

ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Maestro Luis Alberto Placencia Alarcón

ABSTRACT: Determinar del concepto de Administración y su relación y diferencias con la Administración Pública. La administración es un concepto que se refiere tanto a la actividad privada como a la pública, dado que cualquier organización requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo. La diferencia total entre la administración pública y la privada es que la primera tiene como finalidad el interés general de la sociedad y no tiene el ánimo de lucro, mientras que la segunda tienen generalmente un interés particular y un propósito de lucro.

INTRODUCCIÓN. I. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN.- CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- DIFERENTES CONCEPCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- CONCLUSIÓN.- BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Resulta pertinente precisar que el derecho administrativo contiene, en su mayor parte, el estudio de las normas relativas a la administración, en ese sentido el umbral de esa disciplina es la determinación del concepto de administración y su relación y diferencias con la Administración Pública.

El presente ensayo tiene como propósito total el establecer conceptualmente los términos de administración, administrado, administrador y administración pública, con el objeto de establecer las diferencias entre administración en general y administración pública.

Para ello emplearemos los métodos deductivo, inductivo, analítico y sintético con la finalidad de dar claridad a todos y cada uno de los conceptos referidos.

El concepto moderno de la Administración evidentemente ha venido cambiando el concepto de la Administración con el correr de los años, por ello resulta importante que se tenga una idea bien clara de lo que se entiende por Administración, para con ello dar paso a lo que se entiende por administración pública.

En todos los tiempos y sociedades desde las primitivas hasta las modernas, el hombre se ha preocupado por el manejo de los bienes o de los intereses materiales o económicos, es por ello que a la Administración se le ha dado un significado mucho más amplio, al grado de que se ha dicho que la Administración es el nombre de un fenómeno social que a mediados del siglo XX ha tomado singular y extraordinaria importancia como objeto de estudio para los científicos y filósofos de la convivencia humana.

La administración es un concepto que se refiere tanto a la actividad privada como a la pública, por ello se dice que la administración es universal en el mundo moderno, dado que cualquier organización requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo.

En ese contexto, el concepto de administración es tan general que puede señalarse que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras trabaja en una administración.

Por lo tanto la Administración pública aprovecha todas las experiencias de la administración en general, sus técnicas, sus métodos, principios y procedimientos.

MARCO CONCEPTUAL

II. CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

El maestro Jorge Olivera Toro citando al tratadista Herbert A. Simon Donald señala que cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración, toda vez que existe un propósito y hay una acción conjunta; y que por eso la administración puede definirse como “las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos”.¹

¹ OLIVERA TORO, Jorge. *Manual del derecho administrativo*, 1ª ed., México, Editorial Jurídica Mexicana, 1963, p.1.

En el Diccionario de la Lengua Española, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar.

En nuestro lenguaje, el verbo “administrar” proviene del latín *ad*, traducible como hacia, en sentido de movimiento, y *ministrare*, compuesto de *manus* (mano) y *trahere* (traer); por tanto, *ad manus trahere* puede interpretarse como **servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa**.

Por otra parte, el término **administración** desde el punto de vista jurídico hace alusión en general a un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, entre otros.

El tratadista Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que “La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.”²

Siguiendo al tratadista Bielsa, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, se puede decir que “administración” es ante todo “organización y administrar en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades”.³

Por su parte, el tratadista Isacc Guzmán señala que la Administración debería adjetivarse como “administración humana” o “administración social”, ya que así quedarían automáticamente fuera de su radio de acción todos los problemas y cuestiones de la administración antigua, cargada tradicionalmente de implicaciones económicas y de fines o propósitos utilitarios, en su más vulgar acepción, como es la del dinero.

En ese contexto, el autor mencionado señala que “la administración en sentido humano y social tiene como contenido propio -como objeto material de estudio, diríamos con mayor rigor académico- la dirección de los grupos humanos. No de ciertos o determinados grupos, sino de todos. La actividad consistente en encauzar a varias

² SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 6ª. ed. México, Porrúa, 1974, p. 47.

³ ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Buenos Aires, Driskill, 1979, Tomo I, p. 483.

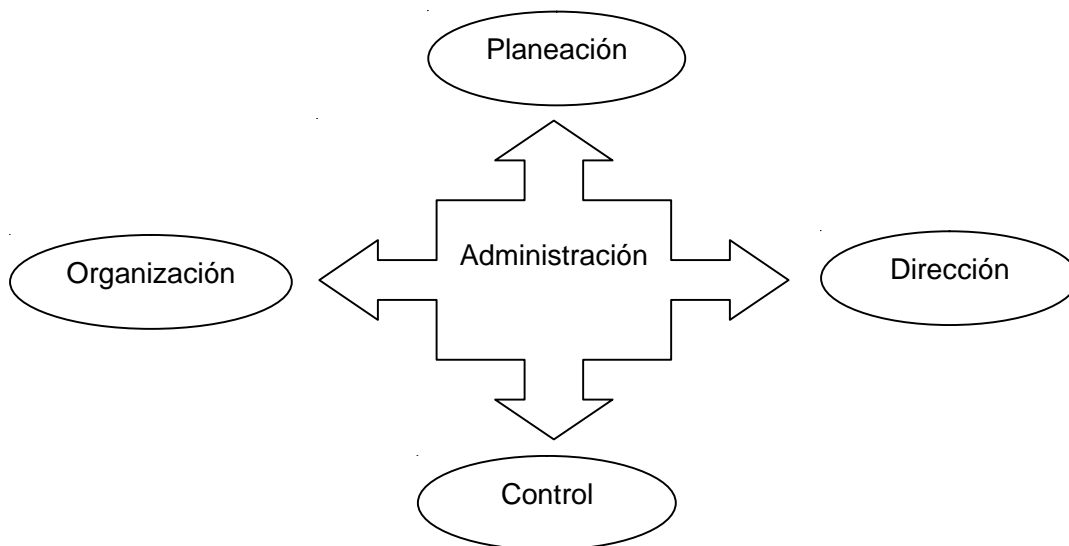
personas hacia ciertos objetivos o metas da lugar a la intervención administrativa. Consiguientemente, administrar quiere decir dirigir; pero dirigir en sentido social.”⁴

En ese orden del pensamiento, una buena administración supone el establecimiento o mandamiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

En su aspecto dinámico, la administración se puede explicar como la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.

También se puede considerar a la administración como un arte por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; en otra acepción se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos, y desde luego, también es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

En el vocablo administración convergen cuatro funciones o elementos a saber:



⁴ GUZMAN VALDIVIA, Isaac, *La ciencia de la administración*, 1^a. ed., Limusa-Wiley, México, 1967, p. 11.

Asimismo, en la literatura administrativa, otros autores señalan que los elementos de la administración son: la investigación, la previsión, la coordinación, la motivación, el liderazgo y la designación de las personas.

En base a lo anterior podemos señalar que la administración significa gestión de bienes o cuidados de la hacienda; pero es de presuponerse que se administra, cuando se ejerce intencionadamente cierta actividad para alcanzar un fin determinado y en servicio de otro; en esta forma de concebir a la administración, la acción de dirigir, regir y controlar a un conjunto de personas y de bienes, tiene un objetivo que es alcanzar intencionadamente un fin público o privado en forma lícita.

Ahora bien, existen dos aspectos fundamentales respecto de los cuales se puede examinar a la administración: el subjetivo y el objetivo.

En el aspecto subjetivo de la administración se toma en cuenta solamente al sujeto que realiza la actividad, para darle el calificativo correspondiente (familiar, privada, pública y eclesiástica, etcétera).

Sin embargo, normalmente la actividad administrativa que interesa, es la desarrollada por el Poder Ejecutivo, este es un punto de acotamiento formal del concepto de administración pública que abordaremos más adelante.

El criterio para determinar en este sentido a la administración, es el del sujeto del que emana la actividad y no el contenido material de la función que desarrolla.

Surge la duda acerca de si Poder Ejecutivo y administración son equivalentes en su extensión. Para ello, si por Poder Ejecutivo entendemos la idea de Gobierno, éste desarrolla no solamente la actividad administrativa sino la acción gubernamental, esto es, la política la que da fuerza, impulso supremo e imprime dirección a toda la vida y acción del Estado.

El funcionario de la administración es un elemento creador, conforme al destino que se dé a la vida pública; así, no queda vacía de substancia la metáfora de que todo funcionario, toda persona que administra, es en alguna forma escultor de la realidad social.

La Ley es límite dentro de la cual actúa la administración, el cauce para satisfacer las necesidades sociales que contempla el Estado en su programación política.

En el aspecto objetivo, la administración pública es la actividad correspondiente a la función administrativa, una actividad del Estado que actúa en determinados dominios para realizar la satisfacción de necesidades públicas, debiendo apuntar que para el desarrollo de esa actuación se utilizan medios jurídicos, materiales y técnicos, sin que pueda decirse que los medios sean la actividad, la que está encaminada a un fin, que es la satisfacción de necesidades colectivas, comprendidas en las obligaciones estatales.

Cada día es mayor el campo de penetración de la administración pública, la cual como acertadamente lo expresa el maestro Serra Rojas, no sólo construye carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, escuelas y otros servicios, sino que se erige en rectora de la vida económica.

Cabe puntualizar que la administración puede ser: pública o privada, en esa tesitura, doctrinalmente se han venido distinguiendo dos campos en las relaciones de la administración privada y la administración pública:

a) Los actos de administración, privada y pública, estimados fuera de toda consideración jurídica; y

b) Los actos de administración pública sometidos íntegramente al Derecho administrativo. El campo de este derecho se extiende gradualmente a través de las reformas constitucionales y de la acción legislativa, y la acción ejecutiva consiguiente, que interviene en el proceso vital de satisfacción de las grandes necesidades colectivas.

La administración se concreta principalmente a la *gestión económica o patrimonial subordinada de los particulares*. El derecho civil como otras disciplinas usa del término administración para señalar la actividad de una persona respecto de un patrimonio que no es de su propiedad.

El concepto de administración ha evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, a la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito particular o público. La administración y los grupos sociales cooperan para alcanzar determinados objetivos. Tratándose de la administración pública, estos objetivos se refieren a fines de interés general.

Sin esas organizaciones la vida social sería más complicada y desordenada, lenta y atrasada y el hombre no lograría los propósitos para alcanzar una vida mejor. Los organismos aludidos, multiplican y ensanchan sus metas, formando una compleja red de relaciones sociales, económicas y políticas. Los buenos resultados se logran cuando unimos nuestros esfuerzos en forma cada vez más coordinada y unitaria, por esto, *un necesario ideal del mundo moderno es la tecnificación científica de la administración.*

Organización y administración son dos conceptos que mantienen una estrecha relación, pero su acepción es diferente. Ordway Tead en su obra, "*El arte de la administración*", citado por el doctrinario Serra Rojas, distingue esos conceptos en estos términos:

*"Una organización es una combinación de los seres humanos imprescindibles, maquinaria, bienes y pertenencias, materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación sistemática y efectiva, para alcanzar un objetivo deseado y definido. Pero cuando se habla de la organización, se hace referencia generalmente al conjunto de personas que se han reunido para llevar adelante la empresa y a las que se considera como entidad."*⁵

*"Administración es el proceso y órgano responsable de la determinación de los fines que una organización y sus elementos directivos deben esforzarse en conseguir, que establece amplios programas bajo los que debe actualizarse y ofrece una visión general de la continua efectividad de la operación toda en la consecución de los objetivos buscados."*⁶

Ahora bien, hablar de la administración tanto pública como privada implica necesariamente el estudio de tres conceptos que se involucran en dicha expresión: el Administrador, el administrado y por último el de administración pública.

El vocablo **administrador proviene** del latín *administrador*, compuesto de los vocablos *ad, manus* y *tractum*, con el sentido del que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., nota 2, p. 49.

⁶ *Ibidem*, p. 50.

En el Derecho civil y comercial, es la persona que realiza actos de administración los que en síntesis se concretan a la conservación, incremento, custodia o promoción de determinados bienes o intereses patrimoniales ajenos.

En el Derecho público, es la designación de los funcionarios encargados de la administración de un territorio, establecimiento o servicio; en sentido amplio y por oposición a *legislador o juez*, se da esta designación a todo el que ejerce una función administrativa.

En ese contexto, las clases de administradores se determinan según el origen de su título; así, es *voluntario*, cuando el cargo le ha sido conferido por acto jurídico (*mandato*) o es ejercido espontáneamente (*gestión de negocios*); *legítimo* cuando ejerce su cargo por disposición legal (el marido respecto de los bienes del matrimonio, el padre respecto a los bienes de sus hijos); *judiciales*, cuando son designados por decisión del juez (como en la quiebra, en el concurso, en la testamentaria, etc.)

Sin duda esta institución debe ser correlacionada con la materia de la *Administración*, porque, de acuerdo a las modalidades jurídicas que se presenten en ella, se dan las distintas acepciones de esta palabra, múltiple en el Derecho público y privado; basta pensar que toda administración supone una persona encargada de realizarla; de ahí la vitalidad del vocablo en el campo del Derecho.

Por su parte el término “**administrado**” implica aquella persona respecto de la cual se ejercen actos de administración; es decir, toda administración puede recaer sobre bienes propios o sobre bienes ajenos; en consecuencia, cuando sucede lo primero, los términos de la relación quedan limitados a dos elementos: la cosa administrada y la persona que administra.

En efecto, entre el Estado y el individuo sometido a su jurisdicción, sea o no ciudadano, se establece una relación cuyas características varían a través de los tiempos y según sea la organización del propio Estado.

Claro es que al establecer entre individuo y Estado una relación no de subordinación de aquél a éste sino de tipo jurídico con reciprocidad de derechos y obligaciones, la posición del ciudadano no tiene un carácter pasivo, sino también activo, como señala Zaboni. El individuo, entonces, no sólo es la fuente de las facultades administradoras, sino que manifiesta su actividad eligiendo por sufragio

los administradores, o desempeñando él mismo, funciones administradoras, bien el carácter representativo, o bien el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, hablar de administración es hablar de dos personajes fundamentales en lo que se conoce como administración científica: **Frederick W. Taylor y Charles-Jean Baptise Bonnin.**

Frederick W. Taylor.

Seguramente la participación de Taylor en la historia de la administración tiene una gran importancia, ya que fue un hombre de su tiempo, un ingeniero cuya mentalidad estaba concentrada en un solo punto, la máxima eficiencia; esta preocupación tenía un objeto muy preciso y determinado, el trabajo del hombre en la producción. Taylor quería obtener de los obreros un trabajo eficiente en el grado más alto posible.

Taylor inició la corriente humanista en la administración, con una extrema ligereza, se pretende fundar tal opinión en el hecho simple de haber considerado al trabajo de los obreros como el centro de sus investigaciones. Lamentablemente se comete así una terrible equivocación.

La principal aportación de Taylor es su obra intitulada “Principios de la Administración Científica” en la que consta cual fue en realidad su pensamiento.

El plan de Taylor -que es prácticamente su doctrina- consiste en los puntos básicos siguientes:

1. En primer lugar, era preciso desligar al trabajo del trabajador. El trabajo debería ser tratado objetivamente, como una cosa, susceptible de ser planeado, calculado, medido, estandarizado.
2. Al convenirse el trabajo en *una tarea*, independiente de quien la realizara, los jefes tomaban la iniciativa planeando y organizando esas actividades deshumanizadas. Ellos serían los que dijese: cómo, dónde y cuándo deberían llevarse a cabo. Ellos indicarían quien o quienes las efectuasen.

3. Los trabajadores serían contratados para una labor puramente operativa, mecánica, rutinaria, esencialmente repetitiva. Y su único incentivo -porque no necesitarían otro- sería de carácter económico.
4. Este plan contiene lo más importante de la “administración científica”.

Por su parte, **Charles-Jean Baptise Bonnin** contribuyó a la administración con su obra “Principios de Administración” la cual es considerada de las más importantes porque establece la cientificidad de la administración al retomar principios primitivos de doctrina, principios fundamentales y reglas generales y universales comunes a la legislación de todos los pueblos. Los principios de Bonnin son los siguientes:

Principios de Bonnin
<ol style="list-style-type: none"> 1.- La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte. 2.- Su carácter es la acción. 3.- Se divide en administración Pública y en administraciones especiales. 4.- La administración pública tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio. 5.- En administración, la ejecución de las leyes está en la acción, el examen y el juicio. 6.- Las funciones administrativas son por naturaleza temporales y revocables. 7.- Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos, reglamentos ni proclamas; llevan el nombre de decisiones. 8.- Toda persona tiene derecho a enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida. 9.- La administración tiene por objeto especial la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos.

CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por su parte la expresión **administración pública** es un concepto perteneciente a la literatura jurídica y en específico al derecho público, en esta expresión adjetivada el sustantivo ofrece el género propio, y el adjetivo la diferencia específica.

Por administración pública se entiende, generalmente “aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”⁷

Cabe puntualizar que con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos a satisfacer las necesidades de la colectividad, esto quiere decir que la Administración Pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, que actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario.

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 cuenta para ello; en ese sentido sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y las búsquedas de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actué en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos.

Ahora bien, para hacer frente a esas actividades el Estado tiene que crear agencias o unidades administrativas que se encarguen precisamente de cumplir con los nuevos cometidos; y en razón de ello es que surgen estructuras administrativas, que antes eran desconocidas como la descentralización, la desconcentración, las empresas públicas y el fideicomiso público.

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.

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

⁷ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª. ed., México, 1999, Tomo A-CH, p. 107.

mayor precisión lo que denominan sector descentralizado, constituido por una diversidad enorme de organismos públicos que no tienen una estructura perfectamente definida.

Otro sector muy importante de la moderna administración, es el elemento humano denominado burocracia.

DIFERENTES CONCEPCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existen diversas definiciones sobre la noción de la Administración Pública:

El tratadista Miguel Acosta Romero, señala que la Administración pública es “la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”⁸

Para el doctrinario emérito Gabino Fraga, la Administración pública “debe entenderse desde el punto de vista formal como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” y que desde el punto de vista material es “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones como organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”⁹

Por su parte, el maestro Serra Rojas define a la Administración pública como “una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.”¹⁰

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 60.

⁹ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 36ª. ed., México, Porrúa, 1997, p. 119.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Op.cit., nota 2, p. 55.

Acorde con las definiciones que se han reproducido, resulta pertinente señalar que en ellas no sólo se alude al contenido conceptual del término administración pública, sino que también se hace referencia a los elementos que la integran; en tal consideración en dos sentidos se puede entender y explicar la administración pública: estático y dinámico; conforme al primero, la administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa.

En tanto, en su sentido dinámico, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público.

La estructura de la administración pública está compuesta, en rigor por áreas distribuidas en los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como en los órganos no adscritos por la Constitución a los mencionados poderes; pero tradicionalmente se alude a la administración pública para referirse exclusivamente a su área inserta en el Poder Ejecutivo, que es con mucho la mayor, lo que no impide la existencia de un área de administración pública, tanto en el Congreso de la Unión como en el Poder Judicial Federal o bien los organismos constitucionales autónomos.

Ahora bien, la Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa, o indirectamente dependen de él; esto quiere decir que la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos.

La administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Pueden afirmarse los mismos principios respecto del municipio, en cuanto al Ayuntamiento.

Desde el punto de vista funcional, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector. En

este sentido, administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. En este caso, los fines del Estado, que ya vimos son múltiples y complejos; y para cuya consecución se necesita también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armónica, que se logra a través de su enlace y coordinación jerarquizados.

La administración pública, para realizar su actividad, cuenta con una estructura jurídica, con elementos materiales o sea, el conjunto de bienes que en un momento dado tiene a su disposición y el elemento personal, que es el conjunto de funcionarios, empleados y trabajadores que prestan sus servicios a la administración.

En otro orden del pensamiento, en dos sentidos se puede entender y explicar la administración pública: estático y dinámico; conforme al primero, la administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa. En tanto, en su sentido dinámico, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público.

En la administración pública, al Estado le interesa que se cumpla el fin que la ley determine, es decir, existe una tutela del Estado a la actividad que realiza la administración. En la administración privada existe sólo una fiscalización, para salvaguardar los intereses de la sociedad.

La anterior distinción no puede tomarse en forma radical, dado que el intervencionismo del Estado afecta hoy no sólo en la fiscalización de los entes de la administración privada, sino que abarca también su tutela o control y aun la realización indirecta de sus actividades.

Por otra parte, la administración pública ha tenido que adaptarse en algunos casos a una flexibilidad de tipo empresarial privado, dentro del campo de la llamada administración económica, flexionando el rigorismo administrativo, al producir bienes o servicios.

Administración privada y administración pública

Por supuesto que las diferencias entre la administración pública y la administración privada pueden precisarse, en el sentido de que la institución privada persigue un

propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública sólo se justifica por los intereses generales que la ley le confiere.

En la literatura jurídica administrativa se señalan, entre otras características de la administración pública, las siguientes:

1) La tarea gubernamental es enorme, compleja, difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.

2) La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general. Para esta función hay requisitos de imparcialidad y equidad que condicionan la conducta administrativa, distinguiéndola de las empresas privadas. Son evidentes las manifestaciones de este rasgo característico.

3) El gobierno es responsable ante el pueblo. Sus actuaciones están constantemente expuestas a la publicidad y a la crítica. Cualquier asunto puede convenirse en un ingrediente explosivo para la opinión pública. Sin duda, la administración gubernamental tiene que adaptarse a tales exigencias con mayor apego que la privada. En un sistema democrático el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.

4) Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones deben estar controladas por la supervisión de sus colegas, del pueblo y sobre todo, de su propio sentido de responsabilidad. Esto presupone procedimientos, actitudes y formas de organización especiales que limiten la autoridad evitando su abuso.

5) La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas como si fuese una empresa comercial con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo.

Semejanzas:

Tanto la Administración como la Administración Pública Federal, ambas son ramas especializadas de la ciencia administrativa, por lo tanto aplican los mismos principios:

- Planeación.
- Organización.
- Dirección.
- Coordinación.
- Control.

Diferencias entre administración en general y Administración Pública:

Administración en General	Administración Pública
1. Es el Género.	1. Constituye la especie.
2. Tiene un rango de aplicación a cualquier tipo de organización.	2. Está vinculada a la función administrativa del Estado.
3. El tamaño de sus estructuras y procedimientos es menor.	3. El tamaño de sus estructuras y procedimientos es mayor y más complejo.
4. El número de personal es menor.	4.- El número de personal generalmente es mayor.
5. Las presiones de grupo se da en menor proporción.	5. Las presiones de grupo se dan en mayor proporción.
6. Predomina el ánimo de lucro y con ello la búsqueda del interés particular.	6. Tiene como finalidad el interés público.
7. Menor rigidez legal y reglamentaria.	7. Mayor rigidez legal y reglamentaria.
8. Menor dinamismo.	8. Mayor dinamismo.
9. Los medios con los que cuenta son más limitados.	9. Diversidad de medios.
10. Mando es más restringido.	10. Mando múltiple.

CONCLUSIONES

Primera. La administración es un concepto que se refiere tanto a la actividad privada como a la pública, dado que cualquier organización requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo.

Segunda. La administración pública es una expresión adjetivada donde el sustantivo ofrece el género propio, y el adjetivo la diferencia específica.

Tercera. La administración pública se puede entender en dos sentidos: estático y dinámico; conforme al primero, la administración pública es la estructura integrada depositaria de la función pública administrativa, en su sentido dinámico, se explica como la acción del sector público en ejercicio de la función pública administrativa, en cuya virtud da vida, dicta y aplica las disposiciones al cumplimiento y observancia de las leyes, en aras del interés público.

Cuarta. La diferencia total entre la administración pública y la privada es que la primera tiene como finalidad el interés general de la sociedad y no tiene el ánimo de lucro, mientras que la segunda tienen generalmente un interés particular y un propósito de lucro.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1979, p. 60.

FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*. 36ª. ed., México, Porrúa, 1997.

GUZMAN VALDIVIA, Isaac, *La ciencia de la administración*, 1ª. ed., Limusa-Wiley, México, 1967, p.11.

OLIVERA TORO, Jorge. *Manual del Derecho Administrativo*, 1ª ed. México, editorial Jurídica Mexicana, 1963.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, T. I*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1974.

DICCIONARIOS JURÍDICOS

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Buenos Aires, Driskill, S.A. 1979, tomo I.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13ª. ed., México, Porrúa, 1999, t. II I-O.