

## **Capítulo 1** **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** **UNA VISIÓN DE ESTADO**

“...ese algo [El Estado] es un poder común y dirige sus acciones hacia el beneficio colectivo”  
Thomas Hobbes

¿Por qué es importante recuperar la **Visión de Estado** en la **Administración Pública**, particularmente en estos momentos de *transformación* acelerada, en donde los roles del *Estado* se han multiplicado?<sup>1</sup> Existen varios factores que conjuntamente dan respuesta a este cuestionamiento de fondo. Entre otros destacan:

- La *globalización* ha modificado las posiciones tradicionales sobre el papel del *Estado*. Este último ha venido adaptando el ejercicio de su *autoridad*, antes preponderantemente aplicada de manera vertical, jerarquizada, piramidal, hacia una horizontalización en el actuar diario y de largo plazo, con el propósito de compartir racional y legalmente el *poder* con otros actores, antiguos y nuevos. Esta necesidad de adaptación surge a partir de las condiciones socioeconómicas creadas por las fuerzas mercantiles y financieras, ello aunado a la irrupción en los procesos derivados de, o en torno a, la toma de decisiones —y en las decisiones mismas— de diversos grupos sociales antes indiferentes y/o marginados de la Política.
- Tal es el papel actual del *Estado*: un *Estado* representado por un *gobierno* de amplio criterio, promotor de la cohesión y solidaridad social, siempre y cuando no pierda la dirección al tomar decisiones en representación de un país que, como todo ente, representa una síntesis de virtudes y defectos, suficiencias e insuficiencias, riqueza y pobreza, educación e ignorancia, etcétera. Situaciones todas relacionadas dialécticamente dentro de un sistema democrático implícita y explícitamente alejado del autoritarismo.
- Sin duda la *globalización* mercantil y financiera ha tenido una gran influencia sobre los roles del *Estado*. Entre otras cosas, ha propiciado

1 Los distintos roles que tiene el Estado en la actualidad se pueden consultar en: Prats i Catalá, Joan, **De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza**, Instituto Nacional de Administración Pública de España-Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Madrid, 2005, pp. 29-30, citado en **World Public Sector Report. Globalization and the State**, Organización de las Naciones Unidas, 2001.

la mengua de su *poder* para favorecer al mercado. Esta circunstancia ha ido imponiendo, por un lado, una visión gerencial (el “Management” traducido como “New Public Management”<sup>2</sup>) a la *función pública* en detrimento de los paradigmas de la burocracia sustentados en las reglas establecidas en el Derecho Constitucional y Administrativo y, por otro lado, una visión contraria a la intervención del *gobierno* en la Economía. Dentro de estas dos perspectivas, el énfasis se pone en los *resultados*, la *productividad*, la *eficiencia* y la *eficacia*. Así, la *evaluación* del comportamiento gubernamental de acuerdo a estos criterios induce al *gobierno* a emitir regulaciones *ad hoc* a las fuerzas empresariales, las cuales a su vez consideran al *Estado* como si fuese una entidad productora de bienes y servicios<sup>3</sup>.

- La *responsabilidad* del *Estado* no debe limitarse a la regulación –postura que, cabe decir, constituye la más original aportación del *liberalismo*–, sino que tiene que ver con la protección de los más débiles en el *capitalismo* “salvaje”<sup>4</sup>. Tradúzcase esta protección como subsidios, aportaciones extraordinarias y demás acciones encaminadas a realizar lo que el mercado no puede, no quiere o no le interesa hacer. Además, los servicios públicos no pueden limitarse a ciertas zonas de privilegio y al beneficio de ciertos grupos sociales de por sí privilegiados. Dicho de otra forma, los niveles mínimos de *bienestar* (salud, educación, alimentación, vivienda, recreación y cultura) deben generalizarse o, como se dice retóricamente, “garantizarse” para toda la población.
- Sin embargo, la *responsabilidad* del *Estado* proviene por lo menos de tres fuentes: la política, la jurídica y la social. Las dos primeras se vinculan con la *legitimidad* y la tercera con la *eficacia*. Para facilitar la integración global, se ha argumentado que la *soberanía* del *Estado* resulta ser relativa frente al empuje de los poderes económicos “fácticos”, es decir, aquellos que no tienen *responsabilidad* frente a la *sociedad*. No obstante, como sabemos, la propia *soberanía* no se expresa solamente en el ámbito territorial, sino en su componente político esencial: las elecciones periódicas, libres, universales, secretas, limpias y efectivas para integrar, cambiar o deponer gobiernos.

2 Cabrero, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México, 1992.

3 Stiglitz, Joseph, *El Malestar de la Globalización*, Taurus, Madrid, 2002. Mander Jerry & Edgard Glodsmith (eds.), *The case against Global Economy*, Sierra Club Books, San Francisco, 1996.

4 Este término marxista es atendible porque el capitalismo en su versión actual, además de empobrecer a la mayoría de la población, lo hace también con el territorio y los recursos naturales.

Así, la *responsabilidad* del *Estado* en la *globalidad* significa asumir, justamente, la factibilidad del país en función del *bienestar* de su población. De esta manera, la Economía es instrumento de la Política y no al contrario, como algunos pretenden. Esto se debe a que ningún sistema económico puede pretender ser justo toda vez que la *justicia*, sea en su concepción jurídica o sociológica, es materia de la Política y esta última es la que debe proponerse lograr un crecimiento real, una auténtica distribución de la riqueza y la equidad social. El confundir a la Economía con la *justicia*, ha llevado al desplazamiento de los políticos por *profesionales* con una visión economicista en la toma de decisiones fundamentales<sup>5</sup>.

- La proposición del actual sistema económico hegemónico a nivel global –el *neoliberalismo*–, no se verifica en la práctica puesto que la riqueza no ha generado *bienestar* en los últimos veinticinco años, sino alta concentración de la riqueza y, como contraparte, índices inéditos de pobreza. En el sistema hegemónico inmediatamente anterior –el *Estado Benefactor*– se consideraba que el *Estado* podría ser, a través del control gubernamental, el principal productor de *bienestar* sin considerar que la burocratización anularía los esfuerzos del *desarrollo* y conduciría también a la pobreza. En consecuencia –y alrededor de esto hay consenso– lo que ahora se impone es el establecimiento del equilibrio en una *sociedad* de consumo otorgándole al *gobierno* un papel más relevante para compensar a los desposeídos y promover una distribución más equitativa del ingreso nacional con el propósito de armonizar la condición del necesario crecimiento aunado a la impostergable política transversal del *desarrollo sustentable*<sup>6</sup>.
- La desigualdad patente en el mundo actual y al interior de cada país, hace indispensable que el *Estado* reasuma su papel de equilibrador socioeconómico, mediante el ejercicio de su *autoridad* junto a un carácter de instancia conciliadora, democrática y tolerante para que los elementos de una *sociedad* compleja puedan coexistir bajo el mismo techo.
- Los grupos sociales han sufrido una estratificación sin precedentes, que en la práctica significan una amplísima variedad de intereses e ideas

5 Esto último se observa en el perfil de los líderes mundiales o nacionales que en los últimos años han arribado al poder político en distintas partes del mundo.

6 Encontramos ampliamente desarrollado el concepto de desarrollo sustentable en su relación con la **Administración Pública**, en la obra de Cornelio Rojas, **El Desarrollo sustentable, nuevo Paradigma para la Administración Pública**, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública-Senado de la República en el año 2004.

que no son comunes y muchas veces resultan contrapuestas. Entonces, el *Estado* ha de asumirse como concertador, interlocutor, exitosamente convocante a lograr acuerdos y, en su caso, consensos; ser imparcial y a la vez firme, apegado a la legalidad.

- Por lo que toca a la *sociedad civil organizada*, se ha intensificado la importancia de su participación en las decisiones del *Estado*. La *sociedad civil* ha borrado estratégicamente las fronteras con el *gobierno* al cual considera como “un actor más en el elenco”. Esta situación puede socavar la *autoridad* del *gobierno* de muchas maneras, pues surge del supuesto de su incapacidad para satisfacer todas las demandas de la población con *eficacia, eficiencia y honestidad*. Derivando del supuesto anterior, se plantea que el *gobierno* no tiene más alternativa que compartir el *poder*.

Como es lógico suponer, la *sociedad civil organizada* es aquella con mayores recursos económicos, educativos y de relaciones intra e internacionales. Dicha *sociedad civil* exige a los gobiernos, por ejemplo, *transparencia y rendición de cuentas*, sin plantearse a sí misma las mismas exigencias, aún y cuando su intervención rebasa el 70 por ciento en la economía de cada país y a nivel mundial<sup>7</sup>.

- La toma de conciencia de los conglomerados sociales y de los ciudadanos en lo particular, acerca de la capacidad de formar gobiernos o destituirlos mediante el ejercicio del voto libre, universal y secreto. Además, la importancia que ha cobrado la acción organizada desde las bases para problemas específicos (como por ejemplo los ecológicos, la prestación de servicios públicos, las cadenas de consumidores y las redes sociales de apoyo para una mejor convivencia), ha provocado la dispersión del *poder* de la *sociedad* (la “Poliarquía”<sup>8</sup>). Esto conviene a los propietarios y manejadores de los instrumentos de la economía, representados hoy en día por los medios masivos de comunicación. Así, la comunidad de “a pie” se encuentra aparentemente “empoderada”<sup>9</sup>, pero a la vez dispersa en muy diversas materias, de manera que de varias formas está atrapada en una paradoja. Parece decirse: “soy más poderosa”, sin reconocer su debilidad frente al *poder* económico y, lo

7 En el libro de Joan Prats i Catalá, **De la Burocracia**. *op. cit.* en el Capítulo 1. “Los desafíos que la globalización plantea a la Política y la Gestión Pública” se encuentran una multiplicidad de estadísticas y argumentos que fundamentan esta opinión.

8 Dahl, Robert, **Poliarchy**, Yale University Press, New Haven, 1971.

9 Empowerment, “potenciación... es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo...”. Fuente: [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com).

que es más grave, sin la indispensable contraparte del *gobierno* para equilibrar las fuerzas.

- Lo descrito en el párrafo anterior unido a otros elementos como los relativos al *desarrollo* de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)<sup>10</sup>, han multiplicado las formas de relacionarse en la *sociedad* mundial actual de los diferentes entes que la componen, de manera que absolutamente todo se ha tornado más complejo, al grado de modificar los patrones de conducta, incluyendo los que atañen al quehacer político y el actuar gubernamental. Dicho en otros términos, los parámetros que fueron útiles para estabilizar al mundo y a cada país en lo particular después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales del siglo XX, ya no son funcionales para conducirnos en el siglo XXI.
- La *política pública* de “*transparencia* y acceso a la información pública gubernamental”<sup>11</sup> es sólo una cara de la moneda de la *democracia*, pues la otra pertenece a la *sociedad*. Dadas las presiones internacionales los gobiernos se han abierto a la *opinión pública*, pero no así las grandes corporaciones de las cuales permanecemos ignorantes acerca de su función, actuar y devenir, aunque de muchas maneras influyen en nuestra cotidianidad.

Ciertamente, la *transparencia* gubernamental eleva la *legitimidad* del *poder público*, aunque su *eficacia* se ve limitada por la opacidad mostrada por los sectores financiero y comercial, en detrimento de la mayoría de la *sociedad*. El ejercicio monopólico u oligopólico del *poder económico* causa grandes dudas en diversos grupos sociales acerca de la *legitimidad* y la *eficacia* del *Estado* para *poder* detener su avance y para hacer cumplir la ley no sólo en su letra, sino en su espíritu. Procede entonces hacer de la *transparencia* una realidad desde el punto de vista político y esto es tarea del *Estado*.

Dado el escenario planteado anteriormente, es preciso revisar la **Visión** de la **Administración Pública** y las relaciones de dicha **Visión** con el *Estado* y el *gobierno*.

10 Por Tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se entiende un concepto difuso empleado para designar lo relativo a la informática conectada a Internet y, especialmente los aspectos sociales relacionados con ella. Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas\\_de\\_la\\_informaci%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Tecnolog%C3%ADas_de_la_informaci%C3%B3n)

11 Castelazo, José R., “La Gestión Pública de la Transparencia” en **Revista de Administración Pública**, No. 107, INAP, México, 2003.

## **Relación entre Estado, Gobierno y Administración Pública**

A pesar de las profundas transformaciones sufridas en el mundo y de la complejidad que nos agobia, se hace necesario reafirmar que el concepto de *Estado*<sup>12</sup>, desde Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau y una miríada de pensadores posteriores, sustenta sus componentes esenciales en tres elementos: 1) el “*gobierno*”<sup>13</sup>, investido de *autoridad* y medios para imponerla; 2) en una interrelación racional y equilibrada con la “*sociedad*”<sup>14</sup>; 3) en un “*territorio*”<sup>15</sup> determinado. Por otra parte, el *Estado* debe ser capaz de establecer una interdependencia pacífica y constructiva con otros Estados de manera bilateral, multilateral, regional o global.

Lo que importa destacar en este ensayo es el papel de la “**Administración Pública**”<sup>16</sup> como garante de los fines del *Estado*. En el siguiente cuadro se plantea una vinculación entre los poderes públicos que muestra gran complejidad y que rebasa la concepción de considerar a la **Administración Pública** como exclusiva del *Poder Ejecutivo*. En cambio, puede afirmarse que son todos los poderes públicos establecidos los que realizan la “*función pública*”<sup>17</sup>. (Ver Figura 1)

Es cierto que, tanto en el nivel global como en el nacional, y aún en las regiones, ciudades y municipios, la *estabilidad* y la *paz social* son bienes difícilmente mensurables, pero fácilmente perceptibles cuando faltan. En efecto, dichos

- 12 El Estado, es toda organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional. Fuentes: www.onu.org, Borja, Rodrigo, **Enciclopedia de la Política**, 2ª Ed., Fondo de Cultura Económica, México. 1998, pp. 10, 120, 297, 397, 533, 611, 800, y 966.
- 13 El gobierno, es la organización que representa al **Estado** para el cumplimiento de sus aspiraciones y metas. *Ibid.*, pp. 680 y 811. Görlitz Axel, **Diccionario de Ciencia Política**, 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 469-473. Sartori, Giovanni, **Ingeniería Comparada**, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 148.
- 14 La sociedad, es la población que se organiza en un territorio determinado para su convivencia cotidiana. Corsi, Giancarlo, **Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann**, Universidad Iberoamericana, México, 1996, p. 154.
- 15 Se entiende por territorio a la porción de tierra, subsuelo, mar y espacio aéreo que ocupa un país, el cual alberga una población constituida en sociedad. González García J. Jesús, “El Patrimonio del Estado”. Fuente: www.universidadabierto.edu.mx/Biblio/G/Gonzalez%20Jesus!%20patrimonio.htm.
- 16 La **Administración Pública** es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público. Los poderes legislativos, las judicaturas y los órganos ejecutivos requieren del proceso administrativo. Guerrero Orozco, Omar, **Principios de la Administración Pública**, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p. 27.
- 17 La *función pública* es la vocación y la definición de la naturaleza y alcance de todo órgano dotado de facultades y atribuciones legales para realizar las tareas del **Estado**. *Ibidem*.

**Figura 1**  
**DINAMICA ENTRE ESTADO, GOBIERNO-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD**



bienes, al estar presentes en una *sociedad* de manera permanente, se dan como un hecho; lo grave es cuando se pierden.

Así como los economistas fincan su acepción de *certidumbre* en la *confianza*, y la *estabilidad económica*<sup>18</sup>, los politólogos definen la *confianza* refiriéndose a la *estabilidad política*, interpretada como una combinación de pericia, serenidad y esperanza para mantener bajo control el *conflicto* socioeconómico y político<sup>19</sup>. Sin embargo, la *paz social*<sup>20</sup> es un asunto mucho más complicado porque en ella intervienen la historia, las tradiciones, los mitos, las costumbres

18 La estabilidad económica consiste en una situación exenta de grandes fluctuaciones en los niveles de los precios, la renta, las tasas de interés, el tipo de cambio y el empleo, así como bajos índices de desocupación, inflación reducida y controlada, crecimiento económico lineal y firmeza en los índices de la macroeconomía de un país. Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 392-393.

19 La estabilidad política, es la permanencia y seguridad de una situación establecida. Se manifiesta como duración en el tiempo y firmeza en el espacio. Se dice que un régimen político es estable, cuando su permanencia no se encuentra amenazada. *Ibidem.*, p. 392.

20 Aquí vale la pena recordar la máxima de D. Benito Juárez, “Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al Derecho ajeno es la paz”.

y la cultura, todo ello interrelacionado con las formas de convivencia. Además, existen otros componentes de la *paz social* como, por ejemplo, las oportunidades de acceder a bienes que son intangibles a flor de piel, aunque activos todo el tiempo en el subconsciente colectivo, como los de la *seguridad* y la *justicia social*.

No obstante, la interpretación del significado de la *seguridad* y la *paz social* es muy distinta, dependiendo de la situación económica o social de individuos y grupos, de las condiciones del territorio y de la actitud asumida por el *gobierno*, los políticos, las fuerzas del orden y los servidores públicos. En otros términos, la interpretación depende de la cultura política objetivamente manifiesta en decisiones y hechos mensurables, mismos que devienen de las realizaciones o logros de *cooperación* racional entre gobernantes y *sociedad organizada*.

Como dijimos anteriormente, el representante del *Estado* es el *gobierno*, el cual como ya es conocido —y en este caso redundar no sobra— se encuentra integrado por la voluntad de la *sociedad* cuando ejerce la *soberanía popular*<sup>21</sup>. Este tema de la representación<sup>22</sup> ha ocupado por siglos la atención de filósofos, historiadores, políticos, sociólogos, juristas, religiosos, agnósticos y de los ciudadanos en general.

En materia del ejercicio del *poder*, la representación es necesaria para combinar el derecho con la razón, así lo apreciamos, por ejemplo, en las más recientes manifestaciones, altamente sofisticadas, destinadas a organizar elecciones<sup>23</sup> y administrar el conflicto partidista y social con apego o no a los ordenamientos jurídicos; en la garantía del derecho al voto y, cabalmente, en el quehacer democrático, no sólo factible por el hecho de votar y ser votado, sino concebido como una forma de vida más allá de la participación en tiempos electorales y vinculada a una condición de ciudadanía plena<sup>24</sup>.

21 La *soberanía popular* es la capacidad ciudadana para elegir a sus gobernantes, definir sus leyes y aplicar la justicia. Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 920.

22 Una de las características sustanciales de la forma de *gobierno* es la representación. Consiste en que los gobernantes, elegidos por el pueblo, obran en su nombre desde el poder, y por tanto, ligan al pueblo con sus actos, como si este mismo los hubiera realizado. *Ibid.*, p. 871.

23 Las elecciones son los medios por los cuales el pueblo toma decisiones políticas votando entre candidatos, partidos o propuestas. Son una forma de procedimiento reconocida por las normas de una organización. Salcedo Aquino, Roberto y Mario Martínez Silva, **Diccionario Electoral INEP**, 2ª Ed., Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 2002, pp. 151-152.

24 El artículo 3º de la Constitución, define a la *democracia* como "... no solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, México, 2007.



Evidentemente la organización de las elecciones es una *responsabilidad* del *Estado*, convertida en *función pública* conjuntamente realizada por el *gobierno* y la *sociedad*<sup>25</sup> a fin de organizar a la población en territorios predeterminados, llamados distritos, con el objeto de que los ciudadanos decidan cómo y por quién desean ser gobernados.

Naturalmente, la complejidad del proceso electoral requiere de una administración pulcra, eficiente, honesta y eficaz, precisamente con **Visión de Estado**, no solamente por el hecho de recibir recursos públicos, sino por los objetivos implícitos y explícitos de las elecciones: la *estabilidad*, la *paz social* y el *desarrollo sustentable*<sup>26</sup>.

El *gobierno*, constituido por un conjunto de *instituciones* legítima y legalmente establecidas (precisamente por las elecciones), se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del *Estado*. Si esto es cierto, habría de aceptar que todos los entes gubernamentales son públicos, esto es, pertenecen a la colectividad y realizan su función a favor de la misma. Dicho de otra manera, la “*función pública*” (estructurada en las tres ramas clásicas del *poder*: legislativa, judicial y ejecutiva, a las cuales es preciso administrar adecuadamente en torno a propósitos comunes), requiere de la disciplina administrativa pública para planear, organizar, dirigir y controlar la acción del *gobierno* en un territorio o en sus parcialidades (municipios, entidades federativas y federación, según sea el caso).

Dentro del tema de la *función pública* vale la pena mencionar la tendencia a pensar en su carácter meramente instrumental y técnico, despojado de consideraciones éticas y políticas. Por el contrario, la *función pública* es la herramienta que utiliza la Política para dar capacidad de realización tanto a los gobernantes como a los grupos sociales.

En este contexto, el liderazgo en la **Administración Pública** requiere de la mixtura constante de dos cualidades: una personal, de quienes encabezan las

25 La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en su artículo 41, fracción III determina por un lado las características del Instituto Federal Electoral, y por otro, define la organización de las elecciones como una *función pública*, compartida entre *gobierno* y *sociedad*. Dicho artículo da vida al **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, el cual reglamenta el actuar de la institución mencionada, así como el de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas Nacionales.

26 Un buen ejemplo de lo que estos valores significan lo constituyen las últimas elecciones mexicanas de carácter nacional celebradas el 2 de julio de 2006, cuyos cerrados resultados dieron lugar a todo tipo de interpretaciones, las cuales implícitamente señalaban la preocupación social generalizada sobre el peligro de romper la *estabilidad y paz social* sostenidas durante casi ocho décadas, así como de continuar retrasando las acciones para detener el deterioro y la devastación causadas por un modelo de desarrollo “*insustentable*”.

instituciones, y otra, que pertenece propiamente a la organización y su capacidad de respuesta. Además el liderazgo en la **Administración Pública** demanda de sus dirigentes virtudes específicas de transformación para ir adecuándose al cambio, y al mismo tiempo virtudes específicas de conservación, con el fin de mantener los principios, los valores, las tradiciones y las mejores prácticas y así, sostener el aparato del *Estado* en plena vigencia<sup>27</sup>.

Los fines del *Estado*, que son la *estabilidad*, *paz social* y *desarrollo sustentable*, sólo se alcanzan y mantienen si el *gobierno*, sus tres poderes y la *sociedad* que los sostiene, evidencian su capacidad de comunicarse permanentemente<sup>28</sup> para que un país sea soberano y autónomo<sup>29</sup>. Asimismo, para lograr dichos fines es necesario consolidar la *democracia*<sup>30</sup> en un territorio libre, donde el *Estado* de Derecho se promueva, respete y aplique y la *seguridad*<sup>31</sup> se garantice para todo y para todos; donde el *bienestar*<sup>32</sup> sea un bien tangible y el *desarrollo* económico sea sostenible y no atente contra la naturaleza.<sup>33</sup> Es en este tenor

27 A este respecto, vale la pena reconsultar a dos autores estadounidenses considerados como clásicos, Leonard White y Dwight Waldo, quienes defienden la indivisibilidad de la *Política* y la **Administración Pública**, contraviniendo aquellos planteamientos que las separan incluso en nuestros días, como las propuestas de Woodrow Wilson y Chester Barnard, a las que se suman algunas de las promovidas por la John F. Kennedy School of Government de Harvard. Coincidimos con los primeros en que es imposible concebir a una *Administración Pública* exenta de política.

28 Luhmann, Niklas, Poder, Universidad Iberoamérica-Anthropos, México, 2000.

29 La *soberanía* es la capacidad del Estado para aplicar sus leyes de acuerdo al principio de autodeterminación en un territorio reconocido por la ONU. Borja, Rodrigo, *op. cit.*, p. 919. La autonomía a su vez se refiere a la capacidad de una población para darse la forma de Estado y de gobierno que le permita convivir mejor. *Ibid.*, p. 57.

30 La *democracia* es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la Ley. Görlitz, Axel, **Diccionario de Ciencia Política**, 2ª Ed., Editorial Alianza, España, 1972, pp. 125-130.

31 La seguridad puede ser de dos tipos; la primera se refiere a la seguridad del estado, la cual es la protección del territorio y la sociedad; la referente a los aspectos migratorios y aduanales; la aplicación legítima de la fuerza para preservar la paz y estabilidad social, y la protección civil en caso de desastres. La segunda es la seguridad pública, la cual se conceptúa como la prevención de delitos contra las personas y el patrimonio particular y la persecución de delincuentes. Alejandro Martínez Serrano ¿Qué es la seguridad nacional?, UNAM. 2001. Fuente: [Http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html](http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html); Biblioteca Virtual del Banco de la República de Colombia "Luis Ángel Arango", fuente: [www.lablaa.org](http://www.lablaa.org); Pérez García, Gabriela, **Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos**, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2004, p. 55.

32 El "bienestar" son las condiciones de estabilidad política, económica y social, que proveen confianza para invertir, generar empleo y posibilitar el arribo a una vida digna. Ward, Meter, **Políticas de Bienestar Social en México**, Editorial Nueva Imagen, México, 1989, pp. 20-25.

33 Recientemente se ha incorporado a la palabra desarrollo el término sustentable, el cual hace referencia a la suma de esfuerzos nacionales (en materia de educación, salud, alimentación, medio ambiente, crecimiento económico, tecnología, etc.), la productividad de los recursos, la generación de tecnologías con valor socioeconómico, y la competitividad internacional. Al respecto véanse Naciones Unidas 2002; Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano; Naciones Unidas, 1966. Marks, 2003. PNUD, 2000. Fuente: [www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf/hdr03\\_sp\\_chapter\\_1.pdf](http://www.undp.org/hdr2003/espanol/pdf/hdr03_sp_chapter_1.pdf)

que se puede evaluar la importancia de la *función pública*, de la cual se deriva la **Administración Pública**, concebida esta última como instrumento de los tres poderes en los tres ámbitos de *gobierno*, pues sin orden y concierto en el seno de las *instituciones* gubernamentales y armonía en la convivencia social, es imposible cumplir los objetivos mencionados, en tiempo y forma, en lugar y circunstancia, con *profesionalismo, honestidad, perseverancia, eficiencia y eficacia*.

A diferencia de la **Administración Pública** –que realiza la *función pública* a cargo del *gobierno* y en representación del *Estado*–, los servicios públicos<sup>34</sup> son compartibles mediante fórmulas de concesión o explotación legalizadas para que entes sociales distintos al *gobierno* puedan proveerlos, inclusive con legítimas utilidades económicas para los prestadores de servicios. Dicho en otras palabras y parafraseando a Abraham Lincoln (“El *gobierno* es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, en un discurso que diera en 1863), los servicios públicos son del público, para el público, pero no necesariamente deben ser prestados exclusivamente por entidades públicas, pues también pueden ser asumidos por la *sociedad organizada* o por particulares.

El servicio público, como es constatable, no necesariamente lo aborda en exclusiva la **Administración Pública**, pero en todo caso debe ser garantizado por el *gobierno* a la población en costo, calidad y oportunidad. Dada la tecnología actual, muchos de los *servicios públicos* pueden y deben concesionarse a particulares, no sólo para disminuir los costos de la burocracia, sino para darles mayor eficiencia y eficacia en sus *resultados*, a menos que pongan en riesgo la factibilidad del país, o que impidan al *Estado* generar aquella riqueza necesaria para alcanzar el *bienestar* y el *desarrollo sustentable*.

Los servicios públicos pertenecen básicamente al ámbito municipal. En algunos casos, por su volumen y complejidad poblacional, se ubican bajo la *responsabilidad* de la entidad federativa y, en otros, por su trascendencia, a cargo del *gobierno* de la república (tal es el caso de México). Lo importante consiste en poder definir cuáles de los *servicios públicos* son indelegables por la seguridad del propio *Estado*, sea por la información que representan, por la tecnología involucrada, o por su importancia para la cohesión social.

En fin, los servicios públicos deben ser útiles a su propósito específico. Su concesión no necesariamente significa entrar en una discusión ideológica

34 Los servicios públicos son el conjunto de actividades afines, agrupadas para facilitar la vida en sociedad, las cuales tienen como denominador el estar relacionadas con el bienestar comunitario. Fernández Ruiz, Jorge, **Servicios Públicos Municipales**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2002, p. 121.

irreductible, pero aún considerando la laicidad del *Estado* hay que tener en cuenta la sabiduría bíblica: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”<sup>35</sup>. En lo referente a los servicios públicos, bien se podría decir que “al *Estado* lo que es de la *sociedad* y al particular los servicios públicos que puedan servir a todos”.

Las ideas expresadas apenas esbozan la complejidad de la **Administración Pública**, cuyos principios y prácticas abundan en detalles específicos dependiendo de los casos en concreto que cada *gobierno* pretenda resolver. Como establece Peter Drucker, la administración, actividad humana, no busca ser sino hacer<sup>36</sup>. En este sentido, la **Administración Pública** es aplicable en sus principios a todo ámbito de *gobierno* y a todo *poder* público, pero varía en sus prácticas, alcances y consideraciones puntuales para cada municipio, para cada entidad federativa y para el ámbito de la federación. Igualmente, la perspectiva es distinta si se trata del Poder Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial. En lo tocante al espacio global, la **Administración Pública** internacional se encuentra pletórica de particularidades<sup>37</sup>.

En este contexto, sólo algunas cosas pueden generalizarse atendiendo a la teoría que sustenta el proceso administrativo, o recurriendo a la Teoría Política. Esta última postula en su corriente funcionalista la *estabilidad* como propósito fundamental, pero en la realidad, la práctica cotidiana lleva a considerar a la **Administración Pública** como influenciada por variables que se multiplican porque cada municipio es distinto de los demás, cada *Estado* u organización comunitaria intermedia se diferencia del resto y cada país tiene particularidades que lo hacen distinto a los demás. De esta manera, la **Administración Pública** adquiere la forma, el tono, el estilo de cada lugar y hasta el carácter de sus habitantes.

Entonces, podríamos decir que los elementos de la **Administración Pública** se agrupan para su estudio y aplicación en un conjunto de conceptos teóricos, pero se diversifica en la práctica cotidiana. Esto se debe a la transformación permanente como característica inmutable de los tiempos que corren, la cual demanda un *gobierno* participativo y compartido con una *sociedad plural* organizada en múltiples estratos y funciones. Dicha *sociedad*, cabe añadir,

35 Mateo Cap. 22, versículos 15-22. Acton Institute for the Study of Religion and Liberty. Fuente: [http://www.acton.org/programs\\_es/hamiletics/es\\_programsnomilencs\\_2004\\_third.php](http://www.acton.org/programs_es/hamiletics/es_programsnomilencs_2004_third.php)

36 Drucker, Peter, **Management. Business & Economics**, 1998.

37 Además de la ONU, de la OEA y otras organizaciones regionales, como las derivadas del TLCAN o del MERCOSUR, la APEC, y otras, existen por lo menos 12 organismos internacionales con un carácter intergubernamental.

convive en un territorio considerado como nacional, pero dada la migración actual, también convive más allá de las fronteras nacionales.

Por último, habremos de señalar respecto del territorio que este se encuentra consuetudinariamente agredido, depredado y en constante riesgo, lo cual hace difícil conservar las condiciones indispensables para que los seres humanos podamos convivir con la fauna y la flora, así como ser capaces de preservar, reproducir y continuar desarrollando la inteligencia colectiva y la acción verdaderamente productiva en bien de la convivencia. Todo esto representa un verdadero desafío para el *Estado* y la **Administración Pública**<sup>38</sup>.

Hasta aquí he tratado de enfatizar la necesidad de reflexionar sobre el tema de la **Administración Pública** como **Visión de Estado**, porque no importando el ángulo desde el cual escojamos abordar la **Administración Pública**, no se puede perder nunca tal *Visión*. Lo contrario significaría extraviar sus objetivos públicos, que son los que le dan sentido y forma: coadyuvar al mantenimiento de la *estabilidad*, la *paz social* y el *desarrollo sustentable*.

38 Rojas, Cornelio, *op. cit.* Esta tesis se encuentra implícita y explícita en toda la obra.