

# **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DE: ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD**

## **SUMARIO**

- 1.1. EL ESTADO**
- 1.2. EL GOBIERNO**
- 1.3. LA SOCIEDAD**
- 1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 1.5. REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **OBJETIVOS GENERALES**

- Describir el marco conceptual de los términos: Estado, Gobierno, Sociedad y Administración Pública.
- Identificar la estructura de los Poderes de la Unión y en particular la del Poder Ejecutivo.
- Ubicar la estructura orgánica y funciones básicas de la administración pública en México.
- Diferenciar y relacionar las doctrinas recientes que explican los vínculos entre Estado y los apremios que impone la reforma constante de la administración pública.
- Relacionar e identificar las líneas para el fortalecimiento de la administración pública como el conjunto de instituciones de servicio para la sociedad.

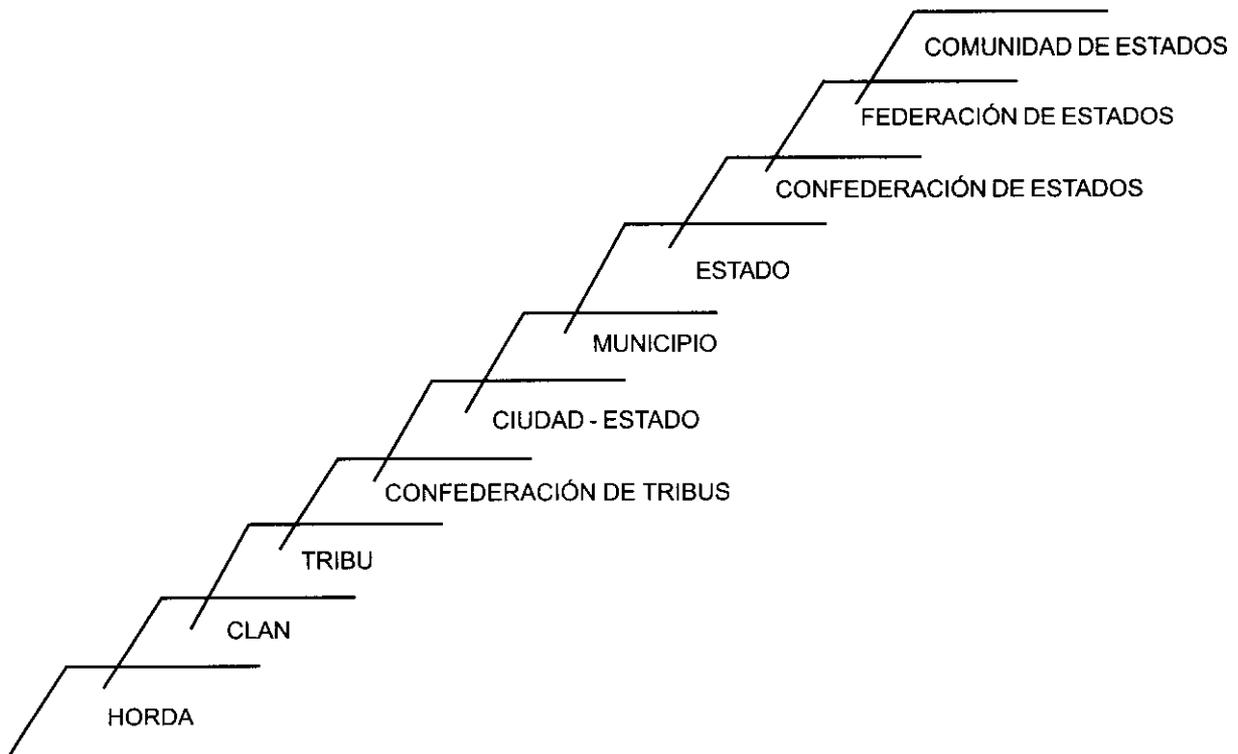
## 1.1. EL ESTADO

### 1.1.1. Origen

El devenir histórico del género humano evidencia cómo los individuos manifiestan en diversas formas sus tendencias a vivir en grupo, hasta constituir de manera gradual diferentes tipos de colectividades. El fin último expresado en la naturaleza gregaria del hombre es el impulso hacia la convivencia con otros de su misma especie, ya sea para defenderse o subsistir.

La convivencia es pues inherente a la condición humana y se pone de manifiesto desde la antigüedad en la formación de los colectivos primitivos, dentro de los cuales pueden mencionarse a: la familia, la horda, el clan, la tribu. Dichos colectivos conforman categorías de análisis sociológico y se consideran bajo este enfoque, colectividades pre-estatales.<sup>1</sup>

#### EVOLUCIÓN DE SOCIEDADES POLÍTICAS <sup>2</sup>



<sup>1</sup> Uribe Villegas, Oscar. *Multiplicidad de las Acepciones de "Estado" de Acuerdo con Franz Oppenheimer*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, Seminario de Construcción Lingüo Natio Estatal, 1998. p. 6

<sup>2</sup> Pontífes Martínez, Arturo. *Apuntes para el Diplomado el Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano*. México, 2001. p. 16

La evolución histórica del concepto Estado tiene como base y fundamento un amplio número de enfoques teóricos y antecedentes epistemológicos (sistematización y ordenamiento del conocimiento inherente al ámbito metodológico de una disciplina). Estos factores llevan a considerar para su estudio, marcos de referencia de las sociedades humanas que se expresan en función de: modos, medios y relaciones sociales de producción.

En otros términos, se trata de identificar en la dinámica social la evolución del Estado-nación como elemento de análisis medular, en su carácter de modo de organización de la sociedad, fenómeno relativamente reciente en la historia de la humanidad.

En la perspectiva de algunos autores -apunta Ariel Francais- el análisis del concepto Estado implica considerar la evolución de la sociedad desde el punto de vista económico, es decir, a través de un proceso dialéctico de lucha de clases que va desde la comunidad primitiva (socialismo primitivo), hasta la sociedad comunista, pasando sucesivamente por la sociedad esclavista, la sociedad feudal, la sociedad capitalista y la sociedad socialista.

El enfoque de otros especialistas establece que el surgimiento del concepto Estado-nación puede situarse a raíz del Renacimiento, mientras que el término nación, a pesar de formarse paulatinamente a lo largo de la época contemporánea, sólo se consolida a finales del siglo XVIII. Así, el Estado-nación, propiamente dicho, surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su expresión máxima, en el curso del siglo XX.<sup>3</sup>

El Estado-nación se conformó en el transcurso de un proceso histórico que inicia en la alta Edad Media y que desembocó a mediados del siglo XX, en el modo de organización de la colectividad nacional, tal como se le identifica y conoce teóricamente en la actualidad.

El proceso histórico referido registra, en un apretado resumen, los siguientes hechos:

- La burguesía tomó el poder y se separó de la Corona, hecho evidente en las Provincias Unidas de Holanda en el siglo XVII o asimismo, en los Estados Unidos, luego de su Guerra de Independencia;
- Las fuerzas emergentes controlan la monarquía por la vía parlamentaria; y
- La sinergia social derriba el antiguo régimen, como es el caso en Inglaterra a partir del siglo XVII, o Francia, cuyo pueblo, mediante el estallido de la Revolución a finales del siglo XVIII, se orienta a sucesivas experiencias políticas para el nacimiento de un nuevo orden que comprende además los ámbitos socio-económicos.

---

<sup>3</sup> Francais, Ariel. *El Crepúsculo del Estado-Nación: una interpretación en el contexto de la globalización*. UNESCO, Gestión de las Transformaciones Sociales-MOST. Cuadernos de Debate, N° 47, 1998. p. 1

El devenir histórico registra y reconoce generalmente a Francia e Inglaterra como los países fundadores del capitalismo contemporáneo y del concepto moderno de Estado-nación. Fueron en sus territorios donde: se fracturó la sociedad feudal; se desarticuló el conjunto de organizaciones, instituciones y normas sociales de las monarquías absolutistas; y se constituyó un nuevo pacto social. Así, el Estado-nación -propriadamente dicho- surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su mayor nivel de expresión jurídica durante el siglo XX.<sup>4</sup>

El concepto Estado-nación como se advierte, tiene connotaciones y denotaciones amplias, y abarca en el acervo cotidiano cualquier modo de organización estatal. Sin embargo, es menester tener en cuenta que no todos los Estados en el siglo XXI, se corresponden puntual ni necesariamente en la categorización de Estado-nación, de donde se derivan algunos escollos para su respectivo análisis y clasificación.

En tal sentido, radica la importancia de precisar, en anticipo de contenidos que se explorarán más adelante en el capítulo, de qué manera y hasta dónde, a principios de siglo y milenio, es que el Estado-nación se encuentra sometido a un proceso de debilitamiento; además es necesario recordar los orígenes del concepto para comprender los procesos evolutivos en curso.<sup>5</sup>

En el proceso de evolución del Estado-nación se gestó de forma paralela la conformación del concepto *nación*, entendido como la colectividad forjada por la dinámica del momento histórico y orientada por las estructuras inherentes para compartir un pasado y futuro comunes, y que además, dicha comunidad nacional es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política.

La conformación del Estado-nación indujo progresivamente a la conciencia de que el orden político transcendía a dos ámbitos: el de las personas integrantes de la sociedad y el de los gobernantes. En un sentido más amplio: en el Estado moderno, no se puede ni debe confundir a las instituciones que lo conforman, con las personas que ocupan el poder ni soslayar el hecho de que, el Estado asume un conjunto de funciones en beneficio de la colectividad.

### 1.1.2. Concepto de Estado

La palabra Estado proviene del vocablo latino *status*, término con el que se designaba al conjunto de derechos y obligaciones que tenía una persona, respecto de ella misma, su familia y la ciudad.

---

<sup>4</sup> Op. cit. p. 2

<sup>5</sup> Op. cit. p. 2

El Estado generalmente se define como la sociedad civil jurídica y políticamente organizada. En la concepción de -Hans Kelsen- uno de los teóricos más lúcidos en el tema, el Estado tiene como elementos constitutivos esenciales el poder público, el territorio y el pueblo.<sup>6</sup>

En virtud de lo anterior el concepto Estado, suele usarse en ocasiones como sinónimo de sus componentes o se le confunde con los términos nación o país. Cabe destacar que cuando se alude al término “nación” se subraya uno de los elementos del Estado: la población, mientras que, cuando se hace referencia al vocablo “país”, se destaca el territorio.<sup>7</sup>

Es interesante recordar en cita de Aurora Arnaiz que en su acepción formal “el término Estado se integra por: una agrupación humana asentada sobre un territorio. Sobre esta agrupación impera un poder de mando, ya sea la fuerza, ya sea el derecho. El Estado presupone un territorio, sin él podrá haber nación pero no Estado. Implica también un gobierno (personas encargadas de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado). Y un orden jurídico interno que garantice las libertades individuales y sociales y limite a los gobernantes. Los grandes lineamientos de este Derecho están recogidos en las Constituciones o normas supremas de los Estados”.<sup>8</sup>

Otros autores refieren que el *Estado* es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio de poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; constituye una forma de dominación territorial; y también se le identifica como unidad soberana de acción y decisión, así como el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.<sup>9</sup>

En resumen, se puede considerar que el Estado es una población asentada en un territorio determinado, la cual está organizada políticamente bajo un gobierno.<sup>10</sup>

El análisis del concepto Estado conduce necesariamente a su relación con el poder como posibilidad de imponer la voluntad de dicho Estado dentro de una relación social, es decir, siempre que exista un fin legítimo que cumplir debe contarse con la capacidad necesaria para ejecutarlo. Por ello el poder público puede concebirse como la capacidad o fuerza legítima que tiene el Estado para hacer cumplir sus decisiones y realizar sus fines.

---

<sup>6</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*. México. Porrúa. p.36

<sup>7</sup> Mas Araujo, Manuel. *La Política*. México. Porrúa, 1998, p. 23

<sup>8</sup> Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. México. Miguel Ángel Porrúa, 1997, ed. 3ª. p. 11.

<sup>9</sup> Carrillo Landeros, Ramiro. *Metodología y Administración*. México. Limusa, 1986, p. 112.

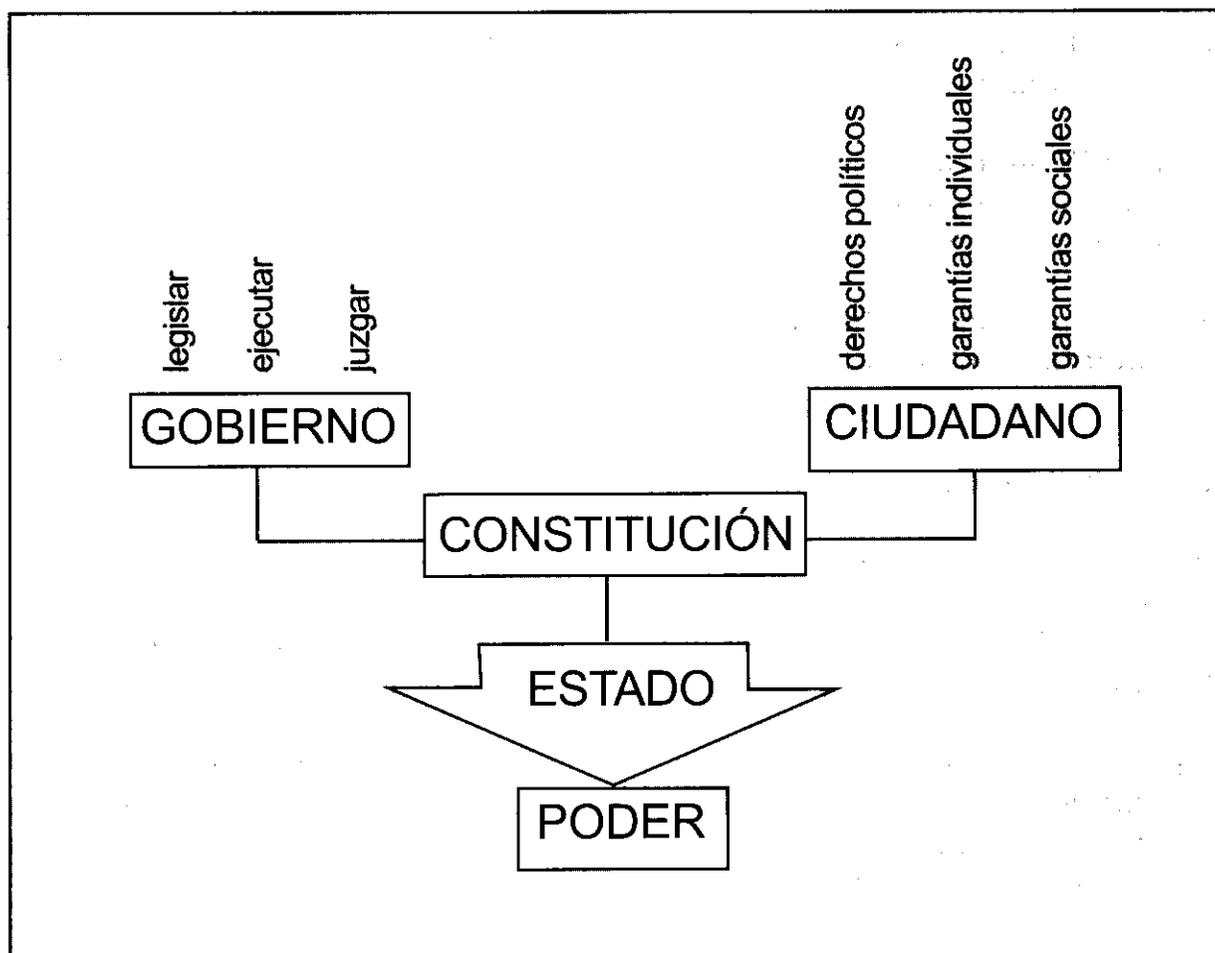
<sup>10</sup> Mas Araujo, op. cit. p. 23

En este sentido, una de las tesis centrales de Max Weber es: “el Estado tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza y es una condición intrínseca a todo Estado”.<sup>11</sup>

Abundando en lo anterior, el poder público constituye el poder por excelencia y está representado por el Estado. En su visión global, como manifestación del conjunto de voluntades de una sociedad, ya que ejerce su poderío o fuerza sobre el pueblo. Desde esta perspectiva el poder público es un poder soberano, en la medida en que no está sujeto a ningún otro poder.

El esquema que a continuación se presenta tiene como propósito identificar al poder público como basamento del Estado para el ejercicio del monopolio de la fuerza legítima en el marco de los límites que le impone el orden jurídico.

### ESTADO Y PODER<sup>12</sup>



<sup>11</sup> Weber, Max. *Estado y Sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 130

<sup>12</sup> Mas Araujo, op. cit. p. 24

### 1.1.3. Elementos del Estado

El concepto Estado, independientemente del significado que se le asigne en función del enfoque teórico que lo sustente, así como de las implicaciones que este mismo determine, tiene como elementos constitutivos los siguientes:

#### ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO

- **TERRITORIO** (espacio geográfico)
- **POBLACIÓN** (pueblo)
- **GOBIERNO** (poder público)

El Estado requiere de un territorio para realizar sus fines, es decir, necesita un lugar para que su población habite y desempeñe sus actividades, cumpliendo con las normas jurídicas establecidas. El territorio es el lugar en donde reside la población. Abarca, además de la superficie terrestre: el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, además comprende la plataforma continental.

La población se encuentra constituida por los habitantes de un país, incluso los extranjeros que se hallen de manera temporal. Así, la población es un conjunto de sujetos con obligaciones y derechos establecidos en la Constitución.

El Gobierno en un sentido amplio puede considerarse como el elemento ordenador y coactivo (detenta el poder público), ya que está dotado de un poder soberano a fin de hacer posible el cumplimiento de los fines del Estado.

### 1.1.4. Fines del Estado

En opinión de Uribe Villegas, para abordar los fines del Estado es importante identificar que éste en principio realiza dos funciones fundamentales: hacia fuera y hacia adentro. Hacia fuera el Estado tiene que defender fronteras (noción de territorialidad); y hacia adentro tiene que proteger derechos, es decir, la legitimación de un sistema de poderes<sup>13</sup>.

Los fines del Estado en este contexto son los mismos que tienden a justificar al poder: alcanzar mediante la suma y la organización de esfuerzos puestos bajo una sola y misma dirección, todo aquello que escapa a las voluntades personales dispersas y rebasa las finalidades estrictamente individuales.

<sup>13</sup> Uribe Villegas, op. cit. p.7

La convivencia humana y la organización social, sin duda, son factores que contribuyen a la defensa y mejoramiento de los individuos siempre que se orienten adecuadamente. Es una de las razones por las que el hombre como individuo se aviene a obedecer al Estado, ya que sólo en el Estado y por medio del él, está en posibilidad de encontrar medios para defender sus intereses y promover su progreso.

La protección que ofrece el Estado al individuo, sin embargo, supone el respeto a sus derechos fundamentales como persona, es decir bajo el amparo de un Estado de Derecho, en donde el imperio de la Ley se universaliza y se antepone a cualquier interés particular a fin de garantizar la convivencia humana.

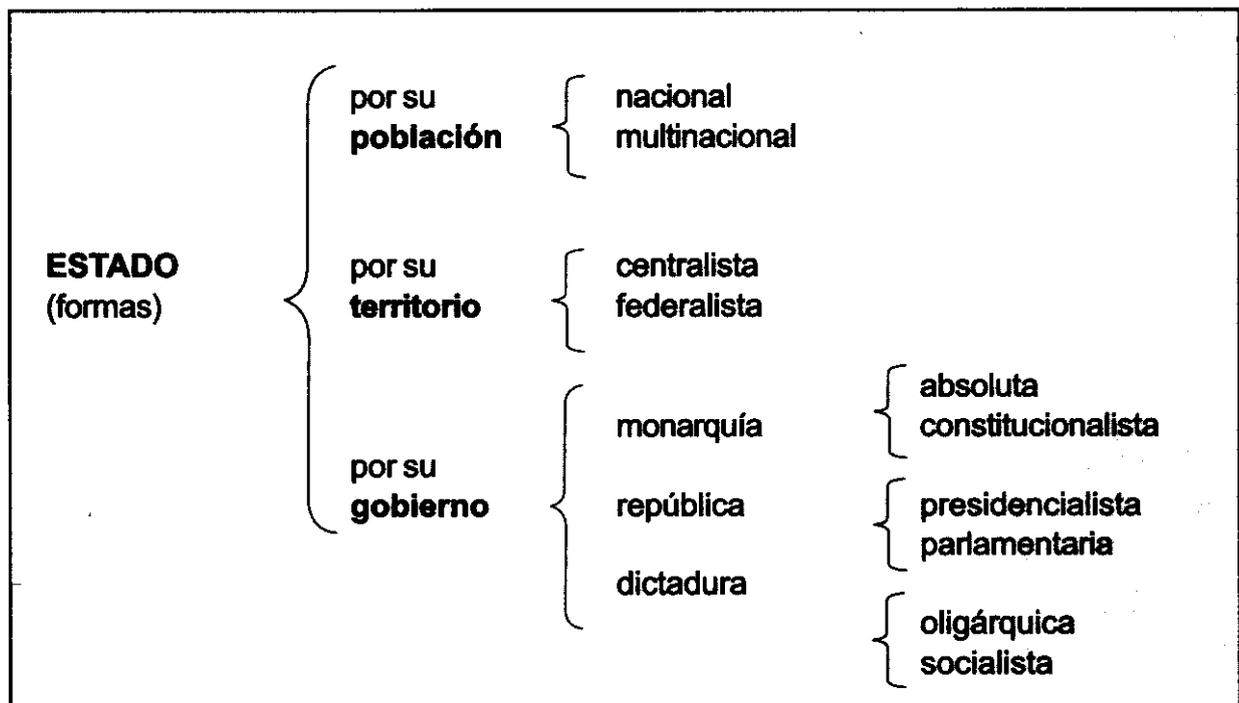
## 1.2. EL GOBIERNO

### 1.2.1. Contrastación entre Estado y gobierno

El análisis del Estado -puntualiza González Uribe- requiere de la indispensable precisión relacionada con formas de Estado y formas de gobierno. En la antigüedad, se llegó a confundir Estado y gobierno, pues entonces se consideraba que la persona o la institución gobernante era la parte más importante del *Estado*. Así se aludió a formas de gobierno como sinónimo de formas de organización de la comunidad política entera. Pero cuando en los tiempos modernos la técnica jurídica fue introduciendo los matices y distinciones correspondientes, se llegó a separar claramente al Estado del gobierno.<sup>14</sup>

En consecuencia, referirse a la forma de Estado es atender principalmente a la estructura del poder del cual el Estado es el titular y a su distribución espacial. En tanto que referirse a forma de gobierno, concierne a la manera en que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes.

#### FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO<sup>15</sup>



<sup>14</sup> González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México. Porrúa, 1998, 12ª ed. p. 394.

<sup>15</sup> Mas Araujo, op. cit. p. 23.

En el diagrama planteado se muestra una síntesis de las formas que corresponden a los conceptos Estado y gobierno. Si se identifica a su población, es posible identificar dos tipos de Estado: el nacional y el multinacional.

Algunos ejemplos resultan de utilidad para dar mayor alcance a lo expuesto. Así, los Estados nacionales se identifican con una sola nación a la que corresponde una única cultura; hecho que se presenta en el caso de Francia y en el de Italia. Por otra parte, los Estados multinacionales agrupan a distintas naciones, cada una de las cuales tiene su propia cultura, como sucede en países tales como: Suiza, Canadá, Yugoslavia y la extinta Unión Soviética.<sup>16</sup>

En el recuadro se puede advertir también que en el territorio sobre el cual se ejerce el poder del Estado, se distinguen los: estados centralistas y estados federalistas.

Los estados centralistas son aquellos que tienen un solo Poder supremo, como ocurre en los casos de España y Francia. Los Estados federalistas comparten poderes locales supremos en su jurisdicción interna, con poderes federales también de la misma naturaleza, pero sólo en lo que se refiere a la federación o reunión de Estados.

Los Estados federales adoptan generalmente dicho sistema por abarcar territorios muy extensos, difíciles de gobernar con un solo poder y una sola administración, o bien porque han surgido históricamente cuando varios Estados de orígenes diversos se han unido para fortalecerse mutuamente y realizar, en conjunto, un proyecto político común. Como ejemplo de éstos, los Estados Unidos de América, México y Australia.

Si por otra parte, se consideran sus formas de gobierno, los estados pueden constituirse en: monarquías, repúblicas o dictaduras. En las monarquías el Estado está representado por un rey, que pertenece a una casa o familia reinante cuyos miembros se suceden en el poder. Esa es la situación de países como: España, Inglaterra, Holanda, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Japón y Jordania.

En las repúblicas el Estado está representado por un Presidente, quien es elegido por sus conciudadanos para desempeñar ese cargo y para un período determinado. Ejemplos: México, Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Italia, Francia, entre otros.

En las dictaduras el Estado está representado por un dictador, que ha llegado al poder por la fuerza de las armas y que se mantiene en él indefinidamente. En su momento se tienen ejemplos muy ilustrativos: Libia e Irak, entre otros.

---

<sup>16</sup>Mas Araujo, op. cit. p. 23.

Los Estados se organizan generalmente en función de una Constitución Política que formula un Parlamento o un Congreso e incluso por el propio Jefe de Estado. Un Estado se caracteriza como democrático cuando la Constitución Política es obra de los representantes que han elegido los ciudadanos. En cambio, al Estado se le califica de totalitario cuando esa Ley fundamental o Constitución es producto del acto de un solo hombre o una junta que no ha consultado el parecer de los gobernados ni mucho menos ha acreditado el consenso para asignarle legitimidad.

Al margen de la forma de Estado que adopte la sociedad como organización política, puede afirmarse que el Estado moderno exige la aplicación de controles jurídicos y políticos, así como la acotación del poder público, es decir, el principio de legalidad que dicta que el poder público representado en el gobierno únicamente puede hacer aquello que le permiten expresamente la Ley y sus disposiciones reglamentarias.

### **1.2.2. El gobierno**

En cuanto al concepto gobierno, Carrillo Landeros apunta que: “el gobierno es el Estado en acción y constituye el dispositivo de dominación que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno como forma de dirección y organización de las acciones a cargo del Estado tiene la responsabilidad de realizar funciones de índole política (manejo, conservación y consolidación del poder) y de naturaleza administrativa (captación de recursos, dotación de servicios, preservación del orden).<sup>17</sup>

Desde esta perspectiva el gobierno es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como aparato a través del cual el Estado ejerce su poder de dominación sobre la sociedad y, asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones.

El gobierno conduce los designios de la sociedad civil y conoce también de sus demandas; asimila la problemática de la comunidad y se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. Éste ejerce el poder en la medida que sus instituciones intervienen en la vida de la sociedad. La mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a vincular dos instancias: sociedad y Estado.

En los esquemas del punto anterior se advirtió cómo el gobierno es un elemento del Estado. Su función consiste en buscar el bien público (temporal). En otras palabras, el Estado es

---

<sup>17</sup> Carrillo Landeros, op. cit. p.115

unidad y totalidad, es titular de la soberanía en tanto que el gobierno es el conjunto de órganos estatales a los que está confiado el ejercicio de esa misma soberanía. No cabe duda que estos órganos encargados de traducir en acto la potestad soberana del Estado ocupan el lugar más importante, son el vértice y la culminación de la pirámide estatal; pero no se identifican pura y plenamente con el Estado. Éste es algo más: un pueblo en su marco geográfico, que activa y conscientemente participa en la vida de la comunidad política a la vez que moldea, modifica y controla al propio poder. Existen en el Estado: hombres, territorio, gobierno y fin; pero no exclusivamente gobierno.<sup>18</sup>

En función de los argumentos aportados, se considera que el poder supremo dentro de una sociedad organizada políticamente lo constituye el gobierno. Su responsabilidad es mantener el orden y la seguridad sociales; su única justificación, la de conducir a esa misma sociedad hacia el logro de fines comunes.

Por regla general el gobierno representa al Estado y actúa siempre en nombre y para beneficio de la sociedad. Sin embargo, hay casos en los que el gobierno y el Estado son entidades políticas diferentes. Ello sucede en Gran Bretaña (en donde hay un Jefe de Estado y un Primer Ministro en calidad de Jefe de Gobierno). El gobierno detenta el poder político supremo, reservándose al Jefe del Estado (la Reina, el Presidente) un papel puramente representativo.

En apretado resumen las dos funciones básicas de todo gobierno son: (1) conducir o mandar, y (2) servir a la comunidad. La función de conducir o mandar es estrictamente política; por su parte la de servir a la comunidad es función administrativa. Por ello se define a la administración pública como: un conjunto de servicios o apoyos que el poder político le proporciona a la convivencia social.<sup>19</sup>

Los actos o hechos políticos más importantes del gobierno (legislar, ejecutar, juzgar) se apoyan en los más importantes servicios administrativos que proporciona como las comunicaciones, la seguridad personal y de la propiedad, la salubridad pública, la asistencia social, el fomento económico, la educación pública, entre otros.

### 1.2.3. Forma de Estado y de gobierno en México

El Estado mexicano de acuerdo con la Constitución Política, se singulariza como una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Ibidem. p. 115

<sup>19</sup> Mas Araujo, op. cit. p.23

<sup>20</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 40. México.

El régimen de gobierno en el Estado mexicano es de carácter presidencial,<sup>21</sup> toda vez que cumple, entre otros, con los siguientes supuestos:

- ✓ Se reúnen en una sola persona, que es el Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- ✓ El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la administración pública federal, central y paraestatal y a los numerosos funcionarios de niveles superiores y medios.
- ✓ El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los secretarios dependientes del Titular del Poder Ejecutivo ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la administración pública federal, central y paraestatal.

#### 1.2.4. La división de poderes

El gobierno de la Federación se rige por el principio de división de poderes y está constituido así por los tres Poderes de la Unión, a saber:<sup>22</sup>

##### DIVISIÓN DE PODERES

- PODER EJECUTIVO
- PODER LEGISLATIVO
- PODER JUDICIAL

##### ➤ Poder Legislativo<sup>23</sup>

Se integra por un Congreso de la Unión que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la población nacional y la de Senadores que representa a las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal.

La competencia del Poder Legislativo se reconoce primordialmente en materia de iniciativa y formación de leyes. Además, el Congreso de la Unión tiene facultades para actuar en otras esferas importantes; de igual forma la Cámara de Diputados y la Cámara de

<sup>21</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 80.

<sup>22</sup> Para mayor amplitud sobre este tema, es recomendable se consulte la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en cualquiera de sus ediciones comentadas, toda vez que en su articulado se detallan las facultades y atribuciones de los Poderes de la Unión y su correspondiente ámbito de competencias.

<sup>23</sup> *Ibidem*. art. 50.

Senadores tienen facultades exclusivas otorgadas por la Constitución como referencia al equilibrio de Poderes.

➤ **Poder Ejecutivo** <sup>24</sup>

Reside en el Presidente de la República, quien es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las secretarías y departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República y por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

➤ **Poder Judicial** <sup>25</sup>

Se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal.

### RELACIÓN INDICATIVA DE LA DIVISIÓN DE PODERES

GOBIERNO FEDERAL		
PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL
<b>Congreso de la Unión</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Cámara de Senadores.</li> <li>● Cámara de Diputados.</li> </ul>	<b>Presidente de la República</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Administración Pública Centralizada.</li> <li>● Administración Pública Paraestatal.</li> </ul>	<b>Suprema Corte de Justicia de la Nación.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Consejo de la Judicatura Federal.</li> <li>● Tribunales Colegiados de Circuito.</li> <li>● Tribunales Unitarios de Circuito.</li> <li>● Juzgados de Distrito.</li> <li>● Tribunal Electoral de la Federación.</li> </ul>

### 1.2.5. Órdenes de gobierno

En párrafos anteriores se ha señalado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental.

<sup>24</sup> Ibidem. art. 80.

<sup>25</sup> Ibidem. art. 94.

El Estado mexicano se organiza bajo un sistema federal, en donde coexisten dos ámbitos de soberanía: La de la Federación y la de los estados constitutivos de ésta. Así mismo, existen diferentes potestades o competencias jurisdiccionales, establecidas en la Constitución Política, que se denominan órdenes de gobierno. Sin embargo, algunos autores y analistas las consideran ámbitos o niveles de Gobierno.

En forma más explícita se apunta que dichos órdenes de gobierno se establecen de acuerdo con los artículos 40, 115, 116 y 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y son: (1) orden federal, (2) orden estatal y (3) orden municipal.

### ÓRDENES DE GOBIERNO EN MÉXICO

Orden	Poderes	Integrantes
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legislativo</li> <li>▪ Ejecutivo</li> <li>▪ Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso de la Unión</li> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> </ul>
Estatal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legislativo</li> <li>▪ Ejecutivo</li> <li>▪ Judicial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congreso Local</li> <li>• Gobernador</li> <li>• Tribunal Superior de Justicia Estatal</li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuntamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Municipal</li> <li>• Síndico Procurador</li> <li>• Regidores</li> </ul>

En el cuadro precedente se resume la organización de los tres órdenes de gobierno en México. La composición de éstos en función del principio de división de poderes establecido para los órdenes federal y estatal, ya que en el caso del orden municipal éste se encuentra gobernado por un ayuntamiento como cuerpo colegiado que preside el Presidente Municipal, quien también tiene bajo su responsabilidad la conducción de la administración pública municipal.

Es importante recordar que en diciembre de 1999 fueron aprobadas por el Congreso de la Unión las reformas al artículo 115 constitucional, en el cual se señalan, entre otros cambios uno sustantivo: el municipio será gobernado por un ayuntamiento. Con ello se reconoce al municipio como orden de gobierno y se elevan a rango constitucional sus competencias exclusivas.

REFORMA DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL<sup>26</sup>

Fracción I.	Concepto de Ayuntamiento como Gobierno y competencias exclusivas del Municipio. Sustitución de autoridades municipales y previsiones para incorporación de usos y costumbres en Leyes locales.
Fracción II.	Concepto de Leyes en materia municipal, Rectoras de Bandos y Reglamentos del Ayuntamiento. Precisión del objeto de las Leyes en materia municipal.
Fracción III.	Incorporación de materias de atención en servicios públicos. Reglas para la asociación de municipios de entidades distintas.
Fracción IV	Exención de contribuciones a bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios. Facultad de los Ayuntamientos para aprobar tablas de valores de suelo urbano, de conformidad a propuestas que formule un órgano técnico.
Fracción V	Incremento de competencias en materia de desarrollo urbano: planes regionales, áreas de protección ecológica, transporte público, custodia de zonas federales.
Fracción VI.	Sin modificaciones
Fracción VII.	Subordinación del Ayuntamiento a las órdenes del Gobernador del Estado en casos de fuerza mayor concernientes a la seguridad pública

<sup>26</sup> Pontífes Martínez Arturo. Apuntes del Diplomado *El Federalismo en la Reforma del Estado Mexicano 2001*. México. INAP, 2001. p. 11

## 1.3. LA SOCIEDAD

### 1.3.1. Origen del marco conceptual

En el proceso de transición o evolutivo inherente al ser humano, se generaron adaptaciones físicas (posición erecta, aumento del tamaño del cerebro, evolución de la mano, etcétera) que, entre otros hechos, hicieron posible la aparición de dos características fundamentales de la especie: el lenguaje y la fabricación con el empleo de utensilios. No obstante, se generaron también determinadas adaptaciones sociales que representan la condición sin la cual la especie humana no hubiera podido sobrevivir. Algunas de las más destacadas son:

- Convención del parentesco y prohibición del incesto.
- División sexual del trabajo y establecimiento de la familia, de acuerdo con el sentido de género y parentesco.
- Instauración de la cooperación y de la distribución equitativa entre los miembros de la sociedad.
- Abolición de las jerarquías y de la denominación sociales.<sup>27</sup>

La línea de argumentos lleva a advertir que si bien el hombre desde sus orígenes, sustenta en la cultura su evolución hacia estadios de mayor nivel de complejidad organizativa se sustenta en la cultura. Es decir, en la capacidad de establecer fines humanos en la naturaleza. En síntesis, se trata del sentido diferenciado y diferenciador del género humano en relación con otras especies vivas.

### 1.3.2. Concepto de sociedad

En el desarrollo de los contenidos anteriores se insistió en que el ser humano, es un ser social que para sobrevivir y desarrollarse como persona necesita de la cooperación y del auxilio de otros de su misma especie.

Si bien pueden referirse hechos históricos aislados que permiten evidenciar que aun cuando en algunas ocasiones el ser humano ha logrado sobrevivir sin el apoyo de los demás de su misma especie, éste generalmente no ha logrado pasar de un cierto nivel de animalidad e incluso no ha logrado desarrollar funciones básicas como el lenguaje.

<sup>27</sup> Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diccionario de Política y Administración Pública*. p. 565.

En un sentido amplio el término sociedad es aplicable a todo conjunto de seres vivientes, en cuanto a que su agrupación y grado de organización interna se establece tanto para conseguir la alimentación como para defenderse de otros factores que ponen en peligro su sobrevivencia como especie.<sup>28</sup>

En abundamiento de los argumentos, el término sociedad, para los propósitos de este capítulo se refiere a las diversas agrupaciones de seres humanos, que se reúnen en cantidades mayores o menores tanto para la satisfacción de las necesidades primarias (comer, vestir, reproducirse como especie), como de necesidades más complejas relacionadas con su realización y perfeccionamiento como seres humanos y en el conjunto comunal.

En un apretado ejercicio de síntesis ha de advertirse que la dinámica intrínseca a la sociedad humana la mantiene en constante evolución. Ello le ha permitido transitar y evolucionar desde dimensiones pequeñas y formas de organización simples, hasta dimensiones más grandes y con mayores grados de complejidad en su organización interna. Este hecho presupone que en el futuro la sociedad continuará asumiendo nuevas formas y contenidos.

En términos generales se establece teóricamente la convención sobre la existencia histórica de dos tipos o clases de sociedades: las sociedades no estatales que cronológicamente surgen primero y las sociedades estatales, que surgen después en etapas más avanzadas de la evolución social y humana.

Una de las convenciones más aceptadas de este proceso de la evolución social es la siguiente:<sup>29</sup>

### CLASIFICACIÓN DE LAS SOCIEDADES

SOCIEDADES:	▪ NO ESTATALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Horda</li> <li>✓ Clan</li> <li>✓ Tribu</li> </ul>
	▪ ESTATALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ESTADO PRIMITIVO</li> <li>✓ ESTADO CIUDAD</li> <li>✓ ESTADO FEUDAL</li> <li>✓ ESTADO NACIÓN</li> <li>✓ ESTADO CONTINENTE</li> </ul>

<sup>28</sup> Durán, Víctor Manuel. *Estado Social de Derecho, Democracia y Participación*. Venezuela, Universidad de Trabajadores de América Latina. p. 1

<sup>29</sup> *Ibidem*: p. 2

En relación con el criterio señalado es interesante recordar que las sociedades no estatales surgieron en los albores de la humanidad y subsisten incluso en algunas regiones de África, de América Latina, el Pacífico y Australia. Se caracterizan porque no están suficientemente estructuradas, aun cuando sí mantienen formas primarias de cohesión social y de gobierno (de autoridad) y su territorialidad es inestable. Son en muchos de los casos sociedades nómadas ya que sus formas de producción son generalmente la caza, la pesca y la recolección de frutas y raíces.

En cambio, las llamadas sociedades estatales son aquellas formas de agrupación humana que además de una organización económica y social, poseen un territorio y una forma de gobierno (de autoridad) más complejas y estructuradas.

La evolución histórica y la dinámica intrínseca a toda sociedad hace emerger más tarde, el concepto de sociedad civil. Este término surge en la historia como ruptura con el poder absoluto y se configura como expresión de la pluralidad, la diversidad y la diferencia que advierten las sociedades. El concepto está ligado al surgimiento de la era moderna y a la complejidad que evidencian las sociedades que transitan de lo rural a lo urbano.

### **1.3.3. Estado orientado a la sociedad**

La propensión del ser humano a vivir en grupo o comunidad para defenderse o subsistir ha promovido, sin duda, el desarrollo de las sociedades, su estructura y sus fines. El desarrollo humano ha trascendido los fines iniciales, incorporando otras aspiraciones como la búsqueda de la realización humana en todas sus facetas, tanto individuales, como colectivas.

La sociedad antecede al Estado si se atiende al contexto en relación con el cual se proporcionaron los anteriores argumentos. El Estado se constituye así, en una forma de organización política de esa sociedad. Es un medio, no un fin. De ahí que durante su desarrollo histórico el debate sobre los fines del Estado y sus funciones se ha mantenido como una constante.

El enfoque, se puede hacer más explícito, si se refieren las décadas más recientes (1980-2000), en donde emergieron con destino a la agenda gubernamental y la conciencia social los términos: redimensionamiento, adelgazamiento, modernización y reforma, entre otros. Ellos se configuran como necesidades y demandas sociales en torno al rol del Estado y sus fines sociales.

En este orden de ideas y sea cual fuere el debate sobre el Estado, es menester resaltar que todo Estado ha de considerar como fines últimos la dignificación de la vida de la

nación, asegurando el bienestar común, es decir, la dimensión humana por antonomasia: la sociedad. De esta forma ha de promoverse un Estado para la sociedad.

La aspiración mencionada se confirma en el pronunciamiento siguiente: El ser humano es la razón de ser del Estado. La administración pública federal tendrá presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones; éstas respetarán siempre los derechos humanos.<sup>30</sup>

### **PERSPECTIVAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006<sup>31</sup>**

- Contar con una política de finanzas públicas sanas, que nos permitan apoyar las acciones que encaminen al país hacia el desarrollo que se requiere.
- Ser un buen gobierno, mediante la implantación de prácticas y procesos que garanticen la concreción de los resultados del PND 2001-2006.
- Tener un gobierno inteligente, eficaz y efectivo.
- Establecer al desarrollo humano como eje rector de su acción, para diseñar e instrumentar políticas públicas que den lugar a un desarrollo económico dinámico, incluyente y en armonía con la naturaleza.
- Crear las condiciones políticas, económicas y sociales que promuevan los procesos de desarrollo nacional.
- Establecer una cultura de gobierno basada en el humanismo, la equidad, el cambio, el desarrollo incluyente, la sustentabilidad, la competitividad, el desarrollo regional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, el federalismo, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la transición a una democracia plena.
- Garantizar la vigencia del Estado de derecho.
- Insertar a México en la competencia internacional, equilibrando los beneficios y costos de la globalización.
- Dar seguridad personal al ciudadano y a su familia.
- Eliminar las restricciones legales y estructuras de la economía para desatar un proceso creativo que impulse el desarrollo económico del país en forma sostenida y sustentable.
- Innovar en todos los planos de la vida nacional: científico, jurídico, económico, social, educativo, administrativo, etcétera.
- Llevar a cabo una revolución educativa que permita el desarrollo del país y una alta calidad de vida para toda la población.
- Sentar las bases irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública.

<sup>30</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. p. 47

<sup>31</sup> *Ibidem.*: pp. 37 y 38.

## 1.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.4.1. Concepto de administración

El término administración proviene del latín *administratio*. La palabra está compuesta por: *ad* (a) y *ministrare* (servir, cuidar); se utilizaba entre los romanos para referir el acto o la función de prestar un servicio a otras personas.

El foco de *administratio* lo ocupa el vocablo *ministrare*, que deriva del sustantivo *minister* “el que sirve o ayuda”. *Minister*, a su vez, proviene de *minis*, voz referida a lo “menor”, como contraste de *magis*: lo “mayor”. Por consiguiente, el *minister* era el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribía a la realización de funciones subalternas. En suma: *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo extra por parte de los oficiales: *ad ministrare*.<sup>32</sup>

### 1.4.2. Definición de administración pública

Si administración significa una serie de actividades para satisfacer las necesidades de la sociedad; la expresión pública que proviene del latín *publicus* significa: sabido por todos, colectivo o comunitario. En suma el ámbito de problemas y responsabilidades de la administración del Estado.

Cabe destacar que, si bien lo administrativo es un hecho tan antiguo como el Estado, no fue sino hasta el siglo XVIII cuando se presenta la diferenciación y singularidad que lo ubica dentro del ámbito de lo gubernamental.

El hecho administrativo, desde su origen y hasta el siglo XVII se confundía generalmente con otras funciones gubernamentales, tales como: justicia, economía, finanzas y asuntos políticos en general. De esta manera, cada organización del gobierno desarrollaba actividades plurifuncionales, es decir, realizaba al mismo tiempo actividades administrativas, jurisdiccionales y financieras.

Desde la perspectiva de Omar Guerrero, la administración pública está caracterizada fundamentalmente por atributos estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado.

<sup>32</sup> López Alvarez, Francisco. *La Administración Pública y la Vida Económica en México.*, México. Porrúa. 1956, pp. 22-23.

La dinámica es una de las características del Estado -de acuerdo con el mismo autor- de modo que la administración pública se considera como actividad del Estado. El enfoque conceptual ha sido una constante en el tiempo y en el espacio, como puede advertirse en Alemania, a través de Carlos Marx, quien se refirió a la actividad organizadora del Estado; o Lorenz von Stein a la actividad del Estado; en tanto que en los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, Luther Gulick sobre el trabajo del gobierno y Marshall Dimock al Estado como constructor.

“La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama actividad”. Este hecho sirve a Lorenz von Stein para explicar que “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por lo tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”.<sup>33</sup>

La administración pública, caracterizada como la actividad del Estado, tiene por objeto fundamental a la sociedad, para la cual labora en su perpetuación y desarrollo. Por consiguiente: la administración pública tiene su razón de ser, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desarrollo de la sociedad.

En abundamiento, se define a la administración pública como “la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”; tesis sustentada por Marshall Dimock, quien refiere que: “la administración pública no es sólo una máquina inanimada que ejecuta de forma irreflexiva el trabajo del gobierno. Si 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”.<sup>34</sup>

### 1.4.3. Entorno de la administración pública

Una de las vertientes del conocimiento moderno a partir del verano de 1946, se constituyó por las aportaciones de Rosembueth y Weiner, con el enfoque cibernético y posteriormente de ahí se derivó la teoría general de sistemas que trata de explicar el enfoque sistémico. En la década 1990-2000 se inició el consenso para el análisis del entorno de la administración pública, entre cuyas categorías destacan dos orientaciones básicas, a saber: (1) administración pública como disciplina de conocimiento, y (2) administración pública como estructura.

<sup>33</sup> Stein, Lorenzo. *Movimientos Sociales y Monarquía*., Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1981 (1850). p. 33.

<sup>34</sup> Dimock, Marshall. “*The Meaning of Scope in Public Administration*”. Gaus, John et al. *The Frontiers of Public Administration*. New York, Russell and Russell. 1967 (1937). p. 12.

## **(1) Administración pública como disciplina de conocimiento**

La llamada Teoría de la Administración Pública se aboca al estudio de los aspectos administrativos del Estado. A esta le corresponde el análisis de los principios que explican de manera general, el ser y el devenir de la administración pública. El ser de la administración pública integra y documenta teóricamente los elementos esenciales que la constituyen; el devenir es su evolución hasta el presente.

Omar Guerrero precisa que, “la diferenciación de lo administrativo a partir del concepto de *policía*, propició que desde 1756 se sentaran las bases para el estudio científico de la Administración Pública como una disciplina independiente. Así lo administrativo fue diferenciado de los ámbitos: político, financiero y económico, como parte del fenómeno estatal en su conjunto”.

El autor citado señala también que el momento histórico y teórico exacto en el cual se define lo administrativo dentro de los asuntos del Estado, se advierte fácilmente en el primer libro escrito sobre Ciencia de la Administración Pública: *Principios de Ciencia de la Policía (Grundzätze der Polizey-Wissenschaft)* de Juan Enrique von Justi, publicado en 1756. En ese período histórico, el término *policía* significaba lo que hoy en día entendemos por administración pública.

Si bien el término ciencia de la administración, no es universalmente utilizado, aunque así se emplea en España y Alemania, atendiendo que esta disciplina se refiere a la administración por antonomasia: la administración pública. En otros países, como Italia, se le agrega el término pública, de modo que ahí se le denomina ciencia de la administración pública. En cambio, en Francia se le designa como ciencia administrativa.

En el otro extremo del análisis, se encuentra casi en contraposición, el espacio de la administración privada. En la perspectiva de Omar Guerrero, dicho enfoque epistemológico no se documentó sino hasta principios del siglo XX con la obra de Henri Fayol. En otras palabras, la ciencia de la administración pública como ya se señaló, tiene sus raíces en 1756 con la obra de Juan Enrique Von Justi.

La ciencia de la administración pública ha tenido como constante el proceso de construcción de su objeto de conocimiento a partir de una larga lucha por conservar su identidad y definición. El cultivo teórico de la administración pública ha estado más centrado en la edificación de su objeto, que en el desarrollo y perfeccionamiento de su propia metodología.

“La ciencia de la administración es, en efecto -como apunta Bonnin-, la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de conservación de esas

mismas relaciones por la acción de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades, en todo a lo que interesa el orden social".<sup>35</sup>

## **(2) Administración pública como estructura**

La administración pública, desde su enfoque estructural, se define como "la agrupación e integración de las dependencias y entidades que comprenden el Poder Ejecutivo y sirven de medios para la consecución de los propósitos del Estado".<sup>36</sup>

En el sentido apuntado, se refrenda con Omar Guerrero, que "la administración pública puede considerarse como la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando por ese hecho lo general del Estado en hechos concretos que causan un impacto en los individuos".<sup>37</sup>

La administración pública en consecuencia: comprende la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como de las funciones administrativas de otros órganos y organismos del Estado.

La administración pública, por otra parte, tiene en esencia una connotación material y otra formal. En lo material, atiende concretamente la acción positiva del Estado: satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad, mediante un conjunto de procedimientos especiales. En lo formal: su acción se traduce en diversas órdenes y procedimientos generales y específicos del Poder Ejecutivo.

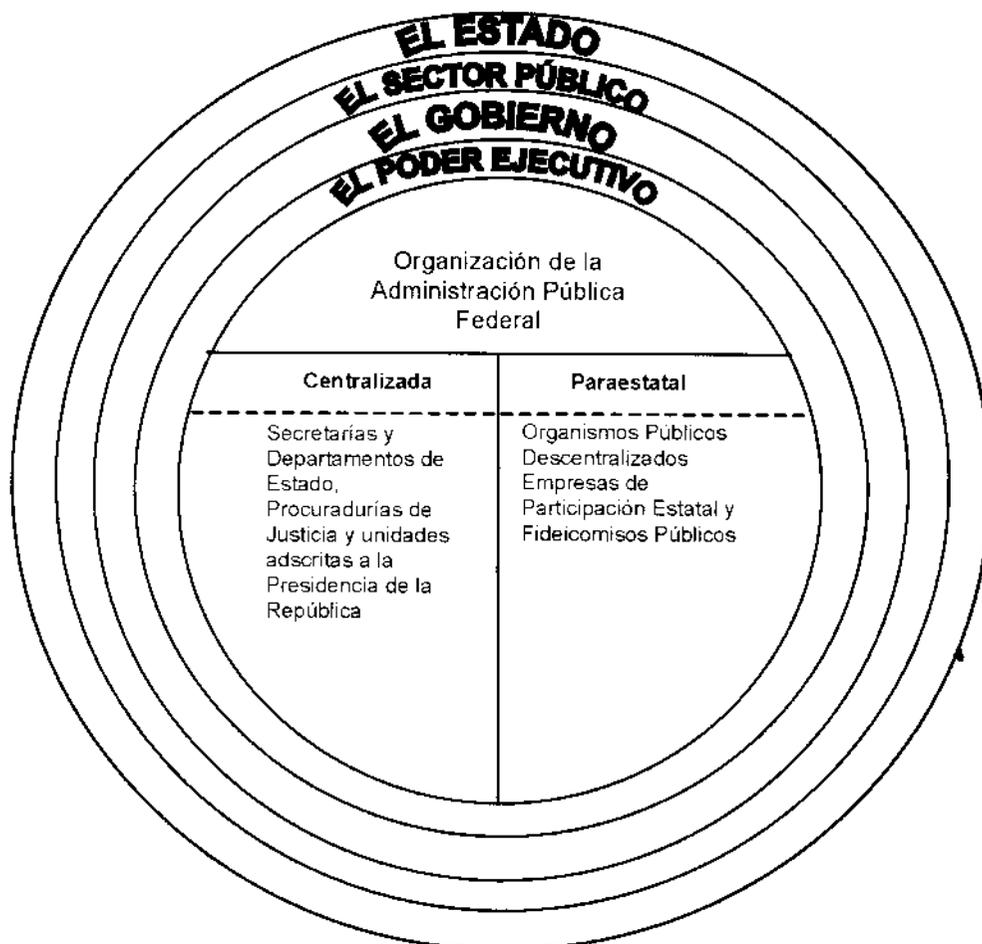
---

<sup>35</sup> Bonnin, C. J. B. *Compendio de los Principios de Administración*. Imprenta de José Palacios. Madrid. 1834. pp. 35-36.

<sup>36</sup> Carrillo Landeros, op. cit. p. 116

<sup>37</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La Administración Pública en el Estado Capitalista*. México. Fontamara, 1986. p.73.

## CONTORNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>38</sup>



En este esquema, se pueden advertir los siguientes aspectos:

- Los círculos concéntricos presentan al Estado como el ente que contiene: el sector público, el gobierno, el Poder Ejecutivo y éste a su vez a la administración pública.
- El sector público puede observarse como el ámbito específico, distinto de otros sectores: el privado (empresarios, banqueros, etcétera.) y el social (sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entre otros.)
- El gobierno, en consecuencia, se asimila al sector público mediante los tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

<sup>38</sup> Carrillo Landeros, op. cit. p. 112

- El Poder Ejecutivo constituye uno de los tres poderes que conforman el poder público que se ejerce mediante el gobierno federal. Así, éste reside en el Presidente de la República, quien es auxiliado en el ejercicio y despacho de sus funciones por la administración pública centralizada y paraestatal.

#### 1.4.4. Estructura de la administración pública en México

##### ● Elementos

La administración pública forma parte del Poder Ejecutivo. Tiene invariablemente a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes Legislativo y Judicial; su acción es continua y permanente; siempre debe procurar el interés público, como fin último.

El logro de metas y objetivos, así como la determinación de medios: supone la incorporación de los siguientes elementos, a saber:

- ✓ ELEMENTOS PERSONALES
- ✓ ELEMENTOS PATRIMONIALES
- ✓ ESTRUCTURA JURÍDICA
- ✓ PROCEDIMIENTOS TÉCNICOS.<sup>39</sup>

##### ● Principios Normativos

Enseguida se describen algunos de los principios normativos del sector público que habrán de tomarse en cuenta para la administración de los recursos materiales.<sup>40</sup>

1. La administración está basada en reglas escritas y tiende a concretarse en una organización burocrática que es el núcleo de la administración pública moderna.
2. Las tareas públicas son organizadas para mantener la continuidad, y se fundamentan en reglas de gobernación claramente establecidas.
3. Las reglas bajo las cuales se conducen los asuntos en la administración pública son de tipo técnico y legal.

<sup>39</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Porrúa. 1991. p. 96.

<sup>40</sup> Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. México. UNAM. Facultad de Economía, 1999, pp. 48-50.

4. Las actividades son divididas en distintos ámbitos especializados, que cumplen con los requisitos de ser sancionables y ejecutables por las autoridades correspondientes.
5. Las tareas y los administradores están organizados de acuerdo con una estructura jerárquica, los mecanismos de control y el cumplimiento de metas deben estar especificados en documentos y órdenes o instrucciones formales, de preferencia escritos.
6. Los recursos de los cuales dispone la organización burocrática del sector público deben estar diferenciados de los recursos de los funcionarios como individuos. Ello inhibe prácticas patrimonialistas.
7. Los responsables de la administración pública no pueden apropiarse, para su uso personal de los recursos que administran las dependencias.
8. Los empleados públicos deberán orientarse por el principio de servicio público y el desarrollo de su vocación hacia la función pública. El cumplimiento del deber está contenido en las normas de la administración pública y en los códigos de ética inherentes.
9. En el sector público no existe un interés dominante que no sea el interés público.

- **Estructura orgánica de la administración pública**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 90 establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. Por su parte la Ley Orgánica correspondiente sancionada por el Congreso, distribuye las competencias y atribuciones de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; y define las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente <sup>41</sup> establece el conjunto de normas jurídicas que determinan las formas de organización y reglas de competencia de la administración pública federal centralizada y paraestatal, mediante las cuales el Estado ejerce sus atribuciones. Mediante esta Ley, los órganos de la administración pública con una normatividad específica se dividen en dos grupos.

---

<sup>41</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 29-XII-1976 y reformas, México.

El primer grupo corresponde a los órganos que integran la administración pública centralizada, organizados por funciones. Está constituido por el conjunto de dependencias directas del titular del Ejecutivo. Su función primordial es unificar las decisiones, nombramientos, mando, revisión y resolución de los asuntos de su competencia. En otras palabras, cada titular de los diversos organismos depende del Presidente de la República y ejerce las funciones que le otorga la Ley. Las instituciones de la administración pública centralizada son: Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Procuraduría General de la República.<sup>42</sup>

Cabe destacar que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, la PGR no integra formalmente parte de la administración pública federal centralizada, sino que se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la PGR.

El segundo grupo comprende a los órganos que forman la administración pública paraestatal. Se integra por entidades de acuerdo con la naturaleza de sus funciones económicas y están sectorizadas en la dependencia del Ejecutivo que corresponde al ramo de su competencia. Estas entidades tienen objetos sociales y estructuras programáticas y orgánicas de muy diversa índole. Ellas pueden adoptar características como: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y fideicomisos públicos.<sup>43</sup>

La organización de la administración pública en particular supone un conjunto de principios jerárquicos que influyen o determinan la definición de los atributos o funciones de cada una de las dependencias y entidades que la integran. Los principios tienen como propósito hacer efectiva la división del trabajo, las responsabilidades, competencias y funciones de los distintos entes públicos.

La organización del sector público tiene, entre otras, la finalidad de establecer los mecanismos de coordinación entre entidades públicas que permitan una acción conjunta del sector público concertada y coherente, evitando duplicidades, contradicciones y desarticulación.

---

<sup>42</sup> Se recomienda que el lector haga una revisión del articulado de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, con el objeto de profundizar en el objeto y sujetos de la misma, además de revisar las atribuciones de cada dependencia. D.O.F. 29-XII-1976 y reformas.

<sup>43</sup> Para complementar esta descripción es necesario que se haga una lectura general de la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, toda vez que en ella se establece la forma de organización de la administración paraestatal y la operación de la misma. D.O.F. 14-V-1986 y reformas.

## ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● Presidencia de la República.</li><li>● Secretarías de Estado.</li><li>● Departamentos administrativos.</li><li>● Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.</li><li>● Procuraduría General de la República.<sup>44</sup></li></ul>

<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● Organismos públicos descentralizados.</li><li>● Empresas de participación estatal.</li><li>● Instituciones nacionales de crédito.</li><li>● Organismos auxiliares de crédito.</li><li>● Instituciones nacionales de seguros y fianzas.</li><li>● Fideicomisos públicos.</li></ul>

<sup>44</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, Artículo 1º

## 1.5. REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.5.1. Antecedentes

La llamada crisis del Estado es relativamente reciente. En la década 1980-1990 se iniciaron una serie de cambios en las estructuras socio-económicas, políticas y culturales, en la mayor parte de los países industrializados y post-industrializados, que afectaron el orden internacional y generalizaron diversas presiones vía los impactos de notables avances tecnológicos.

En el lapso mencionado se inició un proceso creciente de globalización, a cuyo influjo, los gobiernos se vieron en la necesidad de realizar, con diversas modalidades:

- Reformas: políticas, económicas y sociales
- Redimensionamiento del tamaño de los gobiernos
- Cambio estructural
- Instrumentación de modelos de innovación y modernización gubernamental

El primer factor de crisis fue el conflicto de interés del entorno petrolero y en la realidad ocultó un conjunto de transformaciones, todavía más profundas de la economía mundial. Dichos cambios desencadenaron un proceso de paralización del Estado de bienestar en el mundo occidental; mientras que la internacionalización del capital comenzaba a afectar en su raíz el sentido histórico asignado al papel y fin último del Estado-nación.

El segundo factor de crisis fue el desplome del socialismo real, en su dimensión política, económica y militar, producto en parte, de la incapacidad de los gobiernos para instrumentar respuestas a las crecientes contradicciones de sus respectivas economías. Las perturbaciones aludidas impactaron las funciones que el Estado tutelar -de economías centralmente planificadas- había logrado asumir en aquellas sociedades, mientras que simultáneamente se fueron desintegrando las superestructuras (gobiernos) pluri-nacionales impuestas por el poder soviético.

El tercer factor de crisis fue la ofensiva ideológica contra el Estado benefactor o Estado de bienestar que desencadenaron importantes medios políticos, académicos y de prensa

cercanos y proclives al capitalismo avanzado. La ofensiva, que impugna el papel del Estado en varias de sus dimensiones tradicionales, pone en entredicho los fundamentos políticos, sociales y culturales del Estado-nación.

Se destaca la coincidencia entre diversas corrientes de autores para señalar que el inicio de siglo y milenio se inserta en una crisis de legitimidad en el Estado contemporáneo. El conjunto de hechos anteriores acota y pretende limitar la presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas y procesarlas.

Es por lo anterior que incluso algunos sectores de la sociedad se manifestaron por el repliegue estatal y sustentan las corrientes económicas neoliberales, donde el Estado debería concretarse a su función de Estado-policía, es decir como garante de la libre iniciativa, en tanto la libre empresa impulsar el crecimiento económico en mercados competitivos.

Un segmento de las fuerzas productivas, en particular, obreros, campesinos y grupos de presión, generan distintos grados de sinergia social para pugnar por cambios en las condiciones socio-económicas, modificación en las estrategias de redistribución del ingreso, para finalmente, cuestionar a un aparato estatal que no ha sido capaz, ni lo es hoy, de dar respuesta a sus demandas ni tampoco, de actuar con agilidad y eficacia en la solución de los problemas que aquejan a los estratos más numerosos y a la vez más desfavorecidos de la pirámide social.

En función de los hechos apuntados emergieron nuevas formas de organización profesional, gremial, urbana, ecológica, etcétera, con el propósito de impulsar, entre otras estrategias: la autogestión como forma para solucionar rezagos y enfrentar los problemas colectivos. Dichas formas de organización promueven el repliegue estatal en la medida de sus capacidades de cohesión y movilización. Desde la percepción de dichos grupos, la ineficacia de parte de los servidores públicos, contamina políticamente el sentido de las acciones, entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido.

Un último argumento sobre el tópico: existe una tendencia evidente en la participación directa de la ciudadanía y sociedad civil, no sólo en la formulación de las demandas sociales y su gestión inherente. Dicho de otra manera, las formas de solución e implementación de acciones, la evaluación de su impacto (beneficios o perjuicios), se encuentra en los proyectos de las distintas representaciones sociales. Es por ello que crecen corrientes de opinión en el sentido de asegurar estrategias, recursos e instrumentos, asociados al desempeño de un aparato estatal que sirva a la sociedad, y no al contrario. En consecuencia, las tendencias mundiales identifican tanto el servicio y servidor público en las perspectivas del redimensionamiento de los gobiernos y de la administración pública.

Los gobiernos en los países como el nuestro, se encuentran frente a un desplazamiento o reacomodo en el sistema de legitimidad y sus respectivos paradigmas. Se advierten mayores presiones para asegurar: racionalidad, estabilidad, gobernabilidad y movilidad social, que den coherencia, lógica y sustento al quehacer de los principales actores responsables de la articulación social.

### **1.5.2. Concepto de reforma del Estado**

El concepto de “reforma del Estado” depende, entre otros factores de: (1) la filosofía política que inspira el objetivo y el alcance de la propia reforma; (2) el contexto sociocultural en el que se encuentra la dinámica del momento histórico en el cual la sociedad está ubicada; (3) las correlaciones entre medios, modos y relaciones sociales de producción. Además se precisa comprender que reforma del Estado no corresponde a una noción unívoca sino que admite grados y matices diversos.

En un sentido amplio la reforma del Estado se conceptualiza como un conjunto de modificaciones legales e institucionales que permiten al Estado adecuarse a una nueva realidad social.

Por su parte, García Ramírez señala que: “una reforma del Estado implica una revisión lúcida de la manera en que el Estado sirve al ser humano y en la forma en que contribuye a que éste acceda al ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello la reforma del Estado, no puede ser más que la revisión de los medios, instrumentos, métodos, proyectos, atribuciones, tareas, etcétera, que permitan al poder público cumplir con su indeclinable papel de promotor y protector de los derechos humanos”.<sup>45</sup>

### **1.5.3. Fines de la reforma del Estado**

La reforma del Estado ha de comprenderse en un sentido amplio, como la reforma de los elementos que lo constituyen, así como de las relaciones que prevalecen entre ellos, con el propósito de fortalecer la unidad del Estado y más aún la satisfacción de las crecientes necesidades colectivas de la sociedad.

En este contexto los fines de la reforma del Estado y de sus elementos componentes, de acuerdo con los planteamientos de autores de distintas corrientes y de las tendencias advertidas por ellos, habrán de orientarse a partir de los siguientes factores clave:

- Nuevo orden internacional geopolítico
- Economía virtual

<sup>45</sup> García Ramírez, “*La Reforma del Estado*”. Excélsior, México 23 de noviembre de 2000.

- Globalización creciente
- Modificaciones de pautas socio-económicas en el umbral de una nueva civilización
- Actualización del orden jurídico para afrontar las innovaciones entre modos, medios y relaciones de producción

La creación del nuevo orden que aún permanece inadvertido al ciudadano común, tiene como corolario la propia transformación del Estado y es promovida por las fuerzas económicas y sociales emergentes que vienen estructurando el mundo desde finales del siglo XX.

La innovación del orden económico internacional, tal como se manifiesta, es ante todo la proyección de nuevos campos de fuerza, que no pueden ser comparados ni por su naturaleza ni por su amplitud con los escenarios vigentes del orbe en los dos últimos siglos.

Nuevas entidades transnacionales con proyección mundial se han expandido por encima de las fronteras; se sobreponen en muchos casos a las legislaciones nacionales o se apoyan en los propios aparatos estatales influyendo en la orientación de las políticas nacionales.

Por último, en países de economía emergente como México, la reforma del Estado es todavía tema de la agenda gubernamental ya que se encuentra en proceso de discusión y búsqueda de consensos por los diversos actores políticos. Sin embargo, pueden advertirse vertientes de coincidencia para la instrumentación de dicho proyecto y se resumen en seis aspiraciones nacionales:

- Participación y gobernabilidad democrática
- Fortalecimiento del federalismo
- Mejoramiento del nivel y calidad de vida
- Desarrollo sustentable
- Mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho
- Soberanía y seguridad nacional

La aspiración de la mayor parte del pueblo mexicano se centra en crecientes demandas socioeconómicas y políticas, las cuales colocan al gobierno de cara al mandato constitucional expresado en el artículo 26 y en los artículos 20 y 21 de la Ley de Planeación, en atención a cuyo contenido se formularon de manera indicativa, escenarios para cinco lustros en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

## 1.5.4. Líneas estratégicas para la reforma del Estado

Los procesos de reforma del Estado se han conformado en cuatro grandes líneas de acción:

- “La institucional o política, dirigida a perfeccionar mecanismos de gobierno y legitimación democrática;
- La administrativa, dirigida a mejorar la capacidad de gestión integral de políticas públicas;
- La económica, dirigida a asegurar la apertura para el crecimiento y el equilibrio macroeconómico;
- La social, dirigida a reencauzar el gasto social con efectividad en la lucha contra la pobreza y las inequidades sociales”.<sup>46</sup>

En virtud del tema que nos ocupa, a continuación se abordará el correspondiente a la reforma de la administración pública.

## 1.5.5. Reforma de la administración pública

El contexto de la llamada crisis de legitimidad del Estado se asocia también con la crisis de legitimidad de la administración pública. Es decir, el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la mayor complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos.

En efecto, las administraciones públicas crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de asumir la complejidad de su acción. Como lo sugieren Michel Crozier y Bernardo Kliksberg, es la complejidad de la acción estatal la que promovió el tamaño del aparato y no viceversa.

Bajo esta perspectiva el aparato público fue incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad y generó el cuestionamiento del Estado como un ente obeso, ineficaz e ineficiente.

La administración pública, desde la perspectiva de la sociedad, se configura así como un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo para corresponder a una lógica interna

---

<sup>46</sup> Sulbrandt José: *Bases metodológicas para la evaluación de la situación y avance de los procesos de modernización y reforma del Estado*, CLAD, mayo de 1994.

y a intereses propios, hecho que la hace desvincularse de la misma sociedad. Lo anterior supone una crisis en la relación Estado-sociedad, en donde la administración pública se constituye en el puente responsable de ésta.

En consecuencia de lo anterior, del escenario de crisis emerge como política de gobierno la modernización de la administración pública. Sin embargo, el uso y abuso del término creó una diversidad de acepciones, es decir, lo mismo se le utilizó para referirse al ajuste de procedimientos administrativos y a la simplificación de los mismos, que a la reorientación de las funciones y fines del aparato estatal.

Para los propósitos de este capítulo es menester realizar un apretado recorrido histórico que posibilite identificar los alcances del término y de la estrategia, misma que se expone a continuación:

- **Modernización en función de la eficiencia**

La modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir, a insumo constante obtener incrementos en el producto o, a producto constante minimizar el insumo.

Esta concepción se erigió en el orden internacional, como el nivel fundamental o prioritario de la modernización, en gran medida por los problemas generados por la crisis fiscal y la consecuente disminución de recursos en el sector público.

En este caso, la modernización emerge como una estrategia de transformación de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. Los hechos apuntados evidencian en cierta medida, diversos factores anacrónicos del aparato público, los cuales promueven su agotamiento y decadencia administrativa.

Así las cosas, la modernización se circunscribe fundamentalmente al ámbito de la tecnología administrativa, por lo que establece como medidas: la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas.

Desde esta perspectiva se ubica, en el nivel operativo, la solución de cambio y modernización de la administración pública. Con base en ello las propuestas más comúnmente planteadas por los gobiernos fueron: el redimensionamiento del aparato público, es decir, la reducción; la racionalización de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y el diseño de nuevas estructuras administrativas.

En las últimas décadas se confirma que las acciones modernizadoras se orientaron básicamente a políticas de recortes o ajustes en las plantillas de personal, supresión de oficinas y dependencias, medidas de austeridad, freno a iniciativas y proyectos nuevos que pudieran sobrecargar el gasto público. Asimismo, a la incorporación de técnicas, procedimientos administrativos y diseños organizacionales modernos.

La lógica descrita se impuso como estrategia modernizadora en la mayor parte de los países subdesarrollados. Sin embargo, es menester reconocer también que constituyó una visión parcial de la crisis del aparato estatal ya que el llamado proceso de redimensionamiento no previó, si este ejercicio incrementaba la eficiencia, o acaso era exclusivamente una forma de evitar las manifiestas ineficiencias. Visto así el proceso de redimensionamiento no analiza el por qué de las ineficiencias, sólo pretende sofocarlas.

Por otra parte, la estrategia tampoco consideró el efecto que tienen los ajustes presupuestales sobre el logro de los fines de una dependencia o entidad en particular, ni cuál es el costo a la interrupción de funciones y proyectos en curso que ya habían incorporado un valor agregado por la inversión inicial realizada.

Por último, la incorporación de nuevas técnicas se ubicó en el plano más superficial del análisis, ya que partió del supuesto que la incorporación de tecnología administrativa que ha mostrado eficiencia en organizaciones privadas debería por ende, proporcionar los mismos beneficios en las organizaciones públicas.

En este sentido, estudios realizados en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) resaltan la variable cultural en la dinámica de las organizaciones y muestran claramente la dificultad de extrapolar técnicas y modelos de gestión de realidades sociológicas y culturales diferentes; esto es válido también para el intercambio de tecnología administrativa entre organizaciones públicas y privadas, universos en los que, sin duda, la cultura organizacional muestra rasgos específicos.

#### ▪ **Modernización en función de la eficacia**

La modernización se considera desde esta perspectiva, como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. En este orden de ideas, se presiona a la administración pública para que se asuma como un aparato capaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales. El diagnóstico que arroja la crisis del aparato estatal desde este nivel, tiene dos vertientes: una visión orgánica y una mecánica.

La visión orgánica hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento

de la administración. Así, las iniciativas estatales son sistemáticamente reorientadas o reinterpretadas, cuando no deformadas o claramente obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo, el cual actúa con una lógica de coaliciones organizacionales que buscan reacomodos, alianzas, compromisos y negociaciones de espacios de poder e influencia. Al final la acción, por tanto, sería una resultante de esa dinámica interna de la estructura organizacional y podría no coincidir en mucho con la iniciativa estatal original. Esta interpretación surge de planteamientos del análisis organizacional y el estudio de los procesos decisorios en organizaciones estructuralmente rígidas.

Las vías de ajuste decisional hacia los fines originales son diversas. Para algunos estudiosos como Simón, March y Cyert, la identificación de los individuos y grupos con los objetivos organizacionales, aun por encima de los particulares, sería resultado de un intenso proceso de influencia, hasta garantizar la plena identificación del individuo con el sentido de la organización y sus fines.

Para otros autores, la vía de solución está dada por el logro del involucramiento afectivo de los individuos con la imagen organizacional, de tal suerte que las decisiones tenderían a una desviación mínima de los fines organizacionales. Por último, algunos autores como Michel Crozier, plantean la irremediable tendencia organizacional a la búsqueda permanente de espacios de poder y conflictos constantes; para ellos los ajustes que se realicen sólo lograrán reacomodos temporales en lo que se desencadenan nuevos procesos de alteración de los objetivos organizacionales originales.

Sin embargo, pese a la complejidad de estos procesos y de sus ajustes o soluciones, en la realidad de las organizaciones de México han dominado el escenario los planteamientos normativo-jurídicos (visión mecánica). En ellos se concibe a las organizaciones públicas como aparatos monolíticos y mecánicos donde se funcionaría estrictamente en términos de una racionalidad legal. A partir de esta visión normativa se tiende a suponer que el "mal organizacional" se genera por lagunas en la reglamentación, definición de áreas de competencia, manuales, organigramas, decretos, disposiciones, etcétera. Estima que el incumplimiento en el logro de los objetivos estatales es una "laxitud" en los espacios decisorios, hecho que deberá ser corregido con disposiciones más claras y detalladas.

Esta visión que prevalece generalmente en diagnósticos superficiales de la administración pública propone como solución un proceso de modernización que induzca cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables.

La mayor parte de los procesos de reforma administrativa que se emprendieron se ubican en esta concepción. Ante ello cabe preguntarse si la reglamentación y clarificación de las políticas y procedimientos son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma del sistema político-administrativo de nuestros países.

Los fracasos de las iniciativas de reforma administrativa para dar mayor eficacia al aparato pueden dar respuesta a estos planteamientos. El continuar en el supuesto de que las organizaciones cambian por decreto es repetir un proceso de desgaste de la sinergia organizacional.

Pero aún desde la perspectiva más rica de análisis (visión orgánica), en el nivel de la eficacia se mantiene una visión parcial de la crisis de la administración pública. Ya que no por lograr una identificación plena de los funcionarios de nivel medio y superior responsables de instancias coordinadoras, con los fines estatales, es superable la crisis de interlocución Estado-sociedad.

Lo anterior bien podría promover un aparato más eficaz, pero no necesariamente más legítimo ni sensible a las demandas sociales. De hecho un aparato tecnocrático puede estar altamente identificado con los fines definidos en la cúpula estatal y ser impecablemente eficaz, pero cabe la posibilidad también de que esté totalmente desvinculado de la sociedad.

#### ▪ **Modernización en función de la legitimidad**

En este orden de ideas la modernización se propone como un proceso necesario para restablecer el diálogo Estado-sociedad, que contribuya a la solución de la crisis de legitimidad del aparato estatal.

Desde esta perspectiva, la administración pública se percibe como un aparato que se reproduce a sí mismo regenerándose en una existencia exclusivamente para sí. Ello la trastoca en aparato de dominación, unilateral y autoritario, desvinculado de la sociedad civil, la cuál busca cada vez más, nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma, evitando al máximo la dependencia del aparato estatal.

El objetivo de la modernización es entonces el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad, mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía. Una participación no sólo al nivel de demanda, sino también en la gestión y seguimiento de las políticas y proyectos que se ejecuten.

Las soluciones propuestas son de carácter político-administrativo e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Cabe aclarar que aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones, sino como plantea Tocqueville, en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. El agotamiento de la credibilidad ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización. Establecer mecanismos de auténtico diálogo alternativos a los tradicionales

esquemas, ya agotados, es una tarea que requiere creatividad e innovación; sobre todo cuando es necesario recobrar la credibilidad ante una sociedad civil escéptica frente a este tipo de iniciativas.

El diseño de estructuras flexibles y ágiles de comunicación y un permanente esfuerzo de autocrítica pueden ser los motores de una reconceptualización del aparato estatal. Sin embargo, los riesgos de una acción modernizadora solamente orientada a recobrar la legitimidad pueden parcializar el problema global y caer en acciones populistas demagógicas que, en la búsqueda de una aceptación ciudadana a corto plazo, puedan contribuir a una ruptura mayor en el largo plazo.

La búsqueda del apoyo de los grupos sociales no es necesariamente recuperar legitimidad; se trata de un proceso más complejo que se logra en una lógica de comportamiento permanente y sostenido frente a la sociedad, de tal forma, que puedan generarse valores políticos y morales que sean reconocidos e identificados por el conjunto social y, por lo tanto, aceptados como formas auténticas de conducción estatal.

Todo -proceso de modernización integral- de la administración pública debe contemplar necesariamente las tres líneas de acción referidas, si pretende ser una acción de fondo y de alcance. Ello requiere por tanto transformarlo hacia niveles más adecuados de eficiencia en su funcionamiento, con mayor precisión y eficacia en su acción, y más legítimo en su quehacer.

### **1.5.6. Perfil idóneo de la administración pública**

En función de los planteamientos apuntados en el inciso relacionado con la crisis del Estado, se debe advertir, cómo y hasta dónde, se promueven inexorablemente al interior de los gobiernos, en los estados modernos, diversas opciones para afrontar y resolver las necesidades inherentes a incorporar e innovar formas de organización gubernamentales y estatales, que induzcan a la instrumentación de cambios significativos en la administración pública.

Las transformaciones mencionadas, se promueven a fin de atender en forma competitiva, eficiente, eficaz, productiva y con calidad, tanto las necesidades como las demandas sociales, ahora asociadas a presiones derivadas de la confianza pública asignada a los actores responsables de la agenda de gobierno. Dichas presiones, se agudizan por otra parte, debido a la mayor participación de la sociedad civil al modificar sus roles de influencia, que aseguren a la ciudadanía -destinataria final de los programas gubernamentales- que en el medio mexicano se expresan en el Sistema Nacional de Planeación Participativa.

En este contexto de reforma de la administración pública, -señala la OCDE-, se han de enfrentar y afrontar, entre otros, los siguientes retos, problemas y prioridades:<sup>47</sup>

### RETOS INHERENTES A LA REFORMA

- La consecución de la coherencia y la complementariedad entre los valores de legalidad, ética, solidaridad, responsabilidad y eficacia del servicio público;
- La diferente configuración y actuación de los órganos centrales y de los órganos periféricos en el seno de las organizaciones públicas. La flexibilidad operativa, mediante la desconcentración y delegación de funciones y tareas en favor de la periferia organizativa próxima a los clientes de la administración, se presenta como una necesidad de la nueva gestión pública;
- La necesidad de un apoyo constante, firme y visible desde los órganos centrales a los periféricos en los procesos de cambio, sin interferirse por ello en su capacidad de iniciativa ni en la autonomía de su gestión y,
- La necesidad de hacer compatibles la mundialización con la descentralización y la participación en la gestión pública.

Enunciados los problemas de mayor relevancia, también es indispensable considerar aquellas prioridades que, por su naturaleza habrán de ser incorporadas a la agenda gubernamental en el marco de un sector público con una visión objetiva de renovación, sugeridas por la OCDE, como las que se indican a continuación.<sup>48</sup>

### PRIORIDADES DE LA OCDE EN MATERIA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

- Mejor calidad y mayor claridad de la regulación de la información;
- La evaluación permanente (y, en nuestra opinión, necesariamente desde instancias pluralistas) de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas seguidas;
- La mejora y la intensificación de las capacidades de dirección y de gestión previsoras de las organizaciones públicas -y por lo tanto de su personal directivo-, y
- La instrumentación de una mayor participación ciudadana.

<sup>47</sup> *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.* Ministerio de Administraciones Públicas. España 1997. p. 27.

<sup>48</sup> *Ibidem.* p. 28

Para el caso de México y en el marco de una nueva visión gubernamental, destacan dentro del conjunto de prioridades, la correspondiente a la necesidad de la evaluación permanente de las políticas públicas, la rendición de cuentas, la búsqueda de mejor calidad y mayor claridad de la información al interior del aparato público y hacia la ciudadanía, y la mejora de las capacidades de dirección y de gestión en las organizaciones públicas, misma que se expresa en una mejora de la profesionalización de los servidores públicos.

El proceso de cambio referido lleva a considerar también elementos clave y factores estratégicos críticos, los cuales se asocian a la utilidad y aplicabilidad de diversas técnicas:<sup>49</sup>

### FACTORES CLAVE DEL CAMBIO

- En primer lugar, la mayor importancia atribuida a los resultados, entendidos como *performances*, es decir, en términos de eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios públicos aportados.
- En segundo término, la sustitución de un modelo burocrático, con unas estructuras y un comportamiento de carácter rígido, centralizado, jerárquico y autoritario.
- Estas inspiraciones weberiana y taylorista, esencialmente, por otro modelo, de estructuras y comportamiento diferentes, de carácter flexible descentralizado, responsable, coordinado y basado en el trabajo en equipo. Es decir, la sustitución de un modelo organizativo piramidal y jerárquico por otro más fluido, interdependiente y en forma de red.

#### 1.5.7. La administración pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece la visión a futuro de México previsto para el año 2025. En el plan se establecen las principales características en las que la mayoría de los mexicanos están de acuerdo y que deben trascender el esfuerzo de la presente administración para afirmar un compromiso de largo plazo con la sociedad mexicana.

La administración pública federal establece una misión que define los compromisos a realizar por parte del gobierno, a fin de avanzar hacia el logro de los escenarios 2025. Así, "la misión del Poder Ejecutivo Federal 2000-2006, es conducir responsable, democrática y de forma participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y

<sup>49</sup> Ibidem p. 28

humana y una economía más competitiva e incluyente, que consolide el cambio en un nuevo marco constitucional asociado con la plena vigencia del Estado de Derecho”.<sup>50</sup>

En consecuencia, el Plan establece entre otros, los principios que sustenta el Ejecutivo Federal, a cuyo propósito se proponen postulados, criterios centrales y normas básicas, los cuales se resumen a continuación:

### POSTULADOS QUE ORIENTAN LAS ACCIONES DEL PND 2001 - 2006 <sup>51</sup>

#### ▪ **Humanismo**

Cada persona es un ser único; por ello, debe ser apoyada para que pueda lograr su más amplio desenvolvimiento material y espiritual. Ese es precisamente el fin primordial de las acciones del Estado: lograr el desarrollo integral del ser humano y de su comunidad.

#### ▪ **Equidad**

Los ciudadanos son iguales ante la ley y deben tener las mismas oportunidades para desarrollarse, independientemente de sus diferencias económicas, de opinión política, de género, religiosas, de pertenencia étnica o preferencia sexual u otras.

#### ▪ **Cambio**

Para que se establezcan las condiciones y oportunidades que requiere el conjunto de la población en México es necesario el cambio; éste, a su vez, exige el establecimiento de un sistema democrático y de responsabilidad compartida entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad.

<sup>50</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República, Edición del P.N.D. 2001 p. 36.

<sup>51</sup> *Ibidem*. p. 39

## CRITERIOS CENTRALES PARA EL DESARROLLO DE LA NACIÓN <sup>52</sup>

- **Inclusión**

El ofrecimiento de oportunidades a toda la población para aprovechar las oportunidades del desarrollo requiere de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad que permita la creación de nuevas formas de inclusión, así como la reconstitución del tejido social.

- **Sustentabilidad**

Se debe asumir con responsabilidad el compromiso de trabajar por una nueva sustentabilidad que proteja el presente y garantice el futuro. El capital natural de nuestro continente y de nuestro país debe preservarse.

- **Competitividad**

Sobre la base de la eficacia y la equidad de oportunidades, es imperativo construir puentes que conduzcan a un futuro compartido: fuentes entre la vanguardia exitosa y la retaguardia olvidada; entre la tradición y la modernidad; entre la vieja y la nueva economía; fuentes para que los excluidos del desarrollo se incorporen a un proceso al que tienen derecho.

- **Desarrollo Regional**

Se parte de que cada región sea el principal artífice de su propio destino, con el apoyo del resto de la federación, mediante el desarrollo de planes concretos para cada una de éstas.

---

<sup>52</sup> Ibidem. p. 41

NORMAS BÁSICAS DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL <sup>53</sup>

- **Apego a la legalidad**  
El principio que dispone que la autoridad gubernamental sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido por las normas jurídicas y que debe actuar respetando los límites, acotamientos y condiciones que le impone el orden jurídico para el caso particular de que se trate, será estrictamente respetado por el Ejecutivo y por todos sus colaboradores.
- **Gobernabilidad democrática**  
La administración pública federal ejercerá el poder público en ella depositado con las formas propias de una democracia. Las dependencias promoverán procesos de deliberación colectiva relacionados con las políticas públicas. Respetarán y promoverán el pluralismo. Dejarán atrás procesos clientelares y apegarán su conducta a derecho.
- **Federalismo**  
El Ejecutivo Federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos hacia los gobiernos locales. Por ello, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.
- **Transparencia**  
El ejecutivo federal actuará con transparencia en el ejercicio de sus facultades, por lo que los servidores públicos de la administración pública federal estarán obligados a informar con amplitud y puntualidad sobre los programas que tienen encomendados, en términos de logros alcanzados y recursos utilizados. Las decisiones gubernamentales tienen que ser transparentes, por lo que deberán estar abiertas al escrutinio público, con excepciones muy claramente definidas en relación con la seguridad de la nación.
- **Rendición de cuentas**  
Se promoverá el establecimiento de un sistema nítido de rendición de cuentas públicas. Ello requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia. La rendición de cuentas exige un sistema de planeación que, basado en el Plan Nacional de Desarrollo, defina las prioridades, actividades y metas de cada área de gobierno, así como un sistema de indicadores que mida su cumplimiento y los evalúe en relación con los objetivos del desarrollo nacional.

<sup>53</sup> Ibidem, pp. 43-46.

La consecución de los propósitos referidos habrá de realizarse mediante la formulación y ejecución de políticas públicas, concebidas como el conjunto de criterios, principios, estrategias, y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, enfrenta los desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública.

En este contexto las diversas instancias de gobierno cumplen una función primordial en el proceso de generación de las políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las mismas. Estas políticas públicas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas.

El Plan también considera que la capacidad de un gobierno para cumplir su misión está directamente vinculada a la solidez de las políticas públicas. Sin duda, un buen gobierno es aquel que opera a partir de políticas públicas, las cuales implican la capacidad de renovar sus alcances, sentido y contenido en razón de:

- ✓ Los hallazgos en las disciplinas que aportan teoría y evidencia para el diseño de las políticas.
- ✓ La experiencia del gobierno mexicano y de otros gobiernos respecto a la ejecución práctica de acciones.
- ✓ Los cambios en las necesidades de la población y en las prioridades expresadas por ésta.
- ✓ La evolución del entorno y de las circunstancias particulares que rodean a los fenómenos o situaciones específicas objeto de las políticas públicas.
- ✓ Las fluctuaciones en la dotación de los recursos humanos, materiales y económicos disponibles.