

EVOLUCION DE LAS IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAROLINA PÉREZ DE ACOSTA-ROMERO

*Profesora de Derecho Administrativo en la
Facultad de Derecho de la Universidad Na-
cional Autónoma de México, Secretaria de
Estudio y Cuenta del Tribunal Fiscal de la
Federación de los Estados Unidos Mexicanos*

SUMARIO

*CAPITULO I. IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA ANTI-
GÜEDAD. 1.a) Egipto. 2.b) China. 3.c) Grecia. 4.d) Roma.*

*CAPITULO II. IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EDAD
MEDIA. 5.a) Las primeras invasiones. 6.b) Las segundas invasiones y el feudalismo.
7.c) El imperio bizantino. 8.d) Hacia los estados nacionales.*

*CAPITULO III. IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA EPO-
CA DE LOS CAMERALISTAS. 9) El cameralismo.*

*CAPITULO IV. IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL SI-
GLO XIX. 10.a) La reconstrucción napoleónica. 11.b) Insatisfacción democrática
ítilo-germánica. 12.c) El liberalismo.*

*CAPITULO V. IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA CONTEMPO-
RANEA. 13.a) La primera postguerra. 14.b) Crisis y fascismo. 15.c) La segun-
da postguerra. 16) La burocracia. 17) Diversas corrientes contemporáneas sobre la
administración pública.*

CAPÍTULO I

IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ANTIGÜEDAD

1.a) *Egipto.* Desde épocas muy remotas nos llegan noticias de la existencia de una administración pública organizada; sin embargo, principiaremos este trabajo con el estudio de la administración egipcia, en donde

ya se encuentran algunos elementos fundamentales que han llegado hasta nosotros a través de la costumbre, para luego remontar, a través de la antigüedad y la Edad Media, hasta los tiempos modernos.

Ya bajo la primera dinastía y más tarde durante el período del Antiguo Imperio, los nombres de los funcionarios y los cargos de éstos eran tan numerosos que llenaban un volumen.

En un manual de jerarquía egipcia en la época ramesida¹ encabezan la relación los dioses y diosas, los espíritus, el rey reinante, la esposa real, la madre divina del rey y los hijos reales. Luego vienen los magistrados, de los cuales el visir es el primer funcionario, los descendientes reales, jefes de tropas, escribas de los libros de la biblioteca real, mayordomos, heraldos, portasombrillas y portaabanicos, escribas reales, encargados del palacio, el escriba superior de los registros de la Corte Suprema y escribas de las contribuciones. Una segunda serie comprende a los representantes del faraón en el extranjero, en las provincias y en las ciudades, los mensajeros reales para cualquier país, el encargado del sello de la casa marítima y el encargado de las bocas de los canales. Los empleados especializados formaban una verdadera legión. Cada uno de estos altos funcionarios disponía para sí de un numeroso personal. Los gobernadores de nomos intentaban vivir en su residencia a la manera del faraón en su capital. El primer profeta dispone de un mayordomo, un jefe de casa, un chambelán, un guardián de cámara, escribas, un jefe de marinos y servidores. El segundo profeta tenía también funcionarios agregados a su persona. El cuarto profeta contaba con una corte que lo acompañaba a todas sus salidas.

Los más importantes de los funcionarios eran los directores y los escribas del tesoro, y dependían del dios Amon. Otro dios, Min, contaba con un numeroso clero, un personal administrativo considerable, escribas, jefes de trabajo encargados de rebaños, de lencería, de transportes, de almacenes y de contables. La administración egipcia era fuerte y organizada, y la burocracia aumentaba constantemente, creándose nuevos empleos. Siempre eran necesarios más escribas para recaudar los impuestos, para transportarlos, para proveer esclavos para mantener los canales y los caminos, los muelles y los almacenes.

Las condiciones políticas y geográficas del Estado egipcio, impuestas por la casi absoluta dependencia económica de la cuenca del Nilo, dieron

1. Pierre Montet, *La vida cotidiana en el Antiguo Egipto*, Ed. Mateo, Barcelona, pp. 277, 278.

lugar a una unidad administrativa fuerte, centralizada, partidaria de los formalismos (casi todos los actos se registraban ante escribas) y en continuo aumento.

2.b) *China*. Respecto de la administración pública en China, se dice ² que Confucio fue el primero en establecer las bases de una administración eficaz: "...recomendó que todos los que ocupan posiciones públicas, bien sean aquellas determinativas o ejecutivas, conozcan las condiciones del país con propósito de que estén capacitados para resolver adecuadamente problemas públicos para lo cual deben tomarse en cuenta diferentes opiniones y hacerse estudios imparciales y carentes de egoísmo".

La vida administrativa china fue más compleja que la de Egipto, dado lo intenso de su territorio, la cantidad de su población y la psicología del pueblo.

Existía ya 500 años A.C. un Manual de Administración y Gobierno y una Constitución 600 años antes de nuestra Era. En esta Constitución llamada de *Chow*, se estipulaba: ³

"...hay ocho factores que el Primer Ministro necesita tomar en cuenta para gobernar los diferentes departamentos de la Administración. El primero se refiere a la organización, para que pueda establecerse el gobierno del Estado. El segundo corresponde a las funciones para que el gobierno del Estado pueda ser comprendido. El tercero corresponde a las relaciones, de manera que el gobierno del Estado pueda ser operativo. El cuarto corresponde a los procedimientos para que el gobierno del Estado pueda ser eficiente. El quinto corresponde a las formalidades, de modo que el gobierno del Estado pueda ser permanente. El sexto se refiere al control, de modo que el gobierno del Estado pueda ser completo. El séptimo corresponde a las sanciones, para que el gobierno del Estado pueda ser corregido. El octavo corresponde a los registros, de modo que el gobierno del Estado pueda ser supervisado...".

3.c) *Grecia*. Se caracterizó la administración pública por ser elegida democráticamente por ciudadanos griegos mayores de 18 años, por su gran

2. Wilburg Jiménez Castro, *Instrucción al estudio de la Teoría Administrativa*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1966, pág. 17.

3. José Galván Escobedo, *Tratado de Administración General*, Publicaciones Esapoc, San José, Costa Rica, 1962, pág. 19.

cooperación. Existían el Consejo de los 500, la Asamblea Popular y la Corte Ateniense.⁴

La asamblea popular estaba compuesta por todos los ciudadanos de Grecia. Su función era aceptar o rechazar las iniciativas del Consejo de los 500, en forma irrevocable.

En Atenas los miembros del Consejo de los 500 se escogían por sorteo a razón de 50 por cada una de las 10 tribus. Su función legislativa consistía en preparar las normas que habrían de ponerse a la consideración de la asamblea popular.

El Tribunal de Justicia de Atenas constaba de seis mil miembros designados por turnos para formar tribunales de 500. Este cuerpo poseía también ciertas funciones legislativas, que requerían también de la aprobación de la Asamblea Popular.

4.d) *Roma*. Fueron los romanos notables juristas, políticos y conquistadores.

El verdadero secreto de la grandeza romana consistía en su genio para la organización. No es fácil, sin embargo, descubrir la razón de ese ingenio. La estructura gubernamental romana no siempre muestra claridad en la aplicación de principios básicos tales como el gradual y funcional que, de acuerdo con las normas modernas, son requisito primordial para que exista una organización eficiente. La grandeza de los romanos como administradores se prueba por el hecho de que sus instituciones funcionaban perfectamente. No solamente conquistaron, sino que organizaron un imperio y lo mantuvieron en orden y de hecho, romanizaron al mundo occidental.⁵

En los años 284-305 D.C. bajo el imperio de Diocleciano, las viejas formas republicanas desaparecieron y con ellas se borraron los últimos vestigios del viejo constitucionalismo; al mudarse la residencia imperial, Roma dejó de ser la capital y se convirtió de hecho en una provincia. Diocleciano impuso un régimen centralista con delegación gradual de autoridad, que demostró ser un medio eficiente de estabilizar la autoridad central.

Como se ve, todas estas formas antiguas de administración pública tuvieron algunas notas características como son una primitiva separación de funciones, burocracia jerárquicamente organizada, etc., que como veremos, llegan hasta nuestros días a través de una larga evolución.

4. José Galván Escobedo, *Op. cit.*, pág. 20.

5. Galván Escobedo, *Op. cit.*, pág. 21.

CAPÍTULO II

IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA EDAD MEDIA

5.a) *Las primeras invasiones:* A causa de las invasiones, la historia del Imperio de Occidente adquiere a partir de mediados del siglo V una fisonomía radicalmente distinta a la del Imperio de Oriente. En este último se acentuarán las antiguas y tenaces influencias orientales y debido a ellas se perfilarán más las características que evoca el nombre de Imperio Bizantino con que se le conoce en la Edad Media.

El territorio del Imperio es ocupado por tres grupos invasores, los suavos, los vándalos y los alanos. De los reinos formados no todos tuvieron la misma importancia, ni subsistencia todos durante el mismo tiempo. Algunos de ellos desaparecieron rápidamente y otros, en cambio, perduraron durante largos siglos.

“A partir de los primeros tiempos del siglo VII la historia de la cuenca del Mediterráneo se encuentra convulsionada por la aparición de un pueblo conquistador que trastruca todo el orden tradicional: los árabes, que bien pronto se pondrán a la cabeza de un vasto imperio internacional unificado por una fe religiosa... Su organización política y económica correspondía a la de los pueblos nómadas del desierto, y nada podía hacer sospechar al Imperio bizantino o a los persas que en ellos se escondía la fuerza necesaria para la formidable conquista que emprendieron más tarde.⁶”

La conquista de España por los musulmanes puso en contacto directo dos civilizaciones. Esta circunstancia caracterizó todo el período subsiguiente, pues obligó al mundo cristiano a adoptar una política dirigida por la idea del peligro inminente que lo acechaba.

Muerto Carlo Magno, en 814, su vasto imperio pasó a manos de su hijo Ludovico Pío; pero la autoridad del nuevo príncipe distaba mucho de ser tan firme como la de su padre, y no pudo impedir que los gérmenes de disgregación que se escondían en el Imperio se desarrollaran hasta sus últimas consecuencias.

6. José Luis Romero, *La Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pág. 31.

6.b) *Las segundas invasiones y el feudalismo.* Los nuevos invasores fueron los musulmanes, los normandos, los eslavos y mongoles.

El saqueo fue precisamente el rasgo característico de estas segundas invasiones que la Europa Occidental sufrió en la Edad Media.

“Defendidas las diversas comarcas por una nobleza guerrera, no podían apoderarse de ellas con la misma facilidad con que en el siglo v lo hicieron los germanos con el Imperio Romano, pero la falta de organización, la autoridad que se esforzaban por mantener los reyes, y sobre todo las dificultades técnicas especialmente en materia de comunicaciones, hicieron que esa defensa aunque suficiente para impedir la conquista, fuera ineficaz para acabar de una vez con la amenaza de las incursiones de saqueo. De esas circunstancias derivó una creciente autonomía de las diversas comarcas libradas a sus solas fuerzas, de la que se beneficiaron los señores que pudieron y supieron organizar una defensa efectiva de sus territorios y de las poblaciones que se ponían bajo su custodia. Esos territorios, recibidos del rey para que los gobernaran, pasaron a ser cada vez más de la propia y absoluta jurisdicción de los señores, que poco a poco empezaron a considerarlos también como su propiedad privada, aun cuando reconocieran el mejor derecho al rey”.⁷

Así es como se forman los feudos, unidad básica de la nueva organización social.

En una sociedad como la que acabamos de describir, la ley se concretaba a una cuestión de costumbre y tradición. La centralización sólo podía beneficiar a las clases más bajas, mientras que a la nobleza territorial se le parecía esa forma de gobierno como una amenaza peligrosa del poder real sobre sus privilegios y derechos. Por otra parte, el rey no podía aumentar su poder sino apoyándose en los siervos, contra sus señores inmediatos, lo cual no era muy fácil, o buscando alianza en otro grupo social no integrado por señores ni por siervos. Si alguna vez surgiera un grupo semejante a este, el sistema feudal se resquebrajaría desde su base.

La lucha de la Corona por integrar nuevamente un verdadero poder central, fue muy larga, tenaz y comprometida, en virtud de que el feudalismo territorial impedía la integración de una administración central orgánica y coherente, que permitiese al monarca ejercer el control económico, social y político adecuado para que pudiese imponer su autoridad.

7. José Luis Romero, *Op. cit.*, pág. 47.

La insularidad de los dominios de los señores feudales y el celo impuesto por éstos en la administración, crearon una administración muy peculiar. Al respecto: "...Por lo que hace a los sistemas de administración medioevales existen evidencias de sistematización administrativa y administración en gran escala. Los dominios reales, provincias eclesiásticas y los feudos tenían que administrarse de algún modo y los tratados de la época sobre la materia revelan la forma de administración de los Estados y los deberes de los funcionarios administrativos... Estudios recientes han revelado algunos de los problemas administrativos de la Edad Media y también su sorprendente parecido con la administración moderna. La administración local del gobierno se ejercía a través de funcionarios o personal eclesiástico y para muchos historiadores los preladados católicos y la clerecía eran administradores medioevales por excelencia. En vista del evidente talento y experiencia administrativa demostrados en la administración de los condados reales, es sorprendente que no se haya atribuido más madurez administrativa a este período... Mucho del fascinante trabajo administrativo llevado a cabo por los parlamentos medioevales, sínodos, condados, villas, permanece guardado aún en las crónicas, registros, documentos, etc..."⁸

7.c) *El Imperio bizantino*. Mientras en la Europa occidental se disgregaba en un sinnúmero de señoríos sobre los cuales ejercían escasa autoridad el emperador y los reyes, el Imperio bizantino y el Califato musulmán mantuvieron durante algún tiempo su unidad, aun cuando el último se desmembrara también en varias grandes unidades.

8.d) *Hacia los estados nacionales*. "En el Occidente, el Santo Imperio Romano Germánico era hacia el siglo XI la potencia más importante. Por su extensión, y sobre todo por la posesión de Italia, parecía conservar algo de la gloria de los romanos y de Carlo Magno. Pero en el fondo su fortaleza era sólo aparente, pues la autoridad imperial no llegó nunca a consolidarse más allá de donde podía alcanzar temporalmente la capacidad personal de alguno de los emperadores, sobreponiéndose a los intereses locales de los señores. Esta situación se hizo particularmente grave en la primera mitad del siglo XI".⁹

Cuando la corona quiere fundamentar jurídicamente sus aspiraciones, comienza a apartarse del derecho consuetudinario y recurre a las normas del derecho romano. A su alcance están los juristas de las nacientes uni-

8. Nos dice al respecto Galván Escobedo, *Op. cit.*, pág. 32.

9. José Luis Romero, *Op. cit.*, pág. 58.

versidades que exhuman los viejos textos justinianos para proporcionarle armas al monarca para reordenar al Estado según un principio centralista.¹⁰

A la progresiva organización de hecho de los reinos nacionales correspondió una lenta formación de una conciencia nacional. Un sentimiento apenas entrevisto algún tiempo antes comienza a despertar poco a poco manifestado como una adhesión al destino histórico de cierta circunscripción territorial. Este sentimiento estaba alimentado por la monarquía, que lo estimulaba en cuanto representaba una adhesión a la corona. Lo compartían de manera vehemente los grupos burgueses para quienes el vínculo abstracto entre individuo y Estado parecía incomparablemente preferible al vínculo personal entre villano y señor. Menos firme fue el sentimiento nacional en las clases extremas de la escala social. Las capas inferiores del proletariado urbano y campesino carecían de perspectivas y esperaban muy poco de los cambios que la burguesía quería provocar en su provecho. En cuanto a las clases aristocráticas, la reacción fue variada, pero en su mayoría se mostraron definidos partidarios de la monarquía.

CAPÍTULO III

IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE LOS CAMERALISTAS

9. *El cameralismo.* Los cameralistas fueron un grupo de administradores públicos cuyas actividades se iniciaron en el siglo XVI para culminar en el siglo XVIII, y aunque su campo era la economía nacional, concebida a través de la formación de la riqueza de los Estados, incursionaron en los sistemas fiscales y en la administración sistemática. Es así como el cameralismo llegó a constituir un verdadero sistema administrativo de gobierno: "...El cameralismo era la forma rutinaria con que los empleados administrativos del gobierno, sobre todo los departamentos fiscales, hacían su trabajo. Era el procedimiento gubernamental sistematizado, la aplicación del cual se hacía en las oficinas administrativas".¹¹

El cameralismo era una tecnología administrativa que trataba de instituciones de caridad, de instituciones médicas y sanitarias, del establecimiento

10. J. Büler, *Vida y cultura en la Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pág. 87.

11. Tal como lo menciona Galván Escobedo, *Op. cit.*, pág. 102.

de industrias y sus regulaciones, construcción de canales, administración de justicia, etc.

A principios del siglo xv, no se distinguían las instituciones políticas de las económicas, especialmente agrarias. El gobierno estaba mezclado con la propiedad y no existía todavía una autoridad suprema encargada de los deberes de legislar, administrar e impartir justicia. El dominio de un rey estaba constituido por sus heredades. Podía ser electivo o haber recibido por herencia su dominio y haberlo unido luego con otros por matrimonio.

“Era excepcional que un reino quedara comprendido de una pieza dentro de límites claramente señalados. Abundaban las provincias separadas, situadas en el exterior, así como las islas de territorio extranjero dentro de un mismo reino. . . Los reyes y los grandes señores empleaban a funcionarios civiles educados y disciplinados, así clérigos como legos; alquilaban ejércitos de tropas mercenarias. Estrecharon y sistematizaron la recaudación de impuestos y la administración de justicia, a menudo con las reglas de derecho romano basadas en una concepción sencilla de autoridad y de obediencia”.¹²

Un siglo después, la situación: “En ningún país occidental, como tampoco en ninguno de los establecimientos coloniales, hubo una democracia verdadera, ni un sufragio universal, ni una petición seria que se concediera. Pero este período presenció el establecimiento de un nuevo baluarte, que pudiéramos llamar un liberalismo aristocrático u oligárquico. El liberalismo aristocrático era el gobierno de acuerdo con las decisiones concertadas de cuerpos políticos cuyos individuos procedían de una clase limitada, pero que actuaba después de libre discusión, y con determinado grado de tolerancia para con los gobernados”.¹³

A fines del siglo xvi, la Reforma y la Contrarreforma habían dividido a Europa en una serie de Estados territoriales, ya católicos o protestantes, todos ellos con numerosas minorías religiosas enérgicamente combatidas por el poder dominante. En los países protestantes la burguesía había obtenido ya suficiente influencia como para amenazar la supremacía absoluta de los reyes. La más influyente de las nuevas teorías había sido la del derecho divino de los reyes, y el correspondiente deber de obediencia pasiva.

12. George Clark, *La Europa moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pág. 32.

13. *Ibidem*, pág. 196.

La Europa occidental se había establecido ya en sus nuevos Estados territoriales, más o menos delimitados, cada uno con su propia burocracia, su ejército y su monarca absoluto. El nuevo sistema financiero era una institución respetable y reconocida por todo el mundo, y los derechos exclusivos de la propiedad privada se admitían universalmente. Los cimientos del Estado moderno habían sido construidos”.¹⁵

En el siglo XVIII casi tanto como en el siglo XVII, fue una época de reyes. Todos los grandes Estados europeos eran monarquías. La política interna de la mayoría de ellos, en su nivel más alto, giraba alrededor de contiendas entre facciones en competencia para lograr acceso al gobierno e influir sobre él.

“...En particular se suponía que la monarquía era el único tipo de régimen por medio del cual se podía gobernar a un Estado grande o que estuviera en rápida expansión. Por supuesto que los reyes podían ser egoístas, perezosos o débiles. Podían otorgar su confianza a ministros que no la merecían, o desatenderse imperdonablemente de los intereses de sus súbditos. Sin embargo, en la Europa del siglo XVIII una monarquía fuerte parecía ser el requisito previo de todo Estado poderoso”.¹⁶

En el período de transición en que ocurrió la Revolución Francesa no se pudo establecer ninguna forma permanente de gobierno. Únicamente pudo destruirse el despotismo absoluto, aplastando los privilegios de la iglesia y de la nobleza, distribuyéndose la tierra a los campesinos.

“Antes de la llegada del Estado de Derecho, la ciencia de la administración encuentra sus precursores en el movimiento de estudios llamados Cameralísticos, que subsistirá hasta que los profundos cambios introducidos en la sociedad por la Revolución Francesa hagan prevalecer los estudios jurídicos de la administración... Su contribución, no obstante, será siempre útil y tendrá repercusiones favorables a lo largo del siglo XIX, tanto en relación con el nacimiento del Derecho Administrativo, como en el afirmarse una Ciencia de la Administración”.¹⁷

15. R.H.S. Crossman, *Biografía del Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pág. 55.

16. M.S. Anderson, *La Europa del siglo XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, pág. 132.

17. Nos dicen Mosher y Cimmino, *Ciencia de la Administración*, Rialp, Madrid, 1961, pág. 94.

CAPÍTULO IV

IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SIGLO XIX

10.a) *La reconstrucción napoleónica.* El siglo XIX que corresponde al período de realización de la Revolución Industrial en el mundo occidental, enmarca la realización de una serie de hechos significativos relacionados con la administración pública, la que para entonces vino a alcanzar dimensiones ubicadas dentro del Racionalismo que le otorgaron un carácter científico del que no ha escapado hasta la presente fecha, aunque la administración contemporánea presente matices que le son característicos.

Para darnos una idea, históricamente hablando, del estado de evolución de la administración pública de la época, citaremos un pasaje sobre el gobierno de Napoleón.

“En la historia administrativa del Emperador, la reorganización judicial es la que tiene más importancia. En 1808, el personal fue depurado por primera vez. *El Código de Procedimiento Civil* fue terminado en 1806, *el Código de Comercio* en 1807, en 1808 *el de Instrucción Criminal*, *el Código Penal* en 1810. Finalmente, en 1810, el aparato judicial modificado una vez más, tomó la forma que conserva todavía y el personal sufrió una nueva depuración... Sin embargo, Napoleón dejó libre curso a la represión administrativa que ejercían los prefectos, sobre todo la policía, por vía de detención arbitraria y de residencia forzosa... En 1814, se calculaba en dos mil quinientos el número de prisioneros políticos. Los que podían ser leídos o escuchados eran especialmente vigilados. El curso de ciencias morales y políticas fue suprimido desde 1803. En cada salón de clases la policía tenía sus espías. Los abogados, a los que el Emperador odiaba, fueron obligados a solicitar su inscripción en la lista de los miembros de su profesión... A partir de 1805 los periódicos tuvieron que someter sus cuentas a la policía y ceder la tercera parte de sus beneficios para pagar a los delegados encargados de vigilarlos... Impresores y libreros habían sido obligados a solicitar un permiso revocable. La organización de los teatros fue reglamentada por el Estado en 1812.

En definitiva, no quedó nada de las libertades públicas, como no fuera la libertad de conciencia, siempre y cuando no atacara a los cultos reconocidos, no se hiciera profesión de ateísmo o no se fuera adicto a la

“pequeña iglesia”. Este despotismo no asombró casi a los franceses, apenas salidos del antiguo régimen y de la tormenta revolucionaria, pero inspiró amargas reflexiones a la burguesía”.¹⁸

La reconstrucción de la vida francesa que llevó a cabo Napoleón estuvo inspirada en el mismo molde. La educación superior fue centralizada bajo el control del Estado. Al abolirse las viejas provincias francesas hubo que erigir prefecturas en los nuevos departamentos artificiales que se crearon para sustituir a aquéllos, siempre bajo el más estricto control del gobierno central.

Tanto en Francia como en Inglaterra al llegar la Revolución Industrial se encontró con una estructura estable integrada por leyes burguesas, un orden y una tradición nacional.

11. b) *Insatisfacción democrática italo-germánica.* Sin embargo, el panorama era diferente para otros países. En 1840, Alemania, Italia y Austria-Hungría eran aún Estados regidos sobre los viejos moldes despóticos, dentro de los cuales ni el nacionalismo ni la democracia podían lograr satisfacción.

12. c) *El liberalismo.* El anticlericalismo, la democracia, el nacionalismo y el industrialismo fueron los cuatro pilares del liberalismo europeo.

“El lado más débil del liberalismo angloamericano, inglés y francés era precisamente su teoría política. En todos estos países los liberales habían luchado para debilitar al gobierno central y estaban inclinados a considerar el sufragio, no como un método de selección del gobierno, sino como un sustituto de éste”.¹⁹

En un principio, la administración pública tuvo un marcado carácter abstencionista, basado en el dogma fisiocrático de “dejar hacer, dejar pasar”. Su actividad no debía traspasar los límites de defensa, orden y justicia. A este período se le conoce como el Estado Gendarme, pero “el liberalismo no prolongó su duración mucho tiempo. Aún más, dentro de esta etapa se permitía una serie de intervencionismos administrativos fundamentalmente para la construcción de obras públicas, en materia de beneficencia, de enseñanza, etc.”...

18. G. Lefevre, *La Revolución Francesa y el Imperio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, pp. 249, 250.

19. R.H.S. Crossman, *Op. cit.*, pág. 195.
Jorge Olivera Toro, *Manual de Derecho Administrativo*, México, pág. 16.

En el siglo XIX la sociedad constituía para la administración un mero dato... hoy, la sociedad constituye uno de los problemas principales a cargo del Estado, convirtiéndose en Estado de Servicio.

CAPÍTULO V

IDEAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

13.a) *La primera postguerra.* El acontecimiento más relevante de principios de siglo para la materia que nos ocupa, fue la primera guerra mundial.

"Esta naturaleza peculiarmente agotante de la guerra moderna tuvo importancia para la índole de las cuestiones involucradas. Cada uno de los gobiernos se vio obligado a apurar más y más el esfuerzo, no sólo de las fuerzas armadas, sino también del frente civil y de la producción industrial.²⁰

Fue así como la guerra amplió mucho el inventario que el siglo XIX había hecho de aquellos males de la sociedad considerados como curables por el esfuerzo humano y que no eran de tolerarse como inherentes a unos designios providenciales malignos. Alentó la fe en el perfeccionismo y en la voluntad de entregarse a la experimentación social y a la planeación económica, lo cual, a la sazón, se vio fortalecido por el movimiento bolchevique. El Estado benefactor fue promovido por el estado de guerra.

Fue necesario regular el comercio y las inversiones extranjeras y la producción agrícola e industrial tuvieron que sujetarse a planes y orientaciones a fin de poder hacer frente a las exigencias de la movilización de la guerra. Cada estado organizó la manera de alcanzar esas finalidades y asimismo el modo de racionar los comestibles y controlar los precios. Esto acarreó nuevos problemas administrativos, poderes burocráticos, y determinó de una manera inconfundible el intervencionismo del Estado.

14.b) *Crisis y fascismo.* Después de la guerra, vino la crisis de 1929, con la falta de empleo, el poder adquisitivo menguó y el resultado último

20. David Thomson, *Historia Mundial 1914-1950*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1959, pág. 63.

fue que las víctimas se entregaron, desesperadas, a los movimientos políticos extremistas, ya al comunismo, ya al fascismo, que ofrecían una nueva base para la recuperación nacional y la prosperidad material.

"...nunca antes en la historia mundial unos hombres sin escrúpulos habían gozado de un poder tan amplio y tan completo sobre la vida de millones. Dictadores anteriores, si tan absolutos, no habían sido tan totalitarios en sus propósitos. Los dictadores fascistas aunaron la atracción histórica de masas ejercida por un Robespierre a la poderosa maquinaria gubernamental de un Napoleón y les añadieron al repertorio total de artificios que sirven para aumentar el poder de cualquier gobierno moderno: la ametralladora, los sistemas tributarios científicos y una burocracia eficaz".²¹

15.c) *La segunda postguerra.* Las tendencias que ya se habían hecho sentir en la primera guerra mundial, se manifestaron más acentuadas en la segunda y las metas tales como la seguridad social "desde la cuna hasta la sepultura" y la oportunidad de trabajo para todos exigían una organización estatal más permanente y más completa de la que se había imaginado durante la primera guerra mundial. Todo conspiraba a convertir a la comunidad profundamente socializada con planeación económica a largo plazo.

La administración pública moderna ha visto ampliada cada vez más su estructura y sus funciones, que podríamos decir corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía política y de la concepción política que sustenten los dirigentes del Estado; es un hecho que la administración pública día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para ello.

Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la administración pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Es así como también han surgido nuevas ramas del derecho que van cobrando autonomía y objeto propio de estudio, como por ejemplo el derecho industrial, el derecho aéreo, el derecho espacial, el derecho de la seguridad social, etc.

Para hacer frente a esas actividades, el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con

21. David Thomson, *Op. cit.*, pág. 126.

los nuevos cometidos y vemos así que surgen nuevas secretarías y departamentos de Estado, o bien nuevas estructuras administrativas que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, y la empresa pública, sector al que han denominado²² un Nuevo Poder Administrativo diferente de los clásicos poderes del Estado que tradicionalmente venían considerándose como las únicas formas de división y organización del poder.

"Es así como la administración pública moderna tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales en un sistema federal como el nuestro".²³

Es conveniente sistematizar la estructura de la administración pública, sus relaciones entre sí y con los otros poderes y órganos del Estado y sobre todo regular con mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos que no tienen una estructura perfectamente definida.

16. *La burocracia.* Otro factor muy importante de la moderna administración, es el elemento humano: la burocracia.

"Por burocracia 'auténtica' entendemos una jerarquía de autoridades y expertos organizados, dentro de la cual cada función y cada categoría se reduce a sus tareas especiales. Los que desempeñan estos cargos no poseen el equipo necesario para cumplir sus funciones y carecen de autoridad personal; la autoridad que ejercen es inherente a los cargos que ocupan. Su salario y el honor debido a la categoría constituyen la única recompensa que se les ofrece.

La burocracia es una de las formas más eficientes de organización humana. Pero resulta muy difícil obtener un cuerpo organizado, y así, todos los esfuerzos pueden acabar en un monstruo hipertrofiado, endurecido, turbulento y enmarañado en formalismos, en lugar de un instrumento político".²⁴

22. Autores como James W. Landis, *El Poder Administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina.

23. Miguel Acosta Romero, *Apuntes de su Cátedra de Derecho Administrativo*, U.N.A.M., 1968.

24. C. Wright Mills, *La élite del poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 223.

“Examinando al órgano, resulta de un complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos debidamente ordenados y dirigidos para el fin de la actividad que debe ser ejercitada. Todo ello debidamente organizado constituye una institución jurídica, con el carácter de continuidad, no obstante la mutabilidad de los elementos humanos que lo compone”.²⁵

17. *Diversas corrientes contemporáneas sobre la Administración Pública.*²⁶

1) *Concepción jurídica.* Ha sido Europa, especialmente en la Escuela Administrativa Alemana, en donde han florecido las ideas más pródigas sobre el derecho administrativo a partir de supuestos relativos al Estado de Derecho con el objeto de salvaguardar los derechos subjetivos contra la ingerencia de los poderes públicos, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y prerrogativas de la Administración Pública, por la otra.

2) *Concepción productivista.* En los Estados Unidos del Norte se ha partido de las ideas sobre organización de empresas privadas, transplantándolas a la técnica de la administración.

3) *Concepción burocrática.* Le otorga la máxima importancia al factor burocrático dentro de la administración. Parten de Marx Weber, que consideró a la burocracia como el instrumento fundamental del progreso social.

4) *Concepción política.* Dichas orientaciones observan, en su mayoría, una actitud crítica hacia el pensamiento, reconociendo que el modo en que las decisiones administrativas se adoptan, de hecho no coincide siempre con lo que los textos consagrados de administración enseñan.

5) *Concepción psicosociológica.* La conducta y necesidades del individuo y de la sociedad deben ser estudiados exhaustivamente por la administración pública, a fin de adecuarse a las necesidades cambiantes.

6) *Concepción integral.* En nuestra opinión, el tomar en cuenta únicamente un factor administrativo como es la política, la sociedad o la

25. Guido Zanobini, *Corso di Diritto Administrativo*, Ed. Giuffrè, Milano, 1958, tomo I, pág. 134.

26. Datos tomados de Mosher y Cimmino, *Op. cit.*

burocracia nos da una visión incompleta de la moderna administración pública, tan compleja, necesaria y creciente.

Para nosotros, la administración pública no es estática, sino dinámica, susceptible de mejorarse por el esfuerzo humano.

Una de las cuestiones que en la actualidad cobran mayor importancia y que debe ser motivo de estudios detenidos en las escuelas de derecho, es la ampliación del campo de acción del Estado que rebasando los límites tradicionales de los servicios públicos tiene la obligación de aprovechar todos los elementos de acción y promoción a su alcance y especialmente los que derivan de su propia actividad para promover y acelerar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la colectividad con el propósito de elevar las condiciones de vida de la mayoría.

"El debate, a veces enconado, entre quienes creen que pueden en alguna forma delimitarse rígidamente los campos de acción del Estado y los particulares en la actividad económica y quienes creen que el Estado no debe tener ninguna limitación, ha llegado a un punto en el que parece que sólo el derecho puede dar una solución adecuada, demostrando que en la medida en que el Estado tiene como obligación ineludible asegurar el bienestar de la colectividad, no puede ni debe impedirle que desarrolle cualquier actividad que sea adecuada para la realización de ese fin".²⁷

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO (Miguel): *Apuntes de su Cátedra de Derecho Administrativo*, U.N.A.M., México, 1968.
- ANDERSON (M. S.): *La Europa del siglo XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
- BUSTAMANTE (Eduardo): *Memoria del Seminario sobre Planeación económica, Derecho Administrativo y Administración Pública*, U.N.A.M., México, 1965.
- BÜLER (J.): *Vida y Cultura en la Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- CLARK (George): *La Europa moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- CROSSMAN (R. H. S.): *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- GALVAN ESCOBEDO (José): *Tratado de Administración General*, Publicaciones Espac, San José, Costa Rica, 1962.
- JIMENEZ CASTRO (Wilburg): *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

27. Eduardo Bustamante, *Memoria del Seminario sobre Planeación Socioeconómica, Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, U.N.A.M., 1965, pág. 27.

- LANDIS (W. James): *El Poder Administrativo*, Ed. Depalma, B. Aires, Argentina.
- LEFEBURE (G.): *La Revolución Francesa y el Imperio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.
- MILLS WRIGHT (C.): *La Elite del Poder*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- MONTET (Pierre): *La vida cotidiana en el antiguo Egipto*, Ed. Mate, Barcelona, 1963.
- MOSHER (Federick) y CIMMINO (Salvatore): *Ciencia de la Administración*, Ediciones Rialp. S. A., Madrid, 1961.
- OLIVERA TORO (Jorge): *Manual de Derecho Administrativo*, México, 1963 (2ª ed., 1967).
- ROMERO (José Luis): *La Edad Media*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- THOMSON (David): *Historia Mundial*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1959.