exige y reclama un pluralismo en todos los aspectos de la vida social y política, pero también debe estar consciente que ese derecho al pluralismo le implica las obligaciones de respetar y convivir con quienes no tienen las mismas ideas o criterios, sino que inclusive pueden representar las diametralmente opuestas. Es innegable que la evolución de la sociedad que se presenta en muchas ramas de las ciencias, exige que el Estado se coloque en la situación que le exigen las condiciones actuales de la sociedad civil, para que éste no tenga la impresión de que lo está desbordando.

Es evidente que el Estado y su Constitución son determinantes de las funciones del Estado y de la administración pública, pues es precisamente en la Constitución en donde está estructurada la naturaleza del Estado, su organización y funcionamiento y establecidos los fines que el hombre históricamente le asigna, así como la relación entre sus distintos órganos. De esta manera el Estado ha sido formado con tres órganos fundamentales que son: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, con estructura y funciones perfectamente definidas en la Constitución, que es la voluntad política o decisión política del Congreso Constituyente, que es el que dio vida y forma al Estado ya su constitución, y obviamente a los tres órganos originarios y fundamentales del mismo ya mencionados,

señalando al propio tiempo la estructura, organización y funcionamiento de cada uno de ellos. En México, por ejemplo, el órgano o poder legislativo está señalado en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en tanto que del .51 al 70, se refieren a las Cámaras que integran al Congreso de la Unión que es la expresión jurídica del órgano legislativo y determinan la manera como se integran cada una de las Cámaras y la manera de acceder a los cargos políticos respectivos. Los artículos 71 y 72 se refieren al derecho de iniciar leyes o decretos y la forma de llevar a cabo el procedimiento para formularlas o elaborarlas. El artículo 73 trata lo relativo a las facultades del Congreso de la Unión; el 74 a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76 a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; y el 78 y el 79 se refieren a la Comisión Permanente y sus facultades. Del artículo 80 al 93 se refieren al poder ejecutivo, ejercicio del mismo, a sus facultades, a la administración pública federal ya los funcionarios que colaboran con la misma en la realización de la administración pública.

Los artículos del 94 al 107 tratan lo relativo al Poderjudicial Federal, a su ejercicio, a cómo está organizado, estructurado y al funcionamiento del mismo, señalando las facultades de cada uno de los órganos que constituyen al Poder judicial Federal, permitiéndome hacer la aclaración que el artículo 102 de la propia Constitución se refiere al ministerio Público Federal, que obviamente no forma parte del Poderjudicial Federal sino que depende del poder ejecutivo, aun cuando el Procurador General de la República es designado por el Ejecutivo con ratificación del Senado. Como ya está expresado, la administración pública está consignada como parte de las facultades del órgano ejecutivo, que en un Estado de derecho no puede desbordarlas, lo que significa que los órganos de la administración pública, que son órganos del poder ejecutivo, con su titular el Presidente de la República en materia Federal y sus órganos derivados solamente puede cumplir y llevar a cabo los actos a que se refieren las facultades que la Constitución y sus leyes reglamentarias les otorgan y que éstas no pueden concederles facultad que la primera les prohíbe. Esto significa que la administración pública es solamente una parte de la actividad que realiza el Estado a través de su órgano respectivo: el ejecutivo, que también recibe el nombre de administrativo, sin que pueda negarse, bajo ningún concepto, que los otros dos órganos estatales realizan la acción del Estado, de tal manera que el órgano legislativo también realiza una acción del Estado formulando leyes, que son inclusive, el orden jurídico bajo el cual se realiza la administración pública y la acción del Estado llevada a cabo por el órgano judicial, que realiza como la administración, actos concretos que representan la acción del Estado y que crean, modifican o extinguen situacionesjurídicas particulares siempre y cuando exista una con controversia de derecho.

La administración pública es una parte importante del Estado, que obviamente interesa a la sociedad porque su acción es más concreta y con mayores posibilidades de ser visualizada por la población del Estado y que inclusive esta acción pone de manifiesto con evidencia si la

administración pública se lleva a cabo eficazmente para beneficio de la sociedad y si el Estado a través de su órgano correspondiente actúa en forma adecuada para resolver los problemas sociales. En México, en materia federal, la acción del Estado en la parte correspondiente a la administración pública, está señalada en el artículo 89 constitucional citado, que establece las facultades del ejecutivo federal, algunas de las cuales las lleva a cabo como Jefe del Estado, pero muchas otras son de carácter administrativo, no solamente desde el punto de vista formal por estar encomendadas al órgano ejecutivo, sino por la naturaleza de las mismas ya que representan el contenido del acto administrativo, en tanto que el artículo 90 de la Constitución que se comenta establece las formas en que se lleva a cabo la administración pública federal en México, señalando además que la Ley reglamentaria de este artículo, que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

3.2. EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO y LOS FINES DEL ESTADO MODERNO

Antes de abordar el tema que da nombre a este apartado, citaré algunos criterios respecto al constitucionalismo, expresados por destacados constitucionalistas. Sobre el particular Luis SÁNCHEZ AGESTA, constitucionalista español que intervino en la formulación del proyecto de la Constitución española de 1978, dice: "Toda interpretación histórica supone zonas de luz y zonas de sombra. Aceptando provisionalmente la proyección luminosa de esa curiosidad histórica, centrada en tres momentos que parecen destacar su individualidad -Cádiz y la Independencia, la guerra carlista y la fijación del constitucionalismo, la restauración de la Monarquía constitucional- hay una respuesta a primera vista muy simple. Todos estos hechos tienen un índice político común: el establecimiento en España del régimen constitucional. En ese caso la consecuencia sería pesimista. El constitucionalismo hace crisis en España en 1923 ó 1936 y la historia política de esos ciento veinticinco años de vida española es la historia de un fracaso. Estamos en presencia de una solución de continuidad; estamos comenzando otra vez la historia política de España ", y después de analizar distintos procesos políticos sociales de su país, expresa: "El constitucionalismo se nos revela así en esta primera presentación, como el régimen político coherente con una profunda revolución social y económica larvada en la ideología del siglo XVIII. Como el régimen de las clases medias ". Y más adelante agrega: "Cierto es también que el liberalismo era simplemente la esencia misma del constitucionalismo como limitación del poder real"... "El siglo XIX es el siglo del constitucionalismo o el liberalismo, o si se quiere del constitucionalismo liberal. La reforma política como remedio de la

decadencia nos dará una inter- 98 MIGUEL GALINDO CAMACHO pretación más profunda o más generosa de la revolución, pero apenas si cambia el sentido del siglo ".29 A su vez, Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, tratadista argentino de la materia, sobre el constitucionalismo dice: "El constitucionalismo consiste en el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario" ... "Por eso nos parece suficientemente comprensivo el título con que encabezamos este volumen, y creemos en la necesidad de reemplazar lo político por lo jurídico, para evitar la desnaturalización del constitucionalismo"... "Ese debe ser el criterio americano con que debe contemplarse el asunto que nos ocupa, y conviene extremar su rigor interpretativo para impedir que las concepciones políticas están viciadas de arbitrariedad, y busquen su justificación en un realismo que siempre se compagina bien con los abusos de la fuerza". Y agrega: "La historia del constitucionalismo es, también, la historia de las limitaciones al poder público, y tales limitaciones, para ser efectivas y lograr la eficacia indispensable a los fines de su institución, requieren ser arquitecturadas en una forma o sistema de gobierno que organice y reglamente todas las manifestaciones de la autoridad. Por eso, al fin de cuentas, la historia del constitucionalismo es la historia de la república democrática, con la cual se identifica el Estado de derecho"... "El problema del constitucionalismo se identifica con el problema de las formas institucionales que caracterizan al Estado de derecho. En el primer tercio del siglo XIX, Alexis de Tocqueville expresaba su alarma ante el creciente desdén por las formas jurídicas en la 'vida política de las naciones. El tiempo le ha dado razón ", Y considerando que la división de poderes enmarca al constitucionalismo, dice: "En efecto, el principio de la división de los poderes del gobierno es de aplicación americana y, en realidad, no existe ni puede existir si no se reconoce al Poder Judicial carácter de poder público, de igual jerarquía que los otros dos, y función específica de poder jurídico guardián de la Constitución, apto para juzgar, de acuerdo con sus disposiciones, los actos de los poderes políticos"... "Por último, la era del constitucionalismo excluye la posibilidad de reconocer la existencia de un Estado que no sea Estado de derecho, es decir, comunidad de hombres libres, organizada, política y jurídicamente, bajo el imperio de una ley fundamental, que traza la órbita dentro de la cual una nación desarrolla normalmente su actividad interna y externa". so Considero que lo transcrito basta para tener una idea clara de lo que los autores consideran como constitucionalismo y los elementos fundamentales del mismo, por lo que enseguida trataré de exponer mi punto de vista sobre el particular.

Como la división de poderes, el federalismo, la democracia y otros más, y de aquellos que en forma directa se encargan de tutelar los derechos del gobernado, que representan el contenido de un Estado de Derecho. Consecuente con lo expuesto, el constitucionalismo mexicano se inicia con

la primera Constitución que tuvo vigencia en México, es decir, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, pero obviamente sin olvidar la importancia de sus antecedentes históricos, como son la Constitución española de Cádiz de 1812, el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, de la autoría genial de José María MORELOS y PAVÓN; la declaración de Independencia de Ignacio LÓPEZ RAYÓN, del Acta Constitutiva de la Federación, que precedió a la Constitución de 1824 y otros documentos, señalados por distintos autores. A mi juicio las teorías o principios que determinan, aun cuando sea de manera indirecta el respeto a los derechos de los gobernados, y evitan el abuso del poder son los siguientes: La Teoría de la División o Separación de Poderes, que debe constituir, a la manera de la expresión de MONTESQUIEU, un sistema de frenos y contrapesos, 'en el cual cada poder limite a los otros dos, mediante el reparto tradicional y equitativo de sus competencias y facultades. Es innegable que en este contexto debe quedar encuadrado el pensamiento de Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, para quien solamente se presenta la división de poderes, cuando al judicial se le considere un verdadero poder, y que lleve a cabo la tutela y salvaguarda de la Constitución.

El Sistema Federal o Federalista que debe garantizar un reparto de facultades y competencias entre las autoridades federales, las de las entidades federadas y los Municipios. La democracia que sostiene que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, tal como dispone el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, que recoge el pensamiento de Juan Jacobo ROUSSEAU sobre el particular. La Teoría de la Representación, ya que en la actualidad resulta casi imposible que el pueblo ejerza en forma directa el poder político, por lo que es necesario la elección de sus representantes que expresen su voluntad, en cumplimiento al mandato político de Derecho Público que el pueblo les ha conferido. Considero que la razón de ser de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previa la existencia de su raíz, se debe a que los servidores públicos están obligados al cumplimiento de la voluntad de los representados y que al no hacerlo violan el mandato de derecho público mediante el cual accedieron a la titularidad de los cargos públicos. Esta obligación de cumplir con el mandato de los representados que en sentido estricto es la ciudadanía pero en la inteligencia de que los actos de los servidores públicos deben abarcar en sus beneficios aquellas personas que aun no adquieren el carácter de ciudadanos, pero que forman parte de la población estatal. Ante la imposibilidad de que en la actualidad y en virtud del incremento de la población ejerza en forma directa el poder político, la teoría de la representación se convierte en la opción más importante para el ejercicio democrático; de aquí que, el hombre trate de perfeccionar los procedimientos para que esta teoría rinda sus mejores frutos en beneficio de la población del Estado. El sistema presidencial se presenta como una de las opciones más

convenientes para la atención de los problemas de la población, posición que se incrementa ante el hecho de que el ejecutivo es el titular del órgano administrativo encargado de llevar a cabo la parte de la actividad del Estado conocida con el nombre de la administración pública.

La forma republicana es uno de los principios garantes del equilibrio entre la autoridad de los órganos del poder público y la libertad de los gobernados. El constitucionalismo mexicano está expresado como ya se expuso en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, los antecedentes que han sido citados y de alguna manera, aunque leve, según mi criterio, a través de las constituciones centralistas que rigieron la vida jurídico-política de México durante once años, de 1836 a 1847 y que son las Siete Leyes Constitucionales del 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 y naturalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y la del 5 de febrero de 1917. En las constituciones mexicanas citadas, con exclusión de las centralistas mencionadas, el constitucionalismo mexicano expresado en las constituciones de 1824, 1857, 1917 se comprueban las características ya mencionadas, que se sintetizan de la siguiente manera: a) Federalista. b) Democrática. c) Representativa. d) Presidencialista e) División de Poderes j) Forma Republicana de Gobierno. g) Establecimiento de las Garantías Individuales. La constante federalista la contiene el constitucionalismo mexicano como lo expresé: "en las tres constituciones comentadas, más hay que hacer hincapié en que el Acta Constitutiva de 1824 antecedente de la constitución del mismo año, tiene como punto fundamental el federalismo, de ahí su nombre, y cuyo sistema establece en su artículo 52. La concepción federalista está contenida en los artículos 42, 157 Y 161 de la Constitución de 1824.

Por lo que hace a la Constitución de 1857 la concepción federalista está contenida en los artículos 40, 41 Y 109 de la misma. La Constitución vigente en México, asume la concepción federalista entre otros en sus artículos 40, 41, 115 Y 124".::\1 Las características del Estado democrático la señala el constitucionalismo mexicano en los artículos 4º, 8º Y 9º de la Constitución de 1824, en tanto que en la Constitución de 1857 están contenidas en los artículos 39 y 40 Y en la Constitución de 1917 en sus numerales 3º fracción II, inciso a), cuyo párrafo dice: "a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;" y en los artículos 39, 40 Y 41. El segundo de los citados establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

El artículo 39 de la Constitución de 1857 tiene el mismo contenido y casi la misma redacción del artículo 39 de la Constitución de 1917 citado. En México se inició la apertura democrática con la reforma del artículo 54 de

la Constitución de 1917 mediante el decreto del 22 de junio de '1963 que dio advenimiento a los diputados del partido. Este artículo fue reformado por Decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 que implantó el sistema de representación proporcional y por medio de dicho decreto se adicionó el artículo 41 constitucional para elevar a los partidos políticos a rango constitucional estableciéndolos como entidades de interés público. En la actualidad resulta imposible el ejercicio directo del poder político por el titular de la democracia que es el pueblo, por lo cual se ha fortalecido el principio de la democracia representativa o representación democrática como ya quedó afirmado, lo que implica la tarea de mejorar, hasta perfeccionar, el sistema representativo, de aquí que resulta una tarea verdaderamente importante la labor de los especialistas de la materia y de los partidos políticos para lograr leyes electorales que sean garantes del pluralismo político y en consecuencia de la representación democrática. En la ciencia de la administración pública el sistema presidencial tiene gran importancia ya que el Presidente es el titular del órgano ejecutivo y como tal realiza una serie de actividades que tienen como,

Obviamente la administración pública representa el contenido de este curso, por lo que en varias partes de este libro se aborda el tema con la amplitud que el caso requiere. Esta característica del constitucionalismo mexicano está contenida en los artículos 62, 74, 75 y del 79 al 83 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de "Octubre de 1824, y en los artículos 50, 75, 76 de la Constitución de 1857 y en los artículos 49, 80, 82, 89, 90, 92 de la Carta Magna en vigor. El sistema presidencial en México ha sido motivo de grandes polémicas, en virtud del enorme poder constitucional y metaconstitucionalmente que tiene el titular del ejecutivo. Sobre el particular expresé lo siguiente: "Los tiempos actuales requieren de la presencia de un ejecutivo fuerte para resolver la problemática contemporánea, pero las facultades constitucionales del Presidente deben ser limitadas en varios aspectos para hacer posible la defensa del sistema y la supervivencia del mismo, por lo cual considero que es conveniente la supresión de la facultad del Presidente de vetar las leyes del Congreso establecida en el artículo 72 constitucional, ya que por una parte la inmensa mayoría de las iniciativas son del Presidente de la República y la facultad de vetar las leyes la ha realizado en pocas ocasiones. Se considera conveniente la supresión de las facultades conferidas al Presidente en la fracción XVII y XVIII del artículo 89 constitucional, pasando éstas a los plenos del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, respectivamente. Debe pensarse en la conveniencia de que los nombramientos a que se refiere la fracción 11 del artículo 89 constitucional los haga el legislativo a propuesta del ejecutivo r.v En el sistema político mexicano se ha cumplido de alguna manera con lo propuesto por el suscrito respecto a las facultades del Presidente de la República, y al efecto, se ha comprobado que en los últimos años de este siglo XX se han presentado tendencias para disminuir las facultades constitucionales del Titular del Poder Ejecutivo Federal, esencialmente en

lo relativo al nombramiento de algunos de los altos funcionarios de la Federación. Así, por ejemplo, se advierte que la facultad de nombrar y remover libremente al Procurador General de la República ha variado notoriamente mediante la reforma del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de marzo de 1992, en la que se agregó la fracción IX que dice: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ... IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República", congruente con la reforma de la fracción 11 del artículo 76 del propio ordenamiento legal que Miguel GALI: -> OO CAMACIIO, Ob. cit., 103 establece: "Son facultades exclusivas del Senado: ... II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ...".

Lo mismo puede decirse de la facultad del Presidente de la República de nombrar y remover libremente al Jefe del Distrito Federal que de acuerdo con el texto original de la fracción 11 del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en relación con el 73 del mismo ordenamiento legal, el titular del ejecutivo lo nombraba y removía libremente, pero de conformidad con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993, dicha facultad fue suprimida de la fracción 11 del artículo 89 constitucional, pues la facultad del Presidente de la República, para nombrar al Jefe del Distrito Federal pasó a la fracción VI inciso a) del artículo 122 de la Constitución en cita, que establecía: "a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal".

El caso previsto que se comenta no se presentó en la realidad política de México. El artículo 122 constitucional citado, fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, respecto a la manera de acceder al cargo de Jefe del Distrito Federal, y al efecto, el párrafo cuarto del artículo 122 en comento, establece: "El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta". Respecto a la facultad del Ejecutivo para llevar a cabo el nombramiento de los miembros del Poder Judicial de la Federación no ha variado en forma importante para determinar la autonomía de éste, pues la injerencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo todavía se advierte en el contenido de

los preceptos respectivos de la Constitución en vigor, y lo deseable como lo he expuesto, es en el sentido de que sea el pleno de dicho Tribunal el que lleve a cabo los nombramientos correspondientes y que lo mismo suceda en la integración de los miembros de los poderes judiciales de las entidades federadas y del Distrito Federal. La teoría de la representación está establecida en los artículos 40, 41, 54 Y relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La forma republicana de gobierno se presenta en las Constituciones mexicanas citadas, e inclusive, en algunos de los antecedentes a que se ha hecho mención y es evidente que esta forma de gobierno representa una limitación y equilibrio al ejercicio del poder. Las garantías individuales o derechos públicos subjetivos son una de las características más importantes que presenta el constitucionalismo mexicano y que garantiza el equilibrio entre los principios de autoridad y libertad, siendo la garantía más evidente que obliga al Estado a respetar los derechos de los gobernados y que a través del medio protector de ellas, que en México es el Juicio de Amparo, hace cumplir o respetar los derechos públicos subjetivos, es decir, los derechos que tiene el gobernado frente al poder público y que son la más clara expresión de la limitación de éste, en beneficio directo de la población del Estado. Las características mencionadas conocidas también como constantes las presenta cabalmente el constitucionalismo mexicano como ya quedó expuesto a través de sus leyes supremas que son: las Constituciones de 1824, 1857 Y 1917, con las denominaciones que ya han sido citadas anteriormente, y aun en las constituciones centralistas que tuvieron vigencia de 1836 a 1847 se encuentran algunas de estas características. Lo que se ha llamado como reforma del Estado representado contenido de la revisión de una distribución o redistribución del poder público, tanto del equilibrio de los órganos de la federación como el que debe existir entre los de ésta y los de los Estados de la federación, así como con los del municipio para obtener una descentralización orgánica real que obedezca a los reclamos de una sociedad permanentemente evolutiva, estando enmarcada también esta idea de la reforma del Estado en la ubicación o reubicación de los fines del mismo congruentes con los estertores del siglo XX y el inicio del siglo XXI. Cuando se afirma que el Estado es un ser teleológico, un sujeto de fines, se debe tomar en consideración que el Estado en sí mismo no tiene fines, sino los que son conocidos como tales, son tareas o encomiendas que el hombre le ha asignado a éste que es también creación humana, por lo que la variación de los fines estatales se llevan a cabo en forma permanente y varían a través de la historia, del espacio y de los sistemas políticos. El problema de los fines del Estado entraña un aspecto que da justificación a la existencia del mismo, explicando su razón de ser, es decir, para determinar para qué existe el Estado y por qué debe existir. Los fines del Estado pueden agruparse de la siguiente manera: a) La educación es uno de los fines permanentes del Estado. Estos no son esencialmente nuevos, es decir no son fines que se asignan en nuestros días al Estado, y tampoco se puede afirmar que los fines que

cumplía o debía cumplir en la antigüedad o en otras épocas (le la historia han desaparecido; lo que sucede es que los fines del Estado se han actualizado, pero sin desaparecer tradicionalmente la esencia que tenían en su origen. Así por ejemplo, de acuerdo con el pensamiento de Sócrates, Platón y Aristóteles, el Estado tenía como fin más importante el de la educación, al que Platón le agregaba el de la justicia, que no ha desaparecido bajo ningún concepto, ya que el Estado moderno sigue teniendo en la actualidad, como uno de sus fines más trascendentes el de la educación, pues existe la conciencia de que el Estado debe crear las condiciones necesarias e idóneas para que la población el mismo se eduque, pues es sabido que el apoyo a la educación es uno de los mejores caminos para liberar a la población del Estado, haciéndola, además, consciente y responsable de sus actos, participe y solidaria de las actividades que propician el bienestar de la comunidad, a través de la preparación y educación de los niños y jóvenes.

En México, la educación está elevada a rango constitucional, pues el Estado se percata de la importancia que reviste para que el ser humano pueda desarrollar armónicamente sus facultades, se le fomente el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Por tal razón el artículo 32 de la Constitución de 1917 señala con precisión los lineamientos que debe seguir la educación en México, que se fundará en los resultados del progreso científico y luchará contra la ignorancia, los fanatismos y los prejuicios. La educación en México será democrática, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, por tal motivo, la educación que imparta el Estado será gratuita y obligatoria en sus niveles de primaria y secundaria. En la tarea de impartir la educación, los particulares pueden colaborar con el Estado que autorizará y otorgará el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en los planteles particulares. Para impartir la educación los particulares deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público para realizarla y deberán impartir la educación en los términos que establezcan las leyes, de acuerdo con los planes y programas de estudios respectivos.

También las universidades, como organismos descentralizados colaboran con el Estado en la impartición de la educación, de la misma manera que otras instituciones similares a las que el Estado le ha otorgado la autonomía orgánica correspondiente. Como puede verse el Estado no solamente sigue teniendo como fin a la educación, sino que ésta la lleva a cabo de acuerdo con las diferentes manifestaciones que se da a la educación en la actualidad. De lo expuesto se deduce que en México el servicio público de educación lo imparte fundamentalmente el Estado, pero que también lo hacen las universidades e instituciones autónomas, así como los particulares, en virtud de las autorizaciones que les otorga el Estado. La educación fue, es y será uno de los fines primordiales del Estado y su contenido variará de acuerdo con la evolución cultural de los pueblos, que obviamente significa una variación o proyección más fuerte

y diversa de las manifestaciones de la realización del servicio educativo.

b) La seguridad pública en este tiempo representa uno de los fines más importantes del Estado, ya que el progreso de la ciencia y la tecnología ha sido aprovechada al máximo por la delincuencia, especialmente la organizada, lo que provoca que la sociedad se vea seriamente amenazada en su tranquilidad y bienestar social, por lo cual el Estado está obligado a adecuar su organización y procedimientos respectivos para ofrecer a la sociedad la seguridad a que tiene derecho.

El problema es en sí escabroso y difícil de resolver a entera satisfacción, puesto que el Estado, ahora más que nunca está obligado a buscar y encontrar el equilibrio que sólo puede darse en el estricto cumplimiento de un auténtico Estado de derecho, en el cual se respeten y protejan las garantías individuales o derechos públicos subjetivos, así como los derechos humanos, pero al mismo tiempo no permita que en virtud de éstos o con motivo de ellos se abuse, en menoscabo de la seguridad de la comunidad, para lo cual es menester que la sociedad comprenda que si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de brindarle paz y seguridad, también es cierto que la sociedad civil tiene el deber de colaborar con él para respetar las estructuras y propiciar que se cumpla este cometido en su propio beneficio.

c) El cuidado y protección de la ecología debe ser uno de los fines más importantes del Estado, pues en todos los confines terráqueos se advierte un deterioro de la ecología que puede poner en peligro a la propia existencia humana, o cuando menos crearle un problema de salud, higiene y cultura muy importante en menoscabo de la salud social, por lo cual el Estado está obligado a crear el orden jurídico correspondiente y establecer las circunstancias que propicien y establezcan las condiciones necesarias para la salud del hombre.

Es innegable que en este momento todos los Estados y organizaciones mundiales protectoras de la salud y la convivencia humana se preocupan seriamente por este problema y que ya la inmensa mayoría de ellos tienen el ordenamiento jurídico para proteger la ecología y lograr un equilibrio ambiental.

d) Evitar el deterioro de la economía que se presenta en esta parte final del siglo XX y que repercute necesariamente en la economía individual, de la que se advierte que el ingreso per capita ha perdido un poder de compra bastante considerable y cuyo salario dista mucho de ser el remunerador que proyectaron en México los constituyentes de 1917, requiere que el Estado realice reformas y esquemas para lograr la recuperación económica tanto de México como de los mexicanos en particular. Es indudable que los constituyentes de 1917 quisieron darle al trabajador u obrero mexicano la garantía de la existencia de su seguridad social en todos los aspectos derivados de su relación de trabajo, respecto a éste, a las condiciones en que se presta, a los descansos y vacaciones a que tiene derecho, a la existencia de un salario digno, haciendo de la tutela de los derechos del trabajador un baluarte de la ideología de la propia Constitución contenida en su artículo 123. En la actualidad el problema de la existencia del empleo depende del

Estado, pero también de varios factores heterónomos a él, pero es evidente que como rector de la economía nacional tiene la obligación y el derecho de salvaguardar los derechos de los mexicanos, protegiendo, en este caso el empleo y todas las relaciones que del mismo se derivan, y es seguramente a través de las políticas adecuadas como puede llevar a cabo esta tarea para el mejoramiento de la clase trabajadora, y consecuentemente productiva de la sociedad mexicana. e) La bastedad de los fines que debe llevar a cabo el Estado en los tiempos modernos es muy grande, pues las exigencias de una sociedad que evoluciona o que cuando menos cambia con frecuencia le obliga a tener requerimientos que no tenía en otra época y que ahora debe resolver para no verse desbordado por una sociedad civil, que varios teóricos de la materia estimulan en su papel protagónico, sin hacer hincapié que esa misma sociedad civil es la población del Estado y que su protagonismo no le puede llevar a pedirle a éste lo que ella misma no es capaz de realizar, lo que indica que los miembros de la sociedad civil que son al propio tiempo parte de la población del Estado deben estar conscientes de que su vida colectiva se lleva a cabo en la relación de medios y fines, y en virtud de la relación entre derechos y obligaciones, pues tener un derecho siempre implica la existencia de la obligación" correspondiente

3.3. MARCO JURÍDICO DEL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El régimen jurídico de la administración pública es muy rico y variado, en primer término su marco constitucional está contenido en los artículos 90, 92, 93 y otros de la Constitución de 1917. El texto actual del artículo 90 citado establece lo siguiente: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos", el texto original del mismo artículo señalaba solamente: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaria".

La Ley a que se refiere el artículo 90 constitucional en vigor, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Esta ley establece en su artículo 1º que la administración pública federal es centralizada y paraestatal, señalando en su párrafo segundo que el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública

Federal centralizada, en tanto que el párrafo tercero del mismo artículo se refiere a los organismos que componen la administración pública paraestatal y que están precisados en las III fracciones del artículo 3º de la propia ley. Antes de esta Ley las reglamentarias del artículo 90 citado lo fueron la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958 y la que ésta derogó, o sea, la de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946. Como ya quedó expresado en otra parte de este libro, de 1970 hasta 1985 aproximadamente se sostuvo el criterio de que la reforma administrativa estaba representada por la creación de varios organismos paraestatales sosteniendo que los órganos tradicionales del ejecutivo encargado de realizar la administración pública federal no actuaban con la precisión y celeridad que requerían los tiempos modernos y que el incremento de la administración pública paraestatal era la prueba evidente del fortalecimiento de la misma.

El crecimiento de ésta fue de tal modo acelerado que el aumento del presupuesto de los organismos paraestatales llegó a ser similar al de los órganos del ejecutivo, pero a partir de 1985, aproximadamente, empezaron a venderse y a desaparecer organismos descentralizados en forma muy importante hasta verse reducidos actualmente a la mitad o tercera parte de los que existían hace quince años. Ello lo prueba con evidencia la venta y desaparición de organismos paraestatales como la de la empresa de participación estatal más importante de México que era Teléfonos de México, S.A., que fue enajenada mediante maniobras que no dejaron claramente establecidos los motivos reales de la venta, el precio de la misma, de qué manera fue comprada y pagada en la realidad y el destino final de su precio.

Dentro de este grupo de organismos o empresas que enajenó el Estado deben mencionarse las empresas bancarias, por lo cual se puede mencionar que la fracción II del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedó casi sin materia. Sobre lo expuesto en la parte final de este párrafo lo que ha acontecido en la banca mexicana en sus aspectos jurídico, económico y social es verdaderamente preocupante, e inclusive alarmante. En efecto, en 1981 el ejecutivo federal alababa la conducta de los banqueros mexicanos, pero en su informe de 1982 anunció que la banca mexicana se nacionalizaba, es decir, pasaba a ser manejada por el Estado, y el 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, entre otras, la reforma del artículo 28 constitucional, al cual se le agregó el párrafo quinto que en su parte relativa establecía que "el servicio público de banca será prestado exclusivamente por el Estado... ". Sin embargo, antes de cumplirse ocho años, el 27 de junio de 1990, nuevamente fue reformado el artículo mencionado, suprimiendo el párrafo citado. Casi inmediatamente después de que la banca regresara a los particulares empezaron a advertirse serios problemas de la misma, que a mediados de esta década provocaron una verdadera crisis de la banca, habiendo necesidad de que el Gobierno de la Federación interviniera para lograr lo que se ha

denominado el rescate bancárfio, de esta manera se instituyó en 1990, el FONDO DE Apoyo PREVENTIVO ALAS INS-' TITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE, FONAPRE, y para substituirlo con mayor garantía se formó el FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓ AL AHORRO, FOBAPROA, pero ante el fracaso de este organismo al no solucionar los problemas de la banca se creó a principios del presente año, el INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓ DEL AHORRO BANCARIO, IPAB, Yque a seis meses de su creación, el funcionamiento del mismo es lento y no ha logrado su objetivo principal.

A pesar del fuerte apoyo que ha dado el Gobierno Federal para convertir en deuda pública parte de la deuda bancaria y por el contrario, se empieza a afirmar que la banca carece de recursos para cumplir con sus funciones, por lo cual requiere la inyec-' ción de una fuerte cantidad de dinero que en primer término se ha pretendido obtener de la inversión extranjera que ha comprado parte de las acciones o activos de algunos bancos mexicanos, pero esta medida no ha resuelto el problema de liquidez de la banca y ya se especula sobre las posibles estrategias para resolverlo, no descartándose la posibilidad de que se reduzca el número de bancos, mediante la fusión de los más fuertes, o sea adquirida nuevamente por el Estado para proporcionarle.los recursos económicos para que esté en posibilidades de funcionar como un organismo cuyas funciones económicas no ha podido cumplir, especialmente ante la imposibilidad de hacer préstamos para el impulso del desarrollo nacional. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal citada, señalaba en su artículo 52 que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto delJefe del Departamento del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Ley orgánica correspondiente. Este artículo debía haber sido reformado en cumplimiento de las reformas que ha tenido el artículo 122 constitucional mencionado, mismas que ya han sido comentadas. Con fecha 25 de octubre de 1993, se publicó el Decreto que contiene la reforma del artículo 122 de laCenstitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes de la Unión; en tanto que el nombramiento del Jefe del Distrito Federal lo llevará a cabo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo dispuesto por la fracción II inciso a) del artículo 122 citado, y se realizará de conformidad con lo previsto por la fracción VI incisos a) y b) del propio artículo y ahora, el texto en vigor establece que elJefe del Distrito Federal es electo mediante votación universal, libre, directa y secreta, como lo establece el párrafo cuarto del artículo 122 constitucional citado. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mencionada, ha sido motivo de constantes reformas y adiciones, respondiendo todas ellas, fundamentalmente al criterio del titular del ejecutivo en turno o de los asesores de la materia que influyen en él, y por excepdon, las mismas, contienen avances verdaderos y auténticos para la marcha adecuada e idónea de la administración pública federal. Existen otras leyes secundarias que se refieren a algún aspecto

del régimen jurídico de la administración pública y que deben considerarse como parte del ordenamiento jurídico de la misma. La variedad de estas leyes está determinada especialmente por la amplitud de la administración pública federal, paraestatal. Es importante señalar que en cualquiera de los casos la Ley federal de las entidades paraestatales forma parte importante del régimen jurídico de la administración pública federal. La administración pública de las entidades federadas y de los municipios tienen un régimen jurídico determinado por sus propias leyes, que sin contradecir el contenido del pacto federal, la rigen y reglaman tan en los términos establecidos en sus constituciones locales, en las leyes orgánicas de la administración pública del Estado de que se trate, en las leyes de la administración pública municipal del propio Estado y en las leyes que se refieran a la administración pública paraestatal.

3.4. COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL ESTADO POLICÍA. EL ESTADO PLANIFICADOR

Es evidente el incremento de la población, cuyo fenómeno se presenta en casi todas las latitudes geográficas y sólo en forma excepcional algunos países detienen el aumento de su densidad demográfica. Lo anterior obliga a un incremento de la administración pública. En efecto, el crecimiento de la población exige el de la actividad administrativa del Estado, mediante la creación de servicios públicos y tareas específicas de administración que requiere una sociedad que aumenta en el número de sus miembros. Por lo tanto, el órgano ejecutivo con sus tradicionales órganos subordinados se ven en la necesidad de au- TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 111 men tar para llevar a cabo en forma adecuada y eficiente la administración pública centralizada. En algunas etapas de la historia se ha considerado que la administración pública tradicional, realizada por los órganos centralizados, no cumple plenamente con los requerimientos sociales, por lo cual se han vuelto las miradas y las inquietudes a otras formas de administración, que le complementan, como la administración pública paraestatal. Este criterio de la administración pública paraestatal consiguió en México su marco constitucional a través de la reforma del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, habiéndose publicado el Decreto correspondiente que la contiene y que es el texto actualmente en vigor, el día 21 de abril de 1981 en el Diario Oficial de la Federación. La administración pública federal paraestatal como ya se mencionó está contenida en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que estipula: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal". "1. Organismos descentralizados. 11. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros de fianzas, y 111. Fideicomisos". Debe

tomarse en consideración que las formas de la administración pública federal paraestatal citadas en la fracción II del artículo 3º transcrito han desaparecido, pues dichas actividades caen ahora en la esfera de la administración privada, en virtud de las reformas constitucionales que se han formulado, tales como el párrafo V del artículo 28 constitucional y que se refería al servicio público de banca, y que mediante la supresión de dicho párrafo llevada a cabo como ya se expuso por decreto publicado el 27 de junio de 1990, y por otras leyes del mismo rango y sus reglamentarias. Los organismos descentralizados en cambio, cuya existencia tipifica la doctrina general siguen vigentes, aunque es preciso mencionar que en el caso de México muchos de estos organismos fueron vendidos, pasando a la iniciativa privada, o bien desapareciendo por haber cumplido con su destino, o por haber fracasado. Lo evidente es que en México el incremento y complejidad de las formas de la administración pública federal paraestatal se presentó en forma avasalladora, de tal manera que los titulares de los ejecutivos que las aplicó, con el entusiasmo de los asesores que las motivaron, llegaron a pensar y a expresar que era la panacea y la solución de muchos problemas, enfatizando con orgullo que la complejidad y crecimiento de-titas formas de la administración pública representaban la reforma administrativa, que por otra parte significó en su momento, el de mayor aumento del gasto público de la administración pública federal de casi un 50%, en el que los órganos tradicionales de la administración pública centralizada, incluyendo la desconcentrada como parte de la misma, gastaban aproximadamente cincuenta centavos del presupuesto, el gasto público de la administración pública federal paraestatal era de cerca del otro 50%.

Es cierto, que la administración pública federal paraestatal creó en su momento una cantidad importante de empleos, de los cuales todavía existen en las paraestatales que conserva la administración pública federal. En la concepción del Estado liberal, especialmente en el liberalismo clásico, la presencia del Estado personificaba el Estado gendarme, es decir, al Estado policía, cuya actividad estaba enmarcada en el principio de los fisiócratas "dejar hacer, dejar pasar", respondiendo con ello a la idea de que el Estado, en el capitalismo, se limitaba a observar el desarrollo del proceso económico, pues toda la actividad inherente a éste correspondía a los particulares, en tanto que el Estado se limitaba a llevar a cabo sus atribuciones relacionadas con el fomento, limitación y vigilancia de las actividades de los particulares. El Estado planificador representa un aspecto diferente del Estado policía, pues tiene el encargo de planificar la economía nacional y a él corresponde planear, conducir, coordinar y llevar a cabo la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general, teniendo como fundamento un sistema de planeación democrática, etc.

El Estado planificador se presenta como ya ha quedado afirmado en el Estado intervencionista o de economía mixta, como lo es el mexicano y en el Estado totalitario, en cuya estructura y comportamiento tuvo su origen. En la actualidad no es posible ni conveniente hablar de un Estado policía que excluya a la planificación, pues ésta se presenta no solamente en los Estados intervencionistas y totalitarios, sino también en los de corte liberal que la aplican con éxito y sin ninguna cortapisa, sabedores que la planeación o planificación es una condición indispensable, inherente a una marcha adecuada de la administración y no sólo de la administración pública, sino también de la administración privada que la aplica exitosamente, lo que significa que la antinomia que antes existía entre el Estado policía y el Estado planificador, en la realidad política y administrativa de nuestro tiempo se presenta solamente en algunas esferas de su actividad. Es indudable que el mundo de nuestro tiempo pretende alejarse en muchos aspectos de los extremos que han resultado nocivos para la sociedad, por lo cual el Estado liberal, denominación sociológica política del Estado capitalista ya no se presenta con el rigor del liberalismo clásico, y el derrumbe de las economías comunistas demuestra claramente que su proyecto económico no funcionó adecuadamente y que realizaron el ultraje de la libertad de sus gobernados sin proporcionarles pan y seguridad social, es decir, sin resolver los problemas de la desigualdad económica de los seres humanos y por ende la explotación del hombre por el hombre.

Es cierto que el fracaso de los Estados comunistas ha motivado la reafirmación de la economía de mercado, símbolo de los Estados liberales. Es cierto que el Estado liberal de fines del siglo XX con proyecciones hacia el XXI tiene bastantes más tareas que su antecedente clásico no realizaba, pero es cierto que aun dentro del cambio que ha operado no deja de ofrecer los perfiles natos de su concepción filosófica, que en nombre de la libertad propicia una enorme desigualdad entre los hombres, pero en virtud de que el tema del neoliberalismo o liberalismo social como se intentó denominarlo en México, ha sido abordado y será tratado con la amplitud que el caso merece en otros capítulos de este libro, considero que lo expuesto en este apartado es suficiente para su comprensión.

3.5. CONTINUIDAD y TERMINACIÓN DE POLÍTICAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

POLÍTICA ECONÓMICA, ECONOMÍA POLÍTICA Ya quedó precisado que desde el nacimiento de la ciencia de la administración pública con Carlos Juan Bautista BONNIN y Lorenzo VAN STEIN existía una relación muy importante entre la política y la administración pública, toca ahora precisar la necesidad de señalar que para una buena marcha de la administración pública es requisito indispensable, entre otras cosas, que exista continuidad en las políticas que inspiran a la misma, a efecto de

que los cambios de los titulares de los órganos de la administración pública no las suspendan, puesto que éstas son y deben ser un esfuerzo continuado de la administración pública, para que por medio de las políticas que le inspiran se logre el bienestar de la comunidad, a efecto de que sean aprovechados todos los recursos humanos, financieros, materiales y de otra índole, para que las obras, que son expresión de las políticas que ejecuta la administración pública, se lleven a cabo hasta culminarlas, pues es evidente que muchas de estas políticas simbolizadas en obras presentan un aspecto en el momento en que se inician y otro en el que terminan cuando ha quedado satisfecha la aspiración social que inspiró la realización de la obra. De otra manera la falta de continuidad y terminación de las políticas de la administración pública representan un serio y grave desperdicio de recursos que el Estado, a través de la administración pública está obligado a evitar para aprovechar de la mejor manera los recursos con que dispone para la realización de esas políticas. En el campo de la administración pública se ha discutido mucho sobre la conveniencia de manejar la política con sentido económico o la economía con sentido político. Considero que tanto la economía como la política son dos ramas de las ciencias sociales con diferente objeto, método y fin, por lo cual su naturaleza debe ser comprendida dentro de los límites de la misma; sin embargo, es evidente que en algunas etapas de la historia, ambas han sido estudiadas en la interrelación señalada especialmente cuando a la política se le ha pretendido dar proyecciones económicas o cuando se ha intentado manejar la economía con sentido político que puede ser una interpretación inadecuada, puesto que manejar la economía con sentido político puede llevar al riesgo de realizar actividades económicas que la menoscaben y no se logren los objetivos políticos, o bien, que éstos se consigan a muy alto costo económico y en algunas ocasiones con un elevado costo social. Se puede considerar como ejemplo de llevar a cabo una economía con sentido político la realizada por el ejecutivo federal de México, durante el sexenio 88-94, que se empeñó en resolver el problema de la inflación en México, propiciando la llegada de capital del exterior y evitando su salida a través de sostener un deslizamiento del peso Eren te .al dólar menor al real pretendiendo conseguir una paridad aparen te que a la larga fue perjudicial a la economía nacional mexicana y obviamente a la política de nuestro país. Finalmente tal comportamiento resultó para México un grave problema económico y un problema político de enormes consecuencias.

3.6. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS CAMBIOS SOCIALES

La sociedad es dinámica por excelencia, es decir, tiende a evolucionar permanentemente. Lo anterior significa que la actividad del Estado realizada a través de la administración pública debe ser promotora de los cambios sociales o adecuar el funcionamiento de sus órganos a los requerimientos de esos cambios, a efecto de que cumpla con la sociedad

civil en la solución de los problemas que la misma le plantea a través de la historia.

En el caso de México y de los países que tienen similares formas de la administración pública en algunas etapas de la historia se ha sostenido que el Estado responde a los requerimientos sociales a través del incremento y complejidad de la administración pública paraestatal, lo que en sentido estricto no es cierto pues el aumento de la misma no significa que haya mejorado la administración pública, sino simplemente que de acuerdo con la manera de pensar del titular del ejecutivo o de sus asesores influyentes se crearon organismos paraestatales en cualquiera de los grupos a que se refiere el artículo 32 en sus tres fracciones, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero no siempre la actividad de estos organismos paraestatales representa un beneficio para la realización de la administración pública y menos para los administrados

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Considero que el incremento de la administración pública deseacentrada que requiere de voluntad política y de pocos instrumentos para llevarla a cabo ha representado y puede representar una respuesta adecuada a la sociedad, ya que cuando menos le ofrece la posibilidad de evitarle molestias en el ejercicio de la administración pública, dándole, en cambio, importantes apoyos que responden en forma real y efectiva a los cambios que operan en la sociedad. Es indudable que entre los cambios de la sociedad y la administración pública siempre existe una relación indisoluble, pues si bien es cierto que la normatividad de la administración pública determina en muchas ocasiones cambios sociales, también es cierto que éstos pueden influir e influyen poderosamente en los cambios de la administración pública fortaleciendo algunos aspectos de la misma, por lo cual, los teóricos de la administración y los titulares o responsables de la administración pública, deben estar atentos para conocer en forma adecuada los cambios sociales y determinar si éstos requieren algún cambio en la realización de algún aspecto del ejercicio de la administración pública.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Algunos teóricos de la Administración señalan que ésta tiene como principios básicos a los siguientes: el Proceso Administrativo, la Planeación, la Organización, la Dirección, el Control, la Coordinación y la Evaluación. Estos principios básicos corresponden en forma absoluta a la administración privada, pero también se aplican válidamente, aunque en algunos casos con otros nombres en la Administración Pública. La diferencia esencial consiste en que la Administración Pública, los titulares de los órganos de la misma y sus colaboradores deben actuar siempre, con respeto absoluto a la garantía de audiencia y principio de legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, el último de los cuales establece en la parte relativa que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento". Lo expuesto significa que el Administrador Público y sus colaboradores solamente pueden hacer, lo que expresamente la ley les faculta. En el caso de México, el artículo 90 de la Constitución de 1917, establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley a que se refiere el artículo 90 mencionado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y que abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. La Administración Pública Federal centralizada la integran de conformidad con el texto original del artículo 12 de la ley citada, el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, que de conformidad con lo previsto por el artículo 17 de la Ley que se comenta podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jurídicamente subordinados y tendrán las facultades específicas que en el caso particular se les confieran. La Administración Pública Federal paraestatal, como auxiliar del Ejecutivo de la Unión, está compuesta de:

- a) Organismos descentralizados,
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y

c) Fideicomisos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley que se comenta.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las dependencias del Ejecutivo Federal, algunas de las cuales han sido substituidas mediante las reformas correspondientes. Los siguientes artículos de dicha Ley señalan las facultades de cada una de las dependencias centralizadas citadas por el artículo 26 mencionado. Cada uno de los Estados de la Unión tiene su Ley Orgánica de la Administración Pública con un contenido similar al de la Ley de la Administración Pública Federal. Lo mismo acontece con los Municipios cuya actividad administrativa se lleva a cabo conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal correspondiente. En la Administración Privada no se aplican las disposiciones legales que regulan la administración pública; sin embargo, tiene reglas y principios que es indispensable cumplir para lograr los propósitos planteados, que son la eficiencia, la eficacia y la prosperidad de la empresa particular que los aplica, teniendo entendido que el propósito más importante de la misma lo constituye el éxito económico, pues debe recordarse que siempre tiene un fin especulativo, que determina no solamente su permanencia, sino inclusive su mejoramiento a diferencia de la administración pública, cuyo objetivo fundamental es satisfacer las necesidades de la comunidad a través de la prestación de los servicios públicos respectivos, el cumplimiento de sus atribuciones, fines o cometidos. A pesar de lo expuesto debe quedar claro que la administración privada debe llevarse a cabo con estricta sujeción a la Constitución de 1917, en la parte relativa a los derechos sociales contenidos en el artículo 123 de la misma, ya su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, debiendo respetar, obviamente, el contenido de los derechos públicos subjetivos correspondientes.

4.1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

En términos generales el proceso es considerado como el conjunto de pasos o etapas necesarios para llevar a cabo una actividad y ha sido definido como el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral. Para Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ siguiendo a Lyndall F. URWICK la administración tiene dos etapas: "la mecánica y la dinámica. La mecánica está formada por la planeación que se enmarca en la determinación de ¿Qué se quiere hacer?, ¿Qué se va a hacer? y la organización que señala ¿Cómo se va a hacer? La dinámica está compuesta por la dirección, cuya finalidad es ver que se haga y el control que proporciona el dato de ¿Cómo se ha realizado?".

Antes de abordar el tema relativo a lo que algunos autores de la Ciencia de la Administración han llamado procesos administrativos diré que existen dos términos que forman parte del Derecho Procesal y que frecuentemente se les confunde y ellos son: proceso y procedimiento, que trasladados al Derecho Administrativo, y consecuentemente a la

administración Pública tienen el mismo significado que en el Derecho Procesal. La mayoría de tratadistas de Derecho Administrativo están de acuerdo en el sentido de que el proceso es el conjunto de normas que tienen una unidad y buscan una finalidad que consiste en la resolución de un conflicto, y que en muchas ocasiones en el proceso se presentan varios procedimientos, que no tienen una finalidad; como sostienen algunos autores, sino solamente un aspecto meramente formal, ya que están compuestos de una serie de formalidades que garantizan al administrado, que en su esfera jurídica, no se cometerán arbitrariedades que le afecten. Lo anterior significa que el proceso está o puede estar formado de varios procedimientos. El procedimiento administrativo puede definirse como una serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas y que son el cauce o camino por medio del cual se desarrolla el proceso administrativo que tiene como finalidad producir el acto administrativo, como ya se expuso. Obviamente el término proceso administrativo en la Teoría de la Administración Pública y aun en la privada, no debe diferir substancialmente del significado que tiene en el Derecho Procesal y en el Derecho Administrativo; sin embargo, como se probará posteriormente los teóricos de las mismas le dan un significado un poco diferente al señalado, pues como se advierte de lo expuesto, el proceso administrativo en la Teoría de la Administración, es uno de los principios básicos de la misma ya su vez se consideran como procesos administrativos a la planeación, a la organización, a la dirección, al control, a la coordinación y a la evaluación. En clara referencia a la administración privada Wilburg JIMÉNEZ CASTRO sobre el tema relativo al proceso administrativo dice: "La prognosis administrativa es el proceso a través del cual se pueden anticipar las actividades futuras de una empresa o institución por medio de juicios valorativos sobre hechos pasados; tiene gran importancia, puesto que para actuar con cierto grado de certeza es necesario prever en el presente las metas a que se aspira llegar y también es indispensable utilizar buenos métodos para establecerlas".

4.2. PLANEACIÓN

Como ya se ha expuesto y se precisará con mayor claridad y énfasis la planeación o planificación es un principio básico de la administración, tanto pública como privada y de cualquier tipo de Estado o empresa que pretendan obtener éxito en el desarrollo de sus actividades, pues es evidente que la aplicación de la misma y de los demás principios básicos de la administración son indispensables para lograr una administración racional, exitosa, que es el objetivo fundamental de toda institución o empresa. Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ respecto a la planeación citan varias definiciones, entre ellas las siguientes: "Agustín REYES PONCE. La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización". "Ernest DALE. Determinación

del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos". "George R. TERRY. Planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados. 'José Antonio FERNÁNDEZ ARENA. La planeación es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas". Lourdes MÜNCH GALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ concluyen diciendo: "Elementos del concepto. Analizando detenidamente estas definiciones se observa que todos los autores mencionados, consideran que el concepto de planeación comprende los siguientes elementos:

1. Objetivo. El aspecto fundamental al planear es determinar los resultados deseados (recordar la pregunta: ¿qué es lo que se quiere?).
2. Cursos alternos de acción. Al planear es necesario determinar diversos caminos, formas de acción o estrategias, para conseguir los objetivos.
3. Elección. La planeación implica la determinación, el análisis y la selección, de la decisión más adecuada.
4. Futuro. La planeación trata de prever situaciones futuras y de anticipar hechos inciertos, prepararse para contingencias y trazar actividades futuras".

"Con los anteriores elementos es posible definir la planeación como: "La determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro".³⁵

Es evidente, como ya quedó expuesto, que la Política proporciona los principios fundamentales, se ubican las necesidades y se determinan las prioridades previa la discusión de los objetivos que debe llevar a cabo la administración pública, y en sus casos la administración privada, y todo esto es lo que constituye la base de la planeación o planificación. Los planes surgen del conocimiento de la realidad social y de los recursos económicos que se tienen para satisfacer las necesidades colectivas, pero es evidente que con anterioridad a la formulación de planes se han realizado investigaciones y pronósticos respecto a las mismas, para saber, de antemano cual es la factibilidad de la realización de los planes, ya que es evidente que todas las actividades humanas, que se planean cuidadosamente, determinan el éxito de las mismas. La planeación surgió del pensamiento de Carlos MARX y se aplicó, como algo propio en los Estados formados a imagen y semejanza del pensamiento marxista-leninista. En China y en la U.R.S.S. se formularon los primeros planes, los llamados planes quinquenales de 1924 y 1928. La palabra planificación procede de los vocablos planers y facere, que significa hacer, acción. Existen varios términos a los que se le ha dado igualo similar significación, y que son planificación, planeación y planeamiento. La planeación o planificación se usó como propia en los Estados comunistas y

en los intervencionistas, pero es evidente que también ha sido aplicada en las economías y proyectos de los Estados liberales, y más aun el término planeación no corresponde exclusivamente a la actividad socioeconómica del Estado, sino que ha sido utilizado con éxito evidente en la iniciativa privada, y es tema importante en la teoría de la administración privada. Tanto en la actividad estatal como en la privada para conseguir el éxito es indispensable seguir estos tres pasos fundamentales: pensar, decidir y actuar en consecuencia con ello. Según el diccionario, en Economía, planificación es: "El sistema en el que el Estado asume la responsabilidad de la economía nacional, a base de un plan o programa con objetivos definidos, que contemple de manera integral y ordenada los distintos aspectos de actividad económica del país.

La planificación concreta los principios del intervencionismo económico y puede alcanzar diversos grados, que van desde las formas más moderadas, como son la aplicación de normas elementales de política económica, hasta las formas extremas de reglamentación rigurosa en las llamadas economías dirigidas". Como puede verse la caracterización expuesta difiere de mi criterio, en primer lugar porque la hace partícipe especialmente de las economías de los Estados intervencionistas y en segundo lugar, porque atribuye la planificación o planeación únicamente a la actividad económica estatal.

Respecto a la planificación Wilburg JIMÉNEZ CASTRO dice: "La planificación es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. O dicho en otros términos, es entender el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor". "En su esencia, es un aspecto técnico, y eminentemente administrativo, ya que a través de signos monetarios se puede expresar en presupuestos, en prioridades (decisiones), en tiempo de realización (programas) y en actividades, que al ser asignadas a personas, junto con los recursos materiales necesarios permite el cumplimiento del objetivo que motivó la formulación de la política y la elaboración del respectivo plan". "Así entendida la planificación puede concebirse y orientarse como el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales'U"

Está confirmado a través de la historia que la planificación o planeación se lleva a cabo tanto en la administración pública, como en la privada, y debe aceptarse que en ambos campos de la actividad económica es necesario, e inclusive, indispensable que primero debe pensarse en un problema a resolver, analizando todas y cada uno de los aspectos del mismo, y con vista en ello tomar la decisión adecuada y posteriormente ejecutarla en los términos de lo pensado y decidido. La planificación se ha clasificado según los análisis, propósitos y fines en: a) planificación administrativa u

operativo, b) planificación económica y social, y e) planificación física o territorial. Es obvio que ninguna de estos tres tipos de planificación excluye a los dos restantes, pues en muchas ocasiones se presentan combinadas, 10 que tiene una explicación lógica, pues a través de la planificación se busca que el hombre, en los campos de la economía citados, proyecte, y ponga en juego los medios idóneos para lograr los propósitos buscados.

Respecto al tiempo de la duración, la planificación se ha clasificado en planificación a corto, mediano y largo plazo. En relación a este tipo de clasificación de la planificación Wilburg JIMÉNEZ CASTRO dice: "Algunos tratadistas, entre los cuales está George A. STEINER, proponen la conjunción de las diferentes planificaciones de corto, mediano y largo plazos en un concepto de "planificación estratégica, formal", comprendiendo cuatro puntos de vista complementarios: el resultado o porvenir de las decisiones actuales; el proceso que demanda; la actitud o filosofía de vida que requiere y la estructura de planes estratégicos, programas, presupuesto y planes operativos". "El mismo STEINER dice que no existe un criterio uniforme entre los diversos estudios de la planificación estratégica sobre lo que ella significa, variando por el contrario". "El nivel de abstracción, sustancia y aceptación general".

Al advertirse la bondad de la planeación fue adoptado en los países de corte capitalista como Inglaterra, Holanda, Noruega, Finlandia, Suecia, Suiza, Francia, Italia, etc. En América fue introducida obviamente en los Estados Unidos de Norteamérica, México, Bolivia y varios países, e inclusive en la mayoría de los que integran el continente americano. Como es sabido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se aleja de la concepción liberalista, para ubicarse dentro de la tesis que inicia, a la que se denominó constitucionalismo social, por las razones expuestas en páginas anteriores. Los artículos 27 y 28 de la Constitución en cita, contenían las bases para la determinación de la rectoría de Estado en materia económica y para la adecuación de la planeación. La planeación o planificación ha estado presente en México, aun cuando con éxito discutible, pues no se ha llevado a su cabal cumplimiento. Apenas iniciada la década 1930-1940 se promulgó la Ley General de Planeación de la República que pretendía incrementar el desarrollo de México en forma armónica y dentro del bienestar individual y colectivo, y cuya ley establecía la necesidad de la elaboración del Plan Nacional de México. Esta Ley desafortunadamente no se aplicó por diferentes motivos. En 1933, un programa de acción gubernamental estableció la Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de Economía con la finalidad de estudiar y observar las condiciones económicas generales de México con el propósito de diseñar un plan orgánico, de acuerdo con la situación real y concreta de la nación. Posteriormente el Partido Nacional Revolucionario, promovió la creación del Plan Sexenal. Durante el período presidencial de 1958-1964, la planeación económica fue una pauta importante para el gobierno, creándose la Secretaría de la Presidencia para cumplir con los propósitos

planteados, dotándosele de las atribuciones que en seguida sintetizo: Elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo; Coordinar los programas de inversión de diversos órganos de la Administración Pública; Vigilar la inversión Pública y la de los organismos descentralizados. En 1971 se creó la Comisión Coordinadora de Control de Gasto Público con el fin de impulsar los mecanismos respectivos para ejercer el control del gasto público, creándose los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social, promulgándose en 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a la que se le otorgó facultades respecto al tema que se trata en este apartado, como ya se afirmó, esta ley abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958. Para reafirmar las facultades que tiene el Estado en materia de planeación económica, con fecha 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en sus artículos 25 y 26, que substituyeron totalmente al texto anterior de los mismos. El párrafo segundo del artículo 25 constitucional comentado, tipificando claramente la planeación estatal, estipula: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

El artículo 26 constitucional, reformado en la fecha citada establece: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación". "Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal". "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". "En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley". Las tareas relativas a la planeación fueron encomendadas, por la Ley de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programación y Presupuesto. En efecto la Ley citada, en su artículo 32, establecía en sus XIX fracciones las facultades de la Secretaría ya mencionada, destacando las relativas a la planeación nacional del desarrollo. la

elaboración del Plan Nacional correspondiente, proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, así como coordinar las actividades de planeación nacional de desarrollo. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 1992, se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y por medio del cual se suprimió, indebidamente, para mí, la Secretaría de Programación y Presupuesto, que desde su creación, en la ley mencionada, se constituyó en una supersecretaría, de donde inclusive han salido dos Presidentes de la República, y un tercer candidato y Presidente que también despachó en la misma. Sin pensar en las razones de la praxis política que motivaron la creación y desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, considero que desde el punto de vista del funcionamiento del gabinete y de la eficacia de la Administración Pública Federal no debería haber desaparecido. Las atribuciones que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto, con motivo de la reforma citada, en la materia de planeación, pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del artículo 31 fracc. 1 de la Ley que se comenta y que dice:

"Al Jefe de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: 1. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente".

También a la Secretaría de Desarrollo Social se le asignaron algunas de las atribuciones que en materia de planeación tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto. En efecto, el artículo 32 de la Ley comentada, establece:

"A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional; III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control; Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Es cierto, como ya quedó afirmado, que la planeación fue aplicada por primera vez por los Estados comunistas, pero es evidente que también

puede existir en los intervencionistas e inclusive en los Estados liberales, a condición, como ya quedó expuesto, que el Estado se limite a formular los planes de desarrollo de la economía nacional, permitiendo y estimulando la economía de mercado o libre competencia, olvidándose de pretender adoptar el papel de empresario, reservándose solamente este carácter cuando esté de por medio la explotación de los bienes de dominio directo de la nación, respecto a las áreas estratégicas a que se refieren los artículos 27 y 28 constitucionales. Es importante señalar que en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983, se publicó la Ley de Planeación que en el primer párrafo de su artículo 1º establece que las disposiciones de la misma son de orden, público e interés social.

4.3. ORGANIZACION

El término organización tiene tres acepciones: la etimológica, que deriva del griego organón y que significa instrumento; la que se refiere a la organización como una entidad o grupo social y la que la considera como un proceso. Obviamente debe considerarse que para definir a la organización se debe seguir en el caso las recomendaciones de la Lógica, misma que se consigue determinando el género próximo y la diferencia específica del ser que se define, en este caso de la organización. Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ para definir a los principios básicos de la administración mencionados siguen el camino de estudiar varias definiciones, para posteriormente obtener los elementos básicos que son comunes en las mismas y coincidentes con otras definiciones del objeto que se define, de esta manera entre otras citan, las definiciones que enseguida se mencionarán: "Agustín REYES PONCE.

Organización es la estructuración de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados". "Isaac GUZMÁN V. Organización es la coordinación de las actividades de todos los individuos que integran una empresa con el propósito de obtener el máximo de aprovechamiento posible de los elementos materiales, técnicos y humanos, en la realización de los fines que la propia empresa persigue". "Harold KOONTZ y Cyril O'DONNELL. Organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con la autoridad necesaria para supervisarlos y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical toda la estructura de la empresa". Lourdes MÜNCH CALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ encuentran en las definiciones transcritas los siguientes elementos que les permiten formular la suya: 1. Estructura; 2. Sistematización; 3. Agrupación y asignación de actividades y responsabilidades; 4. Jerarquía y 5. Simplificación de funciones, y afirman que: "Con estos elementos se puede definir a la organización como: El establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de

actividades, con el fin de poder realizar y simplificar las funciones del grupo social".³⁸ La organización es uno de los principios básicos de la administración, tanto de la pública como de la privada. El Estado está compuesto de órganos. El simple o unitario tiene pocos órganos. El compuesto tiene varios. El Estado Federal mexicano, ejemplo de Estado compuesto, está formado de órganos a nivel federal, estatal y municipal, y se creó por la voluntad del Congreso constituyente con tres órganos originarios, primarios y determinantes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los Estados miembros de la Federación tienen los tres órganos originarios mencionados. Respecto al Municipio también se afirmaba lo mismo, sosteniendo que el H. Ayuntamiento es el órgano Legislativo, el Presidente Municipal encarna al Ejecutivo y el Judicial está representado por los juzgados llamados inicialmente Juzgados Conciliadores y posteriormente Juzgados Menores Municipales, y que en la actualidad, en el Estado de México reciben el nombre de Juzgados de Cuantía Menor y dependen del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, por lo cual se puede afirmar que en los Municipios no existe el órgano Judicial que dependa de la estructura municipal, como sucedía anteriormente cuando los Jueces Conciliadores o los Jueces Menores Municipales participaban en las mismas planillas de elección de los Ayuntamientos. Wilburg JIMÉNEZ CASTRO aborda el tema de la organización, fundamentalmente a la luz de la administración privada, pues aun cuando no lo menciona, los temas que trata y la terminología que utiliza así lo indican claramente. Respecto a la organización dice:

"Por organización formal se entiende un sistema de esfuerzo cooperativo, previo y conscientemente planificado y coordinado para que cada uno de los que participan en él conozca de antemano las labores, responsabilidades y derechos que le corresponden en su condición de integrante del grupo".

"La organización ha sido considerada desde el punto de vista formal ya descrito, como un aspecto técnico; es decir, como la determinación y ordenamiento de las actividades necesarias para poner en ejecución un plan y lograr el objetivo social de la empresa o institución, agrupadas en tal forma que puedan ser asignadas a individuos. La diferencia básica entre el plan y la organización es que ésta siempre está concebida en términos humanos, en tanto que el primero puede no estarlo. Ambos procesos administrativos se complementan mutuamente como se expresa al decir que": "Organizar es el proceso de determinar y establecer la estructura, los procedimientos y los recursos apropiados para el curso de acción seleccionado...". "Todos esos elementos son necesarios a la organización, pero ellos por sí solos no constituyen el logro de ese sistema de interacción, sino que se necesitan otros medios para alcanzarlo: los procedimientos, que son los nervios de un sistema operativo. Son los medios de que dispone una organización para lograr una acción dirigida y coordinada de esfuerzo cooperativo". "Los otros

elementos tienen un papel muy importante en ese aspecto operativo, pero para cambiarlos y establecer relaciones definidas entre ellos, los procedimientos son indispensables. Las formas de la organización de la administración pública, como ya se ha manifestado y se seguirá afirmando, comprenden la centralización, la desconcentración, que es una forma de la anterior y la administración pública paraestatal. La desconcentración es una forma de organización de la administración que se lleva a cabo generalmente a través de la Delegación. En la administración privada el término Delegación, se maneja en forma diferente al que tiene en la Administración Pública. En efecto, en ésta, la delegación se presenta en términos generales en la forma administrativa conocida con el nombre de desconcentración, presentándose también, ocasionalmente en la centralización, propiamente dicha, en forma directa, pero siempre bajo las bases de que la delegación solamente puede llevarse a cabo en relación con las facultades que las leyes permiten que puedan ser delegadas por los órganos superiores, pero jamás de aquellas que estos órganos deben llevar a cabo por sí mismos, y tampoco pueden delegar facultades que no tienen.

La delegación en la administración privada se presenta cuando un superior jerárquico confiere a un subordinado deberes y le da autoridad y exige responsabilidades para desempeñar las funciones que le otorga. La delegación de autoridad, deberes y responsabilidades, es la base del proceso organizativo al lado de la división del trabajo. En la misma materia de administración privada se afirma que existen personas a las que les complace delegar autoridad, deberes y responsabilidades, otras que las delegan porque tienen necesidad de hacerlo y advierten la conveniencia para ello, existiendo otras personas que no les agrada delegar deberes y responsabilidades, por considerar que las tareas que pueden delegar las llevan a cabo mejor ellas, que las personas a las que se les delegan.

Los teóricos de la administración sostienen que la delegación es un acto bilateral en virtud del cual el delegante y el delegado tienen plena conciencia de lo que el primero delega y el segundo recibe en delegación, considerando que ésta tiene los siguientes principios básicos: la confianza, la capacidad y la responsabilidad. Este criterio es aplicable solamente en el ámbito de la administración privada, ya que en la Administración Pública la delegación está determinada por las leyes. Los mismos teóricos han clasificado a la delegación en ascendente, descendente, inmediata y mediata. La primera se presenta cuando la propia organización como unidad delega parte de sus facultades o autoridad a un superior para llevar a cabo un propósito más o menos amplio, citándose como caso de estadelegación la que hace el personal de una empresa a su gerente para que lo represente en una convención. Consideran como delegación descendente a aquella en virtud de la cual un superior jerárquico faculta a un inferior para realizar actividades determinadas. Se menciona como delegación directa o inmediata a aquella en la que los jefes del Ejecutivo nombran a sus colaboradores

inmediatos, y se cita como delegación indirecta o mediata a la que se hace a favor de las instituciones descentralizadas. Considero que los criterios mencionados no son del todo afortunados, pues el nombramiento de los colaboradores inmediatos del presidente, se lleva a cabo dentro del ámbito de la centralización administrativa, en tanto que la de los funcionarios de los organismos descentralizados no puede ser considerada como una delegación de autoridad, deberes y facultades, ya que la descentralización se caracteriza por ser una forma de organización de la administración pública que la realiza a través de un organismo con personalidad jurídica propia, con autonomía orgánica y técnica, en tanto que, en la delegación propiamente dicha solamente se presenta esta última. Por otra parte, en la administración pública sólo se presenta la delegación en forma administrativa de desconcentración, mediante la cual el titular del órgano centralizado delega al desconcentrado algunas de sus facultades de acuerdo con la Ley, no pudiendo delegar jamás facultades que no tiene y aquellas que la ley le obliga a realizar directamente, y consecuente con lo expuesto, sólo podrá darse la delegación de facultades de un órgano superior a otro inferior y nunca a la inversa como lo sostienen los criterios de los tratadistas de la administración privada. Enseguida transcribiré el significado que para Wilburg JIMÉNEZ CASTRO tienen los términos que relaciona con la organización:

1.- "Los deberes son las actividades que se tienen que realizar debido al cargo que se ocupa en la organización. 2.- Responsabilidad significa la obligación en que está todo miembro de una organización de dar cuenta por el debido cumplimiento de los deberes asignados a él en su condición de tal, parte de los cuales pueden comprender el ejercicio de autoridad formal. 3.- Autoridad desde el punto de vista de organización formal es el derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico a exigir a otra el cumplimiento responsable de los deberes que le ha asignado en su condición de subordinado suyo. 4.- Autoridad técnica o funcional es aquella que se adquiere por el conocimiento o habilidad particular en cualquier campo del saber intelectual o manual."f"

Se afirma que las etapas de organización son la división del trabajo y la coordinación. La primera está representada por la separación y delimitación de actividades con el propósito de que la función se realice con precisión, eficiencia, eficacia y el menor esfuerzo. Aunque esta concepción es aplicable fundamentalmente en el ámbito de la administración privada también se presenta en la administración pública, con la diferencia que en ésta es la ley de la materia la que enmarca esta posibilidad e inclusive debe asentarse que los principios y lineamientos que rigen al control como principio básico de la administración, difiere como la división del trabajo porque los principios de coordinación, jerarquía y subordinación en la administración pública debe llevarse a cabo con estricto apego a la Ley de la materia.

4.4. DIRECCIÓN

Lourdes MÜNCH CALINDÜ Y José GARCÍA MARTÍNEZ para definir a la dirección mencionan las cuatro siguientes definiciones: "Robert B. BUCHELE. Comprende la influencia interpersonal del administrador a través de la cual logra que sus subordinados obtengan los objetivos de la organización mediante la supervisión, la comunicación y la motivación". "Burt K. SCANLAN. Consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización". "Leonard J. KAZMIER. La guía y supervisión de los esfuerzos de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización". "[oel J. LERNER YH.A. BAKER. Consiste en dirigir las operaciones mediante la cooperación del esfuerzo de los subordinados, para obtener al tos niveles de productividad mediante la motivación y la supervisión".⁴¹ En las definiciones transcritas y otras, los autores citados, encuentran los siguientes elementos comunes que les sirven para formular su definición:

- a) ejecución,
- b) motivación,
- c) guía de los esfuerzos,
- d) comunicación,
- e) supervisión y alcanzar las metas de la organización, lo que les permite formular la siguiente definición:

"La ejecución de los planes de acuerdo con la estructura organizacional, mediante la guía de los esfuerzos del grupo social a través de la motivación, la comunicación y la supervisión".

La dirección es principio básico de la administración, considerada como una técnica para conducir las actividades de los miembros de una empresa o institución, con base en reglas y formalismos humanos. Hago, sin embargo la aclaración, de que las opiniones expuestas y que expondré respecto a la dirección, corresponden esencialmente a la administración privada, y que tales criterios no tienen aplicación en la administración pública, aun cuando, el contenido de algunos de ellos puedan ser tomados en consideración en ésta.

En la administración pública la competencia está determinada por las facultades que las leyes correspondientes les otorgan expresamente a los órganos secundarios de la administración, y los titulares de los órganos que le representan acceden a los cargos cuando han reunido los requisitos legales respectivos y rendido la protesta correspondiente, e inclusive, para los servidores públicos que no cumplen con sus obligaciones y deberes en el desempeño de la función pública, existen las Leyes de Responsabilidades que establecen las sanciones que se les deben aplicar, por lo cual, en la administración pública, hablar de dirección, como substituto del término de mando y de liderazgo resulta poco afortunado, pero en cambio, en la administración privada, encuadran adecuadamente, como otros principios básicos de la administración, mencionados y que se mencionarán y cuya aplicación se lleva a cabo en plenitud en el ámbito de

la administración privada. Para Wilburg JIMÉNEZ CASTRO la dirección es "la labor de conciliar intereses particulares y obtener los objetivos, sociales, a través de los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización".4:1 La dirección tiene como tarea importante examinar analíticamente las partes interesadas en un procedimiento, realizar operaciones de síntesis y establecer los principios de negociación, mediante la capacidad y habilidad política de coordinar esfuerzos de las personas, por lo cual debe considerarse que la dirección no es un fin en sí mismo, sino uno de los principios básicos o medios que tiene la organización administrativa para lograr sus objetivos. . Este principio básico de la administración es importante y complejo pues la responsabilidad de la dirección, conlleva la necesidad de comprender el papel de todos los que contribuyen en el proceso de la administración, creando el ambiente humano que es indispensable mediante, la cooperación de todos, para que se logren los objetivos planteados.

De esta manera se concibe a la dirección como una técnica o estrategia para conducir las actividades individuales en un marco normativo, con base en principios científicos y morales dentro de la comprensión y respeto de la personalidad de quienes intervienen en este proceso de la administración. Es evidente que para la administración privada, el personal de mando se ha convertido en personal de dirección y en muchas ocasiones de dirección por personal de liderazgo. En efecto, desde mediados del presente siglo, se advirtió que el incremento de la productividad y la producción se presentaba en las empresas administradas, ya no por el viejo jefe que mandaba, sino por el jefe convertido propiamente en director, que auxiliado de la psicología motivaba al personal de cargos medios y de la base productora, conducía la administración de una empresa con inteligencia, comprensión, amabilidad y otras cualidades humanas que le permitían un acercamiento real con sus dirigidos, reforzando su comportamiento con el incremento de prestaciones e incentivos para los trabajadores que de esta manera lograban un esfuerzo cooperativo .de todos para el incremento de la producción, dándose el caso que el director con su personal estimulado lograba los objetivos planteados, conduciéndose como lo señalaba Max WEBER "despertando en los otros miembros del grupo que lo convierte en confidente y asesor de ellos".

.La dirección ha sido clasificada en: administrativa o autoridad formal y natural o liderazgo. La primera, como su nombre lo indica la tiene u ostenta quien formalmente desempeña el cargo de director de la empresa y la segunda se presenta de manera eventual cuando hay necesidad o se presentan las circunstancias de la aparición de un líder natural. Se señalan distintos atributos que debe reunir el líder formal, como las relativas a su salud, energía y resistencia física, sentido de amistad, inteligencia y agilidad mental, integridad moral, capacidad de persuasión, capacidad de formar juicios para darle el valor a las habilidades y defectos de las personas y a la lealtad. Como resultado de lo expuesto y la conversión de mando a dirección surgió el criterio de dirección por

objetivos iniciado por el Dr. Peter F. DRUCKER, para quien la dirección por objetivos es "el proceso mediante el cual los directores superiores e intermedios de una organización identifican conjuntamente sus objetivos comunes, definiendo así mismo cada uno sus mayores áreas individuales de responsabilidad en términos de los resultados esperados por ellos, y usando esas medidas como guías para operar sus respectivas unidades, asegurando así las contribuciones de cada uno de sus miembros".

La dirección por objetivos permite, inclusive, llevar a cabo una evaluación y es propiamente la antítesis de la administración improvisada. Se puede afirmar que la dirección improvisada actualmente ha perdido toda importancia, y que quienes la llevan a cabo están condenados al fracaso, en tanto que la dirección por objetivos permite en primer lugar formular un plan de trabajo, establecer los objetivos o propósitos a conseguir, estructurar los procedimientos para lograrlo y finalmente realizar la evaluación respectiva para determinar si se han logrado los objetivos propuestos. Tanto en la administración pública como en la privada se realizan esfuerzos importantes, para que se consigan en la esfera de sus respectivas competencias los objetivos que inicialmente se han fijado en ambas. En la administración privada se llevan a cabo constantemente convenciones, congresos, diplomados, etc. para preparar de manera eficiente y científica al personal directivo de las empresas, para lograr el adiestramiento del liderazgo motivador, la sustitución de la jefatura de mando por la de éste, la importancia de la dirección en todos los niveles jerárquicos de los cuerpos de dirección y mando y la determinación de las funciones de la dirección, que están íntimamente ligadas, así como la importancia que tiene la toma de decisiones.

Se sostiene que las funciones de la dirección comprenden labores de planificación, de programación de proyectos, decisiones presupuestales, organización formal y humana, administración de personal, torná de decisiones, coordinación e información. Aclaro que correspondió a Henry FAYOL, hacer hincapié en la importancia que tiene la dirección de una empresa en la obtención de resultados óptimos de la misma. Ya quedó precisado y se insistirá en el sentido de que la teoría de Fayol es acertada por precisar la importancia de este principio básico de la administración, por lo cual se advierte que tanto la empresa particular como las instituciones públicas tratan de preparar a sus cuerpos directivos para que puedan dirigir a la empresa o a la institución con mayor sabiduría, preparación y eficiencia, pero para ello debe tenerse presente la opinión de Frederik W. TAYLOR para quien la optimización de la empresa requiere que el cuadro de los trabajadores operativos y de toda índole sean preparados y motivados de manera eficaz y verdadera a efecto de que el resultado de su función respondan a los requerimientos planteados por la empresa privada o institución pública de que forman parte. Es innegable que la dirección señala con precisión la aplicación de todos los lineamientos generales de la planeación y organización, a fin de obtener de todas las estructuras humanas que laboran en la misma los comportamientos adecuados para obtener los resultados óptimos en la

productividad, implantando los métodos de organización que permitan conseguir los objetivos deseados.

4.5. CONTROL

Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ estudian entre otras las siguientes definiciones en relación con el control: "Burt K. SCANLAN. El control tiene como objeto cerciorarse de que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos". "Robert ECKLES, Ronald CARMICHAEL y Bernard SARCHET. Es la regulación de las actividades, de conformidad con un plan creado para alcanzar ciertos objetivos". "Henry FAYOL. Consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan adoptado, con las instrucciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como fin señalar las debilidades y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente". "Robert B. BUCKLEY. El proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias". "Robert C. APPLEBY. La medición y corrección de las realizaciones de los subordinados con el fin de asegurar que tanto los objetivos de la empresa como los planes para alcanzarlos se cumplan eficaz y económicamente".⁴⁵ Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ encuentran en las definiciones que comentan los siguientes elementos: 1. Relación con lo planeado; 2. Medición; 3. Detectar desviaciones; 4. Establecer medidas correctivas. "Con base en estos elementos, se puede definir al control como: "La evaluación y medición de la ejecución de los planes, con el fin de detectar y prevenir desviaciones, para establecer las medidas correctivas necesarias".⁴⁶

El control es uno de los principios básicos de la administración privada, sin embargo, también debe aceptarse que en la administración pública tiene importancia, pero con la salvedad expuesta de que todo lo relativo a este principio y a los demás que se han mencionado y se citarán, difieren esencialmente respecto a la administración pública y a la privada, ya que en la primera el control de la administración pública centralizada y del personal que la realiza, se lleva a cabo mediante el rigor estricto que establecen las leyes, y que están enmarcadas en los términos que en derecho público se denomina la función pública, que consiste en la situación jurídica de los servidores públicos en relación con sus derechos y obligaciones, incluyendo a la Ley de Responsabilidades correspondientes, y por lo que se refiere a la administración pública paraestatal y sus servidores, también existe la ley que determina el control de los organismos paraestatales, e inclusive, las entidades federadas cuentan también con una ley sobre la materia como es el caso del Estado de México, que tiene una Ley para la Nación y Control de Organismos Auxiliares y de Fideicomisos del Estado de México, que si bien es cierto que se refiere a los organismos paraestatales, debe pensarse que las funciones de éstos se llevan a cabo mediante la actividad humana que por lo tanto significa el principio de control de los mismos.

El control es considerado como la técnica que consiste en poner en marcha planes, proyectos, órdenes, así como registrar todos los procesos de la producción, con el fin de determinar si lo proyectado o propuesto concuerda con los resultados reales obtenidos, y si, por lo tanto, se han logrado de acuerdo con los objetivos planteados. Ha sido clasificado en control previo y control posterior.

El primero se lleva a cabo con anterioridad a la acción planteada, a fin de evitar que se contravengan las normas fijadas. El control posterior se basa en un sistema de normas y en la aplicación del personal en relación con las mismas, con un sentido de comprensión hacia ellas y el respeto que debe guardárseles.

En la administración privada el tema relativo al control ha sido muy debatido. Para las teorías formalistas determina el límite máximo de personas que un director puede supervisar adecuadamente, con la finalidad de que su trabajo sea efectivo, ya que según se afirma un supervisor no puede tener bajo su dirección, en cualquier nivel jerárquico a muchas personas. La polémica consiste en el número de personas que puede constituir el límite de una supervisión eficaz, sosteniendo varios autores que, el número bajo el control oscila entre tres y doce, y al respecto se han formulado inclusive varias leyes, entre otras la llamada "Ley de Hamilton" del inglés Sir Ian Hamilton, que sostiene que en los niveles de más alta jerarquía el más elevado número a controlar no debe ser mayor de tres personas, en tanto que los niveles medios no deben ser más de seis; la "Ley de Crecimiento Funcional" formulada por Bakery Davis, que sostienen que el personal subalterno aumenta en progresión aritmética, en tanto que el superior tiende a crecer en proporción geométrica. El contenido de esta ley no ha sido probado y difícilmente lo será y su contenido parece un desacierto total; la "Ley de Parkinson" formulada por C. Northcote Parkinson, que sostiene que a mayor incremento de personal directriz, disminuye el personal que labora, y al respecto Wilburg JIMÉNEZ CASTRO sostiene: El razonamiento que presenta el autor para basar su teoría puede resumirse así:

"1. El trabajo de toda empresa o institución es elástico y adaptable por naturaleza al tiempo de que se dispone para llevarlo a cabo.

2. Por lo tanto, el trabajo se aumenta a discreción para ajustarse al tiempo disponible.

3. No hay relación, o muy poca, entre el número de personas y el volumen de labores, por lo tanto, no es cierta la creencia de que a un aumento de personal corresponda proporcionalmente un mayor volumen de realizaciones o una disminución de trabajo per cápita.

4. El volumen de trabajo y el número de empleados son variables independientes y, por lo tanto, no relacionadas entre sí. 5.

El crecimiento del personal de toda empresa o institución obedece:

a) al deseo de todo funcionario en el nivel directivo de tener subalternos e incrementar su número, para poder lograr mayor prestigio y ascender a otras posiciones más importantes dentro de la organización;

b) a que el personal crea trabajo para justificar sus posiciones y satisfacer sus motivaciones y ambiciones personales"

Para comprobar la diferencia que existe entre la administración pública y la privada, de acuerdo con el pensamiento transcrito en este libro, y que se deriva de la segunda, señalaré el contenido de algunas disposiciones legales que precisan cuales son los órganos o unidades administrativas que colaboran con el titular del Ejecutivo en el desempeño de la función administrativa, pero antes precisaré que en México la administración pública con base en el artículo 90 constitucional, es centralizada y paraestatal, y que en las leyes reglamentarias se mencionan las dependencias de la administración pública centralizada.

El párrafo segundo del texto original del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, establecía que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. Mediante la reforma del párrafo citado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1996, desapareció de su texto inexplicablemente la Procuraduría, y su lugar lo tomó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuya función está señalada en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 4º de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada. A su vez, el artículo 26 reformado de la Ley en comento establece diez y ocho Secretarías, el Departamento del Distrito Federal y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal como dependencias que colaboran con el Ejecutivo de la Unión en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo.

Respecto a las Secretarías debo decir que algunas han desaparecido, como la de Programación y Presupuesto que fue suprimida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de mayo de 1992, y otras han cambiado de nombre, pero siguen siendo las mismas diez y ocho. Respecto al llamado Departamento del Distrito Federal, siguió conservando la misma denominación en la Ley citada, hasta que su artículo 26 fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997, pero ha pasado por distintas etapas respecto a su organización administrativa, en la primera de ellas era administrado por el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, posteriormente en los términos que señala la Constitución y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y actualmente como lo establecen esos mismos ordenamientos legales, con la presencia de un Jefe de Distrito Federal electo popularmente, con las atribuciones que le confieren la propia Constitución y el Estatuto citado.

Por lo que hace a la Procuraduría General de la República desapareció del párrafo segundo del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para mí indebidamente porque la Procuraduría General de la República sigue formando parte de la administración pública federal, y en el párrafo segundo mencionado apareció en lugar de ésta la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal cuya función está determinada por el artículo 42 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 29 de diciembre de 1978 señalaba en su artículo 32 las diez unidades administrativas que colaboraban con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que era el funcionario nombrado por el Presidente de la República, y quien realizaba a nombre de éste' la función administrativa en el Distrito Federal.

La unidad mencionada en la fracción X, estaba formada por las diez y seis delegaciones a que se refiere el artículo 14 de la propia Ley. En México, todos los Estados de la Federación tienen su Constitución y su Ley Orgánica de la Administración Pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en vigor, en su artículo 19 establece que, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos administrativos, el titular del Ejecutivo será auxiliado por las doce dependencias a que el propio artículo se refiere, más el Procurador de Justicia del Estado, que es el Consejero Jurídico del Gobierno. Esta ley, también señala las facultades de cada una de las dependencias del ejecutivo ya citadas, que forman la Administración Pública centralizada del Estado de México. También los Municipios tienen, además de otras, su Ley Orgánica Municipal, que establece todo lo relativo a la Administración Pública Municipal centralizada, como ya quedó expuesto. La Administración Pública Paraestatal se tratará en la parte relativa de este libro. En el control como principio básico de la administración deben tomarse en consideración a su vez algunos principios como el del equilibrio, a efecto de que la autoridad ejercida por delegación o mandato de la ley no rebase el cumplimiento de la responsabilidad y se funde siempre en objetivos, a efecto de que el control se lleve a cabo para lograr los preestablecidos, dentro de los límites de la oportunidad, a efecto de que no haya desviaciones de las funciones.

En el aspecto del control, si se trata por ejemplo, de situaciones financieras la persona que elaboró los proyectos no puede ser la idónea para evaluarlos y llevar a cabo el control de los mismos; principio que debe llevarse a cabo en otros aspectos del control. En la empresa privada se señalan como características del control: reflejar la naturaleza de la estructura funcional, la oportunidad, la accesibilidad y la ubicación estratégica. Señalándose así mismo como factores que comprende el control a los siguientes:

- a) cantidad;
- b) tiempo;

- e) costo y
- d) calidad.

En la administración privada existen distintos tipos del control, mencionándose entre otros los relativos al control de producción, de calidad, de inventarios, de la producción, de compras, de mercadotecnia, de ventas, de finanzas y control presupuestal. En este libro abordaré brevemente a estas dos últimas formas de control, transcribiendo el criterio de Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ.

"Control de finanzas" "Proporciona información acerca de la situación financiera de la empresa y del rendimiento en términos monetarios de los recursos, departamentos y actividades que la integran". "Establece lineamientos para evitar pérdidas y costos innecesarios, y para canalizar adecuadamente los fondos monetarios de la organización, auxiliando de esta manera a la gerencia en la toma de decisiones para establecer medidas correctivas y optimizar el manejo de sus recursos financieros. Básicamente, comprende cuatro áreas":

"Control presupuestal" "Como ya se estudio, los presupuestos se elaboran durante el proceso de planeación, sin embargo son, también, control financiero, al permitir comparar los resultados reales en relación con lo presupuestado, y proporcionar las bases para aplicar las medidas correctivas adecuadas.

4.6. LA COORDINACIÓN

La coordinación es uno de los principios básicos de la administración privada. Respecto a la administración pública ya ha quedado señalado que en los preceptos legales correspondientes están contenidos estos principios de la administración. En la administración privada como en la pública, existen diferentes órganos con sus respectivas jerarquías y facultades, por lo cual, es indispensable establecer la relación de facultades, deberes y responsabilidades que corresponden a las personas que forman parte de los distintos niveles de la administración privada. Dentro de este campo se ha considerado a la coordinación como el proceso por medio del cual se integran todas las partes de la organización dando a cada sector o grupo las facultades para que las cumplan armónicamente con las demás partes o sectores de la empresa, con la finalidad de realizar los objetivos de la misma. Para Henry FAYOL citado por Wilburg JIMÉNEZ CASTRO: "Coordinar es darle armonía y equilibrio al todo. Es asignarles a las cosas y a las acciones sus proporciones correctas. Es adaptar los medios al fin y unificar esfuerzos y hacerlos homogéneos. Implica el establecimiento de un enlace último entre los servicios especializados en cuanto a sus funciones, pero que tienen el mismo objetivo general".⁴⁹ La coordinación en la administración privada, y también en la pública, pero en ésta generalmente determinada por las leyes, es extraordinariamente importante, puesto que mediante

ella se evitan desgastes inútiles de capacidades humanas, materiales y financieras, así como duplicidades de tareas que sólo encarecen y perjudican a la producción y a la organización, por lo tanto, es conveniente que se actúe siempre coordinadamente, entendiendo que los órganos o funcionarios superiores son los que dirigen, vigilan y coordinan a los titulares de los órganos medios, y éstos a su vez coordinan y vigilan directamente el proceso de la producción, y las bases de ésta, como la mano de obra material o intelectual, o de ambos géneros, que llevan a cabo directamente las tareas de la producción. Lo anterior significa que la coordinación implica que todas y cada una de las personas que intervienen en la producción cumplan a plena satisfacción con las tareas específicas que le son encomendadas, dentro de la estructura general de la organización a efecto de que ésta sea eficiente y eficaz que permita que con el mínimo gasto del hombre, de la materia y de los recursos económicos obtener resultados óptimos. La coordinación representa Uno de los aspectos más importantes del esfuerzo cooperativo, como principio básico de la organización. Se señalan los dos criterios siguientes para coordinar:

a) A través de estructuras y procedimientos adecuados, que significa un enfoque formal de la organización y

b) Por medio del adoctrinamiento que consiste en la aceptación del objetivo social. Para dar cumplimiento a estos dos criterios la dirección tiene necesidad de conocer perfectamente el ámbito del control. La coordinación ha sido clasificada en vertical y horizontal, que como sus nombres lo indican, se lleva a cabo entre miembros de diferente jerarquía o nivel de la misma. Para los efectos de la coordinación se sugiere que se lleve a cabo, a través de un contacto permanente y directo, con el fin de conocer y estimular la capacidad y habilidad de los miembros que intervienen en la coordinación. Se considera que los medios de comunicación desempeñan un papel importante en el ámbito de la coordinación. La coordinación también ha sido clasificada de la siguiente manera:

a) De personal. Consiste en la supervisión directa del personal a través de la toma de decisiones de los órganos respectivos, con la finalidad de que las tareas sean asignadas adecuadamente. b) De funciones. En este caso, no se supervisa directamente al personal que la realiza, sino más bien, es una supervisión de los resultados a efecto de determinar si las funciones propician los propósitos planteados. c) Programática. Se presenta cuando previamente en los programas se han señalado los objetivos establecidos

4.7. EVALUACIÓN

La evaluación o valoración, consiste en los métodos que se aplican para determinar los resultados del rendimiento y las actitudes adoptadas por un empleado en el puesto que le fue asignado, es en consecuencia, la evaluación del rendimiento de un sector o de una persona determinada en el proceso de la organización. Para llevar a cabo el proceso de evaluación, es menester tomar en consideración diferentes factores, entre ellos los siguientes: la naturaleza e importancia de la tarea asignada; el tiempo utilizado para realizarla; la habilidad y capacidad de quien la realizó; la seguridad, precisión y nitidez con que fue realizada la tarea; la disciplina e interés demostradas por la persona que realizó la tarea, así como, su comportamiento con sus compañeros de trabajo y el público en general. Se señalan los siguientes propósitos como los más importantes en el método de evaluación.

- 1) Establecer un sistema que mejore las relaciones con el personal y estimular un mayor rendimiento, para ello es necesario el contacto entre los superiores y los subordinados, haciéndoles saber a éstos el mejoramiento que observan en su trabajo.
- 2) El conocimiento de la realización individual de cada miembro de la organización, para evaluarla y ubicar al personal, según su capacidad, logros y personalidad, en los niveles de la organización que corresponda.
- 3) Estimula el sentimiento del logro del personal, que motiva el desarrollo de su capacidad de iniciativa y participación.

