



# **Políticas y proyectos sociales**

## **Primer semestre**

Programa de la asignatura:

**Administración Pública**

**Unidad 1. La Administración Pública**

Clave:

**29141105**

**Universidad Abierta y a Distancia de México**

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



### Índice

<b>1. La Administración Pública .....</b>	<b>3</b>
<b>Presentación de la Unidad .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Teoría del Estado. La función del Estado Moderno .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2. Antecedentes de la Administración Pública.....</b>	<b>9</b>
1.2.1. Teorías filosóficas del Estado .....	12
1.2.2. Teorías contractualistas del Estado .....	14
1.2.3. Teorías socialistas del Estado.....	16
1.2.4. Teorías organicistas del Estado .....	18
1.2.5. Teoría constitucional del Estado .....	19
1.2.6. La Gerencia Pública del Estado .....	19
<b>1.3. Concepto de Administración Pública .....</b>	<b>24</b>
<b>1.4. Enfoques modernos.....</b>	<b>28</b>
<b>Cierre de la Unidad .....</b>	<b>37</b>
<b>Para saber más .....</b>	<b>39</b>
<b>Fuentes de consulta .....</b>	<b>41</b>



### 1. La Administración Pública

#### Presentación de la Unidad

En la presente unidad se analizará el concepto y la importancia de la Administración Pública desde un enfoque organizacional y de Gestión Pública, cuya finalidad y principios refieran al servicio público a través de la estructura del Estado, en términos de eficiencia y eficacia para el desarrollo de la sociedad y su sana convivencia.

Comprender el quehacer de la Administración Pública conlleva a analizar las teorías del Estado, porque es precisamente este ente social el encargado de ejercer la actividad gubernamental que habrá de atender las demandas y necesidades de la ciudadanía, por ello, es preciso señalar que cada individuo que forma parte de la sociedad, es en sí parte del Estado, y por lo tanto, resulta fundamental identificar el rol social en que se encuentra y su relación con el mismo, en su carácter de ciudadano, cuya participación de este último exige una nueva visión de transparencia y rendición de cuentas del quehacer público.

La formación del Estado Moderno deviene de un proceso histórico a la par de la evolución del hombre, es decir, el ser humano como tal solo logró subsistir y evolucionar en su ecosistema gracias a la gran virtud de convertirse en un ser social, lo que significa que los hombres solo podían existir y desarrollarse a través de la unidad para garantizar su protección y supervivencia, conformando organizaciones sociales y esencialmente la división del trabajo en aldeas, comunas, así como otras formas de convivencia que permitieron establecer las relaciones sociales, pero sobre todo un orden social de respeto e interacción humana que permitió subsistir bajo la protección del grupo humano y el apoyo mutuo entre sí, ante las grandes adversidades que representaba su medio ambiente. Esta relación social y humana dio origen, aunque de manera primitiva, a un orden social, a un contrato que posteriormente Jean Jacob Rousseau denominó “el contrato social”.

La figura del Estado es resultado precisamente de la conveniencia de los individuos para mantener un orden social y económico, el cual permitiría esa sana convivencia que toda sociedad requiere, y la forma de lograrlo solo es a través de la institución del Estado, ente por el cual la sociedad queda sujeta a los principios y reglas establecidas por el mismo, para no sólo lograr la sana convivencia, sino alcanzar la evolución y desarrollo social que hasta la presente fecha constituye la realidad actual.

La asignatura de *Administración Pública* forma parte de los conocimientos básicos para el profesional en materia de políticas públicas y sociales, quien frente a los procesos de transformación en la esfera política de este país, requiere de una especialización con profundo sentido ético para el ejercicio de una gestión pública eficaz.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

Al final de la unidad contarás con un marco teórico que te permitirá comprender la actividad gubernamental propia de la Administración Pública como brazo dinámico del Estado, cuya institución ha evolucionado a través de las diferentes formas de gobierno impuestas a la sociedad hasta constituirse en el Estado Moderno.

### 1.1. Teoría del Estado. La función del Estado Moderno

La teoría del Estado trata del nacimiento del Estado y su evolución, la relación que existe entre éste, el Derecho y la intervención del hombre como voluntad individual y como organización social, determinantes en la vida cotidiana de la sociedad. Esta teoría de igual forma señala la existencia de los órganos gubernamentales como medios para lograr su fin, como lo es, el bienestar de la comunidad.

Esta unidad se iniciará con la explicación acerca del concepto del Estado, término que a lo largo de la vida se escucha, sin embargo, pocos han comprendido, y sin esta comprensión se pierden, en el abismo de la ignorancia, los fines y principios de su rectoría, acción que solo permitirá a una sociedad civil y política mantener un equilibrio en sus relaciones sociales, económicas y políticas que permita el orden social tan deseado por los seres humanos.

Hablar del Estado no significa, para este objeto de estudio, trastocar los terrenos subjetivos y filosóficos de su existencia, esa es tarea de los pensadores, políticos y filósofos, que más adelante se citarán a manera de referencia sobre el papel de este ente social; solo se retomará el momento coyuntural, la realidad actual que muestra fenómenos sociales como lo son la inseguridad, el desempleo, la turbulencia financiera y otros fenómenos económicos y sociales que afectan a la sociedad civil, y que lleva a preguntarnos si este ser llamado Estado no ha sido capaz de llevar con éxito sus políticas públicas, y hasta dónde la sociedad está involucrada frente a las instituciones, creadas por sí mismas para su sobrevivencia.

Si el Estado surge precisamente de la sociedad civil, quien le otorga poder e instituciones para gobernar sobre la misma, entonces porqué esta sociedad civil ha abandonado a través de los años el mandato otorgado a este ser supremo, dejando la política del país en manos de quienes deciden una dirección y planes de acción cuyo beneficio se ha reflejado en unos cuantos, y no en sí, para las mayorías, lo que obliga a los estudiosos de las ciencias sociales a retomar las estrategias necesarias para fortalecer a través de la Gestión Pública la presencia del Estado, logrando que su sentido democrático comprenda una sociedad más justa.

Cuál es entonces la relación del Estado y la sociedad civil, cuando esta última no solo formó, sino que también le otorgó un poder para su desempeño, para su gestión pública,

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



para su eficacia; por qué se sigue viendo al Estado como *el Leviatán* de Thomas Hobbes, ese gran monstruo que a través de su concepción causa temor y es capaz de someter a todo los individuos que conforman a la sociedad, misticismo que a pesar de muchos años atrás aún continúa existiendo en el pensamiento de los hombres. Entonces habría que preguntarse cuál ha sido el devenir histórico de la concepción del Estado y hasta dónde la sociedad civil debe ser capaz de sujetarlo a través de una rendición de cuentas, que muestre que su gestión pública ha sido eficiente y eficaz para alcanzar el nivel de desarrollo esperado. Precisamente esa serie de interrogantes podrán ser contestadas si se da una pequeña semblanza que sobre la figura del Estado han escrito los filósofos, pensadores, teóricos e investigadores a través de la historia.

Para tratar de definir una conceptualización del Estado, Cerroni (1999), en su investigación sobre el Estado logra definirlo como “el sistema político representativo (y por lo tanto separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil), que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el ‘nacimiento de una nación’ como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural”. Desde esta definición se pueden observar los elementos propios del Estado, como los son: el poder representado por su gobierno o sistema político, el territorio comprendido en una circunscripción que más adelante la definiría como la soberanía, ante la comunidad internacional y su población, es una forma de organización cuyo significado es de naturaleza política. Se trata de una entidad con poder soberano para gobernar una nación dentro de una zona geográfica delimitada.

La formación de los Estados mostró, en el devenir histórico, la presencia de repúblicas, monarquías, dictaduras y, actualmente, democracias fingidas, producto de un sistema capitalista y que arroja a la vez el ejercicio del poder mediante el equilibrio de poderes propuesto en sus tiempos por Montesquieu, cuyas funciones tradicionales se engloban en tres áreas: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, considerando los principios de la división y equilibrio de poderes según Montesquieu. En una nación, el Estado desempeña funciones políticas, sociales y económicas.

El Estado es capaz de gobernar a través de cada una de las divisiones políticas y geográficas del país o el conjunto de instituciones no voluntarias que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Estas divisiones son autónomas y tienen su propio gobierno regido por una estructura administrativa local.

Existen distintas formas de organización de un Estado, pudiendo abarcar desde concepciones centralistas, a las federalistas o las autonomistas, en las que el Estado permite a las federaciones, regiones o a otras organizaciones menores al Estado, el ejercicio de competencias que le son propias pero formando un único Estado.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

Retomando a los clásicos, la concepción del Estado surge precisamente de diversos pensadores y filósofos que a través de la historia trataron de explicar la existencia de un ente supremo y su relación con la sociedad, por ello no se puede dejar de lado la necesidad ética de una sociedad justa como lo planteaba el mismo Platón en su obra de la “República o el Estado”, donde se habla de la existencia del hombre como unidad, pero sujetos a una estructura social, perfectamente identificada, lo que posteriormente se conocerán como clases sociales, los que producían bienes y servicios (la parte del *apetito del alma*), los que brindaban seguridad y protección a los ciudadanos (el *espíritu del alma*) y los que gobernaban con sabiduría (*la razón del alma*), A esto le llamó el Estado ideal.

El verdadero fundador y padre de la ciencia política, Nicolás Maquiavelo, fue el primero en usar la palabra Estado en su sentido moderno. Tiene una concepción totalmente diferente de la sociedad humana: para él, el hombre es por naturaleza perversa y egoísta, sólo preocupada por su seguridad y por aumentar su poder sobre los demás; sólo un Estado fuerte, gobernado por un príncipe astuto y sin escrúpulos morales, puede garantizar un orden social justo que frene la violencia humana.

La palabra “Estado” proviene de la palabra latina “*status*” que se traduce como “la condición de ser” es inventada en *El Príncipe* (1513), de Nicolo Maquiavelo: “*lo statu*”, para referirse al “estado de cosas del reino” y en general a “toda organización jurídico-política y su forma de gobierno”.

El príncipe o el gobernante tienen como misión la felicidad de sus súbditos y ésta sólo se puede conseguir con un Estado fuerte. Para conseguirlo tendrá que recurrir a la astucia, al engaño y, si es necesario, a la crueldad. La virtud fundamental para la conveniencia del Estado es la prudencia. Maquiavelo concebía los factores morales, religiosos y económicos de la sociedad como fuerzas que un político puede utilizar inteligentemente en provecho del Estado.

Thomas Hobbes, por su parte, a través de su obra *el Leviatán*, formula un tratado sobre el origen de la sociedad y el surgimiento del Estado, al señalar que éste es el pacto que realizan todos los hombres quedando subordinados entre sí a un gobernante que es el que debe procurar el bien para todos. La idea central de su obra es la organización política que propone: un Estado que limite o prohíba al hombre atentar contra la vida de los otros, es decir, que supere el estado de la naturaleza garantizando la paz.

La justificación para Hobbes de la presencia del Estado, como un ser supremo que sujeta a los individuos que conforman la sociedad, tiene sentido al describir al hombre como un ser que no es bueno por su propia naturaleza, señalando que “el hombre es el lobo del hombre”, de ahí que los hombres para su subsistencia y protección deben unirse y respetar las reglas entre sí, lo que viene a concebirse como el origen del Estado, es decir, es el pacto que realizan todos los hombres entre sí, subordinándose desde ese momento a

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



un ser supremo, como lo es el Estado, el cual procura por el bien de todos los súbditos y de él mismo. De esa forma se conforma la organización social. Su visión del Estado de naturaleza anterior a la organización social es la "*guerra de todos contra todos*", la vida en ese estado es solitaria, pobre, brutal y breve. Habla del derecho de naturaleza, como la libertad de utilizar el poder que cada uno tiene para garantizar su existencia.

Dentro de otros pensadores importantes se puede mencionar a John Locke, el cual considera que el hombre es bueno por naturaleza, subrayó los derechos naturales del individuo frente a la autoridad del Estado. Su apelación a la libertad, a la igualdad y a la defensa de la propiedad privada, así como la doctrina de la separación de poderes del Estado. Considera la ley natural un decreto divino que impone la armonía global a través de una disposición mental (reverencia, temor de Dios, afecto filial natural, amor al prójimo), concretada en acciones prohibidas (robar, matar y en definitiva toda violación de libertad ajena), que obligan en favor de la convivencia.

Para Karl Marx y Federico Engels, precursores del socialismo y la doctrina marxista, el Estado es un instrumento del cual se apoderan las clases dominantes para tener poder sobre la sociedad, para defender un orden social que los beneficie, que resguarde sus intereses. El Estado obliga al proletariado a alquilarse por necesidad y a respetar la propiedad.

Conviene recordar que para los seres humanos, la invención del Estado ha sido tan útil o más que la invención de la rueda. En los últimos 5 mil años les ha permitido organizarse social, económica y políticamente, bajo sistemas institucionales que permanecen aunque desaparezcan o se produzcan cambios en las personas que los representan temporalmente.

La base fundamental de la concepción del Estado se constituyó a través del Derecho, como el orden social, sustentado en las reglas jurídicas, donde se va a conformar su legalidad y legitimización a través de la sociedad civil, de ahí que George Jellinek(1997) lo definiera como "la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario", poder otorgado para mantener el equilibrio de las relaciones sociales a través, de un orden jurídico.

Norberto Bobbio (2003) recoge varios elementos del Estado cuando lo define como "un ordenamiento jurídico que tiene como finalidad general ejercer el poder soberano sobre un determinado territorio y al que están subordinados de forma necesaria los individuos que le pertenecen". Subraya que, desde el punto de vista de una definición formal e instrumental, "la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que se forme sobre un territorio un poder capaz de tomar decisiones y de emanar las leyes oportunas, vinculantes

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



para todos aquellos que habitan en este territorio y efectivamente ejecutadas por la gran mayoría de los destinatarios cuya obediencia se solicita”.

A manera de corolario se definirá al Estado como el ejercicio pleno del poder constituido a través de un orden jurídico, conformado por un grupo de instituciones organizadas para llevar a cabo las políticas públicas a través de una adecuada Gestión Pública, en términos de eficiencia y eficacia, para alcanzar el bienestar social y desarrollo de la sociedad civil que forma parte del territorio por el cual se circunscribe su soberanía.

El poder constituido por el Estado queda sustentado a través de la Constitución Política, documento que da identidad a nuestra Nación, y establece la forma de gobierno mediante la división de poderes y la soberanía del Estado, pasando a constituir el Estado Nacional Moderno, con una correlación de fuerzas que constituyen el sistema político de nuestra Nación, tal y como lo expresa David Easton (1965), en su Teoría del Sistema Político Mexicano, cuyo resultado final se refleja en las necesidades de la sociedad civil, a saber, derechos humanos, garantizar los bienes jurídicos de los individuos, el patrimonio, la vida, la libertad, la igualdad, entre otros.

Para entender el perfil profesional del Licenciado en Políticas Públicas y Sociales, en su ámbito de aplicación y desarrollo integral resulta fundamental conocer y entender el significado del Estado, a través del surgimiento de diversas teorías que lo describen de acuerdo a contextos diferentes y concepciones surgidas a través de la historia, las cuales van desde una visión sustentada por la divinidad de los dioses, hasta el gran monstruo capaz de someter a los individuos a sus condiciones (*El Leviatán* de Thomas Hobbes). El Estado es en sí la fuente de investigación del profesional en la Gestión Pública, su razón de ser; esencialmente porque de ahí emanan las políticas públicas que habrán de trascender entre la sociedad civil para mantener un gobierno cercano y justo, sin olvidar que su propósito es precisamente buscar nuevos métodos de funcionamiento para alcanzar la calidad y eficacia en la prestación de servicios. La finalidad del Estado siempre estará encaminada a lograr el bienestar social de sus gobernados.

La teoría del Estado trata del nacimiento del éste y su evolución, la relación que existe con el Derecho y las ciencias sociales, así como de la intervención del hombre como voluntad individual y como organización social, determinantes en la vida cotidiana de la sociedad. Trata de la existencia de los órganos gubernamentales como medios para lograr los fines, los cuales no son otra cosa que el bienestar social, y a la vez es la fundamentación de la política del país.

Si se toma en cuenta que la evolución de los grupos sociales, la interacción entre sus miembros, así como el poder y la autoridad reflejan a la vez la evolución de un órgano supremo llamado Estado, luego entonces, nuestro objeto de estudio se precisa en la búsqueda de aquellos elementos que llevaron a su constitución a través de diversas



teorías formuladas por los pensadores de la antigüedad y los clásicos filósofos en busca de la formación de la figura del Estado.

A este respecto, Acosta Romero (1981, p. 35) señala lo siguiente:

“Desde la más remota antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado, actuando aún frente a la naturaleza, por medio de los grupos más primitivos, en los cuales, necesariamente hubo cierta organización y ciertos principios de orden. La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 6000 antes de Cristo; y es a partir de entonces, cuando se conoce como polis, ciudad, imperio, república, a la agrupación humana asentada en un territorio con un cierto orden y una determinada actividad y fines”.

De lo expuesto por Acosta Romero, se rescata como idea principal, la forma en que a través del devenir histórico, el Estado adquirió diversas formas de organización, con ello se buscó la vida en comunidad, llegando finalmente a la concepción del “Estado como forma culminante de su evolución social” (Romero, 1981, p. 35). Al respecto a continuación se presenta una breve pero muy importante secuencia de teorías acerca del Estado, lo que permitirá comprender el porqué de su existencia y evolución en el mundo moderno.

### 1.2. Antecedentes de la Administración Pública

La Administración Pública es tan antigua como el surgimiento del Estado, es decir, en la medida que los individuos se organizaron a través de sociedades civiles y quedaron sujetos a sus formas de gobierno, el brazo ejecutor del Estado en la antigüedad es y ha sido por siempre la administración de sus instituciones.

En la formación de los Estados, la actividad organizada de sus asuntos estuvo presente en las antiguas civilizaciones, confundiéndose inclusive en tareas religiosas, comercio, militares, de justicia y economía, entre otras. A través de los años, la Administración Pública asume su independencia y se consolida como una disciplina con identidad propia que tenía que ver con las cuestiones del Estado.

En cuanto a su relación con el Estado, la Administración Pública se identifica como una actividad propia del Estado, su naturaleza es pública y política a la vez, surgiendo entonces el binomio administración y política, elementos sustanciales para su existencia, ya que sin ellos prácticamente sería imposible el ejercicio gubernamental, asimismo, esta ciencia se encuentra estrechamente vinculada al progreso económico, político, social y cultural de la sociedad civil, y por tanto, es responsable de mantener una actividad especializada frente

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



a la complejidad que representan sus instituciones, su organización y las demandas de sus gobernados, convirtiéndose en una actividad sustantiva del Estado.

La Administración Pública, como ciencia, de igual forma se independiza de la Administración general y coincide de manera muy cercana a la ciencia política y a una ciencia de Estado, por lo que sus antiguos precursores la llegaron a definir como una ciencia de la Administración, o bien una ciencia política y, finalmente, como una ciencia de Estado. Esto implica que, fundamentado en los principios y valores de la Administración general, la Administración Pública asume a las actividades públicas, sostenidas a través de la política, la legalidad, los principios democráticos y la participación ciudadana.

Se ha mencionado que la Administración Pública surge desde que el hombre se organiza en sociedad, donde se distinguen la presencia de una autoridad que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de promover la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Se sabe de la existencia de estructuras administrativas en sociedad como la del antiguo Egipto, en donde bajo el Régimen de Ramsés existía un manual de jerarquía; en China, 500 años antes de Cristo, existió un manual de organización y gobierno; en Grecia y en Roma también existieron estructuras administrativas. Hay que recordar, por ejemplo, la figura de la desconcentración de poder del Estado romano, a través de sus provincias y mediante la figura de los Pretores, quienes aplicaban la Administración Pública, cuyos beneficios generalmente se centralizaban al imperio romano.

Con Jean Bodino (2003) se elabora la primera teoría sistémica de la Administración Pública del Estado absolutista, aunque aún no existía una ciencia de la Administración como la de los indios y la de los musulmanes, es comparable con la del siglo XIX. “Con Bodino, existe la primera sistematización del conocimiento de la administración monárquica, a la vez que una explicación de su origen, desarrollo, funciones y procesos”<sup>1</sup>.

Mientras tanto, los fundadores de la Administración Pública son Bonnin en Francia y Von Stein en Alemania. Transforman las actividades políticas del Estado y las camerales en ciencias de la Administración, pasando a constituir un estado benefactor, a un Estado empresarial, hasta llegar a conformar lo que hoy en día se conoce como el Estado neoliberal.

Bonnin (1808) en su libro *Principios de la Administración Pública* define a la Administración Pública como “una estructura que transforma y mejora todo lo necesario en una organización, bajo una dirección que lleva a la sociedad a su sobrevivencia. Se trata de un pensamiento necesario del nuevo grado de organización social, a partir de la separación

---

<sup>1</sup> Los estudios administrativos de Bodino, se encuentran en su obra “*Los Seis Libros de la República*” publicados en la RAP del INAP, números 41, 42, 43 y 44.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

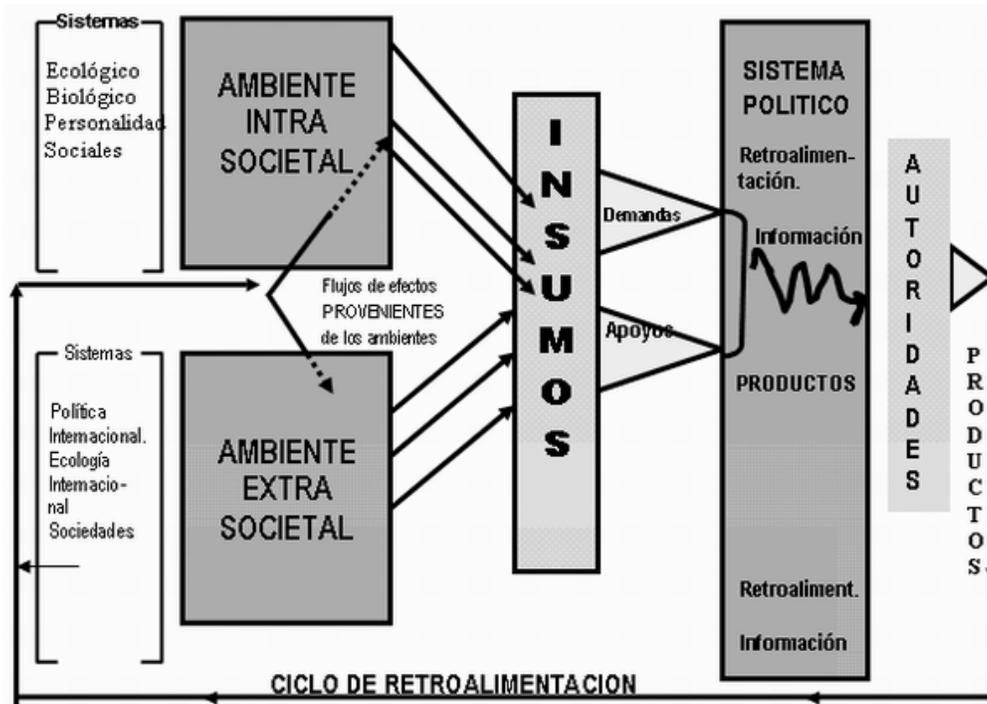
inmediata del interés público y el interés privado”. A partir de estos dos autores la Administración Pública se desarrolla en el mundo. A lo largo del siglo XIX y XX cada vez son más los interesados en el estudio de la Administración Pública. Los estudios se vinculan a otras disciplinas y áreas del conocimiento como las ciencias políticas, económicas, sociales, el Derecho y la administración de las organizaciones. Pero la disciplina se independiza del resto.

Por su parte Woodrow Wilson en el año de 1887, determina que, para realizar los estudios de la administración pública, se requiere realizar dos distinciones importantes. Por un lado, la diferencia entre la política y la administración, ya que esta última se encuentra fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones.

En cuanto a la teoría burocrática, es imprescindible mencionar las posturas de su principal exponente, Max Weber, quien después de analizar las diferentes organizaciones formales, buscó lo común en todas ellas y estas características las denominó con la palabra burocracia. Además, le resultaba un factor indispensable para la organización compleja de las actividades en una sociedad moderna, pues en las sociedades tradicionales está muy restringida: sólo es utilizada en algunos aspectos de la administración, como la recaudación de impuestos. Para este autor la burocracia es un ejemplo supremo de racionalidad en las relaciones sociales, de manera que burocracia y eficacia son para él casi sinónimas. La finalidad de la burocracia es organizar detalladamente y dirigir estrictamente las actividades de la empresa con la mayor eficiencia posible.

Es importante retomar la posición de David Easton respecto a la teoría general de sistemas de Ludwig Von Bertalanffy, el cual la aplica en el sistema político mexicano, al tratar de explicar el proceso de la Administración Pública a través de un proceso que se inicia con el ingreso de insumos (demandas), el proceso en sí mismo (constituye la propia administración pública) y finalmente (salidas) que se producen con la toma de decisiones gubernamentales y que se ejecutan con el único fin de brindar un servicio público acorde a las necesidades de la sociedad en su conjunto, y no en sí, de manera individual, por ello, Easton (1965) propone el siguiente esquema:

### MODELO DE SISTEMA POLÍTICO DE RESPUESTA DINÁMICA



Todo sistema político es alimentado por las demandas de la sociedad civil y política, la cual llega a conformar grupos de presión internos y externos, tanto de calidad, como de cantidad, y sus necesidades son precisamente los insumos que ingresan al aparato burocrático, también conocido como “la caja negra”<sup>2</sup>, o la Administración Pública, misma que a través de sus procesos administrativos, las autoridades en turno toman las decisiones, las cuales se identifican como productos del sistema, y finalmente estas decisiones van a permitir que sea la sociedad civil la que evalúe, en un sistema democrático, la prestación del servicio público desde un sentido político y social.

#### 1.2.1. Teorías filosóficas del Estado

Partiendo de la concepción de Platón, a través de su obra *la República*, el Estado se representa en una sola palabra, “lo justo”, para llegar a ello debe existir un estadio ideal, el cual se compone de una división de tres tipos de clases, soportada inicialmente por una estructura económica a cargo de los comerciantes, así como la seguridad en manos de los militares y finalmente el liderazgo político asumido por los reyes –filósofos. Esta división de

<sup>2</sup>Término utilizado para denominar a la estructura burocrática que atendía los problemas sociales de la comunidad.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

clases sociales dependerá esencialmente de un proceso educativo de acuerdo a los alcances de cada individuo, los cuales se determinan por sus propios intereses y habilidades.

Lo interesante de su teoría parte de la asociación que hace de las virtudes de la antigua Grecia, donde señala que la templanza es la única virtud de la clase artesana, el valor es la virtud de la clase militar y la sabiduría es característica de los gobernantes, y quizá lo más importante por retomar es lo referente a la cuarta virtud, la cual la concibe como la justicia, que va a significar la característica propia de la sociedad en su conjunto, cuando cada miembro de ella cubrirá sus propias actividades en una equilibrada división del trabajo.

Por otra parte, analizando la aportación de Aristóteles a la Teoría del Estado, éste considera que el fin que busca el hombre es la felicidad, mediante una vida contemplativa, donde el Estado es un ser natural, éste no surge de un pacto o acuerdo social. Aristóteles expone su teoría de las seis formas de gobierno basadas en el régimen político y de acuerdo al beneficio, ya sea colectivo o individual.

FORMA DE GOBIERNO	BIEN COMÚN PURO	DEGRADACIÓN
Si gobierna una sola persona	Monarquía	Tiranía
Si gobiernan pocas personas	Aristocracia	Oligarquía
Si gobiernan muchas personas	República	Demagogia

Finalmente, Aristóteles refiere, desde una perspectiva de régimen político, la existencia de diferentes formas de asociación humana, la política no era un estudio de los estados ideales en forma abstracta, sino más bien un examen del modo en que los ideales, las leyes, las costumbres y las propiedades se interrelacionan en los casos reales, jamás estuvo en contra de esas formas de asociación o regímenes políticos, sino más bien, buscaba que estos fueran justos.

Otro de los pensadores importantes lo fue Tomás de Aquino, quien igual que Aristóteles destaca la importancia del Estado como institución natural fundamental para el hombre, ya que éste ha nacido para ser un ser social. El Estado, para Tomás de Aquino, se encuentra en la naturaleza humana, y como la propia naturaleza es creada por Dios, el Estado es deseado por Dios.

La diferencia con Aristóteles se da en que, si bien éste pensaba que el bien y la felicidad se podían conseguir dentro de la polis, Tomás de Aquino se separa de esta concepción desde el momento que acepta como presupuesto básico que la felicidad depende del encuentro con Dios, de esta forma introduce en la ética aristotélica elementos teológicos. El hombre no puede alcanzar la plenitud solamente en el Estado, pues la auténtica felicidad se encuentra en la otra vida, la sobrenatural. La responsabilidad de educar y

ayudar al hombre a conseguir la felicidad es de la Iglesia, como institución perfecta y superior, al recoger directamente los mandatos de Dios.

En cuanto al pensamiento de San Agustín, éste habla de dos ciudades, a saber, los que se aman a sí mismos, hasta el desprecio de las cosas de Dios, y de aquellos que aman a Dios; sin embargo, para ambos casos la figura del Estado existe y se constituyen como Estados terrenales. Es cierto que la autoridad sólo corresponde a Dios, pero también lo es que quiere que los hombres ejerzan el poder como servicio y responsabilidad: quien ostenta la autoridad debe comportarse con los subordinados como un padre con sus hijos.

La autoridad comprende tres funciones: mandato, previsión y consejo. El Estado no es el instrumento a través del cual la Iglesia tenga que llevar adelante los planes de Dios sobre la existencia humana. Tanto la monarquía como la aristocracia o la democracia son sistemas válidos de gobierno: lo importante es que cumplan con sus objetivos. También habla de que las dos ciudades tienen como objetivo último la paz, aunque la ciudad terrenal la busca como un fin en sí misma, y la ciudad celestial como un medio para alcanzar la “paz eterna”, siendo éstos los principios esenciales de la “ciudad de Dios”.

### 1.2.2. Teorías contractualistas del Estado

Las teorías contractuales que tratan de explicar el origen de sociedad y del Estado, basan sus fundamentos en la figura del contrato, ya que en su sola explicación se encuentra la fuente del conocimiento del Estado, ya que éste surge a través de un contrato suscrito por los hombres que devienen de un estado natural, el cual lograron agruparse por el simple instinto, y así se protegieron del medio ambiente hostil. Si se entiende por contrato a la voluntad de los individuos para generar derechos y obligaciones, a cambio de limitar su propia libertad, entonces la sociedad al pactar un contrato de convivencia, organización y desarrollo de sí misma, deposita en un ente llamado Estado, su propia seguridad y protección, sustentada en un conjunto de leyes que habrán de regir por igual para alcanzar el equilibrio social en una sana convivencia.

Retomando a Thomas Hobbes, en su obra, *El Leviatán*, que es una explicación sobre el origen del Estado, partiendo de un estado natural del hombre dominado por sus pasiones, y conviviendo en una situación de precariedad y violencia, llevándolo a concebir a los hombres como seres malvados, quienes luchan entre sí para superarse entre ellos, de ahí su frase célebre “el hombre es un lobo para el hombre”; esto lleva a reflexionar sobre la naturaleza humana, la cual jamás será capaz de lograr la convivencia y el equilibrio social, ya que siempre existirá la envidia, el odio, la codicia, entre otros males, que penetran en la conciencia de los hombres para concluir en guerras entre sí, que hasta el mundo moderno se vienen suscitando, con el único propósito de dominarse entre sí, no sin antes poder

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

reflexionar que esas guerras entre los hombres llevarán, en un corto plazo, a la destrucción misma de la humanidad. Cuánta razón tenía Hobbes al señalar a los hombres malvados, estigma que aún en las sociedades modernas se lleva como una maldición en la existencia de la humanidad, porque no solo hemos acabado con nuestros ecosistemas, sino además perpetramos la destrucción de sí mismos.

Para Hobbes, la necesidad de un pacto era el único recurso para la existencia del hombre, quien no solo lo identificó como malvado, sino también le atribuyó el don de inteligente para negociar su propia supervivencia, y con ello, ceder su poder individual a un ente soberano capaz de mantener el orden y la paz. Este ente soberano es lo que años más tarde denominó el Estado, el cual lo comparó como el gran monstruo del lago, aquel ser siniestro y terrible que habría de someter al hombre y su maldad ante el desarrollo de las sociedades en un orden y convivencia pacífica.

Una vez firmado el pacto irrevocable se instaura la sociedad, se sustituye así el derecho por la ley y se instituye un régimen de terror que, en realidad, se corresponde con el modelo de monarquía absoluta, forma de gobierno que llega al extremo, al dominar a los hombres, obviamente, agregándoles un ambiente religioso que vino a fortalecer la presencia de los reyes ante sus súbditos.

Para John Locke, el estado natural del hombre no refiere a su maldad o bondad, sino que se concentra más en la parte de los derechos naturales del hombre, como lo son la vida, la libertad, el patrimonio, la propiedad, entre otros, los cuales, ante el conflicto eterno entre los hombres, se encuentran en peligro. A fin de garantizar la protección de estos derechos naturales fue necesario celebrar un pacto, con la única diferencia, respecto a Hobbes, de que este pacto sí era revocable ante las injusticias de los soberanos, por lo que el pueblo debería tener un derecho a rebelión si el soberano no cumplía con lo pactado. Esta teoría lleva a un esquema de la democracia liberal moderna, ya que permite que los gobernantes sean removidos de sus cargos de manera periódica con el fin de evitar el abuso y concentración de poder en manos de unos cuantos.

Por su parte, Jean Jacob Rousseau publica su obra *El Contrato Social*, desde donde se refiere al estado natural del hombre en cuanto a ser el dueño de su propia libertad, igualdad y bondad, siendo precisamente la formación de la sociedad cuando ésta despierta sus pasiones y egoísmos entre los demás individuos, caracterizándose por un ser malvado, egoísta y perverso.

Para Rousseau, el contrato social, no es otra cosa, que la sumisión del hombre a una voluntad general, eliminando con ello egoísmos individualistas, lo que significaría para nuestros tiempos la democracia directa y pura en una sociedad, nivel que ningún país en el mundo ha sido capaz de alcanzar, ya que aún, seguimos siendo presas de nuestros

egoísmos y perversidades, ocasionando guerras internas, en la familia, en las colonias, con nuestros vecinos, entre países, con la sociedad, con el mundo entero.

Adelantándose a muchos años, Rousseau explica al estado de sociedad como una forma de corromper a los individuos, ya que surge una competencia mutua, no siempre sana, sino sujeta a traiciones, corrupción y codicias, que llevan a la destrucción del hombre, de ahí la necesidad de un ente soberano que limite esa conducta equivocada del hombre ante la sociedad, permitiendo su sana convivencia y el desarrollo de la misma.

### 1.2.3. Teorías socialistas del Estado

Para el marxismo, expresión de la corriente filosófica alemana, el socialismo representa el resultado de un devenir histórico de las transformaciones de los modos de producción en la economía mundial, pasando del esclavismo hasta las más incipientes formas del capitalismo puro, señalando como última fase el comunismo, es decir, un modo de producción y sistema económico que permitirá la distribución de la riqueza de manera igualitaria para la sociedad.

El materialismo histórico es, para Carlos Marx, su método de investigación científica porque finca en los sistemas económicos una visión real respecto de las relaciones de producción, de las cuales surgen conceptos como el salario, el trabajo, la plusvalía, las ganancias y, sobre todo, la lucha de clases entre la burguesía y el proletariado, dialéctica que es el motor para la evolución de los sistemas de producción desde el esclavismo, el feudalismo y el capitalismo, todos ellos dignos representantes de la burguesía en el poder, y donde el Estado va a surgir como la maquinaria para someter y controlar aquellas fuerzas vivas del proletariado que intenten sublevarse a la explotación del hombre por el hombre.

El marxismo, como ideología, apareció para la aprehensión del mundo en los albores de la revolución industrial. Este acontecimiento histórico marcó de manera radical la historia de la humanidad en lo correspondiente al surgimiento de una nueva clase social bajo la denominación de la burguesía. Además de lo anterior, la evolución tecnológica de los medios de producción trajo como consecuencia la aparición de la gran industria, lo que llevó al marxismo a la observación de una realidad histórica de una manera distinta a la de los filósofos que le precedieron.

Para Carlos Marx y Federico Engels, el poder de la clase desposeída, o clase obrera, solo tiene sentido en un Estado socialista, ya que la lucha dialéctica entre la burguesía y el proletariado ha sido sinónimo de la explotación de este último, porque mientras los dueños de los medios de producción se enriquecen, la clase obrera sobrevive, vendiendo su mano

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



de obra a cambio de un salario, esto se da en un sistema económico capitalista, el cual llegará a su destrucción y surgirá el sistema socialista.

En una sociedad donde existe la propiedad privada de los distintos medios de producción en la cual se generan las distintas formas de desigualdad social, a favor de una minoría y contra una mayoría, no puede concebirse al Estado como algo distinto a un instrumento de dominación de clase. Dicha figura opresora se fundamenta, según la doctrina marxista, en el hecho de no existir otra manera de mantener los privilegios de una minoría sobre los perjuicios de la mayoría.

Imagina un escenario donde la sociedad esté integrada por solo dos clases sociales, la burguesía en su papel de dueños de los sistemas productivos de una nación y el proletariado que tiene que trabajar a cambio de un salario. Ahora, si la intención es lograr que esos bienes de producción sean distribuidos de manera comunal, esto es, para todos, el único camino para lograrlo, según Marx, es una revolución del proletariado para destruir las instituciones y el Estado burgués que durante años ha mantenido la explotación de los obreros, consintiendo que la burguesía incremente sus riquezas a cambio de la explotación de la mano de obra de los trabajadores.

El socialismo, definiéndolo como el derecho a la propiedad comunal de la tierra y del capital, lleva a comprender que la propiedad de lo común puede significar propiedad sólo para un Estado democrático. Puede comprenderse también, en el concepto de los comunistas libertarios, como propiedad en común por la libre sociedad de hombres y mujeres sin la intervención de los poderes gubernamentales que son necesarios para constituir un Estado. Todas las formas de socialismo tienen en común la democracia y la abolición virtual o completa del sistema capitalista actual.

Se puede decir que el socialismo empieza a ser una fuerza en Europa con Marx. Es verdad que antes de él hubo algunas teorías socialistas, tanto en Inglaterra como en Francia. De igual manera, en Francia, durante la revolución de 1848, el socialismo alcanzó durante un breve período una influencia importante en el Estado. Pero los socialistas que existieron antes de Marx tenían la tendencia de entregarse a ensueños utópicos y no pretendían fundar un partido político fuerte o estable.

Se debe a Marx, en colaboración con Engels, el haber sistematizado en un cuerpo coherente la doctrina socialista, en forma bastante plausible y clara para conquistar el espíritu de grandes multitudes, y también la formación del movimiento socialista internacional que ha seguido creciendo en todos los países de Europa durante los últimos cincuenta años.



### 1.2.4. Teorías organicistas del Estado

Las teorías organicistas surgen a través de los años, en una especie de explicación de la estructura de la sociedad, partiendo de Aristóteles y Platón, quienes llamaron a los individuos como seres políticos, no en sí, el término para referenciar su participación en política, sino más bien como miembros de la *polis* (ciudad), reconociendo que estas ciudades no eran otra cosa que una especie de organismo vivo, interpretando al Estado como un ser biológico. Aristóteles llegó a afirmar que aquél que vive fuera de la *polis* es, o un dios o una bestia, pero no es un hombre.

Tal como su propio nombre indica, esta concepción considera el Estado como un gran organismo constituido por miembros: los individuos. El Estado tiene un origen natural y no contractual. Al igual que ocurre con un cuerpo, si se amputa una de las piernas, el cuerpo no perece, y la pierna no puede subsistir separadamente, así, el Estado puede subsistir sin algunas de sus partes, pero las partes no pueden subsistir o vivir bien por sí mismas. En una sociedad cada individuo cumple una función específica, la sociedad es una empresa para el beneficio mutuo: nos necesitamos. Pero las funciones necesarias pueden ser realizadas por distintas personas, de tal manera que ningún individuo como tal es imprescindible porque su función puede ser realizada por otro.

Para las teorías modernas del Estado, éste es considerado como una organización, construyendo una teoría social como una base biológica, ya que dicha sociedad es el todo, integrada por las partes que conforman el cuerpo humano. En una sociedad cada individuo cumple una función específica, la sociedad es una empresa para el beneficio mutuo. En el organicismo la sociedad es un organismo que trasciende a los individuos. El todo (la sociedad) es distinto de la suma de sus partes (los individuos).

En el libro de (Américo, 2005, p.15) se menciona que Santo Tomás de Aquino manifestó que, en relación a la forma de gobierno y siguiendo la tendencia del pensamiento político medieval, “el gobierno tiene que concentrarse en una sola persona, como el corazón rige al cuerpo y Dios al universo”. Finalmente, su concepción parte del principio de la existencia de un organismo, donde Dios es el corazón y los hombres constituyen el cuerpo, lo que lleva a interpretar las raíces de la teoría organicista.

Si se simula al cuerpo humano como organismo viviente frente al Estado, se puede definir que éste posee una estructura a través de sus organismos gubernamentales, los cuales constituyen el esqueleto, asimismo, cada célula de este cuerpo humano, representa a los miembros que integran a la sociedad, los cuales se encuentran en una dinámica constante y cuya dependencia radica en una relación mutua de orden y convivencia.



### 1.2.5. Teoría constitucional del Estado

Si se parte de la definición de la Constitución, para los juristas el Estado se conforma por la naturaleza propia de una norma suprema que habrá de sujetar a los hombres para su sana convivencia y respeto entre sí; para la doctora Aurora Arnaiz (1991)<sup>3</sup> “la Constitución se expresa como la unidad política de un pueblo, ya que la unidad y ordenación del Estado reside en su Constitución”.

El hombre es parte integrante de la comunidad política denominada pueblo, está obligado a obedecer una Ley y a acatar las disposiciones de sus gobernantes. Por otra parte, el gobernante no es en sí el poder absoluto, ya que su función es transitoria, por lo que el poder permanente le es conferido al pueblo, quien es y será por siempre el soberano de las decisiones de la sociedad en que se desenvuelve.

Para los constitucionalistas, el Estado nace del pacto celebrado entre los individuos que conforman a la sociedad, poder constituido que se plasma en un documento denominado Constitución, norma suprema que habrá de dar vida al Estado, su organización y su dinámica, así como su forma de gobierno y esencialmente el control de éste hacia sus gobernados, e incluso el derecho del ciudadano frente al propio Estado.

El Estado soberano se va a representar a través del poder del pueblo, en éste radica la soberanía, de acuerdo a lo señalado por la propia Constitución, otorgándole el derecho a elegir a sus representantes, los cuales a su vez llevarán las decisiones que habrán de constituirse como políticas públicas para su ejecución a través del Estado y su aparato burocrático.

El Estado mantiene un equilibrio de poderes otorgado por la propia Constitución y radicado en el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, los cuales prácticamente refieren a la vida del Estado y la forma de mantener un control y equilibrio de los miembros que integran la sociedad.

### 1.2.6. La Gerencia Pública del Estado

El Estado moderno, como resultado de la transición del desarrollo de las sociedades, presenta una estructura gubernamental sujeta a los principios básicos de su Administración Pública, concepto que a lo largo de este estudio se ha tratado de identificar como el brazo ejecutor de las decisiones de gobierno, sin embargo, cuáles han sido sus resultados y

---

<sup>3</sup>Profesora de la Facultad de Derecho UNAM, México

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



hasta dónde se ha dado cumplimiento a los objetivos trazados, brindando a la sociedad los mínimos de bienestar como garantía de un país en desarrollo. Hablar de administración es todo un reto, cuyo proceso y cumplimiento garantiza calidad, eficiencia, eficacia y racionalidad de recursos empleados en la consecución de objetivos.

Si se entiende por Administración al conjunto de actividades debidamente planeadas, organizadas, dirigidas y controladas, en términos de eficiencia y eficacia, para alcanzar los propósitos establecidos por cualquier organización, entonces se entiende que el ejercicio de dicha administración no es otra cosa que la ejecución de un proceso administrativo, constituido esencialmente por cuatro etapas fundamentales, como lo son: la Planeación, la Organización, la Dirección y el Control. Por tanto, se señala con toda precisión que, cualquier actividad de la vida, si se aplica el proceso administrativo, considerando cada una de estas etapas, entonces el resultado será un producto o servicio de calidad, de excelencia y realizado en términos de eficiencia (aprovechamiento de los recursos necesarios) y eficacia (obtención de el mejor resultado), a fin de cumplir con los objetivos previamente establecidos.

Una vez definido el concepto de Administración y desglosado en cada una de sus etapas, habría de preguntarse: ¿si cada individuo realizara sus actividades diarias en términos de Administración, o bien la familia, los grupos sociales, las empresas y el propio Estado, cómo serían los resultados?, la respuesta es clara y objetiva, todos y cada uno de ellos marcharían en un proceso de evolución y desarrollo integral, colocándose en niveles de productividad y calidad en la sociedad en que conviven. Pero si ahora se observa la realidad del entorno, nos percataremos que esto es falso, que las personas y entes sociales, los grupos sociales, las familias, las empresas y el propio Estado, presentan graves problemas en el desempeño de su vida diaria, y que en muchos casos se desvían de sus objetivos, incumpliendo los mismos, y aún en casos de mayor envergadura, el abandono total de los propósitos por alcanzar, todo ello, como resultado de una mala administración. Ante el panorama amargo que presenta el tema de Administración, es importante mencionar que diferentes estudiosos sobre la materia vienen formulando nuevas teorías y principios que rezan sobre la necesidad de alcanzar los objetivos a menor costo y con mayor productividad y calidad; la Administración por objetivos, la Administración estratégica, la Administración sistémica, la Administración cibernética, entre otros términos más, han sido resultado de una serie de investigaciones que luchan por alcanzar los verdaderos retos de la Administración.

Si bien es cierto que el campo de acción de la Administración prácticamente corresponde a toda actividad de nuestra existencia y bajo el entorno o medio ambiente en que nos encontremos, es de vital importancia fijar los objetivos que se habrán de cumplir, a fin de planear, organizar, dirigir y controlar todos los esfuerzos para esa tarea; de ahí que se identificará una división sustancial en la aplicación de la Administración en dos áreas esenciales, sin que ello signifique desprestigiar cualquier otra actividad en la vida del hombre;

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



la división que se señala refiere al concepto de Administración Privada y la Administración Pública, encontrando una diferencia importante que habrá de cambiar, no solo el sentido estratégico del proceso administrativo, sino el perfil y la vocación de quienes ejecuten el mismo.

La Administración Privada refiere a la aplicación del proceso administrativo, cuyo objetivo siempre es y será la obtención de mayores utilidades a un menor costo, pensamiento básico de cualquier empresario, y tal como se maneja en la expresión “*nadie constituye un negocio o empresa sin obtener utilidades a cambio*”, una empresa fijará por siempre la necesidad de obtener mayores utilidades para su beneficio y crecimiento. Asimismo, si se observa a la empresa privada como parte del sistema social, ésta se identificará como una empresa socialmente útil, ya que su existencia permitirá la generación de empleos, un mercado de oferta de bienes o servicios para la comunidad, entre otros beneficios, pero sin olvidar que la utilidad es el centro de su atención y esfuerzos como organización. En cuanto a la Administración Pública, al igual que cualquier administración, tiene la tarea de aplicar el proceso administrativo con eficiencia y eficacia, buscando calidad y productividad en la prestación de servicios; sin embargo la gran diferencia con la Administración Privada, es que su objetivo se encamina al bienestar social, aun cuando no se generen utilidades, pero a cambio se mantenga un orden y paz social que garantice el desarrollo de la sociedad, y que mediante la prestación de servicios, se cuente con los mínimos de bienestar requeridos para ello.

Los párrafos anteriores han sido un breve preámbulo para referirse a la visión del Estado moderno, ya que éste no puede dejar de lado el sentido de la Administración, siendo su estructura la propia Administración Pública, y sus resultados el cumplimiento de sus objetivos. Los estudiosos de la Administración Pública ahora se vuelcan sobre los principios y reglas de la Administración Privada para aplicar las nuevas técnicas, metodologías y teorías de este campo de acción a las actividades del Estado, sin que ello signifique que habrán de constituir un Estado empresario, sino todo lo contrario, se trata de hacer más eficiente a la Administración Pública para que tenga mejores prácticas, para un buen gobierno y una práctica con responsabilidad y calidad de servicio público, ahora con una tendencia a técnicas como el *benchmarking*, el Balance Score Card, la Planeación estratégica, la Administración por resultados, entre otras.

La nueva visión del Estado muestra un ejército de servidores públicos preparados con una visión empresarial, cuyo perfil se enfoque al servicio público, por ello, la especialización en las universidades del país, en materias sobre Ciencia Política, Políticas Públicas, Proyectos Sociales, Administración Pública, entre otras, vienen preparando nuevos profesionistas con un sentido de servicio público y hacedores de proyectos sociales que habrán de encontrar nuevas alternativas para la toma de decisiones de quienes llevan la dirección del país. Hoy por hoy se emplea el concepto de Gerencia Pública, término que

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

asume las tareas de la Administración Pública con visión empresarial, buscando mayor eficiencia y mejores resultados.

El Estado mexicano ha planteado, dentro de su estrategia de gobierno, fortalecer su estructura gubernamental a través de una administración pública más dinámica y con mayor calidad, transparencia y rendición de cuentas, como instrumentos fundamentales en la lucha contra los males que aquejan al Estado.

En la actualidad se viven constantes cambios en los procesos sociales, económicos y tecnológicos, entre otros. La Administración Pública no escapa a este mar de cambios mundiales. Los procesos administrativos utilizados en la administración pública tradicional ya no dan respuesta a los problemas nacionales que vive el país. Surge así la necesidad de un cambio radical en las prácticas administrativas gubernamentales.

La Administración Pública va de la mano con el Estado, cuando éste ya no responde a la sociedad, tiene que evolucionar y adaptarse a las nuevas propuestas sociales. De manera general se puede mencionar, por ejemplo, que en el Estado gendarme el objetivo era únicamente garantizar la seguridad y soberanía, además de impartir justicia; posteriormente el Estado evoluciona y cambia a un Estado benefactor, en el que la responsabilidad estatal crece hacia la oferta de bienes públicos básicos como la educación, salud, vivienda y algunos otros; ahora el Estado es neoliberal, donde el libre mercado marca el camino de la sociedad.

Es importante señalar que el nuevo manejo de lo público toma como punto de referencia el éxito de la administración privada, que se basa en la excelente preparación de sus gerentes, de ahí que se pretenda exportar estos conceptos a lo público.

Para Adriana Plasencia (1994, p. 99), la gerencia pública “se define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales”.

La definición de Plasencia apunta al compromiso que tienen los funcionarios públicos para mejorar la racionalidad, lo cual implica el buen aprovechamiento de los recursos materiales, financieros y humanos. La racionalidad técnica adquiere su valor cuando los empleados públicos son capaces y eficientes para la realización de sus tareas; la racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir su misión. La toma de decisiones solo tiene sentido cuando está sustentada a través de una metodología y sistemas de control que permitan mostrar los recursos requeridos contra los existentes, a fin de aplicar acciones racionales para eficientar el proceso administrativo. La gerencia pública, como campo de estudio, permite reconocer la acción del gobierno con las políticas públicas, cuya finalidad refiere al bienestar de la sociedad, fin último del Estado.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



Ricardo Uvalle (1991, p. 205) señala que el concepto de gerencia pública no se agota en sí mismo, es parte de un logos administrativo público; requiere tratamiento específico y enfoques originales. Es decir, el ámbito de la gerencia pública tiene autenticidad. Abarca la totalidad de los movimientos del Estado y es el apoyo más decidido para traducir los programas del bienestar y el progreso en realidades alentadoras.

La preocupación de la gerencia pública es lograr la incorporación de los avances y entrar en la búsqueda de nuevas técnicas administrativas para lograr la eficacia de la Administración Pública. Para ello, se deben vincular los valores presentes en la sociedad o los que aspiran a su transformación.

El perfil del gerente público debe comprender las siguientes capacidades:

- a) Capacidad para gestionar en la complejidad. La complejidad es un elemento que estará presente en la sociedad y que irá en ascenso. El gerente público debe tener las habilidades necesarias para dar respuestas eficientes a ésta.
- b) Capacidad para la movilización del potencial humano de las organizaciones públicas. Esto implica dotarse de elementos que lo conviertan en un líder y lo centren en la búsqueda de procesos organizacionales que logren dar respuesta a la sociedad.
- c) Capacidad para la negociación. Que le permita atender las demandas de los grupos sociales.
- d) Capacidad para actuar como agente de cambio. Desarrollar las capacidades para el trabajo en equipo, como principio organizador para atender las actividades superiores a la administración pública.
- e) Capacidades técnico-políticas. Debe comprender la interrelación entre las tres variables fundamentales sobre las cuales se actúa: capacidad de gobierno, proyecto de gobierno y gobernabilidad del sistema.
- f) Sensibilidad ética de la función pública. Desplegar todas sus capacidades para desarrollar sus funciones dentro de un marco valorativo, de acuerdo a los intereses nacionales y el bien común.

La gerencia pública tiene entonces como objetivo el mejoramiento de la capacidad de gobierno para lograr un incremento de la gobernabilidad y tener en condiciones de mejora continua los procesos administrativos, y así resolver de manera eficiente y expedita los problemas que presenta la sociedad.



### 1.3. Concepto de Administración Pública

Para comprender el significado de Administración Pública se debe partir del significado de cada palabra que la compone, porque cada una de ellas contiene un trasfondo fundamental que habrá de constituirse en la esencia de su razón de ser. Tal es el caso de la palabra “administrar”, la cual proviene del latín *ad-ministrare*, *ad* (ir, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar) y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad.

La administración según los clásicos como Taylor, Fayol, Ford, Terry, Gulick y el mismo Max Weber, la conciben como un proceso administrativo, compuesto esencialmente por etapas diversas, quedando principalmente las siguientes: planeación, organización, dirección y control, por ello toda actividad humana debe cumplir de manera consecutiva con cada una de ellas, ya que a falta de una o más no se estaría hablando de administración.

En cuanto al término “pública”, proviene de origen de la cultura romana, al tratar los asuntos de la sociedad civil y de la presencia del Estado como la “cosa pública”, es decir, en atención a la acción pública o el bienestar del estado a través de la prestación de un servicio público.

Si se retoma lo señalado por Luther Gulick, la Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que se refiere a las acciones del gobierno, cuyo significado refiere a la actividad propia del Estado para cumplir con la estabilidad y orden social de sus gobernados.

Para Carlos Jean Bonnin, en su obra *Compendio de los Principios de Administración*, “la Administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento en que existe el pacto social, hay administración, de forma natural, como hasta los estadios despóticos de la historia. Es pues evidente que la administración no toma sus principios en convenios humanos, sino que es un fenómeno procedente de la existencia misma de la sociedad, sin que los convenios o leyes sirvan más que para organizarla, es decir, para determinar su modo de existir pues su existencia procede de los mismos principios de la sociedad. En efecto, las leyes no instituyen a la administración, ni tampoco la asociación; lo que hacen es modificar su organización, porque la existencia la deben a la tendencia social, sin que las leyes hagan más que darles impulso vital en tal o cual dirección” (Guerrero, 1985, p. 79). Desde esta concepción de Bonnin, la Administración se coloca dentro del terreno de las ciencias sociales, y especialmente se le atribuye su origen en la existencia misma de la sociedad, la cual, para su existencia, requiere de una Administración Pública sostenida por la presencia del Estado, quien a su

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



vez, está conformado de un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo y un Poder Judicial, los cuales serán capaces de direccionar el sentido de la sociedad para su desarrollo.

Por otra parte, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión pública y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Para Omar Guerrero (1985), en su obra *Introducción a la Administración Pública* señala que "es la institución que cuida del fomento y la conservación de los intereses de la sociedad por conducto de los funcionarios establecidos por la Ley". Centra el concepto de administración en el suministro de servicios públicos como atribución del Poder Ejecutivo: "a esa reunión de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación de servicios públicos y al conjunto de reglas que dirigen la relación entre la autoridad administrativa y los particulares, se ha dado el nombre de administración". Esto significa que la Administración Pública es un término de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

La burocracia para Weber es una estructura administrativa y de personal de una organización. Las entidades empresariales, laborales, religiosas, docentes y oficiales exigen unos abundantes recursos humanos, ordenados según un esquema jerárquico para desempeñar unas tareas especializadas basadas en reglamentos internos. El término se utiliza principalmente al referirse a la Administración Pública, pero hoy por hoy se usa peyorativamente para denotar pérdida de tiempo, ineficacia y papeleo.

Actualmente, el modelo de administración habitual es el modelo burocrático descrito por Max Weber. Se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios. Es un conjunto de funcionarios que están ligados al cumplimiento de las funciones estatales: en los niveles operativos, técnicos y profesionales; comprendidos en las tareas administrativas, así como los niveles especializados bajo sistemas independientes de carrera. Las características de las burocracias exitosas dependen de una burocracia profesional, capaz de gestionar las políticas públicas durante momentos de transiciones de gobierno y períodos de crisis; así, las funciones estatales tienen asegurada la capacidad

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

técnica y la neutralidad de la implementación, pues facilita la efectividad y eficiencia de las políticas limitando la discrecionalidad en las decisiones de gobierno.

El término Administración Pública hace referencia a una multiplicidad de actividades que el Estado realiza para la consecución de sus fines. Para ello, es necesaria la existencia de diversos órganos que la conforman y realizan cierta actividad administrativa bajo los límites de su competencia y modo de funcionamiento.

Otra acepción que se le puede dar a la Administración Pública es el de ciencia de gobierno desarrollada principalmente por el organismo ejecutivo, sin perjuicio de las funciones relacionadas al legislativo y judicial.

La Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a éste.

Desde un punto de vista jurídico se concibe a la Administración Pública, en tanto estructura orgánica, como una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres técnico políticos correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política.

José R. Castelazo afirma que, “la Administración Pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor” (2010), la cual está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de éste. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo (1513, p. 4) tiempo atrás: “los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”.

El Estado funciona como un ente integral y unitario, soportando su existencia en su soberanía, y respondiendo a la norma jurídica por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Estos elementos se interrelacionan en una forma indisoluble. La población que determina la formación del Estado, y está integrada por aquellos grupos de personas que se reúnen en un territorio determinado, constituyéndose en una comunidad política (la *polis* de la antigua Grecia), que crea derechos y obligaciones (gobierno), y a la vez que

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

establece el orden jurídico para el mantenimiento de una armonía jurídica político-social dentro de su población, en ejercicio de su soberanía.

En México, la Administración Pública ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico.



Fuente: CASTELAZO, José R. Administración Pública, Una Visión del Estado, Instituto Nacional de Administración Pública, Segunda Edición, 2010, pág. 9.

Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/visiodeestadosegunda.pdf>

Por su función, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Se encuentra principalmente regulada por el Poder Ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo.



### 1.4. Enfoques modernos

La Administración Pública demanda mecanismos innovadores que induzcan, en el servicio público y en sociedad, una nueva mentalidad y una conciencia de la relación entre el Estado y sus gobernantes

La Administración Pública, su conceptualización, su estructura organizacional y sus objetivos se han ido formando conforme han ido creciendo las necesidades humanas. En un principio, los administradores públicos nacían y eran productos de un liderazgo nato; pero la evolución de la misma sociedad fue exigiendo más conocimientos de organización de trabajo y de un mejoramiento continuo de los procesos, los productos y las técnicas administrativas enfocadas al servicio público, a la Gestión Pública y la especialización de los servidores públicos a través de un Servicio Civil de Carrera.

Los gobiernos, al igual que otros sistemas sociales, se encuentran relacionados con las transformaciones del entorno, se exige la presencia y participación de la sociedad en su conjunto en los quehaceres de la Administración Pública. El orden social y sus múltiples componentes, tales como el bienestar común, la seguridad interior, el progreso individual y colectivo, la equidad social y la defensa exterior, son objetivos definitorios de los gobiernos.

El cambio estructural en las instituciones políticas y en las administraciones públicas constituye el proceso por el cual los gobiernos reorientan sus objetivos y reorganizan sus estructuras mediante reformas administrativas, sus procesos de producción institucional, sus sistemas organizativos y sus tecnologías de gestión para hacer frente de un modo diferente a las transformaciones cualitativas del entorno, nuevas demandas o crisis sistémicas.

Según Guillermo F. F. Schweinheim “el proceso por el cual se introducen cambios estructurales más o menos incrementales o fundamentales en las instituciones políticas y administrativas tiene por finalidad adaptar las funciones de representación de intereses, procesamiento de las demandas, extracción de recursos y conversión en decisiones y productos públicos. El cambio estructural es necesario, cuando, de otro modo, no podrían satisfacerse las demandas y resolverse los desafíos y cuestiones de agenda” (1998). La administración pública es una disciplina que está sufriendo grandes cambios debido a los constantes desarrollos en la tecnología, las exigencias de sus clientes, la competencia con otros proveedores de servicios, las transformaciones en la sociedad organizacional y los efectos de la globalización mundial.

El administrador público moderno necesita entender el descubrimiento científico e incorporarlo en la toma de decisiones que es una función primordial del administrador. Esto

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

es cierto si la responsabilidad del administrador público es financiera, de producción, de recursos humanos o de mercadotecnia y es válida sin considerar el nivel del administrador.

Se necesita tener información durante la toma de decisiones para no equivocarse en la elección de las alternativas. Así como también se requiere la información después de la toma de decisión para controlar el resultado de decisión, evaluar y controlar el proceso y asegurar la efectividad de la decisión. Los procesos de evaluación de programas y análisis de política pública requieren de investigaciones rigurosas, usando las más actualizadas técnicas de investigación social.

Para la socióloga argentina Evangelina Pérez Aramburu, existe un parte aguas en el estudio de la Administración Pública, al señalar que a partir de la “Segunda Guerra Mundial, la concepción sobre el rol que debía desempeñar el Estado mostró un quiebre con respecto a la primer mitad del siglo XX. El estado adquirió la posición de principal protagonista para la resolución de los problemas que afectaban a la sociedad en su conjunto. El Estado protagonizó en términos generales el rol de un ‘gigante garantizador’ de las necesidades sociales de los ciudadanos” (Pérez, 2011, p. 10). Esta visión resulta interesante, ya que se sitúa en una coyuntura donde la figura del Estado adquiere una importancia fundamental en el desarrollo de las naciones, creándose, como lo señala la investigadora social, un Estado benefactor que viene a dividir al mundo entre las sociedades capitalistas y las sociedades socialistas, cuya tendencia definía la protección de la sociedad al amparo del bienestar social, base fundamental que viene a transformar a los países, al grado de categorizarlos como países desarrollados, en vías de desarrollo, y la tercera clasificación, como países pobres. A la par, los gobiernos y su administración pública tuvieron que adecuarse a nuevas estructuras organizacionales, pasando de administraciones tradicionales, en organizaciones con tecnología y sistemas de operación que garantizaran su posicionamiento en el mercado internacional.

Tal y como lo señala David Easton en su Teoría del Sistema Político, en el año de 1993, la evolución de las distintas variables trajo como consecuencia el surgimiento de nuevas circunstancias de grupos de interés, grupos de presión y grupos sociales que presentaban un desafío a la forma de gobierno de cada país.

La creciente apertura de la economía (remitente al concepto de globalización) confirió una especial importancia a la competitividad, poniendo en relieve la interdependencia de los sectores público y privado (supuesto relacionado con la concepción que se tenga acerca de cuál debería ser el rol del Estado y cómo debe realizar sus productos y ofrecer sus servicios).

Los ciudadanos plantean exigencias más complejas y al mismo tiempo resulta cuestionada la *capacidad de los gobiernos* para afrontar los persistentes problemas sociales. La acción



gubernamental se desarrolla en un entorno marcado por muchas turbulencias e incertidumbre en el actual contexto de fuerte integración financiera.

En este contexto, las estructuras político-administrativas y las fórmulas de gestión tradicionales devinieron cada vez más obsoletas para resolver las demandas sociales actuales. La necesidad de cambios para preservar la misma capacidad de gobernar y de prestar servicios se tornó en un problema a resolver al momento de considerar la gobernabilidad y los sistemas democráticos de gobierno. De ahí la necesidad de reconsiderar las razones que tienen los gobiernos para intervenir, de encontrar nuevos estímulos, de reforzar los mecanismos de decisión y de reevaluar la relación coste eficacia en el sector público.

Partiendo de las investigaciones de Max Weber, así como su teoría sobre la burocracia, la evolución de la administración pública tuvo un proceso reformador sobre el papel de los servidores públicos, término que, en años posteriores, los estudiosos de dicha disciplina denominaron como los “Gerentes Públicos”.

Este concepto, instalado hoy de esta manera (peyorativamente) en el sentido común de las personas, fue pensado por Max Weber como el “súmmum” de una organización eficiente. Weber, al señalar que “la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad *técnica* sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial, honorífico o auxiliar”, (2000).

Por otra parte, Weber identificó a través de su obra denominada: ¿Qué es la Burocracia?, misma que fue publicada en el año 2000 las siguientes normas básicas fundamentales al analizar la burocracia, considerada como la forma típica de dominación racional legal en el Estado moderno:

- “1) El funcionario público está organizado como una jerarquía de mandos;
- 2) Los funcionarios públicos son remunerados mediante un sueldo y no reciben gratificaciones por servicios;
- 3) La autoridad de los funcionarios públicos proviene de su cargo y está determinada por éste;
- 4) El nombramiento de los funcionarios públicos responde a méritos probados, no a recomendaciones;



- 5) Las decisiones se toman de acuerdo con unas reglas estrictas preestablecidas y;
- 6) Las burocracias actúan mediante la aptitud técnica y mantienen un registro de sus actuaciones”.

Como podrá denotarse, los principios de la burocracia para Max Weber vinieron a constituir, para el Estado moderno, conceptos tales como: la especialización y el ingreso al servicio público mediante mecanismos que permitan integrar candidatos idóneos para los puestos públicos, surgiendo con ello, sobre todo en los países europeos, el Servicio Civil de Carrera, y para México, años después, el Servicio Profesional de Carrera; sin embargo, una prueba palpable de que la política y la administración difícilmente pueden separarse, lo constituye estos programas innovadores, ya que a pesar de sus objetivos y metas por cumplir, siempre han sucumbido ante la sombra de la corrupción, el compromiso y el pago de favores. De ahí la necesidad de implementar nuevas reformas tendientes a garantizar que la Administración Pública se encuentre en manos de personal especializado y capacitado para sus funciones, mas no así de compromisos que traen como consecuencia ineficiencia e ineficacia en el proceso de la Administración Pública.

Los motivos de las reformas implementadas, o con la intención de implementarlas en las últimas décadas, responden a una serie de factores que pueden conjugarse o no para la determinación de realizarlas o no. Los factores que señala Jean Claude Paye, como esenciales para el diseño y aplicación de las mismas, son los siguientes:

- a) El desarrollo de un mercado mundial que ha puesto de relieve la incidencia de las actividades públicas sobre la competitividad nacional.
- b) La impresión de que la productividad en el sector público era inferior a la del sector privado.
- c) La limitación del crecimiento futuro del sector público debido al déficit presupuestario y a la importancia de la deuda pública.
- d) Una menor esperanza en la capacidad del poder público para resolver los problemas económicos y sociales mediante las recetas tradicionales.
- e) Las exigencias de los ciudadanos de una mejor atención y de un incremento de las posibilidades de elección y de la calidad de los servicios.

Al hablar del enfoque moderno de la Administración Pública o también llamada Nueva Gerencia Pública, es necesario señalar que, gracias a un contexto de situaciones de crisis que se sumaron al deseo popular de cambio en las estructuras tradicionales, se cosecharon nuevas y distintas formas de ver a la Administración Pública.



De modo que la ineficiencia del aparato burocrático, ante la rendición de cuentas de corte económico y político principalmente, evidenció el deterioro del desempeño macroeconómico estatal, todo ello sumado a la difícil situación que atravesaba el Estado de bienestar, suscitaron la aparición de propuestas que abogan por un rol y tamaño mínimos del Estado, el cual pudiese acoger modos de gestión propios del sector privado y a la vez ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza.

El incremento de las funciones asumidas por el Estado y la complejidad, así como la tecnificación de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos, pusieron de manifiesto ciertas necesidades tecnológicas que trascendía el marco de la burocracia y la rutina administrativa (Olías de Lima, 2001, p. 5).

En síntesis, se observa cómo desde la esfera de la política se criticaba al Estado, señalándole su incapacidad en la labor de superar la pobreza y las inequidades sociales, así como en la generación de libertades económicas que favorezcan las transacciones de los mercados y las empresas. A esto se suma el descontento de la ciudadanía ante la baja calidad de los servicios prestados por el aparato gubernamental y los crecientes costes internos de mantener un modelo de Estado cada vez más complejo y saturado.

Por lo anterior, se afirma que son las situaciones caracterizadas por la crisis política, recesión económica e inequidad social las que más presionan para construir un nuevo paradigma que oriente a la administración en los asuntos públicos, y tratan de evidenciar la necesidad de ver, leer y comprender el mundo y sus realidades cada vez más complejas y exigentes de manera diferente; tres ejemplos claros de cómo este particular contexto conlleva al surgimiento de reformas estatales que procuran un actuar más eficiente y efectivo del mismo Estado, se dieron en Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia.

En Nueva Zelanda, los ejes del cambio fueron la separación entre la formulación de políticas y la ejecución de programas, y el rol de las agencias controladoras que evaluaban si las agencias ejecutoras habían cumplido o no sus objetivos, algo parecido a las actividades realizadas por la Secretaría de la Función Pública, en nuestro país, así como las contralorías internas de cada dependencia o entidad gubernamental, claro que con auditorías sin compromisos políticos y con honestidad y transparencia.

En Gran Bretaña, el énfasis estuvo puesto, por un lado, en la reducción del servicio civil y la privatización, y por el otro en el cambio de las cadenas de responsabilización, reforzando sobre todo las instancias intermedias. A lo que los administradores llamaron la nueva administración pública horizontal y la responsabilidad de los Gerentes Públicos ante la Gestión Pública de su actuar.



Para el caso de Australia, el interés principal fue la reforma financiera y la modificación de los patrones de gastos administrativos, dotando de mayor flexibilidad al uso de los recursos adquiridos.

Con la presencia de lo que se conoció como la Gerencia Pública, aun así no fue suficiente para alcanzar su objetivo de aminorar las falencias del sistema que funcionaba bajo las lógicas del enfoque clásico de la administración. Por tanto, y en respuesta a lo anterior, aparece el enfoque moderno o comúnmente llamado Nueva Gerencia Pública (NGP), término que fue usado por primera vez por Christopher Hood en 1991, en su trabajo titulado *A Public Management For All The Seasons* y que significa la adopción de los principios fundamentales de la administración de empresas por el sector público, sustentados en la responsabilización, la flexibilidad, la separación entre servicio y control, y la orientación al ciudadano.

La Nueva Gerencia Pública también se puede definir como: “una alternativa tanto a la gestión tradicional como a la gestión Pública. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados” (Oliás de Lima, 2001, p. 8).

Con la presencia de un enfoque moderno o Nueva Gerencia Pública, las estructuras del enfoque clásico requieren una cierta innovación, sustentadas en los siguientes aspectos:

1. Se encuentra la Internet que crea una nueva noción de tiempo y espacio, inmediato e irrestricto respectivamente, en los que el uso de estructuras tradicionales pareciese obsoleto.
2. La globalización (impulsada por la Internet) y que agrupa cuatro procesos que influyen altamente en cómo se administra el mundo moderno:
  - a) Hay amplia movilidad de capital, personas e ideas en todo el mundo.
  - b) Se presenta simultaneidad en el consumo de bienes y servicios.
  - c) Aumento en la competencia entre los prestadores de servicios dados los procesos de privatización.
  - d) Pluralismo que conduce a la descentralización.

Así, el Estado pierde su autoridad como agente cohesivo de una sociedad y como reproductor de dinámicas sociales, frente a nuevas y distintas fuerzas transnacionales que se entrometen en los procesos relacionados con el control de los mercados y de formación de opinión pública.

La Nueva Gerencia Pública presenta alternativas que buscan complementar los principios fundamentales ya formulados por los clásicos, en pos de que la Administración Pública

realice una mejor tarea. Estas nuevas propuestas de acción se pueden analizar desde lo que se denomina como:

- a) La Reestructuración, que está encaminada a eliminar todo aquello que resulta inútil en una organización y, por lo mismo, entorpece el suministro de servicios dirigidos a satisfacer las demandas de los ciudadanos.
- b) La Reingeniería, la cual busca que las reformas se implanten en un “lienzo en blanco”, es decir, que no se intenten acomodar soluciones parciales a problemas ya dados, sino que se dé una real reorganización; además propende por el máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías, que debiesen constituir parte central de las operaciones de la organización, y por la reducción del ciclo productivo y de los costos.
- c) La Reinención, que se refiere a crear, dentro de la propia Administración Pública, una cultura de espíritu empresarial, que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público, sin que esto lleve a desviar los fines del servicio público, como lo es el bienestar social.
- d) La Realineación, que no es otra cosa que la implementación de la estrategia de reinención, procurando el cambio hacia el interior de la organización, mediante el alineamiento de las estructuras administrativas y de responsabilidad con las estrategias de mercado y de suministros de servicios.
- e) La Reconceptualización, que propone la aceleración del ciclo de retroalimentación a favor de un aprendizaje más ágil y una adaptación más pronta de las organizaciones al contexto y las demandas que de él provienen.

La estrategia de la Nueva Gerencia Pública debe acompañarse de acciones de privatización y la descentralización del propio gobierno, buscando que las organizaciones sean más pequeñas y mejor adaptadas al entorno, verdaderamente distintas a las de enorme tamaño y rigidez que propone el enfoque clásico. Tal propuesta surge de la clara necesidad de acercar dichas organizaciones al cliente/ciudadano y aproximarlas a sus aspiraciones; igualmente, se requiere de circuitos decisorios y comunicativos más cortos y ágiles que respondan con prontitud a las demandas constantes del sistema.

Otra propuesta de la Nueva Gerencia Pública argumenta que las organizaciones se deben estructurar en torno a la lógica del ciudadano-cliente, bajo la cual el cliente no es alguien sobre el que se ejerza autoridad, sino alguien al que se debe servir. Por lo mismo, el ciudadano abandona su status de receptor y se convierte en un actor, dotado de relevancia y poder respecto de los procesos de toma de decisión sobre la provisión de los servicios de los cuales es usuario permanente, sin olvidar el empoderamiento que la propia

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública

Constitución Política le otorga a través del Derecho a la Información y la transparencia de las acciones de gobierno, como parte esencial en lo que hoy en día se denomina como el “Buen Gobierno”.

Es también muy importante señalar que para los administradores modernos, una de las grandes preocupaciones respecto de la Administración Pública son sus resultados y la medición de los mismos. Esto es tal vez uno de los puntos de divergencia más claros existente entre uno y otro modelo, además de los ya explicados. De igual manera, los pensadores de la Nueva Gerencia Pública ponen en evidencia cómo el control jerarquizado del comportamiento de los trabajadores entorpece reacciones que debiesen ser inmediatas dados los cambios constantes del contexto, las peticiones persistentes de los clientes, entre otros.

Siendo éstas las propuestas más destacadas dentro de lo que abandera la Nueva Gerencia Pública, es necesario ahora reconocer que este nuevo estado de cosas, caracterizado por contratación externa, privatización y sistemas de agencias, entre otros, suscita algunos problemas transversales clave referidos a las relaciones en el interior del Estado, pero que también van más allá, en la medida en que las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad se encuentran involucradas.

Para México, el camino de la modernización de su Administración Pública queda sustentado en la definición del Plan Nacional de Desarrollo, el cual contempla, dentro de sus acciones, la incursión de planes transversales que permitirán contar con un aparato burocrático más ágil y oportuno a las demandas de la ciudadanía.

Temas como son la transparencia, el combate a la corrupción y las tecnologías de la información, son nuevas formas de participación ciudadana, de la cual resulta imprescindible para su cabal cumplimiento.

Hoy por hoy surge el Programa de un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), el cual busca contar con un gobierno orientado a resultados, eficiente, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, que optimice el uso de los recursos públicos, y que utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

La Administración Pública en México debe dar seguimiento al programa de mediano plazo para promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública de la Administración Pública Federal, a través de acciones que modernicen y mejoren la prestación de los servicios públicos, promuevan la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades, y reduzcan gastos.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) tiene como propósito instrumentar la visión del Gobierno de la República (Secretaría de la Función Pública, 2012), mediante:

- a) Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- b) Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.
- c) Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados.

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) tiene como objetivos (Secretaría de la Función Pública, 2012) los siguientes:

1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF. Hace referencia al fortalecimiento de la rendición de cuentas, con acciones que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y reutilizarlos, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.
2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado. Lograr que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público.
3. Optimizar el uso de los recursos en la APF. Incluye estrategias y líneas de acción la racionalización de los recursos, y destinar los ahorros generados a fortalecer los programas prioritarios de la APF.
4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF. Consiste en transformar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la APF, a través de la mejora en la prestación de bienes y servicios a la población, el incremento en la eficiencia de su operación mediante la simplificación de sus procesos y normas; el mejor aprovechamiento de los recursos, la eficiencia de los procesos vinculados a las contrataciones que realiza el Estado; así como el incremento en el desempeño de los servidores públicos.

5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Mediante el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación, impulsar un gobierno centrado en valores democráticos que contribuyan a construir una nueva relación entre la sociedad y el Estado centrada en el individuo y en su experiencia como usuario de los servicios públicos, con la finalidad de alcanzar los objetivos de las Metas Nacionales.

### Cierre de la Unidad

El ejercicio profesional en materia de políticas y proyectos sociales comprende la necesidad de entender la función del Estado en una sociedad, su origen y la justificación de su existencia a través del devenir histórico de la evolución de la humanidad. Resulta interesante, para los estudiosos sobre estos temas, identificar las diferentes concepciones del Estado, desde sus orígenes religiosos hasta el Estado moderno, para constituirse en un ente capaz de mantener el orden y equilibrio social para alcanzar el bienestar y el desarrollo social.

Hablar del Estado es imaginar a un ente con personalidad propia y capaz de conducir a la nación mediante el ejercicio de un poder coercitivo para sancionar aquellas conductas que vayan en contra de la sociedad y las instituciones para salvaguardar el beneficio colectivo y el desarrollo de la misma.

El hombre ha logrado constituirse como un ser social, capaz de sacrificar su libertad personal para entregarse, a través de un pacto, a las condiciones que establezca la colectividad de la cual formará parte, asumiendo que sus propósitos personales pasan a formar parte de un interés colectivo, el cual garantizará su sobrevivencia y el desarrollo personal, familiar y de la propia comunidad.

El pacto social, cuyo origen fue señalado por las teorías contractualistas, se reflejará a través de la formación de un poder constituido, es decir, dicho poder quedará plasmado en un documento por escrito, el cual regirá los destinos de la sociedad. Este documento surge a su vez de un poder constituyente que se le conoce como la Constitución Política de los Estados, la cual va a dar el carácter legal y legítimo del Estado, la soberanía de la sociedad y sobre todo las garantías individuales que habrán de establecer la relación entre dicho Estado y sus ciudadanos, en un acto de respeto mutuo, para alcanzar la tan añorada paz social.

La Constitución Política otorga al Estado la capacidad de gobernar en un territorio circunscrito, y cuyos ciudadanos que formen parte de éste quedarán bajo la soberanía de su gobierno. A su vez, el Estado, para el ejercicio de su función, deberá contar con tres

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal y como lo establece la Carta Magna, bajo el principio de equilibrio de poderes señalado por Montesquieu, de donde deriva la responsabilidad del Poder Ejecutivo de llevar a cabo las encomiendas que la sociedad demanda a través de su representación ante el Congreso de la Unión.

El Poder Ejecutivo en México se encuentra en manos del Presidente de la República, el cual, para su ejercicio, se vale de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, para conformar su estructura burocrática o brazo ejecutor de las decisiones de la nación, mejor conocida como la Administración Pública.

Señalar el concepto de administración implica marcar la diferencia entre la Administración Pública y la Administración Privada, ya que, si bien es cierto que ambas parten de los principios de la Administración General, así como de un proceso administrativo, éstas tienen un objetivo totalmente diferente. Por un lado, la Administración Privada, por donde se le quiera observar, siempre tendrá como propósito lograr mayores riquezas, como diría Carlos Marx, o mejor dicho, mayores ingresos con menores costos para su organización; por otra parte, la Administración Pública encamina su propósito hacia el bienestar social, sin que ello implique obtener ganancias, sin embargo, coincide con la Administración Privada en el sentido de racionalizar costos en la prestación de bienes y servicios a la comunidad, tema que más adelante se observará cuando se hable de la Gestión Pública y su símil con la Gestión Privada.

La administración en general, en la medida que las organizaciones o empresas de los países desarrollados y en proceso de desarrollo viene evolucionando, también se encuentra en pleno proceso de evolución, partiendo desde la Administración Científica de Frederick Taylor, hasta las escuelas modernas de Planeación Estratégica y hoy por hoy, la Gerencia Pública y Privada como innovadoras estrategias para eficientar a las organizaciones, ya sea públicas o privadas. De ahí que la Administración Pública retoma estas estrategias para llevarla al campo de lo público y obtener mayores beneficios que redunden en el beneficio colectivo, en el bienestar social, para alcanzar los niveles de desarrollo social.



### Para saber más

La revisión de los siguientes recursos es opcional, pero recomendable para complementar y enriquecer tu aprendizaje.

#### 1. La evolución de la Administración Pública en México.

Para ampliar tu perspectiva sobre el significado de la Administración Pública en México se te invita a que leas la información disponible en los siguientes sitios web:

Aguilar, T. (septiembre-diciembre 1973). Grupos de presión, burocracia y desarrollo, *Revista de Administración Pública*, 26, p. 15.

Castelazo, J. (2010). *Administración Pública: una visión de Estado*. (Segunda edición). México: Instituto Nacional de Administración Pública A. C., pp. 271-285. Recuperado de <https://mgp2015.files.wordpress.com/2015/01/administracion-publica-una-vision-de-estado-de-jose-r-castelazo-2007.pdf>

Guerrero, O. (1989). *La Administración Pública con el Estado en actividad. El Estado y la Administración Pública en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 39-51. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1827/5.pdf>

#### 2. El factor humano en las organizaciones del Estado como eje fundamental para su profesionalización.

El Estado, gobierno y la Administración Pública son instituciones creadas por el hombre para su trascendencia, por ello es importante que analices las siguientes lecturas que apoyarán tu visión respecto del papel del servidor público en la burocracia del Estado.

Quijano, M. (enero-abril 2014). Presente y futuro de la profesionalización del gobierno en México. *Revista de Administración Pública*, 133, XLIX (1), p. 125. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19817/17785>

White, D.L. (1964). *Servicio Profesional del Estado. Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México: Compañía General de Ediciones, pp. 337–351.



### 3. La visión de un Estado moderno desde su planeación estratégica.

La siguiente lectura te brindará las bases de la estrategia gubernamental, pasando de una administración tradicional a la Gestión Pública como herramienta administrativa de un Gobierno moderno y cercano.

Uvalle, R. (septiembre-diciembre 2013). Enfoque del Gobierno Cercano y Moderno en el ámbito del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. *Revista de Administración Pública*, 132, XLVIII(3), p. 15. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap132.pdf>

La revisión de los siguientes recursos es opcional pero recomendable para complementar y enriquecer tu aprendizaje.

### 4. Desafíos de la Nueva Gestión Pública. Por un gobierno con resultados.

En el siguiente material bibliográfico puedes encontrar información y una perspectiva que puede enriquecer tu punto de vista en la relación a la Gerencia Pública y el Estado.

Cepeda, S. *¿Qué es la Gerencia Pública?* Universidad del Valle de México.

Pardo, M. C. (2004). La nueva gestión pública y el buen gobierno. En: Gobierno de Nuevo León. *Desafíos de la nueva gestión pública por un gobierno con resultados*. Coordinación de Innovación y Competitividad Gubernamental. México, p. 61.

Gore, A. (1995). *Un gobierno más efectivo y menos costoso*. México: EDAMEX. Recuperado de <http://www.inep.org/biblioteca/74-un-gobierno-mas-efectivo-y-menos-costoso-al-gore>

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



### Fuentes de consulta

Américo, (2005). *Demothecracia*. Tomo I. Política Esotérica. México: Editorial Libros Américo.

Bobbio, N. (2003). *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Ensayo Política.

Castelazo, J. (2010). *Administración Pública: una visión de Estado*. (Segunda edición). México: Instituto Nacional de Administración Pública A. C. Recuperado de <https://mgp2015.files.wordpress.com/2015/01/administracion-publica-una-vision-de-estado-de-jose-r-castelazo-2007.pdf>

Cerroni, U. (1999). *Política: métodos, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México: Siglo XXI, Editores.

Easton, D. (1965). *Esquema para el Análisis Político. Enfoques sobre Teoría Política*. Editorial Amorroutú.

Guerrero, O. (1985). *Introducción a la Administración Pública*. Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, UNAM.

Jellinek, G. (1997). *Teoría General del Estado*. México: Editorial Pedagógica Iberoamericana.

Maquiavelo, N. (1513). *El Príncipe*.

Muñoz, P. (1997). *Introducción a la Administración Pública*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

Olías de Lima, B. (2010). *La Nueva Gestión Pública*. México: Prentice Hall.

Pérez, E. (2011). *La Administración Pública en el Estado Moderno: Enfoques Teóricos para el Análisis de la Administración Pública*. Tesis para la obtención de Grado. Universidad Nacional de la Plata.

Plasencia, A. (1994). *Gerencia Pública*. México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Uvalle, R. (enero-marzo 1991). *Gerencia Pública*. En *Revista del Instituto de Administración del Estado de México, A.C.*, No. 9, p. 205.

# Administración pública

## Unidad 1. La Administración Pública



Secretaría de la Función Pública (2012). *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)*: Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/programa-para-un-gobierno-cercano-y-moderno-pgcm>

Schweinheim, G. F. F., (1998). Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización? En *Nueva Época- Revista de Investigaciones del INAP*. Argentina.

### Fuente complementaria

Acosta, M. (1981). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa.

Cepeda, S. *¿Qué es la Gerencia Pública?* Universidad del Valle de México. Recuperado de

Surdez, E. G. y Aguilar, N. (2011). Gestión estratégica en el sector público y en el sector privado: diferencias y similitudes. *Hitos de Ciencias Económico Administrativas*, año 17(47), pp. 39-46. Recuperado de <http://ri.ujat.mx/bitstream/20.500.12107/1896/1/-483-401-A.pdf>

WEBER, M. (2000). *¿Qué es la Burocracia?*, México: ediciones elaleph.com.