

Definición y objeto de la Administración Pública

Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Resumen. En este capítulo se dan a conocer las principales definiciones que se han formulado de la Administración Pública, proporcionando también elementos para identificar su objeto de estudio y evaluar así las críticas que se hacen a ella desde las diferencias entre la función administrativa en organizaciones privadas y en la Administración Pública. También se analiza la especificidad de la Administración Pública desde el enfoque liberal clásico y el de sistemas políticos de economías centralizadas. Finalmente se hace un análisis de la Administración Pública como componente del sistema estatal.

Palabras clave: Administración Pública, definición, doctrina administrativa, historia.

Key words: Public Administration, definition, administrative doctrine, history.

SUMARIO

1. Introducción
2. Planteamiento del problema
 - 2.1. Hacia una definición de Administración Pública
 - 2.2.1. Algunas definiciones de la Administración Pública
3. Objeto de estudio de la Administración Pública

- 3.1. Especificidad de la Administración Pública respecto a otras organizaciones
- 3.2. Análisis clásico liberal
- 3.3. Doctrina marxista: la naturaleza del aparato de Estado en los países capitalistas
4. Cuestionamiento a la especificidad de la Administración Pública
 - 4.1. En los países capitalistas
 - 4.2. En los países de Europa del Este
5. Perspectiva propuesta: primacía de la Administración Pública como ciencia axial
6. Especificidad de la Administración Pública en el contexto del Estado
 - 6.1. Perspectiva de la doctrina clásica: fundamentos de la distinción entre Poder Político y Administración
 - 6.2. Doctrina marxista: teoría de la desaparición del Estado
 - 6.3. Perspectiva de una nueva visión; crítica del análisis clásico
7. Administración Pública en el contexto del Estado
 - 7.1. Formas de Estado y formas de Gobierno
 - 7.2. Formas de organización administrativa
 - 7.2.1. Centralización Administrativa
 - 7.2.2. Desconcentración Administrativa
 - 7.2.3. Descentralización Administrativa
 - 7.3. Otros órganos administrativos intermedios
8. Coordinación y agrupamiento de entidades del sector paraestatal
9. Reflexiones finales

1. Introducción

Para profundizar en el estudio de la Administración Pública es necesario analizar las diferentes definiciones que de esta disciplina se han hecho a partir de la identificación de su objeto de estudio, así como las críticas a las cuales se ha enfrentado en el contexto de otras ciencias sociales, en particular la Ciencia Política. Asimismo, conviene distinguir claramente las diferencias entre la Administración Pública en sí y la función administrativa aplicada a la administración en general.

Para ello se abordarán algunas definiciones que se han ensayado acerca de qué es la Administración Pública y que consideramos fundamentales. A continuación se analizan los elementos que contribuyen a identificar el objeto de estudio de la Administración Pública. Posteriormente se revisan las principales críticas hechas a la especificidad de la Administración Pública como ciencia social. A partir de todo lo anterior podremos ofrecer un panorama de las diferencias entre la función administrativa en organizaciones privadas y en la Administración Pública. Finalmente nos abocaremos a diferenciar el objeto de estudio de la Administración Pública respecto al de la Ciencia Política.

2. Planteamiento del problema

A partir de la evolución de los estudios sobre Administración Pública en diferentes regiones,  se ha visto en el capítulo anterior, se pueden percibir los problemas de definición  que plantea la Administración Pública. En efecto, persisten todavía diferentes enfoques que estudian esta disciplina e intentan responder al menos las siguientes cuestiones:

- a. El problema de saber si la Administración Pública como disciplina tiene como objeto de estudio únicamente a la administración de las políticas gubernamentales o si debe unificarse con el estudio de otro tipo de organizaciones, en especial las privadas, que también presentan aspectos administrativos.
- b. El problema del lugar que debe ocupar el estudio del fenómeno político, del Derecho (particularmente el Derecho Administrativo) al tratarse de la Administración Pública en cuanto funciona en un marco legal y de libertades públicas establecidas por la Constitución.
- c. El problema del objetivo asignado a la Administración Pública: ¿tiene un fin pragmático o, por el contrario, se trata de una disciplina desinteresada cuyo propósito es un mejor conocimiento y comprensión del fenómeno administrativo dentro de las organizaciones públicas?

En efecto, parecería que tras muchos años de la evolución de esta disciplina en Europa y en México, no se había alcanzado consenso acerca de ninguno de los puntos arriba señalados; es decir, ni sobre el objeto ni sobre los métodos de la ciencia administrativa.¹ La corriente técnica o pragmática norteamericana, por ejemplo, producto de la administración de negocios, insiste fundamentalmente en las analogías entre el sector público y el privado, se preocupa poco de los aspectos jurídicos y concibe a la ciencia administrativa principalmente como la búsqueda de las condiciones para una administración eficaz. La corriente psicosociológica incluye igualmente en el campo de sus investigaciones a las organizaciones tanto públicas como privadas, pero se preocupa menos por mejorar su funcionamiento que por poner bajo el foco del investigador a las relaciones humanas y de poder que se entrecruzan en su interior. Por otra parte la corriente institucional, resultado de la concepción jurídica tradicional, insiste en la especificidad de la Administración Pública y en la importancia que reviste el Derecho Administrativo en su funcionamiento, pero afirma también que la ciencia administrativa debería tener la capacidad de corregir las deficiencias del sistema, sugiriendo las reformas pertinentes.

¹ A partir de este momento, en el texto se considerarán sinónimos los conceptos “Ciencia Administrativa”, “Administración Pública”, “Ciencia de la Administración” y “Teoría de la Administración Pública”.

Ante tal cuestión, cualquier tentativa por definir de manera coherente a la ciencia administrativa y conferirle un estatus científico requiere, en consecuencia, establecer de manera clara y precisa dos aspectos: la definición y el objeto de la Administración Pública.

2.1. Hacia una definición de Administración Pública

Como se menciona en el capítulo anterior, no existe consenso en cuanto a la definición de Administración Pública. Ello obedece a la diferencia entre la evolución que ha tenido como institución, por una parte, y al desarrollo que ha experimentado el pensamiento administrativo en los contextos de diferentes países en diversas épocas, por otra. A esto contribuye también el hecho de que se han registrado influencias recíprocas entre diferentes concepciones y corrientes doctrinales, lo cual ha provocado multiplicidad de definiciones de Administración Pública.

En el corazón de estas ideas se encuentran consideraciones polémicas acerca del entendimiento de la Administración como ciencia, técnica o arte (Amaro, 1994: p. 13), y como disciplina científica o como función o, mejor dicho, conjunto de funciones aplicables por igual a organizaciones de cualquier género, ya sea públicas o privadas.

Sin embargo, independientemente de la variedad expuesta, consideramos indispensable establecer como marco de referencia para el estudio de esta disciplina algunas de tales definiciones para que, a partir de la construcción de dicho marco, se llegue a una definición funcional de la Administración Pública.

2.2.1. Algunas definiciones de Administración Pública

En principio es necesario remitirse al fundador de esta disciplina, Charles-Jean Bonnin, quien estableció las bases para comprender el carácter polisémico de la administración pública. Bonnin, en sus *Principios de Administración Pública* (Guerrero, 1986: p. 72) propone que ésta se define como "... la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público". Esta concepción que describe el objeto de estudio implica, por la magnitud de la tarea, concebir a la Administración como ciencia, y esta idea será una pieza central en toda su obra. Es importante destacar que, según Bonnin, esta ciencia (Guerrero 1986: p. 61) estudia tanto las leyes administrativas que pone en ejecución, como al personal que encarna dicha administración; es decir, a los funcionarios públicos, pero también las relaciones entre el Estado y "los administrados". Esto es muy relevante ya que advierte Bonnin acerca del carácter central que ocupa la administración en la mediación de las relaciones entre Sociedad y Estado, y viceversa.

En términos generales, podemos afirmar que prácticamente todas las definiciones de Administración Pública se entienden generalmente desde tres aspectos diferentes:

1. La Administración Pública como estructura que maneja recursos
2. La Administración Pública como función del Estado
3. La Administración Pública como disciplina científica

En efecto, la primera caracterización, desde una perspectiva que denominaremos formalista, se origina fundamentalmente desde el ámbito de la Ciencia Jurídica y describe “estáticamente” al aparato administrativo gubernamental. La segunda interpretación, en cambio, parte de una perspectiva dinámica y define a la Administración Pública como un proceso, como acción continua del aparato estatal para satisfacer las demandas de la comunidad. Por último, la consideración de la Administración Pública como disciplina se enmarca en la pretensión de su consolidación como disciplina científica autónoma.

Así, tenemos para el primer caso la consideración de la administración pública como “El conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes” (Amaina, Manuel, citado por Amaro, 1994, p. 7).

En el segundo rubro, desde una concepción mucho más dinámica, podemos citar al autor Muñoz Amato (1980: p. 15) que nos dice en forma general que “La administración pública es el gobierno; es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política”.

Más adelante el mismo autor nos propone una definición más acotada: “La administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (*Ibid*, p. 26). En esta definición se advierte el carácter cooperativo de la Administración, el que en su momento destacará Dwight Waldo Emerson (Guerrero, 2010: p. 267).

Woodrow Wilson, en su artículo clásico de 1887 acerca del estudio de la Administración Pública (Citado por Castelazo, 1977, p. 89), desarrolla el concepto de Administración Pública en su carácter dinámico cuando propone que la Administración es la parte más ostensible del gobierno: es el gobierno en acción. Es el aspecto ejecutivo del Gobierno, el operante, el más visible.

En 1937 otro autor estadounidense clásico, Marshall E. Dimock, concibe a la Administración Pública desde su esencia, proponiendo que la administración se refiere al *qué* y al *cómo* del gobierno. El *qué* es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El *cómo* son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos.

Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis llamada Administración (Citado por Muñoz, 1973: p. 19).

Más tarde, prefigurando el enfoque actual de la política pública, Leonard D. White describe en 1950 (Citado por Castelazo: p. 99) en el sentido amplio su objeto de estudio: "...la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política (pública) del Estado. Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de la política (pública) del Estado".

En una definición mucho más amplia que las anteriormente mencionadas, al incluir los diferentes ámbitos o niveles de gobierno y a la función administrativa de otros órganos del Estado (legislativo y judicial), los autores Simon, Smithburg y Thompson, en su libro sobre esta disciplina (1991: p. 7), escriben: "*Administración pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos estatales y locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los estados, las corporaciones del gobierno y ciertas otras entidades de carácter especializado*".

En este marco, es importante el aporte del autor López Basilio (1974, citado por Amaro, p. 12), quien destaca aspectos más amplios implicados en la función gubernamental, incluyendo en ésta no sólo procesos de planeación, organización, integración, dirección y control de la conducta ciudadana, sino también de encauzamiento de los procesos sociales, de la consecución de los propósitos estatales, de las instituciones gubernamentales, de las relaciones entre Poder Público y ciudadanía, y los límites y libertades públicas.

Por último, en cuanto al entendimiento de la Administración Pública como disciplina, podemos considerar, entre otros, al propio autor Amaro Guzmán en la medida en que justifica su carácter científico toda vez que cuenta con principios universales.

Un investigador argentino, Rafael Bielsa, argumenta que la Ciencia Administrativa (pública) podría ser definida como la rama de las Ciencias Sociales que se propone descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituyen la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas (Citado por Amaro, *Ibid*). En esta misma línea de pensamiento podemos ubicar las interpretaciones de autores estadounidenses como Luther Gulick, quien define a la Administración Pública como aquella parte de la Ciencia de la Administración que tiene que ver con el Gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente del poder Ejecutivo, que es donde se ejerce la tarea de gobierno, aunque evidentemente aparezcan problemas administrativos relacionados con la interacción con los poderes Legislativo y Judicial. La Administración Pública es, pues, parte de las Ciencias Políticas y a la vez parte de las Ciencias Sociales (Amaro, p. 18).

Dentro de la concepción de la Administración Pública como disciplina una interesante aportación, mucho más reciente que las antes mencionadas y más pertinente al contexto actual, es la que propone Ospina Bassi (1993) al considerar a la Administración Pública como disciplina aplicada, enfocada a la aplicación de las funciones administrativas genéricas, mientras que considera a la gestión pública como práctica.

En el contexto de la Ciencia Administrativa en Europa, Maurice Duverger propone dos definiciones particularmente interesantes. Para este estudioso la Ciencia Administrativa es la rama de la Ciencia Política que estudia la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas. Su objeto es idéntico al del Derecho Administrativo pero lo aborda de otra manera, bajo otro ángulo: en lugar de limitarse al estudio del aspecto jurídico de la Administración lo examina según su funcionamiento de hecho.

En este sentido la Administración Pública aparece claramente como una rama de las Ciencias Sociales derivada de la Ciencia Política, de acuerdo a ciertos enfoques utilizados principalmente en Estados Unidos (Woodrow Wilson), bajo dos diferentes perspectivas: el aparato administrativo por un lado, y el comportamiento de los agentes y la acción derivada de la propia administración por el otro.

Así pues, podemos concluir que, desde nuestra perspectiva, es válido considerar a la Administración Pública en tres diferentes dimensiones: como disciplina científica, como organización y como proceso. En este orden de ideas puede plantearse una conceptualización como rama de la ciencia, siguiendo el pensamiento del autor francés Bernard Gournay (1967) con las siguientes definiciones de la Administración Pública considerada como disciplina, en orden de importancia creciente:

- La Administración Pública es la disciplina científica que estudia el funcionamiento real de las administraciones públicas.
- La Administración Pública es la rama del conocimiento que da cuenta y explica la actividad de los funcionarios encargados de preparar y ejecutar (o hacer ejecutar) las decisiones de las autoridades políticas (federales, estatales y municipales).
- La Administración Pública es la rama de las Ciencias Sociales cuyo propósito es describir y explicar, por un lado, la estructura y tareas de los órganos a los que el poder político confía el cuidado del interés colectivo, del bienestar general, y, por otro, el comportamiento de los individuos y los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento de estos órganos estatales, o que influyen en ellos.

Una vez alcanzadas estas definiciones, es menester precisar con mayor detenimiento el objeto de estudio de esta disciplina a partir de las tres dimensiones antes dichas.

3. Objeto de estudio de la Administración Pública

Para distinguir la Administración Pública de las otras ciencias sociales, como disciplina específica, es necesario delimitar su objeto. Y más que el objeto mismo, sería necesario delimitar el punto de vista sobre el objeto; es decir, el ángulo bajo el cual lo aprendemos, que sería lo fundamental. En este sentido, siguiendo a Guerrero (2010: p. 253), se trataría de construir una teoría “pura” de la Administración Pública. A ese propósito contribuye Bonnin al tratar de establecer en su obra el carácter puro y distintivo de la administración pública “... destilando aquello que le es esencial por cuanto su naturaleza y objeto, ofreciendo así el perfil del Estado Administrativo emergente” (Guerrero, 2010: p. 259). En consecuencia, decir que la Ciencia Administrativa tiene por objeto el estudio de la administración no es suficiente para definirla si no se precisa claramente:

1. Qué sentido se le da al término “administración”, del cual conocemos varias acepciones.
2. En qué se diferencia el punto de vista de la Ciencia Administrativa en relación con otras disciplinas que analizan el mismo objeto de estudio.

La especificidad de la Administración Pública en relación a otras organizaciones, en nuestra opinión, conduce a optar en favor de una Ciencia Administrativa esencialmente centrada sobre las administraciones públicas; es decir, sobre las estructuras y procesos organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines de bienestar social y estabilidad. Pero esa elección implica, en primer término, investigar acerca de la especificidad de ésta y aclarar, en segundo término, la especificidad de la administración en el seno del aparato estatal.

3.1. Especificidad de la Administración Pública respecto a otras organizaciones

El término Administración, como señalamos anteriormente, reviste una doble significación orgánica y funcional. En el primer caso hacemos referencia al aparato que funge como soporte de la actividad, que sería en este caso el segundo significado, es decir, estructura y función. Aun cuando a veces se habla de administraciones privadas, el término administración empleado en sentido orgánico y formal es comúnmente sinónimo de administración pública. En el sentido funcional o procesal, en cambio, el término puede aplicarse indistintamente al aparato de Estado, empresas privadas u otro tipo de organizaciones.

Esta distinción tiene consecuencias sobre la definición de la Ciencia Administrativa misma, ya que el punto de vista orgánico implica que se privilegie a la Administración Pública, mientras que el punto de vista funcional conduce más bien a velar eventuales desacuerdos para insistir sobre la unidad del proceso administrativo.

A partir del análisis clásico que ofrece la doctrina liberal, que afirma la especificidad de la administración pública y de las tesis que objetan esta especificidad, se esclarecen las razones de la opción elegida en este capítulo, que es la especificidad de la Administración Pública y de su objeto de estudio, el cual analizaremos enseguida.

3.2. Análisis clásico liberal

Para la doctrina liberal, que forma los fundamentos de la concepción tradicional de Administración y, en consecuencia, de la Ciencia y el Derecho Administrativos, la especificidad de la Administración Pública es producto del enfrentamiento constante entre la sociedad civil y la sociedad política.

La sociedad civil representa la esfera de los intereses particulares y de las actividades privadas, principalmente económicas (Aguilar V., 1992). La sociedad política, en cambio, es encarnada por el Estado y tiene un dominio propio y específico caracterizado por dos aspectos;

1. La búsqueda del bien común: el Estado representa lo universal en sí y para sí, frente a los intereses privados diferenciados y divididos, apareciendo la burocracia en consecuencia como la clase que representa el interés general de la sociedad.
2. El monopolio de la violencia física legítima, que el Estado reivindica con éxito para su propia sobrevivencia (Weber, 1966).

Llevando a sus últimas consecuencias la concepción liberal, podríamos considerar que el Estado no debería intervenir en el dominio económico reservado en principio a la iniciativa privada y donde debe ejercerse libremente la competencia. La libertad se funda precisamente en poner límites precisos al gobierno. En su postura antigubernamental, John Stuart Mill se preocupó por deslindar las funciones legítimas del Estado de espurias (Guerrero, 2010: p. 120). Le inquietaba sobremanera la injerencia gubernamental en carreteras, ferrocarriles, bancos, universidades e instituciones de beneficencia, entre otras. Por otra parte, los principios en los cuales se fundamenta la organización de servicios estatales difieren radicalmente de los métodos de gestión de una empresa privada, la cual está animada por la búsqueda de ganancias.

Analicemos la concepción clásica de la Administración Pública y sus consecuencias en cuanto a objeto de la Ciencia Administrativa. La Administración se define como la actividad que, bajo la autoridad y/o el control del gobierno, tiende a la satisfacción de las necesidades de interés general y al mantenimiento del orden público e, incluso desde un punto de vista orgánico, como el conjunto de personas encargado de ejecutar las tareas anteriormente caracterizadas. La administración está, en consecuencia, sometida a un régimen jurídico particular que justifica a la vez la misión del servicio público que ésta cumple, y las prerrogativas de poder público de las cuales hace uso (al menos en los países de tradición romano-germánica, entre los que se cuenta México).

En estas condiciones, el estudio del Derecho Administrativo parece no solamente necesario, sino suficiente para el conocimiento de la Administración, ya que define a la vez los objetivos, las estructuras (leyes orgánicas de las administraciones públicas), las metodologías de gestión y los medios de acción (recursos).

Esto explica igualmente que durante largo tiempo los autores orientados a una ciencia administrativa aplicada; es decir, a mejorar el funcionamiento de la administración, no hayan puesto jamás su interés en el sector de la administración de empresas para encontrar soluciones a los problemas que se planteaban. En tiempos recientes, en los que se ha venido desplazando al Derecho Administrativo en los Estudios Administrativos, la especificidad de la administración pública parece suficientemente evidente a muchos autores, de modo que excluyen de entrada la organización privada del campo de la administración pública.

Ahora, como instrumento de autoridad sometida al poder público, no es posible que se apliquen a la administración pública las mismas metodologías de análisis que a las organizaciones privadas.

3.3. Doctrina marxista: La naturaleza del aparato de Estado en los países capitalistas

Para los marxistas la violencia, en el sentido que le da Max Weber, es también un elemento constitutivo del Estado. Sin embargo, la doctrina marxista rechaza que pueda haber un objetivo común en una sociedad dividida en clases antagónicas. El interés general del cual el Estado se convierte en garante, es en realidad el interés de la clase dominante. En efecto, el poder político es, de acuerdo con la visión marxista, “El poder organizado de una clase para la opresión de otra”. En la sociedad capitalista entonces el aparato de Estado está al servicio de la burguesía, la cual, como propietaria de los medios de producción, es económica y políticamente dominante. El Estado, en apariencia, no es más que una fuerza que se ubica por encima de la sociedad para llevar a cabo el arbitraje o conciliación de intereses. Su existencia más bien, dirían los marxistas, se hace necesaria debido a la división de la sociedad en clases (fuerzas antagónicas) que sin la mediación del Estado se destruirían entre ellas. Así pues, los marxistas no niegan la especificidad del aparato estatal en la sociedad capitalista, pero la distinción entre la sociedad civil y la sociedad política, tal y como la concibe la doctrina liberal, resulta a sus ojos un producto de una descomposición artificial de la realidad social. Juega entonces una función ideológica específica al tiempo que resalta el carácter clasista del Estado burgués.

Bajo estas premisas el análisis marxista supone la transformación del aparato de Estado en los países que abrazan esta ideología. En razón de que el Estado es un producto de una sociedad en un grado de desarrollo determinado, y no un fenómeno atemporal y eterno, está llamado a desaparecer en una sociedad sin división de clases (sociedad comunista). Después de la toma del poder por el proletariado, el Estado

continúa ciertamente ejerciendo funciones coercitivas, pero su sustancia sufre un cambio fundamental, puesto que se constituye en el proletariado organizado como clase dirigente, que asume el poder del Estado y lo enfoca hacia las antiguas clases explotadoras (la burguesía). Entonces, a medida que van desapareciendo las diferencias entre las clases, la represión se va haciendo innecesaria, y en consecuencia el Estado deja de ser indispensable; no es abolido sino que muere.

En realidad, la evolución observada en los países socialistas no ha confirmado el esquema teórico de la desaparición del Estado. Antes al contrario, recientemente ha mostrado una tendencia a acentuar el carácter regulador que tiene en la sociedad contemporánea. En efecto, durante el periodo estalinista se observa un reforzamiento del aparato de Estado en la desaparecida Unión Soviética así como de la represión política, justificado principalmente por el argumento de la intensificación del conflicto entre clases durante la construcción del sistema socialista. Posteriormente, la democratización del Estado convertido en el Estado del pueblo entero, según la fórmula de Nikita Krushev, llegó a estar a la orden del día. No obstante, el aparato de Estado no desapareció y poco a poco la doctrina dominante parecía admitir que el Estado se mantendría hasta la victoria total del comunismo.

En estas condiciones, dentro de la doctrina marxista ortodoxa, la Administración Pública conserva su especificidad no solamente porque, en contraposición a otras instituciones sociales, opera sobre la sociedad entera y no sólo una parte de ella, sino sobre todo porque, dado que la construcción del comunismo no se ha logrado aún plenamente, aquélla (la Administración Pública) continúa investida, de la misma manera que las otras organizaciones sociales, de una posición social dentro de las relaciones de producción y, en consecuencia, de poder, incluso en el marco de los estados socialistas, ya que se sitúa en la esfera de las superestructuras políticas, mientras que la gestión interna de las empresas se refiere a la estructura económica de la sociedad.

4. Cuestionamiento a la especificidad de la Administración Pública

Por razones diversas se ha observado entre teóricos y tratadistas un cuestionamiento sobre la especificidad de la administración pública, tanto en los países capitalistas como en los de corriente socialista o intervencionista.

4.1 En los países capitalistas

En la mayoría de los países occidentales desarrollados, según la doctrina liberal lo político se disuelve en lo económico. Para algunos autores el Estado no constituye un poder político específico, sino que se diluye en una multitud de centros de decisión que representan a las fuerzas económicas (teorías de las élites y de políticas públicas),

entre las cuales el equilibrio se logra mediante la concertación y la instrumentación de políticas. El poder estatal no tiene, luego, más que el papel subsidiario de ejecutar esas decisiones concertadas en el seno de una sociedad integrada. En este contexto, el concepto de política pierde su especificidad para convertirse en política pública.

Para otros autores lo político y lo económico están igualmente fusionados dentro del poder estatal, pero en beneficio del propio Estado, en razón de que sus responsabilidades se extenderán hasta abarcar toda la esfera productiva de la nación. A la clase capitalista se le sustituye entonces con una nueva clase dirigente, la de los gerentes, directores, ejecutivos que operan indistintamente en el sector económico, administrativo o político, y el poder se traslada cada vez más a los técnicos responsables de la economía.

La ideología tecnocrática se representa mediante esta corriente teórica, otorgando una importancia fundamental a los fenómenos económicos. Se encuentra aquí un acercamiento a las tesis de Saint Simón, quien proponía suprimir la separación planteada por el liberalismo clásico entre lo económico y lo político, y garantizar la primacía de lo económico, confiando el poder de decisión a los industriales (Saint Simon, 1988, p. 14). Pero además, lo político se disuelve también aquí en lo técnico, puesto que las decisiones del poder son consideradas a partir de bases exclusivamente técnicas, lo cual resulta en la consolidación de la inclusión de los tecnócratas en el aparato estatal.

Por otra parte, desde fines del siglo XIX y durante la primera parte del XX, se advierte el reencuentro con la idea de unidad del fenómeno administrativo. La idea de considerar a la administración como un fenómeno universal encuentra su fundamento a nivel de la concepción de esta función. Su desarrollo estuvo fuertemente favorecido por el debilitamiento de las rígidas fronteras que separaban tradicionalmente los dominios del Estado y de la iniciativa privada. Desde entonces el acento se pone en las analogías entre el funcionamiento de las empresas privadas y las administraciones públicas (Muñoz, 1973). Por una parte, el interés general no es el privilegio exclusivo de las administraciones públicas, toda vez que las empresas privadas contribuyen igualmente a su cumplimiento. Por otra parte, y en sentido contrario, el imperativo de eficiencia no pertenece más de manera exclusiva al sector privado y deben aplicarse en el sector público los procedimientos de gestión que han sido probadamente exitosos en la industria o cualquier otro sector privado.

Así, la Administración Pública, basada hasta entonces en la idea de una amplitud exorbitante de la actividad estatal producto de un acentuado intervencionismo estatal, cambia también de naturaleza. Muchos autores estimaron que debía englobarse en un solo campo de estudio el conjunto de los fenómenos administrativos. Los autores europeos redescubrieron a Henri Fayol, quien escribió en 1916 que el campo de la ciencia administrativa no se refería únicamente a los servicios públicos sino a las empresas de cualquier naturaleza o misión; que todas tienen necesidad de previsión,

organización, dirección, coordinación y control y que todas deben observar los mismos principios generales. La Ciencia Administrativa, desde esta perspectiva, se convierte entonces en Ciencia de la Gestión: se simplifica como el estudio de un acto administrativo que se considera idéntico en las empresas y en las administraciones públicas.

A partir de esto se produce un acercamiento entre las posturas europeas y americanas, ya que la Ciencia Administrativa en Estados Unidos ha estado tradicionalmente caracterizada por la poca importancia dada a la distinción entre lo público y lo privado. Esto se observa tanto en el ámbito de los practicantes interesados en el mejoramiento de las estructuras administrativas, como en el de los psicólogos o sociólogos enfocados al estudio del comportamiento dentro de las organizaciones.

4.2. En los países de Europa del Este

El aniquilamiento del Estado, como consecuencia de la extinción de las relaciones capitalistas de producción y de la desaparición de las clases sociales, hace perder a las funciones públicas, ejercidas en adelante por el conjunto del proletariado y no más por una burocracia privilegiada, su carácter político. Las funciones públicas se transforman entonces en una simple función administrativa concerniente a los auténticos intereses de la sociedad entera, excluyendo toda forma de coerción. La economía es reorganizada sobre la base de la asociación libre e igualitaria de los productores. El gobierno de las personas es reemplazado por la administración de las cosas. En estas condiciones, la especificidad de la Administración Pública necesariamente no tiene mayor validez.

Ahora bien, si el aniquilamiento del Estado está lejos de cumplirse en los momentos actuales tanto en los países socialistas como en los capitalistas, y como consecuencia de la expansión de la creciente influencia de las corrientes neoliberales promovida por las organizaciones internacionales (FMI, BM, OCDE), la reducción del ámbito de intervención del Estado se convierte en un objetivo a alcanzar. Oficialmente esto se traduce, a nivel de la Administración Pública, en ciertos acontecimientos que constituyen a los ojos de los teóricos los signos inequívocos de evolución hacia la autoadministración de la sociedad. Entre estos acontecimientos podemos mencionar primeramente la equiparación de los trabajadores de la Administración al mismo estatus laboral que el de los asalariados del sector productivo, lo cual da testimonio de la intención de reducir los aspectos específicos de las tareas que éstos realizan, así como de sus prerrogativas. En segundo lugar, se observa la participación creciente de actores sociales en ciertas actividades ejercidas anteriormente únicamente por servidores públicos. En tercer lugar debe mencionarse el traslado a organizaciones sociales como sindicatos, cooperativas y organizaciones no gubernamentales en general, de funciones tradicionalmente consideradas responsabilidad del Estado, principalmente en los campos económico, cultural y social.

La especificidad de la Administración Pública tiende entonces a atenuarse en la medida que, por un lado, la colectivización de los medios de producción provoca al mismo tiempo la ampliación de las tareas de la administración y la transformación de su naturaleza (Uvalle, 1997) y, por otro, el proceso de socialización que presupone conduciría en un mediano plazo a la autogestión en la sociedad, e implica una disminución progresiva del campo propio de la Administración Pública, ya que sus funciones son trasladadas a organizaciones sociales.

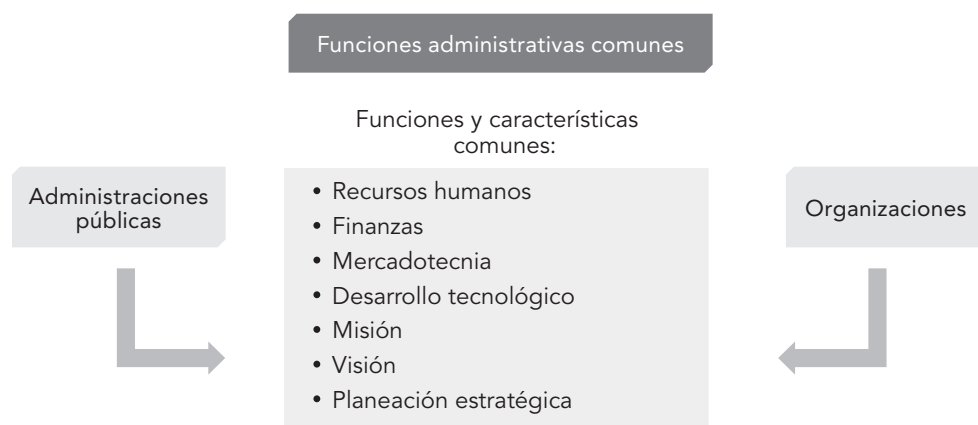
Desde luego, algunos autores estiman que las organizaciones sociales no pueden ni deben ser excluidas del campo de la Ciencia Administrativa (Drucker, 1989 y 1990). Estos autores insisten, en efecto, en el hecho de que los principios generales de organización en el sistema Democrático son comunes a las organizaciones privadas, sociales y públicas.

Se concluye de lo anterior que la teoría del aniquilamiento del Estado tiene consecuencias en cuanto a la definición del objeto de la Ciencia Administrativa y a la naturaleza de ésta, (Guerrero, 1986, p. 346), en el sentido de que la administración se convierta en una función colectiva común a todo tipo de organizaciones que operan en estas sociedades, sustituyendo a la burocracia y a la policía.

5. Perspectiva propuesta: primacía de la Administración Pública como ciencia axial

Desde nuestro punto de vista, a pesar de ciertos paralelismos y similitudes entre el funcionamiento de las administraciones públicas y las organizaciones privadas, existen otros factores que nos impiden equiparar las primeras a las segundas. En este sentido, la Ciencia Administrativa no puede agrupar indiscriminadamente a todas las clases de organizaciones. Sin embargo, la definición de la Administración Pública como el objeto privilegiado de la Ciencia Administrativa no impide de ninguna manera realizar análisis comparativos entre ambos tipos de organizaciones, capaces de enriquecer el estudio de la propia Administración Pública.

Por otra parte, es necesario insistir en la singularidad de la Administración Pública respecto a otras formas de organización. Si partimos de considerar sus características internas y su funcionamiento, podemos constatar una similitud incuestionable entre los problemas a los cuales hacen frente las organizaciones del sector público y del sector privado, como división del trabajo, especialización vertical u horizontal, líneas jerárquicas y de comunicación, coordinación, control, etc. En este contexto las administraciones públicas adoptan ciertos métodos de gestión propios a las organizaciones privadas, que están mejor adaptadas a nuevos contextos económicos y sociales. Mientras tanto y en sentido inverso, las grandes empresas se ven enfrentadas, a medida que van creciendo, a los procedimientos propios de las administraciones públicas, sobre todo en materia de control, conforme a las previsiones realizadas en



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. La convergencia de funciones y elementos.

su oportunidad por Max Weber en cuanto a la universalización del modelo de organización burocrática. Así, desde el punto de vista funcional, y no estructural, se puede constatar igualmente que las tareas de la administración son comunes y universales: planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar, etcétera.

Sin embargo, es necesario ampliar la visión formal de manera que considere el rol preciso de la Administración Pública en la sociedad; es decir, tomar en cuenta sus objetivos y sus criterios de medición. Así es posible identificar aquellos rasgos que la diferencian de la administración privada (Castelazo, 1977: p. 34).

En este orden de ideas, la pertenencia de la Administración Pública a la organización estatal le confiere una función específica estrechamente ligada a la función de establecimiento del orden que cumple el Estado, en una sociedad en la cual se enfrentan clases y grupos sociales con intereses económicos, políticos y sociales divergentes y en ocasiones opuestos. Esta función adopta modalidades diversas, ya sea técnica, económica, política o ideológica, entre otras, pero es precisamente la función represiva del Estado, en cuanto a que detenta el monopolio del uso de la Fuerza, lo que lo convierte en una institución específica, diferente a cualquier otra. La significación que reviste la función social de la Administración Pública no puede ser, en estas condiciones, asimilada a aquella que cumplen las empresas privadas, a pesar de las similitudes eventuales observables entre unas y otras en relación con métodos y técnicas de gestión. Más aún, la negación de la especificidad de la Administración Pública sirve comúnmente de cobertura ideológica destinada ya sea a ocultar la naturaleza real del aparato

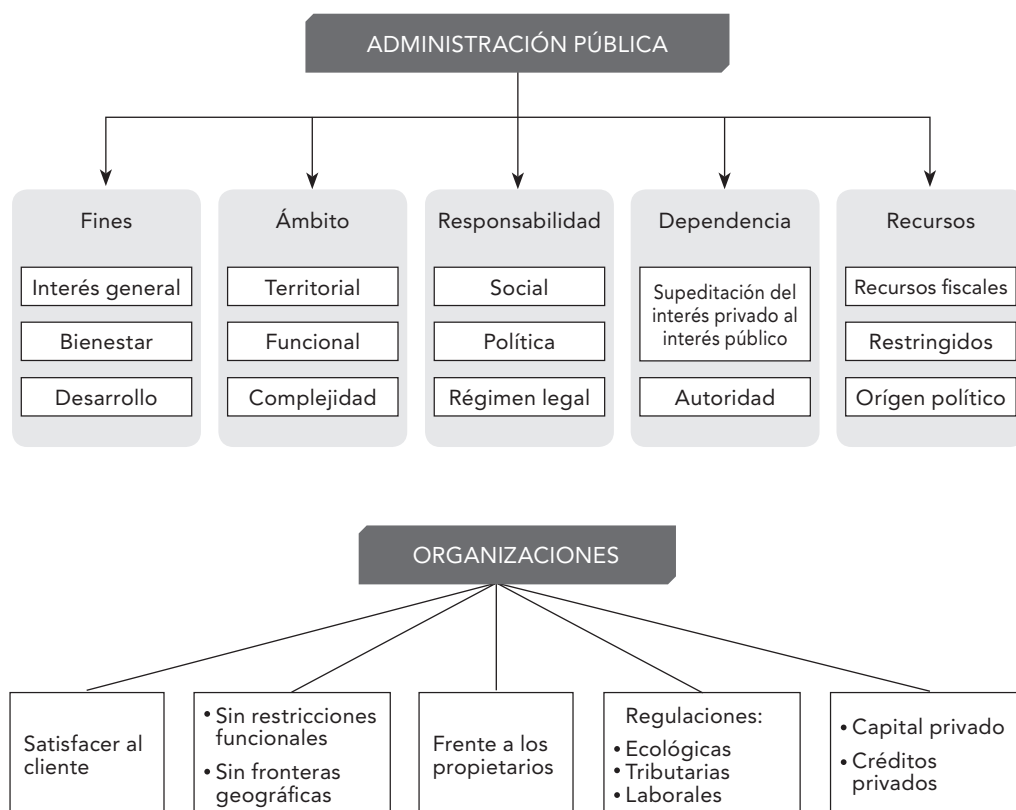
de Estado, en tanto que instrumento de regulación y de represión, ya sea al introducir en la Administración los principios y criterios en vigor en el sector privado (rentabilidad, eficiencia y calidad, entre otros), o al adaptarla a las funciones que ésta debe llevar a cabo en la instancia del capitalismo monopolista.

Es precisamente la Administración Pública, tal y como la concibe Bonnin, el objeto privilegiado de la Ciencia de la Administración (Guerrero, 1986: p. 65). La Ciencia Administrativa no puede circunscribirse únicamente al estudio de las características formales de las organizaciones públicas. Si se pretende comprender la significación profunda de los fenómenos observados nos vemos obligados necesariamente a considerar a la Administración Pública, que depende de un método explicativo distinto a los de otras organizaciones y es por ello singular, como el objeto propio de la Ciencia Administrativa.

No obstante, este razonamiento se sostiene solamente a partir del cumplimiento de dos premisas: en primer lugar el hecho de que la Administración Pública conserve un carácter específico no impide que se constituya también en organización, o en un conjunto de organizaciones. Ciertos aspectos de su funcionamiento son de esta manera susceptibles de ser explicados mediante un análisis en términos organizacionales; las investigaciones realizadas en este terreno por psicólogos y sociólogos, como en las llamadas *teorías de la burocracia* y *teorías de la organización*, pueden aportar elementos importantes al área de estudio de la Administración y no deben ser descartados bajo el pretexto de que no se circunscriben al estudio específico de la Administración Pública.

Por otra parte, no es suficiente argumentar en principio la especificidad del fenómeno de la Administración Pública limitándose (Figura 2), como lo hacen ciertos autores, a subrayar sólo dos de sus aspectos distintivos: su régimen jurídico específico (Derecho Administrativo) y la ausencia de búsqueda de ganancia o, dicho de otra manera, su funcionamiento en pos del bien común. Es necesario verificar esta especificidad en los hechos a partir de análisis concretos y comparativos que permitan cuantificar sus efectos concretos y, eventualmente, distinguir si éstos responden a causas estructurales o coyunturales. Se podría, por ejemplo, adoptando una metodología inductiva, examinar los siguientes aspectos:

- Restricciones técnicas. ¿La gran diversidad de sistemas administrativos según cada país, se explica únicamente por el hecho de que éstos obedecen a modelos culturales diferentes antes que a imperativos de eficacia presentes formalmente en toda organización?
- Restricciones económicas. ¿La dificultad de medir los resultados y el rendimiento constituyen la única razón para privilegiar las consideraciones “políticas” en detrimento de consideraciones racionales en la Administración Pública?
- Restricciones jurídicas. ¿En este rubro no se trata tanto de comparar el contenido de las reglas de derecho aplicables al sector público y al privado respectivamente,



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Diferencias entre Administración Pública y Administración Privada.

como de examinar la función específica que cumplen en la sociedad, y su carácter más o menos restrictivo?

- Restricciones políticas. ¿En qué medida las relaciones que se establecen entre las organizaciones estatales y su entorno son diferentes de aquellas que enlazan a las empresas con la sociedad en su conjunto, si se observa que toda organización que alcanza cierto tamaño tiende a adquirir peso político y que, en sentido contrario, los conflictos políticos globales repercuten en estas organizaciones?

En suma, nuestra perspectiva, y con ello seguimos la línea de pensamiento de Guerrero (2010: p. 22), la Administración Pública constituye una ciencia social cuyo objeto

de estudio se remonta al surgimiento del Estado ya que, como afirma este autor, este último “existe y persiste gracias a la Administración”. También siguiendo a Guerrero, podemos afirmar que a partir del siglo xx esta disciplina se convierte en una categoría axial en la medida de la transición hacia un mundo administrado, a partir de tres revoluciones administrativas: la gerencial, la administrativa y la organizativa. Estas tres revoluciones que detalla Guerrero (2010: pp 184 y ss.) dan origen al concepto de Estado Administrativo que, en opinión de dos ilustres teóricos de la Ciencia Administrativa, Dwight Waldo Emerson y Fritz Morstein Marx, se acuñará para referirse al espíritu administrativo propio de la segunda mitad del siglo xx. En este mismo sentido se propone Uvalle, otro destacado estudioso contemporáneo de la administración pública, al **firmar** que constituye una institución central para la vida colectiva (Uvalle, 2007: pp 11 y 15) y en particular para la democracia.

6. Especificidad de la Administración Pública en el contexto del Estado

Si la Administración es sin lugar a dudas parte del aparato institucional del Estado, el lugar que ocupa dentro de éste y su función exacta son todavía objeto de discusión. Por una parte, en la doctrina dominante hoy en día se mantiene una separación clara entre las nociones de Administración y de Política, es decir, entre los órganos administrativos y los órganos políticos a los cuales se encuentran aquellos subordinados. Esto pudiera derivarse del pensamiento del propio fundador de la idea de Administración Pública, Bonnin, para quien a partir de la superposición entre Gobierno y Administración es posible diferenciar ambas categorías. Así, define al Gobierno como la administración suprema del Estado, como el alma que da vida al cuerpo político y el impulso que pone en movimiento a la administración (Guerrero, 2010: p. 238). La Administración en cambio, es la división de la actividad de gobierno en cada una de las partes en que se divide el territorio. El primero se expresa como dirección y supervisión y la segunda como acción.

A partir de esta idea los campos respectivos de la Administración Pública y de la Ciencia Política se distinguen fácilmente uno del otro. Sin embargo, esta perspectiva de análisis considerada clásica (Wilson, 1887; Goodnow, 1900) es cuestionable en muchos de sus aspectos toda vez que la especificidad de la Administración dentro del Estado no podría fundarse sobre la oposición entre Administración y Política, pues esto enfrenta objeciones tanto teóricas como prácticas. En consecuencia se deben investigar y determinar otros criterios que permitan establecer claramente los elementos de esta especificidad, lo cual conduce en esta forma a redefinir las relaciones entre la Administración Pública y la Ciencia Política, es decir, entre política y administración.

6.1. Perspectiva de la doctrina clásica: fundamentos de la distinción entre Poder Político y Administración

De diferentes maneras este aspecto se ha sido abordado tanto por la doctrina liberal como por los estudiosos de los países socialistas. En el origen de esta distinción se encuentra el principio tradicional de la separación de poderes que, proclamado por la doctrina liberal, encuentra una acogida entre los teóricos de Derecho Público: la capacidad normativa inicial no puede ser competencia más que del Poder Legislativo, el cual detenta la soberanía nacional y ejerce un poder de control sobre el Ejecutivo, mientras que la autoridad administrativa tiene como única función la de asegurar la aplicación de las leyes.² Podemos encontrar, sin embargo, ciertos autores que afirman que el Ejecutivo ejerce también una función de gobierno mediante actos que lleva a cabo sin estar subordinado a un marco legal previo, fundamentalmente en materia de seguridad y de política económica. El crecimiento y reforzamiento del Ejecutivo en todos los países ha conducido a los autores a ir más lejos en este sentido, llegando a admitir que el Poder Ejecutivo ejerce, de la misma manera que el Legislativo, una función política, pero que la función gubernamental o política, y la función administrativa, de ejecución, son normalmente ejercidas por órganos distintos.

Dos tipos de razones favorecen esta distinción:

- Razones teóricas: en un régimen democrático la Administración no tiene legitimidad propia, puesto que ni es elegida ni tiene responsabilidad política; así, la administración debe entonces responder al poder político y no tomar partido alguno (éste es el *principio de neutralidad de la Administración*).
- Razones prácticas: se puede observar en diversos autores la idea de que el buen funcionamiento de los asuntos públicos requiere de una separación clara entre administradores y hombres políticos, dado que las cualidades exigidas de unos y otros no pueden ser las mismas, al igual que no pueden ser las mismas las funciones que les son asignadas a unos y otros. Ciertos autores insisten sobre la formación técnica de los primeros llegando a considerar al gobierno parlamentario como un gobierno de expertos o profesionales (los administradores) conducido por principiantes o vocacionales (los políticos). Otros, como Max Weber, consideran que el verdadero funcionario no debe hacer política; es decir, no debe combatir y tomar partido dentro de la administración, ya que el aparato estatal se desplomaría.

Una idea análoga había sido planteada en Estados Unidos por Wilson y Goodnow, quienes veían en la corrupción y confusión reinantes en la administración de ese país a fines del siglo XIX la consecuencia del rechazo a la distinción entre administración y

² Los autores clásicos de Derecho Administrativo pueden proporcionar elementos para profundizar en este tema.

política. Finalmente se puede mencionar a Henri Chardon, quien retoma la crítica de Bonnin según la cual “la confusión entre Gobierno y Administración es la causa de todos los males públicos”, y estima que la Administración francesa padece por el hecho de que el Poder Ejecutivo sea una mezcla de política y de administración. Propone entonces transformar el papel de los ministros a fin de que sean controladores y no gerentes.

En este punto consideramos pertinente definir el criterio para distinguir Política de Administración. La mayor parte de los criterios propuestos para explicar esta distinción conduce a oponer una función gubernamental de impulsión, animación, selección de decisiones según un gran plan, a una función administrativa de ejecución. Para Vivien, autor francés clásico, el gobierno tiene una función de iniciativa, de apreciación, de dirección y de consejo, y provee a la administración de un impulso conforme a sus percepciones particulares: “El poder político está a la cabeza, la administración constituye el brazo”. La misma metáfora se encuentra en el tratadista Hauriou, para quien el Gobierno es el modelo y la Administración es el agente de transmisión y ejecución, así como en Wilson, quien opinaba que “la administración es la punta de lanza del Gobierno; la parte visible del Gobierno”.

Las tareas asignadas a la Administración son, desde esta perspectiva, diferentes por naturaleza de aquellas propias del Gobierno. Este último tiene como misión solucionar los asuntos excepcionales y velar por los intereses nacionales, mientras que aquélla tiene como misión llevar adelante los asuntos públicos de la sociedad.

Esta distinción conduce a ciertas consecuencias. La administración no tiene ningún poder fundamental de opción, por ejemplo. En la medida en que es un instrumento de realización de elecciones políticas, no tiene autonomía ideológica ni finalidades propias: actúa en el sentido del interés general, tal como es definido por los órganos políticos a los cuales se encuentra subordinada. De la misma manera, sus misiones no son jamás iniciales sino secundarias: consisten en ejecutar las tareas que le confía el poder político, proporcionar a éste los datos técnicos que esclarecerán la solución y tomar las medidas particulares de aplicación que requiera la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. La Administración lleva a cabo esencialmente una misión de recopilación de datos de operación, de ejecución y de adaptación de decisiones (concepción original de *políticas públicas*).

En cuanto a la definición de la Ciencia Administrativa en relación a la Ciencia Política debe decirse, en primer lugar, que la Administración Pública es concebida como una rama de las Ciencias Políticas en sentido amplio, en la medida en que el aparato administrativo concurre a la realización de los fines estatales y donde la Administración, considerada como actividad, es una de las funciones del Estado. Esto explica que, para Macarel, la Administración debía servir para formar hombres de Estado así como administradores (Guerrero, 1986: p. 162). Sin embargo, la Ciencia Administrativa permanece diferenciada de la Ciencia política en sentido estricto, de la misma manera que

el Derecho Administrativo no se mezcla con el Derecho Constitucional, puesto que aquella (la Administración Pública) no incluye necesariamente en su campo de investigación ni los aspectos políticos de la actividad estatal ni los fenómenos de poder que se desarrollen fuera del aparato institucional del Estado.

6.2. Doctrina marxista: teoría de la desaparición del Estado

Como se ha mencionado anteriormente, los estudiosos marxistas rechazan la tesis de la separación de poderes y afirman por el contrario la unidad del poder del Estado, de acuerdo con la fórmula leninista que señalaba: “Todo el poder a los soviets” (Lenin, 1975: p. 36). No obstante, podemos observar una distinción análoga a la de los autores occidentales entre los órganos de poder del Estado por una parte, y los órganos de la Administración estatal por otro. Así, los órganos del poder del Estado son los órganos representativos, integrados por delegados elegidos por sufragio directo y que expresan la voluntad popular; la actividad del poder del Estado es siempre e incondicionalmente la primera. Por otro lado, los órganos de la Administración estatal son los agentes ejecutivos de los del Estado, de los cuales derivan su poder y autoridad y, en consecuencia, ejercen su autoridad bajo la dirección de éstos y con límites a las competencias y atribuciones que les son conferidas. Al igual que en los países de democracia occidental liberal esta delimitación tiene un doble objetivo: primeramente, garantizar la supremacía de los órganos electos que representan la soberanía popular y, en segundo lugar, asegurar una división del trabajo satisfactoria y eficiente entre las diferentes áreas del Estado.

Cabe hacer notar que los autores socialistas no comulgan con la tesis de una Administración políticamente neutra y subrayan en cambio que su actividad en el contexto del sistema socialista debe ser enteramente orientada hacia la construcción del Comunismo. En la medida en que la actividad de la Administración es distinta de la del poder del Estado, la Administración Pública como disciplina conserva un campo propio en relación con el Derecho Constitucional.³ En este orden, el Derecho Constitucional se interesa únicamente en la actividad de la Administración en lo que se refiere a los órganos de poder del Estado, y de sus aspectos generales. La Administración Pública estudia, además del detalle de la actividad de la administración en sus relaciones con los órganos de poder del Estado, las actividades administrativas desprovistas de significación constitucional y los problemas planteados por el funcionamiento interno de los órganos administrativos, pero también trata de los problemas de dirección de la actividad administrativa de los órganos de poder del Estado, y el papel del Partido en este campo.

³ Dado que la Ciencia Política ha sido poco desarrollada en estos países, el problema de las relaciones entre ésta y la Administración Pública se plantea en los mismos términos que entre el Derecho Constitucional o Derecho Económico y la Administración Pública.

6.3. Perspectiva de una nueva visión: crítica del análisis clásico

A partir de la crítica del análisis clásico, que se fundamenta en la marcada distinción entre los campos de la política y de la Administración, y de la subordinación de la Administración al Gobierno, nos vemos obligados a examinar otros criterios que permitan comprender mejor la especificidad de la Administración en el seno del aparato estatal.

A esta corriente se le pueden formular dos tipos de objeciones: teóricas y prácticas. Desde el punto de vista teórico, y con referencia a la distinción entre Gobierno y Administración, puede considerarse que la separación no existe de manera tan clara como pudiera parecer, y la frontera que separa esos dos conceptos es frecuentemente indefinida, de acuerdo a dos argumentos básicos y complementarios:

- No existe dualidad orgánica, puesto que las competencias administrativas y gubernamentales son atribuidas a las mismas autoridades. Esto, al menos, en la cumbre de la jerarquía estatal; es decir, el presidente de la República y secretarios de Estado, quienes aseguran la acción gubernamental (instrumentan las políticas) y la dirección de la administración (gestión interna). Esto es aplicable tanto en sistemas parlamentarios como presidencialistas.
- Los actos del Ejecutivo no revisten una naturaleza jurídica si son tomados desde el marco de la función gubernamental o administrativa.

Por otra parte, en lo que se refiere a la distinción entre Política y Administración, y dado que ésta implica la neutralidad de la Administración, esta característica es cuestionable por alguna de las dos razones siguientes:

- O bien la Administración es efectivamente subordinada, y por lo tanto sirve a los intereses de grupos sociales ligados al poder, por lo cual sería inexacto hablar de una Administración Pública desinteresada,
- O bien no está subordinada, con lo cual se concluye que representa sus propios intereses políticos.

Por otro lado, desde el punto de vista práctico, hay que señalar que es imposible distinguir claramente entre las tareas políticas o gubernamentales y las tareas administrativas, dado que los criterios para diferenciarlos son sumamente imprecisos. En efecto, podríamos preguntarnos ¿dónde se detiene el motor de la potestad ejecutiva?, ¿dónde comienza el órgano de transmisión?, o más aún, ¿cuándo vela uno por los asuntos comunes y corrientes de la ciudadanía y cuándo se consideran los asuntos excepcionales propios del ámbito “político”? Incluso los autores socialistas admiten que es difícil distinguir en la práctica las materias que dependen del poder del Estado y aquellas que dependen de la Administración, puesto que comúnmente se ejerce la competencia concurrente de uno o del otro.

Asimismo, el proceso administrativo forma parte del proceso político: no existe decisión administrativa pura, como tampoco existe decisión política pura. Esto quiere decir que toda medida administrativa tiene necesariamente una incidencia política mientras que las grandes decisiones son puestas en operación por medio de procedimientos administrativos. Así, no se puede separar la búsqueda de los fines de la de los medios, puesto que existe una interacción entre los objetivos buscados y los medios que permitirán lograrlos.

Finalmente, la administración participa en el poder político, lo cual quiere decir que, frente a los hombres políticos, los administradores disponen de ciertas ventajas comparativas muy importantes, entre las que se pueden mencionar la estabilidad (al menos en los países donde existe el servicio de carrera, caso que es el de México), competencia, y recursos materiales, financieros y humanos. Por todo esto el administrador tiene posibilidad de ejercer una influencia al menos indirecta sobre la toma de decisiones y, por lo mismo, de participar privilegiadamente en la enunciación de opciones esenciales que se han venido a llamar recientemente *políticas públicas*. Adicionalmente, dos fenómenos contribuyen a reforzar todavía más el poder de la Administración:

- La expansión del “poder técnico” correlacionado con el desarrollo tecnológico y la complejidad creciente de los problemas públicos.
- El acceso continuo y cada vez mayor a los puestos políticos por parte de técnicos.

Por todas estas razones, la idea de una separación absoluta entre la Administración y la Política es un mito, no desprovisto por lo demás de implicaciones ideológicas, puesto que al separar la Política del sector administrativo se puede suponer que las decisiones pueden fundarse sobre simples consideraciones técnicas. Esta idea está precisamente en el centro de las consideraciones teóricas y prácticas del actual enfoque de políticas públicas.

¿Cuál sería entonces un criterio funcional válido para determinar tanto la especificidad de la Administración Pública en el seno del Estado como la especificidad de la Administración Pública en relación con la Ciencia Política?

Con respecto al primer aspecto, esta especificidad no debe descansar sobre un criterio que pretenda tener un valor absoluto, sino sobre un criterio funcional y susceptible de ofrecer una definición pertinente del objeto de estudio de nuestra disciplina. En esta forma, el concepto de Administración no sería necesariamente definido de la misma manera por los economistas, los juristas, los sociólogos o los administradores, quienes no tienen las mismas preocupaciones ni las mismas perspectivas sobre el mismo objeto de estudio.

En este sentido la distinción entre Política y Administración no constituye, como se ha señalado anteriormente, un criterio operativo en el sentido de que separando arbitrariamente el fenómeno administrativo en términos de decisión y ejecución, ello no permita comprenderlo en su integridad. Por lo tanto, es necesario considerar el

bloque ejecutivo en su conjunto, dado que constituye un todo indisociable, aunque no necesariamente homogéneo. Encontramos en éste, en primer lugar, personas elegidas o designadas que disponen de ciertas garantías de permanencia y de estabilidad. En segundo lugar, encontramos también personas ubicadas en diferentes posiciones en relación con la opinión pública: unos quizás al abrigo del anonimato administrativo, otros en cambio expuestos a la vista de la sociedad como responsables. Ello explica las preocupaciones a veces diferentes de funcionarios y de hombres políticos. En tercer lugar encontramos categorías sociológicas diferenciadas; es decir, que frente a los hombres políticos, los funcionarios forman regularmente un ambiente particular con sus perspectivas propias más o menos replegadas sobre sí mismas, de acuerdo con las características que señala el fenómeno burocrático.

De la misma manera, la especificidad de la actividad de la Administración Pública no proviene de su contenido (en cuanto a que sería esencialmente apolítica), sino de otras características perfectamente distinguibles que son:

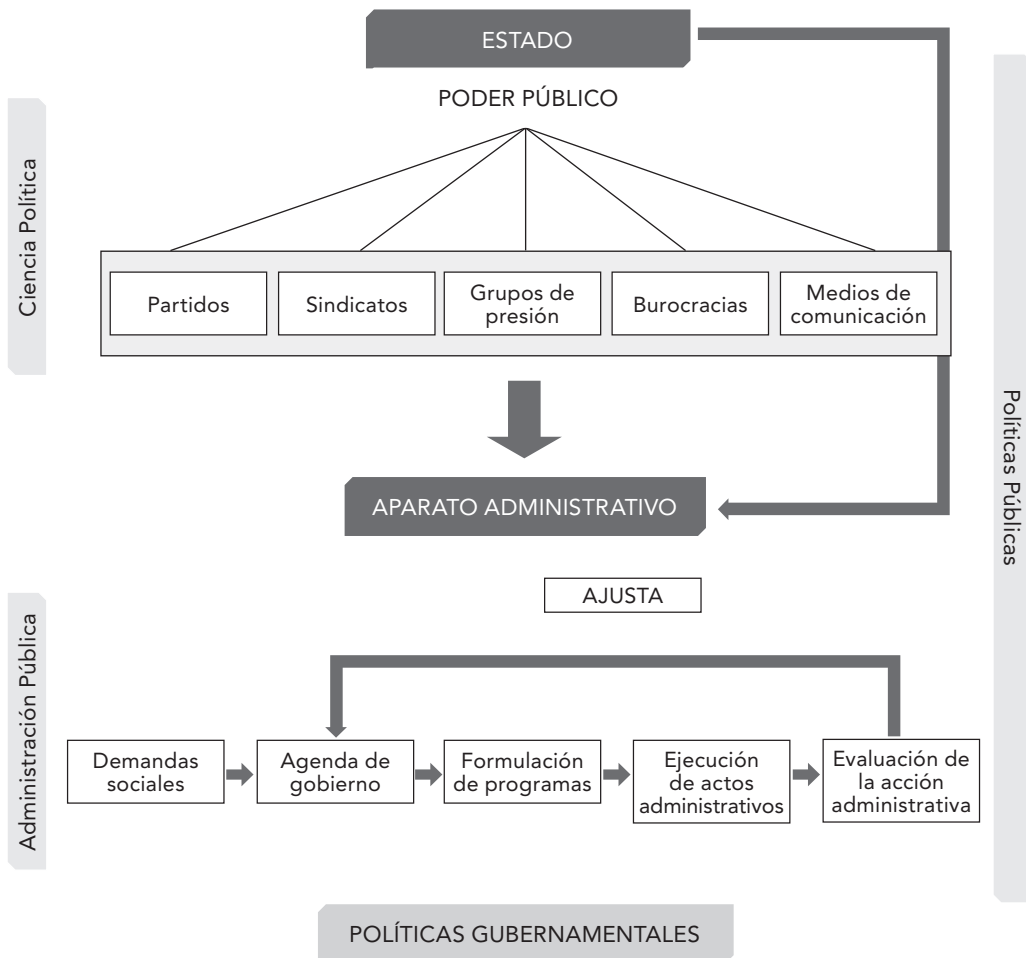
- La continuidad, que se opone al carácter periódico de las sesiones legislativas y que con ello encarna la continuidad de la acción del Estado.
- El seguimiento de la ejecución y las decisiones, gracias a los recursos humanos y materiales de los cuales carecen los órganos legislativos.
- La posibilidad de tomar decisiones institucionales (autonomía de gestión) y, en consecuencia, de adaptar los textos de alcance general, legislativos o reglamentarios, a la variedad de situaciones concretas en función de circunstancias de hecho.

En lo que se refiere a la diferenciación con respecto a la Ciencia Política conviene también que ésta quede clara, ya que la imposibilidad de trazar una frontera definida entre Administración y Política debería llevar a priori a la confusión entre los campos de la Administración Pública y la Ciencia Política. No obstante, un razonamiento en términos de sistema (Carrillo, 1973; Pardo, 1991) nos permite hacer aparecer la especificidad de la primera.

En efecto, el sistema administrativo debe ser concebido con un subsistema del sistema político o del sistema estatal. Este último engloba no solamente las instituciones estatales sino también el conjunto de fuerzas que aparecen como externas al aparato estatal pero revisten una importancia fundamental en el proceso político, como partidos, grupos de presión y otras instituciones sociales. Dentro del sistema político, el subsistema administrativo conserva, sin embargo, su especificidad, ya que constituye un todo relativamente coherente, separado a su vez de otros subsistemas pero en constante comunicación con ellos. Es entonces por la diferencia de puntos de vista que la Ciencia Política y la Ciencia Administrativa se distingue una de la otra:

- La Ciencia Política se preocupa prioritariamente por el conjunto del sistema político y no se interesa en el subsistema administrativo, sino en tanto que éste constituye un elemento entre otros componentes del sistema político.

- La Administración Pública, por el contrario, toma como puntos de apoyo el subsistema administrativo que estudia en sus elementos internos y en las relaciones que establece con el sistema político y, más ampliamente, con el sistema social. El análisis de los procesos políticos que se desarrollan en la sociedad en su conjunto forma entonces parte integrante de la Administración Pública, a partir del momento en que éstos tienen incidencia en el sistema administrativo (figura 3).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3 Objetos de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública.

7. Administración Pública en el contexto del Estado

Partiendo del supuesto arriba señalado de que la Administración Pública forma parte del sistema estatal; es decir, es un componente fundamental de su organización, es necesario detenerse en esta categoría: el Estado y su función directiva; es decir, el Gobierno. En palabras de Bonnin, la Administración Pública le da contenido al Estado en la medida en que, a través de aquella, éste da cumplimiento a sus fines de bienestar, desarrollo y estabilidad social (figura 4). Por tanto, es conveniente profundizar primeramente en algunos conceptos referidos al Estado, el Gobierno y sus formas de organización administrativa.

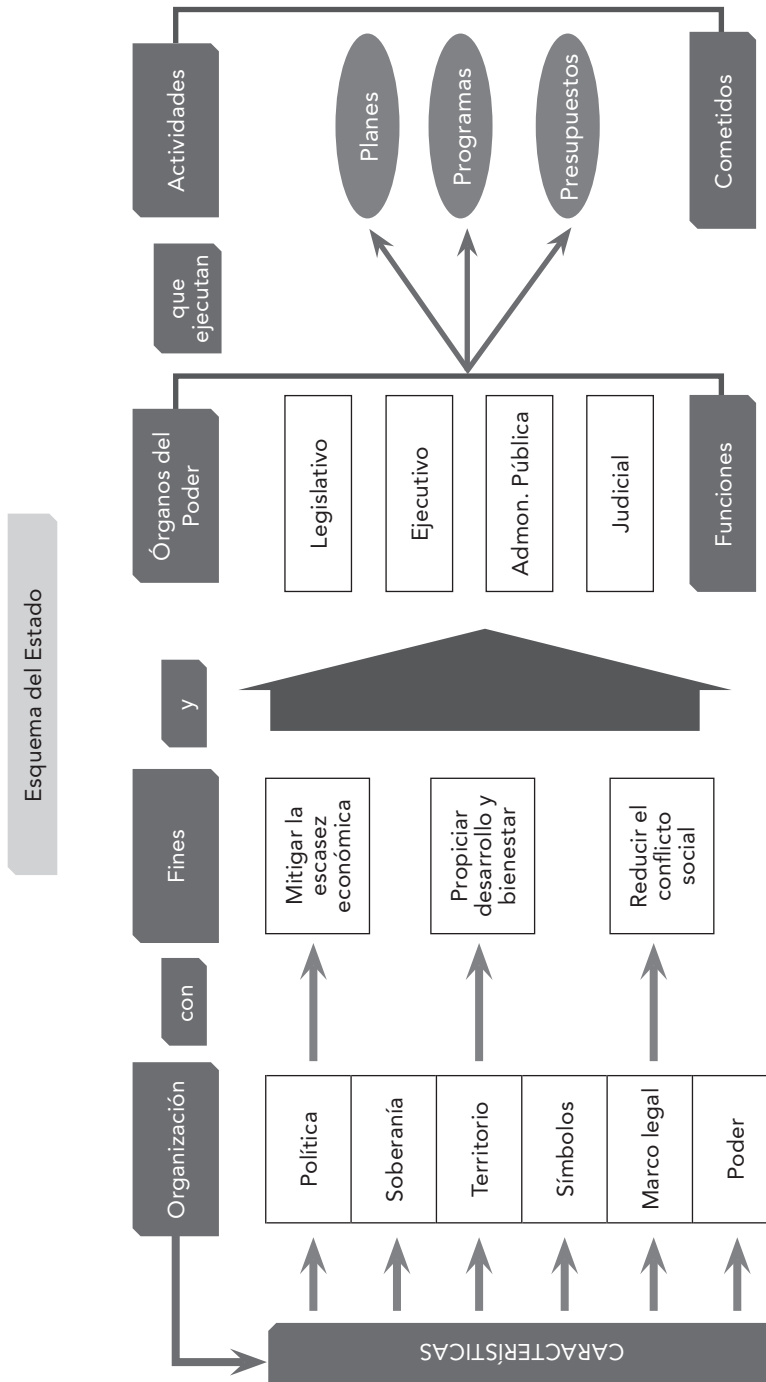
La definición técnica de *Estado* es bastante explícita en cuanto al papel de la Administración Pública dentro del aparato estatal. Acosta Romero (1988: p. 70), en su texto sobre Derecho Administrativo, define al Estado como “una organización política soberana, de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”.

De acuerdo a diversos autores, el Estado realiza las funciones que le son propias a través de órganos gubernamentales identificados con alguno de los tres poderes o ramas que señala la teoría política clásica, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política, y en el Estado moderno se han separado para su ejercicio en la búsqueda de un equilibrio que evite la corrupción del poder concentrado en un solo órgano y/o persona. En este sentido, las funciones del Estado constituyen categorías generales, abstractas y universales, válidas para cualquier sociedad política, país o época. En el marco de las funciones, algunos autores distinguen las formales y las reales, identificando a estas últimas como las que otorgan sustancia y contenido a la administración pública.

Los cometidos, en cambio, constituyen categorías concretas y particulares que pueden variar según el avance técnico y cultural de cada país y de cada circunstancia histórica, por lo cual se encuentran en constante mutación de acuerdo con las demandas y necesidades planteadas por la población. Básicamente, los cometidos se pueden clasificar en cuatro categorías: esenciales, de servicio público, sociales y privados. En cada caso la población beneficiada se ve en diferente posición con respecto a cada una de estas categorías.

7.1. Formas de Estado y formas de Gobierno

En lo que se refiere a las relaciones dentro del seno del Estado existen dos conceptos de particular relevancia en el estudio de la Administración Pública: las formas de Estado y las formas de Gobierno. Por una parte, haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado (territorio, población y gobierno) se puede arribar a la clasificación de las formas de Estado, y por la otra, haciendo refe-



Fuente: Elaboración propia con fundamento en Acosta Romero, p. 70.

Figura 4. Organización y fines del Estado.

rencia a la forma en que se establecen y relacionan entre sí los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se determinan las formas de Gobierno (Acosta, 1988: p. 74). Así, las formas de Estado más comunes en nuestros días son las de Monarquía y República, mientras que las formas de gobierno típicas son la parlamentaria y la presidencialista (Sartori, 1994).

En lo que se refiere específicamente a las formas de organización política y administrativa de los Estados, estas son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas concretadas a través de actos administrativos. Constituyen los medios a través de los cuales se alcanzan propósitos como la atención técnica de un servicio, los problemas internos de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o, en última instancia, la adecuada participación popular en los asuntos públicos. Esto nos lleva a considerar diferentes formas de organización administrativa.

7.2. Las formas de organización administrativa

Desde el enfoque gubernamental, las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto específico de la actividad del Estado, es decir, a la actividad de los órganos del poder Ejecutivo. Por lo general, se pueden apreciar tres distintas formas de organización administrativa:

- Centralización Administrativa.
- Desconcentración Administrativa.
- Descentralización Administrativa.

Las formas de organización política, en cambio, se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo; es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca todos los órganos superiores en los cuales se deposita el poder. Veamos cada uno de ellos.

7.2.1. Centralización Administrativa

Este sistema de organización es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos a un poder central, en aspectos que van desde el nombramiento de un representante o el ejercicio de las funciones asignadas, hasta la tutela jurídica, con el propósito de satisfacer las necesidades públicas y cumplir con los cometidos del Estado (sistema de gobierno francés).

En este sentido, centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, lo que en un sistema federal se otorga exclusivamente a las altas jerarquías del poder Ejecutivo federal, en particular, al presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios (como las Secretarías), sin que éstos tengan

competencia o iniciativa propia para decidir, pero que por otra parte resultan necesarios para coordinar y ejecutar las decisiones administrativas.

La organización administrativa centralizada en el caso de México está compuesta por las siguientes unidades administrativas:

1. El presidente de la República.
2. Los secretarios de Estado.
3. El procurador General de la República.

Las principales características que distinguen a una organización administrativa centralizada son las siguientes:

- Carencia de personalidad jurídica propia; representa al titular del poder Ejecutivo.
- Dependencia jerárquica y administrativa del titular del poder Ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado o removido libremente por el presidente de la República.⁴
- Actúa exclusivamente según facultades delegadas por el presidente de la República.
- Carece de patrimonio propio, y sus recursos provienen exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros.

7.2.2. Desconcentración Administrativa

Esta forma de organización administrativa consiste en la delegación a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite y decisión sobre asuntos administrativos a cargo de los propios órganos superiores.

Las principales características de los órganos desconcentrados son las siguientes:

- Ocasionalmente poseen personalidad jurídica propia, originada en una ley o un reglamento.
- Dependen siempre de la Presidencia de la República, de una Secretaría de Estado o de un Departamento de Estado.
- Su competencia se deriva de las facultades de la Administración central.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden manejar presupuesto propio.
- Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano superior del cual dependen.

⁴ Si bien algunos altos funcionarios requieren la aprobación del Congreso de la Unión, como el de Procurador General de la República, Secretario de Relaciones Exteriores, altos funcionarios de la SHCP, entre otros.

- Poseen cierta autonomía técnica.
- No se trata de órganos superiores, pues siempre están subordinados a otro.
- Su nomenclatura es muy variada.

De acuerdo a esta doctrina la desconcentración presenta varias modalidades, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Desconcentración funcional: es una forma de organización administrativa en la cual se delegan al órgano desconcentrado, mediante una ley o reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución, si bien limitadas, que le permiten actuar con rapidez, eficacia y flexibilidad. Asimismo, le permiten cierta autonomía en el manejo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo jerárquico con el órgano superior.
- Desconcentración vertical: es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia (sucursales), pero con limitaciones en cuanto a la toma de decisiones.
- Desconcentración regional: es una variante de la desconcentración vertical, pero en la cual además de existir delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se reparten geográficamente, dentro del territorio nacional.
- Desconcentración horizontal: consiste en crear oficinas de igual rango entre sí que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Ventajas de la desconcentración administrativa:

- La acción administrativa es rápida y flexible, ahorra recursos a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no tienen que resolver todos y cada uno de los asuntos bajo su autoridad.
- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede, hasta cierto grado, resolver sus asuntos sin necesidad de recurrir a instancias superiores.
- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

7.2.3. Descentralización Administrativa

Como forma de la Administración Pública Indirecta, éste es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público, no territoriales, para administrar los asuntos de su estricta competencia y cumplir fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación política ni de la unidad financiera del mismo. Constituyen las principales formas de intervención estatal en la forma de componentes de la Administración Pública Paraestatal.

Principales formas de descentralización administrativa:

- Descentralización administrativa territorial o regional: se basa en la división territorial como delimitación específica de los servicios que le corresponden.

- Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional: consiste en la separación del poder central hecha con base en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, ya sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La figura de la descentralización administrativa o Administración Pública Paraestatal cuenta con las siguientes instituciones:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal.
- Instituciones nacionales de crédito.
- Fideicomisos públicos.
- Empresas Productivas del Estado

Las características más comunes de las entidades de la Administración Pública Paraestatal son las siguientes:

- Son creadas invariablemente por un acto legislativo o decreto presidencial.
- Poseen régimen jurídico propio (*ley orgánica*).
- Poseen personalidad jurídica propia.
- Poseen patrimonio propio.
- Poseen una estructura administrativa propia.
- Cuentan con denominación específica o nombre propio.
- Poseen sede y ámbito territorial.

Los organismos descentralizados políticamente por región, o territoriales, comparten el poder del Estado y tienen carácter de autoridad. En México este caso está ejemplificado por los municipios. Los organismos descentralizados según un servicio realizan fines estatales específicos, pero no tienen carácter de autoridad.

La diferencia más notable entre ambos tipos de descentralización es que la descentralización administrativa se realiza exclusivamente en el ámbito del poder Ejecutivo, mientras que la política implica un régimen especial de los poderes estatales y locales frente a los poderes federales.

En la descentralización política los administrados pueden participar en la elección de los órganos de gobierno local mediante el voto popular, mientras que en la descentralización administrativa la organización depende del poder Ejecutivo y forma parte de la administración pública.

Características de los órganos desconcentrados:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Mantienen línea jerárquica con algún órgano centralizado.
- Poseen cierta libertad para su actuación técnica.

- Deben ser sujetos de Derecho público, el cual los crea, modifica o extingue.
- Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- No poseen personalidad jurídica propia.

Cuadro 1 Comparación entre descentralización administrativa y desconcentración administrativa

Descentralización	Desconcentración
Orden que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.	Órgano inferior subordinado a la presidencia, una Secretaría o departamento de Estado.
Posee personalidad jurídica.	Puede poseer o no personalidad jurídica.
Siempre posee patrimonio propio.	Puede poseer o no patrimonio propio.
Posee facultades autónomas.	Posee facultades limitadas.

7.3. Otros órganos administrativos intermedios

Para el funcionamiento y toma de decisiones colegiadas por parte del Ejecutivo Federal, la ley faculta al presidente de la República a incluir a miembros de su gabinete en comisiones u otras formas de deliberación.

1. Comisiones intersecretariales. Para la atención de algún asunto que es de la competencia de dos o más secretarías, podrán crearse comisiones intersecretariales. Éstas:
 - Son creadas mediante ley por el Congreso de la Unión o por decreto presidencial.
 - Tendrán carácter permanente o transitorio, dependiendo de la naturaleza del objeto.
 - Generalmente asumirán tareas consultivas o de asesoría, y excepcionalmente de carácter ejecutivo.
2. Consejo de ministros. Es una institución de derecho parlamentario en la que los titulares de los órganos centralizados toman decisiones colegiadamente.
3. Acuerdo colectivo. El acuerdo colectivo como órgano especial o intermedio no existe, ya que el presidente de la República, en su carácter de superior jerárquico de los secretarios de Estado, procuradores y jefes de departamento administrativos, está facultado para convocarlos a reuniones por separado o en grupos. Estas reuniones y las decisiones que en ellas se tomen carecen de identidad jurídica como actos colectivos, ya que el depositario del poder Ejecutivo es solamente el presidente.
4. Gabinetes. El Gabinete es una figura del derecho, propia de aquellos países que poseen régimen parlamentario; consiste en la reunión de los ministros, bajo la presidencia del primer ministro, con el fin de tomar decisiones colegiadas.

8. Coordinación y agrupamiento de entidades del sector paraestatal

La coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal, llamada en México *sectorización*, es una forma de tutela administrativa; es decir, un sistema de control que la Administración Pública centralizada ejerce sobre los órganos paraestatales.

La sectorización no es una forma de organización administrativa, sino, como ya se dijo, un sistema de control que ejercen unos organismos públicos sobre otros, a saber, las dependencias centralizadas sobre las entidades de la Administración Paraestatal.

9. Reflexiones finales

En las páginas precedentes, después de una pormenorizada argumentación sobre las diferentes posturas liberales y heterodoxas que critican y defienden el carácter autónomo y científico de la Administración Pública, queda establecida la caracterización específica de ésta como disciplina autónoma con objeto de estudio propio. Su inclusión dentro del marco de las ciencias sociales no puede objetarse, ni tampoco la especificidad de su objeto de estudio, a pesar de las diferentes materias temáticas que lo pueden integrar. Como órgano del Estado que constituye formalmente uno de los poderes del mismo, el Ejecutivo, queda clara su estrecha relación con otras disciplinas sociales que contribuyen sin lugar a dudas a comprender el fenómeno administrativo tal y como lo define el padre de la Administración, Charles-Jean Bonnin. Sin embargo, también es importante señalar que, para explicar mejor esta relación, es necesario analizar las principales perspectivas, enfoques y disciplinas que analizan el objeto de estudio de la Administración Pública.



Bibliografía

- Amaro Guzmán, R.** (1994). *Introducción a la administración pública*. México DF: McGraw-Hill.
- Carrillo Castro, A.** (1973). *La Reforma Administrativa en México*. México: INAP.
- Castelazo, J.** (1977). *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública* (1a ed.). México DF: Colegio de Licenciados en CP y AP.
- Cortiñas-Pelaez, L.** (1986). Estudio Preliminar. En O. Guerrero Orozco, *Teoría de la Administración Pública*. México DF: Harla.
- Drucker, P.** (1989). *Managing the non profit Organization*. New York: Harper Editors.
- Drucker, P.** (1990). *New Realities*. New York: Harper Editors.

- Gournay, B.** (1967). *Administration Publique*. París: PUF.
- Guerrero Orozco, O.** (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México DF: FCE.
- Guerrero Orozco, O.** (1986). *Teoría de la Administración Pública*. México: Harla.
- Lenin, V. I.** (1975). *El Estado y la Revolución*. México DF: Progreso.
- Majone, G.** (1992). La política y el análisis de políticas. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de políticas*. México: Porrúa.
- Muñoz Amato, P.** (1973). *Introducción al estudio de la administración pública*. México DF: FCE.
- Ospina Bozzi, S.** (1993). *Política Pública y desarrollo social: Hacia la profesionalización de la gestión pública*. II (1 enero-junio).
- Pardo, M. d.** (1991). *Modernización Administrativa*. México: INAP-Colmex.
- Sartori, G.** (1994). *Ingeniería Constitucional*. México: Siglo XXI.
- Simon, H. d.** (1988). *Liberalismo e industrialismo*. México DF: PRI, Materiales de cultura y Divulgación.
- Simon, H., Thompson, V., & Smithburg, D.** (1991). *Public Administration*. New York, USA: Transaction Publishers.
- Uvalle Berrones, R.** (2007). *Perspectiva de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.
- Weber, M.** (1966). *Economía y sociedad*. México DF: FCE.