



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO**

**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LAS CIENCIAS  
SOCIALES: UN ANÁLISIS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN EL ESTADO MEXICANO”**

**ENSAYO**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA**

**GERARDO NÚÑEZ CONTRERAS.**

**ASESOR:**

**LIC. EN SOC. VÍCTOR INDALECIO MARTÍNEZ SUAREZ.**

**Abril 2017**

## INDICE.

Introducción.....	7
La administración pública como ciencia.	
a. Antecedentes del origen de la Administración Pública.....	10
b. La teoría de la administración pública.....	18
c. Definición de Administración Pública.....	25
La administración pública a través de las ciencias sociales.	
a. La administración pública y su vinculación con el pensamiento social.....	35
b. La administración pública dentro del pensamiento político.....	37
Un análisis sobre la administración pública en el Estado Mexicano.	
a. La administración pública en el Estado Mexicano.....	44
b. Rasgos y fundamentos actuales sobre la Administración Pública en México.....	50
c. Hacia donde se dirige la Administración Pública.....	55
Conclusión.....	60
Bibliografía.....	63



## INTRODUCCIÓN

El principal objetivo del presente trabajo es, conocer los elementos que consideran a la administración pública como una disciplina científica, desde los antecedentes teóricos hasta la delimitación de una definición. También se analizan las relaciones entre las ciencias sociales y la administración pública, a través del pensamiento social y político.

La administración pública debe considerarse como una disciplina científica, por su vinculación dentro de las diversas ciencias sociales, generando un estudio sobre los asuntos publi-administrativos en el Estado mexicano. De igual forma existe un rezago en el estudio sobre la administración pública moderna, obligando a retomar los planteamientos clásicos a través de las ciencias sociales.

El surgimiento de la administración es un acontecimiento de primera importancia en la historia social. La administración que es el órgano específico encargado de hacer que los recursos sean productivos, tiene la responsabilidad de organizar el desarrollo económico, pues refleja el espíritu esencial de la era moderna.

En una época en la que el ámbito de la administración pública está en constante expansión y que necesariamente se la ha considerado en mayor medida para averiguar su naturaleza y sus problemas, puede obtenerse un gran beneficio al haber una mejor comprensión de las lecciones administrativas del pasado, en la medida en que puedan deducirse.

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CIENCIA**

## **ANTECEDENTES DEL ORIGEN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Desde los orígenes modernos del Estado, aunque con anterioridad a éste, existían formas políticas muy desarrolladas como en Egipto o China, la administración pública ha sido parte fundamental del mismo. Es más, para algunos autores como Baena del Alcázar, no existe administración pública hasta que existe el Estado Moderno, por lo que el origen de la administración pública puede rastrearse al mismo tiempo que el origen del Estado Moderno.

El Estado no ha sido el mismo desde su origen. Es un fenómeno que ha estado en constante evolución, desde consistir en formas organizativas simples hasta dimensiones más complejas. De acuerdo a historiadores, antropólogos, etc., la sociedad humana ha pasado desde el Estado Primitivo, que data de hace aproximadamente cinco mil años, pasando por el Estado Feudal, hasta llegar al Estado-Nación que actualmente conforma nuestra sociedad, que se funda en el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno y en la aceptación de la interacción con las entidades políticas autónomas del Estado.

Por otra parte, para poder entender la administración se debe conocer la perspectiva de la historia de su disciplina, los hechos acerca de lo que ha pasado en situaciones similares anteriores, y relacionarlas con otras experiencias y otros conocimientos actuales. Es por eso la importancia de conocer la historia y origen de la administración.

La administración pública es el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública, esta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra que le es afín: Administración de Empresas. Dichas diferencias se explican en función a los entes a los cuales ellas se dirigen, entes cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en los que se desenvuelven.

La sistemática a que corresponden sus planteamientos técnicos y prácticos, por ende, también es diferente. Ambas, sin embargo, guardan cierta unidad terminológica para referirse a aspectos que, de una u otra forma les son comunes, de ahí que las dos emplean expresiones como organización, planeación, control, evaluación, selección de personal, dirección, etc.

Por otra parte, se hace notar que los especialistas aún no se ponen de acuerdo de manera unánime en cuanto si la administración pública es una ciencia o una técnica; por ello nos referimos con el término disciplina.

La evolución histórica de la administración Pública no es breve, breve puede ser la exposición que se haga acerca de su desarrollo a lo largo de la historia, pero eso queda librado al árbitro del expositor y no por limitantes expuestas por la naturaleza misma del tema.

Se sabe muy poco acerca de los orígenes de la humanidad y aún menos sobre el surgimiento de la administración. Se dice que la administración aparece desde que el hombre comienza a trabajar en sociedad. El surgimiento de la administración es un acontecimiento de primera importancia en la historia social.

La administración que es el órgano específico encargado de hacer que los recursos sean productivos, tiene la responsabilidad de organizar el desarrollo económico, pues refleja el espíritu esencial de la era moderna (Guerrero, 1978: 35).

Desde la prehistoria ya se utilizaba a la “administración”, podemos citar a los cazadores antiguos quienes utilizaban el “arrastre” como forma de obtener alimento para la tribu, en donde el esfuerzo común de todos indicaba una buena y auténtica organización para lograr el objetivo previsto. Esta labor necesariamente de grupo, tenía que ser realizada en forma coordinada.

Se dice también que las primeras manifestaciones administrativas se presentaron cuando dos hombres quisieron mover una piedra que ninguno podía hacerlo por si solo; el logro de la unión de esfuerzos para un objetivo común inicio las bases del esfuerzo cooperativo, operando ya un inconsciente y elemental proceso administrativo.

No obstante que la historia, como el desarrollo humano, y nuestro conocimiento de la administración pública, son en gran medida una consecuencia de la escritura, cuya invención posibilitó el registro permanente de la actividad humana, es obvio que las sociedades se desarrollaban y la administración se llevaba a cabo con anterioridad a la realización de registros permanentes. El gobierno, uno de los primeros temas de la historia, obviamente le precedió hacia los inicios de la civilización y, no obstante que la administración como su actividad subsidiaria no provocó muchos comentarios, puede asumirse



correctamente que ella existió mucho tiempo antes que el testimonio escrito.

Puede descubrirse una analogía de esta etapa inicial no escrita de la administración pública en la organización y el gobierno de las sociedades tribales que han seguido existiendo al lado de nuestros estados modernos altamente organizados. Hay tantos estudios de dichos sistemas que mediante un examen comparado de ellos podrían sacarse a la luz algunos hechos interesantes. Se propone aquí la selección de dos para una breve consideración.

El primero, de Schapera, es un interesante estudio de ciertas tribus sudafricanas. Las facultades del jefe abarcan mucho más que la toma de decisiones y el liderazgo. El jefe representa al pueblo en sus tratos con los extraños y se encarga de la organización de importantes actividades comunales como el trabajo colectivo, el ritual y la guerra. En algunos casos puede actuar como legislador y juez, organizar actividades agrícolas e incluso cuidar del menesteroso.

En la práctica pronto llega a ser imposible para él hacerse cargo de todas estas funciones personalmente y puede delegar facultades con base en un criterio geográfico a subjefes, miembros de su propia familia u otros íntimamente relacionados que lo representan en las áreas. Aparte de esos subordinados locales el jefe necesitará asistentes personales cuyas funciones pueden ser tanto consultivas, y poder participar en el quehacer político, como ejecutivas, para ayudarlo a llevar a cabo sus labores de rutina. En ocasiones ambas funciones serán realizadas por la misma persona, pero la jerarquía del funcionario

depende de la segunda actividad. De esta manera, aunque la evidencia sea insuficiente, la historia del funcionario público puede remontarse hasta antes de la invención de la escritura.

El segundo estudio nos lleva mucho más lejos. En su investigación del gobierno tribal en el área de Zaria, en Nigeria del Norte, que abarca siglo y medio, a partir del año 1800 d.c, en adelante, M.G. Smith ofrece una relación muy interesante y en muchos sentidos sensacional sobre el grado hasta el cual puede desarrollarse la maquinaria administrativa en ausencia de facilidades eficientes del oficio.

El periodo cubre tres regímenes sucesivos en el área: el gobierno de Habe Abuja, Sometido al señorío de los gobernantes de Bornu desde 1800; el gobierno de Fulani Zazzau, vasallo del Emir de Sokoto desde 1865; y la fase Fulani moderna bajo los ingleses desde 1900, durante la cual el sistema tribal fue conservado y desarrollado. En todos estos sistemas los sectores político y administrativo pueden diferenciarse, habiéndose determinado reglas y procedimientos administrativos específicos.

El gobierno era dirigido a través de un Sistema de funcionarios jerarquizados y con títulos conocidos como sarautu, cada uno de los cuales puede considerarse como una unidad permanente exclusiva, una especie de corporación única. Las relaciones entre los cargos de categoría subordinada y supraordinada están altamente formalizadas, mientras que aquellas entre cargos de jerarquía coordinada no están claramente establecidas, Solamente algunos de estos cargos eran hereditarios y los cargos por nombramiento podían ser ocupados por

libertos, miembros de la familia real, eunucos o esclavos, todas ellas categorías que encontraremos en nuestra investigación sobre los sistemas administrativos históricos relevantes. El reinado no era hereditario. Contando con que los gobernantes Fulani fueron elegidos consecutivamente de dinastías diferentes.

Así, el poder del gobernante estaba limitado por la costumbre y la división específica de responsabilidades. Como compensación necesitaba mantener el mayor dominio posible sobre los sectores administrativos, a través de los cuales eran ejecutadas sus instrucciones. Sostenía una relación consultiva estrecha con sus más viejos funcionarios, quienes se encargaban de que sus instrucciones siguieran la línea descendente. Se reunían en asambleas, consejos de Estado informales, pero sus facultades eran limitadas. Las comunidades locales eran controladas por jefes responsables ante el rey. Él tenía en sus manos el control directo de ciertos dominios reales y su propiedad particular consistía fundamentalmente en comunidades de esclavos.

Además de los altos ingresos provenientes de estas fuentes el gobernante recibía una buena parte de la contribución estatal, la mitad del botín militar, tributo de estados vasallos y algunas tribus paganas, cargos de defunción de poseedores de puestos y una porción de los bienes de su predecesor. También se realizaban diversos gastos, no obstante que en general había un excedente para el establecimiento de más comunidades esclavas. Una exposición tan breve como la anterior inevitablemente fracasa en hacer justicia al notable estudio de nuestro autor, pero no podemos dejar el tema sin hacer una breve referencia al

complejo sistema de posiciones oficiales ya obtenidas por el gobierno y que han dejado huella en sus sucesores.

Los historiadores han puesto siempre una atención considerable en los problemas del poder y en aquellos que lo detentan, cuya importancia no puede negarse. Por otro lado, se ha dicho muy poco acerca de la administración y de aquellos que se han encargado de ella en nombre de los jefes.

También esto es comprensible, ya que frecuentemente las actividades de los jefes son espectaculares, concediendo la mera esencia de una buena historia, en tanto que las de los administradores son inherentemente pedestres.

Sin embargo, hoy día, en que se da cada vez más atención a la historia de actividades particulares, oponiéndose a la historia general especializada, seguramente es válido intentar compensar el equilibrio entre el gobierno y la administración.

En una época en la que el ámbito de la administración pública está en constante expansión y que necesariamente se la ha considerado en mayor medida para averiguar su naturaleza y sus problemas, puede obtenerse un gran beneficio al haber una mejor comprensión de las lecciones administrativas del pasado, en la medida en que puedan deducirse (Gladden, 1989: 7).

La Administración Pública tiene su origen en tiempos remotos de la humanidad y para los países occidentales se encuentran en la cuna de nuestra civilización: Grecia y Roma.

En Grecia Aristóteles fue el más grande pensador político de ese Estado-Nación cuya doctrina hoy en día resulta todavía indispensable tener presente por los teóricos de la Política, del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración Pública.

Aristóteles es el padre del Constitucionalismo al haber descubierto en la realidad social griega la existencia de tres actividades realizadas por el Estado: legislar, la de realizar actividades concretas para satisfacer las necesidades de la polis como fue principalmente el servicio educativo, servicios como agua, seguridad, comunicaciones y distintas actividades indispensables para el bienestar de la comunidad que son el contenido de la función administrativa y, consecuentemente, de la ciencia de la Administración Pública.

“La Política” es el libro más importante de Aristóteles en la materia y es la primera obra clásica de la literatura política de occidente, amén de que para el estudio de la Ciencia Política y de la Teoría de la Administración Pública tiene importancia especial “La Constitución de los Atenienses” que es la parte conocida, de su tarea de investigación sobre la realidad política griega. Con excepción de Esparta que siempre tuvo un gobierno aristocrático, se advierte en Grecia, en distintos momentos de su historia, la existencia de la monarquía, la aristocracia, la tiranía y la democracia.

En la época de la monarquía la actividad administrativa era muy escasa y en la tiranía tenían poca importancia. En la época aristocrática el Aereopago tenía las funciones de carácter legislativo mientras que el

Arconato las tenía de carácter ejecutivo o administrativo. En la democracia electiva, (especialmente durante el gobierno de Pericles) la ecclesia, era una asamblea popular en la que participaban en forma directa todos los ciudadanos, sin que existiera lo que hoy conocemos como la figura de la representación.

También era importante la participación del consejo de quinientos miembros llamado Bule y de los cincuenta conocidos como Demos. El psefisma determinaba la obligación del funcionario de ajustarse a la ley.

Lo importante para la Administración Pública estaba determinado por la existencia de los tres arcontes. El primero de ellos llamado Arconte Polemarco, encargado de los asuntos de la guerra, el segundo nombrado Arconte Epónimo que ejercía las funciones propiamente administrativas y el tercero conocido como Arconte Religioso.

Las actividades que hoy conocemos como administración de justicia eran competencia de la heliaia, compuesta de tribunales populares.

Roma no tuvo el privilegio de contar con grandes politólogos como Grecia, a pesar de que Polibio griego emigrado a Roma, Seneca y Marco Tulio Cicerón, tienen importante significación en el campo de la historia de la Filosofía, la Política y de la Ciencia del Derecho.

No obstante, Roma tuvo una gran práctica política en la que, sin lugar a dudas, se realizaron actividades correspondientes a lo que hoy conocemos como Ciencia de la Administración Pública. Su máxima expresión política estuvo representada durante la época republicana y

la del imperio sin olvidar que también se practicó la Monarquía y la autocracia militar.

En la época republicana, surgieron figuras jurídico-políticas que aún en nuestros días tiene importancia en el Estado contemporáneo tales como las tribunas de la plebe, que son antecedentes de los representantes populares y las tareas y encomiendas realizadas por el gobierno republicano en beneficio de la comunidad romana.

La administración pública ha sido objeto de estudio durante muchos años, sabiendo que su existencia se remonta hasta el surgimiento de Las Ciencias Camerales que tienen como marco referencial al Estado Absolutista el cual se caracterizaba por ser un sistema de gobierno absoluto, en el cual el poder reside en una persona que manda sin rendir cuentas a un parlamento o a la sociedad en general.

El surgimiento de este Estado data desde el siglo XVI hasta la primera mitad del siglo XIX donde específicamente en Francia se desarrolló la teoría del derecho divino del poder real la cual presuponía que ciertas personas (en este caso los gobernantes) habían sido elegidas por Dios para ejercer el poder sobre los gobernados e incluso, en algunas ocasiones se consideraba al monarca como el mismo Dios.

La base de estas ciencias fue una antigua institución medieval llamada “cámara”, la cual fungía como una tesorería que siempre estuvo al servicio del señor feudal que siempre estuvo limitada a la realización de operaciones meramente financieras en el progreso integral del Estado.

El cameralismo es un estadio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista. Asimismo, constituye una construcción teórica encaminada a explicar esos complejos procesos constructivos del Estado, y más aún, a transmitirlos por medio de la cátedra.

El cameralismo es una técnica y una sociedad construida sobre propósitos igualmente peculiares, fue primordialmente una teoría y técnica del gobierno en donde más concretamente fue instruida en el Estado Absolutista de Alemania y Austria (Guerrero, 1986: 3).

Fue un movimiento político e intelectual emprendido, desarrollado y consolidado por administradores públicos prácticos, los hombres de Estado formados empíricamente que, sin embargo, tomaron conciencia de la necesidad de establecer criterios pedagógicos para facilitar la continuidad histórica del cameralismo.

El cameralismo, como disciplina, empezó simplemente como una política dedicada a fortalecer las finanzas reales. Desde este punto de vista, la asunción era que la única medida de interés de la riqueza de un país era la cantidad de impuestos que era posible recaudar.

Sobre esa base se empezaron a buscar políticas que promovieran las actividades económicas de las diferentes principalidades alemanas de la época y a obstaculizar las "importaciones" (que en esa época y a diferencia de los imperios ingleses, franceses o españoles, no significaba importaciones desde otros países sino más bien de otras regiones alemanas).



Al mismo tiempo, se empezaron a desarrollar sistemas que permitieran la recaudación efectiva de impuestos y tributos, etc. Durante este periodo, y en común con el mercantilismo, la finalidad explícita de las políticas y prácticas fiscales eran el fortalecimiento del Estado, que se veía como personificado en la persona del monarca.

El cameralismo es entonces un claro antecedente remoto de la Administración Pública. Las ciencias camerales son ciencias del Estado que se refieren más específicamente a la administración de éste surgidas en el año de 1727.

Con Juan Enrique von Justi darán un paso parcial y restringido hacia su condición de ciencias teóricas. La idea de Justi es que no sólo deben empeñarse en fortalecer el Estado, sino también en explicarlo, ya se trate de sus condiciones vitales y positivas, ya lo sea de sus mayores defectos.

Las ciencias camerales debían enseñar a los administradores públicos cómo se puede incrementar el poder y el bienestar del Estado, y cómo, sabiendo de sus debilidades, corregir los errores y enmendar los extravíos.

Pero todavía no se trataba de ciencias basadas en el conocimiento objetivo, neutras con relación a los fines políticos del Estado. Aún eran el mejor instrumento del absolutismo para conservarse y crecer. Seguían siendo ciencias de la administración aplicadas a la promoción del bienestar estatal, y nunca dejarán de serlo.

El desarrollo objetivo y modernamente científico de la ciencia de la administración ocurrirá al margen del absolutismo, camisa de fuerza de las ciencias camerales, es decir, ocurrirá en el Estado burgués de derecho, que no reclama para sí el compromiso de servir a sus fines. La moderna ciencia de la administración nace, pues, con la revolución francesa (Guerrero: 1986: 18).

Posteriormente, y bajo la influencia de la ilustración, esa percepción empezó a ser modificada. A pesar que el poder de los monarcas llegó a ser absoluto, con la ilustración aparece el concepto del monarca ilustrado, cuya función era, especialmente en Alemania, traer progreso y bienestar social y económico a su pueblo, con la asesoría de sus funcionarios, por medio de reformas, estableciendo así las bases para un sistema de administración cuyo objetivo crecientemente deja de ser solo el interés del monarca y es complementado por la llamada utilidad pública.

Es en este periodo que el cameralismo se implementó como disciplina casi académica, con estudios formales.

En la medida que los monarcas asumen como su responsabilidad la dirección económica general y la responsabilidad de asegurar el bienestar de sus sujetos se ven obligados a expandir sus ámbitos de acción, necesitan no solo incrementar las capacidades productivas, mejorar técnicas y adaptar prácticas de contabilidad y presupuestarias sino también encontrar maneras de implementar una nueva, revolucionaria, actividad estatal: esa encaminada a asegurar la felicidad del Estado y progreso de sus habitantes hasta donde fuera posible.

Las ciencias camerales son las disciplinas que estudian el espacio público que se forma con todo aquello que es común a los súbditos y que personifica el Estado, así como las relaciones que éste guarda con el espacio privado, lugar de las intimidades particulares de los miembros individuales de la sociedad civil (Guerrero, 1986: 7).

La disciplina cameralística tuvo como principal función la de habilitar al gobierno para desempeñarse en la administración del patrimonio estatal, tanto en acción administrativa misma, como en lo concerniente a la forma de llevarla a cabo, en pocas palabras se refiere al qué y al cómo del arte de la ciencia de la administración.

Se trató de un dominio, un conjunto de tecnologías que se entretajan en su aplicación para crear las condiciones óptimas de la recabación de los ingresos del Estado que proceden por vía de sus tierras, bosques, minas y manufacturas.

Los modernos estudiosos de la administración pública no han dejado de percibir, afortunadamente, el enorme valor del Cameralismo para comprender mejor el significado actual de la ciencia de la administración y al respecto han declarado breve, pero sustancialmente, sus impresiones al respecto.

La cameralística, pues, es la disciplina que estudia a la administración del patrimonio del Estado absolutista, según la opinión propia del Dr. Omar Guerrero.

## LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es innegable que la ciencia de la administración pública debe ser estudiada profunda y cuidadosamente, con la finalidad de que ésta parte de la actividad del Estado, denominada Administración Pública, responda plenamente a los cambios evolutivos y requerimientos de la sociedad de nuestro tiempo.

Siendo la administración pública la parte de la acción estatal que se proyecta o dirige en forma particular a la prestación de los servicios públicos y a la actividad concreta del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas, es menester empeñarse plenamente en que esta parte de la actividad estatal se proyecte en todo caso a cumplir con los requerimientos de la sociedad, sin que se escatime esfuerzo ni elemento alguno para concretar la actividad estatal en un auténtico beneficio de los administrados y ésta es la razón de ser del empeño de las universidades para interpretar el pensamiento de los teóricos de la materia para determinar que teorías son las idóneas para obtener una administración pública que garantice el bienestar colectivo.

Corresponde a la segunda mitad del siglo XX entrar de lleno, hasta donde lo han logrado al estudio de la administración pública y reconocerle a plenitud el carácter científico que tiene, a pesar de que, desde la primera década del siglo XIX, Charles-Jean Bonnin en sus "Principios de Administración Pública", tuvo la preocupación fundamental de tipificarla como una verdadera ciencia.

Él desarrolló su obra administrativa en dos planos. Uno es de carácter aplicado, orientado a influir en el acontecer administrativo de

su tiempo. El segundo plano teórico: se encaminó a establecer la ciencia de la administración pública con alcances universales.

Sin embargo, ambos planos están vinculados estrechamente, de modo que es un mismo texto tenemos ante nosotros la abstracción de un fenómeno justo con su examen concreto y puntual.

Esto es visible emblemáticamente en el tratamiento del perfecto, a quien Bonnin consagró la condición de administrador por antonomasia y al mismo tiempo lo ubicó como el pivote del código administrativo. El mérito de Bonnin, por consiguiente, radica en haber entendido su tiempo, con sus virtudes y sus vicios, y en la interpretación de su desenvolvimiento.

Su propuesta de implantación de un código administrativo que diera racionalidad a la administración pública, mejorando su organización y aligerando su movimiento, miraba hacia una sociedad que demandaba la satisfacción de sus necesidades.

Su propuesta de ciencia administrativa apuntaba a la formulación de principios universales aplicables en su tiempo, y en el futuro, para que esa administración se condujera con la luz de la inteligencia y del saber.

La administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que, en forma similar a la justicia, salvaguarda a los ciudadanos y sus propiedades.

La administración pública así concebida patentiza la vigencia del Estado de derecho, pues son de índole administrativa las leyes que

protegen a los ciudadanos, conservan el orden público y garantizan la probidad y los conocimientos del administrador público. Consiguientemente, el administrador es un hombre público que puede ser considerado como un padre encargado del cuidado de esa gran familia que es la sociedad.

En fin, Bonnin pensaba que podían esperarse grandes bienes de los cuidados de la administración cuando gestiona los asuntos públicos: cuando el código administrativo fuera para ella una regla segura e invariable y para los administrados una garantía de la uniformidad de su conducta y de la sensatez de sus decisiones.

La humanidad se ha dado formas de administración de antiguo. Sin embargo, la administración no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, cuando a partir de la Revolución francesa se establecieron sus principios, la seguridad de las personas y los bienes, que no se ocupara de la organización del mando militar, la justicia siempre es una de las más augustas funciones de la autoridad pública (Bonnin, 2004: 58).

Bonnin creía que algunos reglamentos antiguos y ciertas leyes nuevas pudieron hacer sospechar que la administración tenía sus propios elementos, divisiones y leyes.

Pero si algunos de ellos fueron advertidos, pronto se ignoraron y se olvidaron debido a las formas, extensiones y limitaciones que se les había dado. Consiguientemente, no se tuvo idea de lo que es la administración pública, ni de la naturaleza de sus funciones ni de sus

puntos de contacto con el gobierno y los tribunales, así como tampoco de sus relaciones con la ciudadanía (Bonnin, 2004: 58).

El Estado administraba de antiguo, pero la administración era anónima, incógnita, vivía confundida con otras manifestaciones del Estado. Jamás pasó por la cabeza de los legisladores de ninguno de los pueblos que la administración tenía sus leyes, sus formas, y sus reglas fijas e invariables. Ni siquiera se sospechaba de la existencia de unas y otras (Bonnin, 2004: 99).

Bonnin se propuso establecer el carácter propio y distintivo de la administración pública, dar una idea neta de la misma, destilando aquello que les es esencial por cuanto a su naturaleza y objeto, ofreciendo con ello el perfil del nuevo Estado administrativo.

Bonnin tampoco usó este vocablo, pero explica nítidamente su idea cuando identifica a la administración pública en el seno del Estado, junto con otras instituciones, haciendo de aquél un Estado administrativo como su rasgo característico (Bonnin, 2004: 99).

En efecto, el gobierno es su principio primitivo, pues la administración consiste en el gobierno considerado en su acción parcial y en detalle, así como en la ejecución de las leyes del Estado en materias generales y comunes para todos.

Debido a que el gobierno es dirección y supervisión en la mayor parte de lo que hace por sí mismo, su acción se realiza por medio de la administración; cuando ocurre en el ámbito general, se trata de

administración; cuando ocurre en el ámbito particular, lo es de los tribunales.

Po lo tanto, el gobierno aplica las leyes a través de dos órganos: la administración y la justicia, según el caso, pues administrar es la regla general, juzgar es la regla particular.

Sim embargo, la índole de la administración es sustancialmente diversa a la naturaleza de la justicia. Debido a que el recurso solicitado a los tribunales emana sólo cuando los ciudadanos tienen un mutuo desacuerdo sobre su interés, la justicia es para ellos algo puramente facultativo en la mayor parte de los casos.

Al considerar la administración pública en su acepción más amplia, es decir, cuando se refiere a todo lo que es ejecución de las leyes, invita a ver cuán importante es que esté dirigida por leyes y principios fijos, porque todo es administración en el Estado. Ciertamente, sin contar con los tribunales, todo lo demás es administrar.

Los principios fundamentales en los cuales se basan los atributos de la administración son:

1. Que la administración nació con la asociación o comunidad.
2. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
3. Que la administración es el gobierno de la comunidad.
4. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.

El primer principio tiene una connotación histórica en la medida de que sólo a partir de cierta madurez de las estructuras sociales es posible



el desarrollo de la administración. Coqueteando en el terreno positivista diríamos que su existencia es posible cuando maduran los lazos de solidaridad orgánica. Al conjunto de relaciones sociales que nacen de las necesidades individuales el autor los llama dependencias sociales de acuerdo con el primer principio.

Estas son el primer elemento de la administración, puesto que su objeto es conservar y presentar el conjunto de las relaciones individuales en cuanto interés público.

La suma de necesidades individuales contribuye a las necesidades comunes de la sociedad, las cuales deberán conducirse de acuerdo al interés público, la potencia que reúne y establece una dirección adecuada a estos requerimientos sociales es la administración, por consecuencia, la administración pública será el gobierno de la comunidad y se haya por tanto en manos de los ciudadanos.

En este sentido, nos viene a colación el problema de situar el gobierno político y diferenciarlo del gobierno civil, que es la administración. Es tradición entre los teóricos modernos de la ciencia administrativa confundir gobierno civil y gobierno político.

Así, Wilson habla de la administración como el gobierno en acción. A la vez, parte de la relación entre pensamiento que dirige y el brazo que ejecuta, es decir, entre política y administración.

La separación y la fusión entre estas dos prácticas sociales por la teoría ha originado un círculo vicioso difícil de superar. Bonnin, por el

contrario, sitúa la distribución entre gobierno y administración en otro nivel, así:

- a) El gobierno no es el pensamiento que dirige, por que este se halla en la voluntad pública que es la ley.
- b) La acción ejecutiva de la administración no emana del gobierno, sino de la voluntad de la ley.
- c) El gobierno no es más que una medida política para ligar las magistraturas, no necesaria para la vida social.
- d) En la administración reside y no en el gobierno, el poder natural y político de formar leyes y hacerlas observar.
- e) El gobierno y la administración no son más que expresiones de la ley o de la voluntad general, por ello, se pueden reunir, el primero, para vigilar y censurar la ejecución de la ley y el segundo para ejecutarla (Bonnin, 2004).

## DEFINICIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración Pública no es una construcción abstracta, es la expresión dinámica y material del Estado, por lo que para entenderla se proponen tres elementos:

- a) Las definiciones de los teóricos sobre la materia;
- b) Las expresiones en el cuerpo constitucional en México, y
- c) Su evolución histórica en el mundo y en específico en México (Férrandez Fuentes, 2016: 36).

Las definiciones teórico-conceptuales de la Administración Pública son amplias, abarcan desde el quehacer del Estado y las instituciones públicas, también la ciencia que la estudia.

La definición que Dwigth Waldo hace al respecto es la siguiente:

“La administración pública es una organización y una administración de hombres y recursos materiales para lograr los propósitos del gobierno, y la administración pública como arte y ciencia para el estudio de los asuntos del Estado, lo cual implica la investigación y la enseñanza de la actividad pública, esto es, de la ciencia de la administración”. (Dwigth, 1964: 32).

Por su parte Charles Jean Bonnin refiere a la Administración Pública como “la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público” (Bonnin, 2004: 229).

Dimock afirma que “La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor” (Dimock, 1937).

La administración pública como estructura organiza, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional.

Podemos entender a la Administración Pública como un conjunto de áreas del sector público del Estado que, a través del ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público busca procurar los fines del Estado.

En palabras de Luis Humberto Fernández, es necesario considerar a la Administración Pública como el objeto del estudio de la Ciencia de la Administración (Fernández Fuentes, 2016: 39).

El dividir a la Administración Pública es una propuesta encabezada por el Dr. Omar Guerrero quien considera viable dicha segmentación para identificar su lugar en el modo de producción capitalista: (Guerrero, 1978: 313).

- a) Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado;
- b) Es la delegación del estado ante la sociedad
- c) Está organizada en el Ejecutivo; y

- d) Es el gobierno de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.

De igual forma se logran identificar tres objetos de estudio de la Administración Pública:

- a) Concepto institucional – estatal. La Administración Pública es una organización (Legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.
- b) Que el objeto de conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública es el proceso administrativo público inscrito en el Estado y está normado constitucionalmente en su organización, en sus funciones y subordinado al gobierno, pero que no se agota en ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve.
- c) Existe un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública, convierte a la Ciencia de la Administración Pública en una suerte de arte o tecnología, de “razón técnica”.

La administración pública tiene diferentes definiciones y por lo tanto al tocar el tema surgen diferencias en torno a este tema ya que el enfoque que se tiene respecto de cada persona es diferente y la limitación sobre el enfoque que cada uno piense es idóneo para su mejor desarrollo.

La administración pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua practica y espontanea de carácter

subordinado a los poderes del Estado y que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a este. (Quisbert, 2012).

La función administrativa del estado está encaminada a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a través del bienestar y el progreso colectivo. Más allá del enfoque legal e institucional, la administración tiene un carácter humano en cuanto a sus objetivos y sus actores.

El Estado tiene su origen a partir de satisfacer las necesidades colectivas e individuales de los seres humanos que lo integran, por lo que una administración pública que no está orientada a lo humano, no tiene razón de ser (Aguilar Villanueva, 1994: 54).

Ante un catálogo tan amplio de definiciones, no hace sentido abonar una más, sin embargo, toda definición de Administración Pública debe considerar los siguientes elementos:

- a) La finalidad y orientación pública;
- b) El elemento humano como eje de su acción;
- c) La organización y estructura;
- d) Las instituciones y marco legal, y
- e) La relación con el Estado, pero esta no es necesariamente de servidumbre (Férrandez Fuentes, 2016: 41).

Los elementos anteriores definen a la Administración Pública pero también generan un marco explicativo del mismo tema.

Nos es preocupante que existan diversas acepciones ya que esto nos indica que existe una diversidad de trabajos prácticos y teóricos que se han realizado para el estudio de esta disciplina y como hemos visto, se han desarrollado a lo largo del tiempo.

Muy recientemente, sin embargo, ha surgido el interés general por tener una orientación más precisa y la definición de objetivos y técnicas. Aquellos que comparten una opinión incierta no pretenden, en la mayoría de los casos, una uniformidad estéril o una ortodoxia autoimpuesta.

La finalidad de aquellos que enseñan y realizan investigaciones sobre administración pública, deben estar encaminados a concretar el acuerdo de que el campo de acción y los límites de la administración pública se basan, normalmente, en una consideración práctica.

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado.

Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido a la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirlos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: “los Estados y Soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o Repúblicas o Principados” (Guerrero, 1997).

La índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la administración pública consiste en la actividad del Estado. Tal como

es observable a lo largo del pensamiento administrativo, esta idea de administración pública ha sido extraordinariamente consensual, tanto en el tiempo, como en el espacio.

En Alemania, Karl Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorenz Von Stein a la actividad del Estado; en tanto que 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.

Sosteniendo que la administración pública es una actividad propia del Estado tenemos que tener en cuenta que su principal objeto de la misma es la sociedad para la cual siempre se tratará de desempeñarse, apegada a los márgenes de eficiencia, eficacia y economía.

Por consiguiente, la administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad.

La actividad del Estado entraña una gran variedad de expresiones, lo cual no ha facilitado que el Estado se defina por lo que hace. Max Weber, atento a esta dificultad, optó por conceptualizar al Estado con base no en sus funciones o finalidades, sino con fundamento en su medio específico: la fuerza física territorialmente monopolizada.

Sin embargo, la administración pública desafía esa imposibilidad, y encuentra su definición agrupando las acciones primigenias y principales que el Estado realiza para dar continuidad y desarrollar a la sociedad (Guerrero, 1997: 7).



Analizando lo anterior se puede decir que la administración pública constituye la actividad más visible del Estado puesta en práctica por el Gobierno el cual la encamina a ser una herramienta eficaz y eficiente para que pueda producir las condiciones que faciliten el constante crecimiento de la sociedad y sin dejar de lado el desarrollo de todos los elementos que constituyen a la sociedad (elementos colectivos e individuales).

La administración pública consiste esencialmente en una capacidad del Estado para producir dicha utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad. Tal capacidad ofrece un doble significado de la administración pública.

Por un lado, la administración pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo; es decir, lo hace formidable.

Constituye una capacidad que produce poder. Por el otro, administración pública es la actividad que desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad (Guerrero, 1997).

El concepto doctrinal de administración pública fue originalmente elaborado con toda claridad en Estados Unidos por Frank J. Goodnow, en la Universidad de Columbia. Si bien su enfoque lo formuló a través del derecho público, Goodnow abordó la mayoría de los temas principales que actualmente se encuentran en la administración pública. Él expuso la separación de la política y la administración.

En su enfoque sobre la administración pública, Woodrow Wilson hizo hincapié en que las funciones gubernamentales y los fines sociales deberían cumplirse. El buen administrador es el amo tanto de la política como de la técnica que coordina el mecanismo a través del cual las leyes son ejecutadas.

El enfoque de W.F. Willoughby se basa en tres principios: la doctrina legal, la estructura formal de los departamentos y el servicio civil. Su método es conciso y analítico. La legislatura, los ejecutivos políticos y los administradores no discrecionales son vistos como departamentos diferentes.

Desde el punto de vista de Willoughby, los cánones de la administración pública, siendo operativos universalmente, pueden aplicarse más correctamente a la administración del poder judicial.

El criterio moderno de la administración pública fue definido como dirección pública, en la introducción al estudio de la administración pública de Leonard D. White. La dirección científica es igualmente aplicable a los negocios y al gobierno, por tanto, al comparar opiniones, la eficiencia es la nota clave.

Un análisis de la administración pública se puede dividir en dos fases, muy relacionadas entre sí. En primer lugar, existen problemas, funciones y objetivos, que deben ser comprendidos cuya ejecución involucra la discreción y la política.

El resto se ocupa de la organización, personal, controles y técnicas relacionadas con el funcionamiento actual de las responsabilidades asumidas por los departamentos gubernamentales.

La administración pública es el estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como de los métodos de dirección involucrados en las leyes y las políticas de las autoridades gubernamentales.

Esta definición establece fases sustantivas y adjetivas de la ley para la planeación y la elaboración de políticas, la dirección científica, así como para un programa extensivo de datos y decisiones sobre métodos deseables de administración. Al mismo tiempo se reconoce la unidad de los procesos gubernamentales.

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LAS CIENCIAS  
SOCIALES**

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU VINCULACIÓN CON EL PENSAMIENTO SOCIAL**

Sobre la administración pública y su vinculación con el pensamiento social una de las líneas a seguir sobre el análisis es el marxismo y el anarquismo dentro de los fundamentos para la ciencia de la administración pública.

La administración pública ha sido uno de los temas más tratados por la teoría política marxista, a partir de los trabajos de juventud de Karl Marx, y hasta las obras monumentales de Nicos Poulantzas y Ralph Miliband, algunas décadas atrás. Naturalmente Lenin, quien afrontó los problemas más vastos sobre la construcción de la administración pública moderna en el siglo pasado, dejó hondas reflexiones sobre la misma.

Marx examina la relación entre la política y la miseria en Prusia e Inglaterra, concluyendo que, a pesar de las diferencias de politización en ambos países, el pauperismo existe por igual, aunque parcialmente en el primero y en forma total en el segundo. Por lo tanto, debe buscarse el origen del pauperismo en otra fuente.

Marx apunta que, como es inherente el Estado, independientemente del país de que se trate, combatir el pauperismo por medio de medidas administrativas y de beneficencia, no encontrará el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo. Ello devela porque partidos opuestos buscan la causa del pauperismo en los programas políticos de sus contrincantes, y que incluso politos radicales y revolucionarios indaguen su fuente en una

forma concreta de Estado, a la cual aspiran cambiar, si bien no así “La esencia” del Estado. En efecto, “el Estado y la organización de la sociedad no son, desde el punto de vista político, dos cosas diferentes. El estado es la organización de la sociedad”

No pocas personas se sorprenderán acerca de un trabajo del joven Marx sobre la administración pública, no solo lucido, sino lleno de sabiduría. La patria de Marx era entonces, y lo es hoy, el país típicamente administrativo junto con Francia, luego a tener una idea muy clara de la administración pública.

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DENTRO DEL PENSAMIENTO POLÍTICO**

Uno de los temas más tratados por pensadores políticos es el referente a los funcionarios del Estado, como es patente en el libro de Nicolás Maquiavelo “El Príncipe”, en donde se explica de manera muy breve el actuar de los secretarios de los príncipes.

Será el florentino Nicolás Maquiavelo quien por primera vez vincule el poder político a la organización estatal, retomando en su defensa del Estado, la virtud cívica del estado-ciudad griego y romano.

En el último capítulo de El Príncipe, exhorta a la formación de una unidad italiana: Milán, Venecia, Nápoles Florencia y los Estado pontificios bajo un salvador que le cure de sus heridas y del caos.

Sus aportaciones teóricas están encaminadas a la consecución del orden y la estabilidad política, para lo cual ofrece técnicas de gobierno de realismo extremo, en el que los objetivos se anteponen a las consideraciones morales.

Llevar a cabo un análisis sobre el Estado sin abordar los frentes sobre la Administración Pública, en este sentido significa abandonar un rasgo fundamental sobre el orden político.

Para ello es necesario delimitar el concepto de “Estado”. Al hablar del Estado se pretendería en hacer todo un análisis extenso que indique cada una de las características que éste tiene, así como de las diferentes definiciones que se han dado de él a lo largo de los siglos. Su estudio re remonta a los escritos filosóficos de los grandes pensadores como lo fueron Platón y Aristóteles que, posteriormente, autores como

Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, Jean Jaques Rousseau entre otros, se ocuparon de estudiar y dar un cierto entendimiento de una manera tan filosófica que cuesta trabajo entender dichos análisis propuestos por estos grandes pensadores en aquellos tiempos.

En este apartado se tratará de dar una explicación breve, y, por ende, no tan extensa de lo que es el Estado sólo para comprender lo que conlleva hablar tanto de él en este trabajo de administración pública.

El concepto del Estado es un principio fundamental para los estudiosos de la ciencia política también como lo es para el derecho público y constitucional.

El Estado tiene hoy una importancia definitiva en toda la vida pública y privada de los ciudadanos que conforman las sociedades y es por ende el eje rector en el cual gira todo el complejo mundo de la política.

En términos muy simples encontramos que el Estado es una institución político-jurídica que reclama, con buen resultado, el poder supremo sobre un territorio y una población determinados.

Hay muchos trabajos que tratan de catalogar las diversas definiciones de lo que es el Estado y retomando lo más importante de lo que ya se ha estudiado, se agruparán a las diversas definiciones de una manera sustancial.

Una concepción menos filosófica es la que nos ofrece el Dr. Guerrero en su obra “Principios de administración pública” en donde aclara que el Estado constituye una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron, desarrollada gracias



a su configuración externa, es decir, la formación y delimitación del Estado frente a otros estados, así como a las transformaciones en su existencia interior. Esto atañe a la magnitud, la estructuración y la trabazón organizativa, así como la composición social del Estado (Guerrero, 1997).

El Estado moderno contiene una singularidad histórica configurada con un conjunto de rasgos o caracteres distintos a las formas de dominación que le precedieron, cuya índole es multifacética, merced a la confluencia de ingredientes políticos, económicos, sociales y jurídicos.

Omar Guerrero explica que la administración es uno de los rasgos más sobresalientes del Estado. Puesto que, el Estado asume desde un principio sus responsabilidades sociales, económicas y políticas, las cuales, signadas por una actividad continua, demanda la formación de una clase funcionaria. Junto con la continuidad administrativa emerge la estabilidad de cargo, pero sujeta al derecho de revocación, tomándose distancia de la estamentación de cargos (Guerrero, 2010: 52).

Jean Bodin y Thomas Hobbes son los pensadores que ayudaran a entender la concepción de la Administración Pública dentro del pensamiento político.

### **a) JEAN BODIN**

La teoría del Estado administrativo es obra de Jean Bodin, quien elabora la teoría sistemática primigenia de la administración del Estado absolutista, que constituye la etapa temprana del Estado moderno.

Bodin formula la sistematización del conocimiento de la naciente administración monárquica, junto con un análisis exhaustivo sobre su origen, desarrollo, funciones y procesos.

El estudio de la Administración Pública constituye una interpretación de un proceso formativo caracterizado por la colisión entre lo público y lo privado. Bodin narra la etapa temprana del espacio público, tal como fue abriéndose paso por medio de la expropiación de los ámbitos probados, y la apertura de nuevos campos a la actividad del Estado.

Bodin también aborda los tipos de autoridad establecida, por medio de la cual se delinea la jerarquía primigenia que delimita las esferas de competencia de los magistrados y los ministros.

A través de los análisis de Bodin se exploran a cabalidad los orígenes remotos de la administración pública moderna, colaborando de tal modo a la construcción del edificio conceptual de la teoría del Estado, donde tendrán su acomodo y asilo primigenios los estudios sobre la administración pública.

En palabras de Guerrero, el papel de Bodin es fundamental para entender, el origen y el papel del funcionariado, lo cual ha sido delineado a lo largo de los años por las condiciones imperantes en el eterno conflicto entre la publicización y la privatización (Guerrero, 2010: 58).

## **b) THOMAS HOBBS**

A diferencia de Bodin, Thomas Hobbes expresa una definición “Un ministro es quien el soberano, sea un monarca o a asamblea, emplea para algunos negocios con autoridad para representar en ese empleo la persona del Estado” (Hobbes, 2010). Son ministros públicos, únicamente quienes “sirven en la administración de los negocios públicos”.

Son ministros públicos: ministros por que sirven a la persona del representate, y nada pueden hacer contra su mandato, ni sin su autoridad; públicos porque les sirven en su capacidad política. Son ministros públicos: son ministros por cuanto no proceden por su propia autoridad sino por la de otros; y públicos porque lo que hacen, o deben hacer, no lo efectúan sino por la autoridad del soberano (Hobbes, 2010).

En esta explicación los ministros públicos se caracterizan, consiguientemente por ocupar un cargo en el que el soberano los designa para representar al Estado, y están dotados de autoridad.

Existen dos tipos de ministros públicos: los primeros que están a cargo de la administración en general de un dominio, o de una parte del mismo. En el primer caso, los súbditos están obligados a prestar obediencia en tanto que lo establezcan las ordenanzas que formule y los mandatos que curse en nombre del rey, y no sean incompatibles con su potestad. Por su parte el segundo tipo, emana cuando se nombra a un gobernador, un teniente, un perfecto, o un virrey, igualmente todos los habitantes de la provincia están obligados por todo aquello que el

representante haga en nombre del soberano y que no sea incompatible con el derecho de su persona.

En contraste con los ministros públicos anteriores, cuyo carácter es desempeñarse en la “administración general”, existen otros destinados a la “administración especial”; es decir, que tienen encomendada la realización de negocios específicos en el país o en el extranjero.

Sobre todo, la estructura real sobre la administración no progresa hacia una estructura de órganos, más compleja que la configuración en cargos y comisiones. Persisten los oficiales, comisarios, magistrados y ministros. Esto explica por qué el estudio de la administración pública está centrado en esos cargos unipersonales, no en órganos, organizaciones ni organismos.

La administración civil de las cosas públicas y privadas del reino, desde las perspectivas de Bodin y Hobbes. Por un lado, la administración civil de las cosas públicas se relaciona con la propiedad y usufructo perteneciente al pueblo; y consiste en el proceso por el cual el magistrado supremo sirve como curador, guardián y padre del empleo y la distribución prudente de las cosas que está al servicio del Estado, de conformidad con la necesidad y utilidad requeridos por el reino (Altusio, 1990).

Dedicar algunas páginas sobre el estudio de los funcionarios públicos y, dentro de este mismo apartado, al examen de las relaciones entre la administración civil y el bienestar social, podemos ver cómo ha avanzado sobre las líneas que en nuestro tiempo atañen a la moderna administración pública.

**UN ANÁLISIS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL  
ESTADO MEXICANO**

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO MEXICANO**

Las funciones del gobierno del Estado, en su acepción clásica, se dividen en legislativas, ejecutivas y judiciales. Las primeras tienden a dotar a la colectividad de un conjunto de leyes y normas que permitan la convivencia y el orden sociales; las segundas, a aplicarlas y a vigilar su cumplimiento, y las últimas a enjuiciar a los presuntos responsables de violarlas, así como a imponer las sanciones consecuentes.

México, desde sus primeros intentos constitutivos, adoptó este principio y tomó un camino que había probado ser políticamente saludable en los Estados Unidos de América, consistente en depositar la función ejecutiva en un individuo: el presidente de la República. La unipersonalidad del titular del Poder Ejecutivo, a diferencia del carácter colectivo de los poderes Legislativo y Judicial, explica la necesidad de que sea auxiliado de manera permanente por otros y permite entender la razón de ser de lo que contemporáneamente llamamos “la administración pública”, que, en México, por su organización jurídico-política federalista, posee peculiares expresiones en los ámbitos federal, estatal y local.

La administración pública federal, ha evolucionado en los últimos años paralelamente con el crecimiento de la población y así también las tareas que el Estado ha asumido y conjuntamente con su administración. Motivada por el crecimiento sostenido de la población, ha provocado una mayor intervención del Estado en todos los asuntos de la vida nacional incursionando así en actividades que anteriormente estaban reservadas a los particulares.

A partir de 1917, la administración pública mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia aunada al ejercicio personal del poder ejecutivo explica la vigencia de diez leyes relativas a la organización centralizada y tres a la descentralizada, en un lapso de sesenta y tres años.

El Estado posrevolucionario se inicia con una organización administrativa muy reducida y simple: seis secretarías (Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Fomento, Comunicaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado) y posteriormente los departamentos de Salubridad Pública, el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes.

En términos generales, puede decirse que la participación Estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron, sin olvidar el estilo del gobierno en turno, la vigencia de nuevas leyes organizativas, y con estas la creación, fusión, supresión de secretarías y departamentos de Estado, su red denominación y su transformación de departamentos en secretarías.

El estudio de las características y atribuciones del titular del ejecutivo como órgano político administrativo, es compartido por los derechos constitucionales y administrativo. Es la organización interna del poder ejecutivo, la que interesa casi exclusivamente a la legislación administrativa, misma que desarrolla preceptos constitucionales de orden general.

La intervención del Estado en la vida económica se concretó, además, en otro tipo de acciones tales como la resolución del mercado

y la protección al consumidor, Así nacieron en distintas épocas, pero bajo éste mismo objeto, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Almacenes Nacionales de Deposito y el Fondo de Fomento y Garantía Para el Consumo de los Trabajadores.

La organización administrativa del Estado mexicano ha desempeñado un papel fundamental en la constitución y desarrollo de un Estado nacional, cuyas características básicas reflejan todo un proceso de desenvolvimiento histórico, con profundos matices y peculiaridades que la diferencian.

La administración pública trae consigo el sello de la sociedad que la engendra y del Estado que la conforma. Por consiguiente, toda sociedad adquiere cierto grado de desarrollo y en su seno se manifiestan diversas consideraciones que amenazan con devorarla, necesita de una forma de asociación que sea capaz de mantener un cierto grado de cohesión social y ordenar a la propia sociedad en su conjunto. De la forma de asociación de hombres de la cual se habla es ni más ni menos que el Estado.

El origen de la administración pública como hecho distintivo la encontramos en la formación del Poder Ejecutivo, porque como hemos dicho, la administración pública al ejecutar detallada y sistemáticamente la ley pública, se convierte en el poder actuante o en el Estado constructor. En razón de ello, la delimitación o ámbito de acción de la administración se da cuando se plantea la posibilidad de la división de poderes o cuando se conforma el Poder Ejecutivo.



El Gobierno se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien se apoya para ello directamente en las secretarías y dependencias del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal, y opera a través de dependencias y entidades que dependen del poder ejecutivo.

Como cualquier sistema de administración, la Administración Pública Federal realiza procesos relacionados con la Planeación, la Organización, la Administración de Personal, Dirección y Control (Muñoz Amato, 1997).



Fuente: Tabla 1 (Muñoz Amato, 1997).

El Estado como organización total de la comunidad requiere de un elemento dinámico y director que lo ponga en movimiento, y ese elemento es precisamente el gobierno. Señala Jellinek que, de la propia naturaleza del Estado, es decir en su carácter de asociación organizada, se sigue necesariamente la existencia de los órganos del Estado.

Concebimos al gobierno como la unidad dotarla de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado.

Es evidente que esa unidad llamada gobierno manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones en actos y desarrolla toda su actividad al través de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional.

Desde un punto de vista histórico, la administración pública mexicana nace con un fuerte e ineludible impacto que le deja la herencia de la Corona Española, por lo que va a copiar en parte estilos y métodos norteamericanos. Posteriormente a fines del siglo XIX sufre la corriente general de penetración de la cultura francesa. Más adelante en el siglo XX, sean otra vez los Estados Unidos el país que ejerza mayor influencia.

Por ello, está claro que México añade a todo el mosaico hereditario su aporte propio que en algunos campos lo coloca en posición progresista y en otros lo mantiene en retraso, formando estos contrastes una de nuestras más conocidas características.

Es evidente que la administración pública de México debe alcanzar los niveles de modernización dentro de toda su estructura y también dentro de su órgano burocrático ya que esto le permitirá lograr la eficiencia, eficacia y efectividad en la prestación de los servicios que le corresponde prestar a la sociedad, optimizando los recursos que posee para poder satisfacer todas las necesidades que la sociedad demanda.

Para lograr los objetivos y poder avanzar hacia la modernización administrativa dentro de sus entrañas, el país necesita analizar cuidadosamente los diversos estudios de las teorías de la administración pública nacionales y extranjeros que darían pie para poder avanzar hacia el desarrollo, ya que los modelos ahí plasmados son recomendados por los diversos organismos internacionales tales como la OCDE, FMI, BM, etc., debido a que dichos modelos se están implementando en los países de primer mundo y los resultados obtenidos son extremadamente visibles y siempre van encaminados a seguir creciendo como países y economías mundiales.

Dichos modelos son tomados de las experiencias de la administración de empresas del sector privado.

Conceptos como la profesionalización de servidor público, programas de gestión de calidad y mejora continua, el rediseño organizacional, la evaluación del desempeño con base en indicadores competitivos, transparencia y rendición de cuentas en las acciones ejecutadas, utilización de la tecnología de información y comunicación en las tareas a desarrollar, etc., son algunas de las medidas innovadoras que se están aplicando en la administración pública de

diversos países con un gran éxito, lo que les ha permitido aumentar considerablemente sus niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, todo ello en beneficio final de la sociedad para con quien están comprometidos a prestar sus servicios (Sentíes Santos & Meza Téllez, 2014).

## **RASGOS Y FUNDAMENTOS ACTUALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entró en vigor desde el día 1° de enero de 1977, ajustó el aparato administrativo, según lo explica en sus propios motivos, para evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la materia. Quizá la más importante consiste en que por primera vez, una ley reglamentaria del artículo 90 Constitucional regula conjuntamente tanto la administración centralizada como la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a una y a otra.

El Presidente de la República es la cúspide de la organización administrativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo faculta para crear unidades de apoyo técnico y de coordinación en áreas que el propio titular del ejecutivo determine como prioritarias. A la fecha funcionan: La Coordinación General de Estudios Administrativos, la Coordinación General de Comunicación Social, la Unidades de Asuntos Jurídicos y de asesoría técnica, la coordinación del sistema nacional de Evaluación, la coordinación General de Proyectos de Desarrollo, la Coordinación General de Productos Básicos y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados.

Dependen también directamente de la presidencia de la república, la Secretaria Particular y el Estado Mayor Presidencial.

Así mismo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F) detalla la integración del consejo de ministros: éste es presidido por el propio Presidente de la República y constituido por los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y el Procurador General de la República.

De acuerdo a la L.O.A.P.F., integran la organización administrativa centralizada federal: la Presidencia de la Republica, las Secretarias de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la república.

Es la organización interna del poder ejecutivo, la que interesa casi exclusivamente a la legislación administrativa, misma que desarrolla preceptos constitucionales de orden general.

Dentro del capítulo dedicado al poder ejecutivo, son básicamente cuatro artículos de nuestra carta magna los que se refieren a la administración pública: el 90, que estatuye la necesidad de que una ley del congreso cree y distribuya competencia entre las Secretarías de Estado; el 91, que precisa los requisitos para ser Secretario de Estado ( ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos y con edad mínima de 30 años); el 92, que exige que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la Republica sean refrendados por el secretario del ramo correspondiente, paras que sean obedecidos; y el 93, que obliga a los secretarios y jefes de Departamento, a informar anualmente al congreso sobre el estado que guarden sus respectivas dependencias, así como as concurrir ante las Cámaras, cuando

cualquiera de éstas los solicite al discutirse la iniciativa de una ley o algún asunto relativo a su propia dependencia.

La L.O.A.P.F. Ha creado 16 Secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural y Pesca, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, del Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo y el Departamento de Pesca, así como el del Distrito Federal, que a finales del siglo pasado cambió su naturaleza.

Las Secretarías y departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por medio del Presidente de la República, aun cuando la ley les autoriza a representar a éste en los juicios de amparo.

La L.O.A.P.F. diseña un modelo organizacional para las Secretarías de Estado, estableciendo la existencia de un secretario auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores y subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa. Similar estructura jerárquica existe en los Departamentos de Administrativos, solo que, en éstos junto al jefe de Departamento funcionan secretarios generales y no existen los jefes y subjefes de departamento.

La L.O.A.P.F. autoriza la creación en la secretaría y departamento de Estado, de órganos desconcentrados con facultades de decisión específicas para ejercerlas en un ámbito territorial determinado.

La L.O.A.P.F. ha sido creada con los propósitos de una reforma administrativa que pretende básicamente, programar la actividad de la Administración pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar óptimamente sus recursos. Razón por la cual se establece de manera obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos.

La L.O.A.P.F. Autoriza al ejecutivo a crear comisiones intersecretariales permanentes o transitorias, en la que pueden participar las entidades de la Administración paraestatal; establece las obligación de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de cooperar técnicamente entre sí y proporcionarse datos e informes; y finalmente, dispone que en casos excepcionales o cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia del ejecutivo para conocer de algún asunto determinado, el Presidente de la República a través de la Secretaría de Gobernación, resolverá a que órgano compete el despacho de su negocio.

A medida que se lograba la consolidación institucional, el Estado decidió, primeramente, intervenir en la economía, explotando recursos que le pertenecían exclusivamente y realizando actividades de fomento a la inversión privada; y enseguida, promover junto con ésta la



industrialización del país. Surgieron así, los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Complejo Industrial de ciudad Sahagún, Caminos y Puentes Federales de Ingresos, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Guanos y fertilizantes y la Comisión de Fomento Minero.

## HACIA DONDE SE DIRIGE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con los argumentos expuestos anteriormente la pregunta que nos hacemos es, ¿Hacia dónde se dirige la administración pública? Sin duda alguna la administración pública tiene que ser estudiada a través de las ciencias sociales, analizar su vinculación con el pensamiento político y social.

Sobre la administración pública dentro del Estado Mexicano se puede considerar como un producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización administrativa y política.

Resulta evidente que la mejor forma de influir y aun de prever el curso futuro de la administración pública lo constituye nuestra propia historia. Nada más pernicioso y fallido que recurrir a experiencias ajenas (Sánchez, 2004: 449).

El Dr. Luis Humberto Fernández Fuentes expone una serie de postulados que la Administración Pública requiere para su mejor desarrollo en los siguientes niveles: (Férrandez Fuentes, 2016: 278 - 279 ).

1. Construir un cuerpo de conocimiento integrado, útil y sistemático.
2. Desarrollar un sistema de aprendizaje basado en la sinergia de la práctica administrativa y el estudio académico con una comunicación ágil, pragmática y sólida.

3. Que potencie y facilite la innovación organización, servicios, gestión de bienes, utilización de tecnologías existentes y por desarrollarse, así como la utilización de nuevos materiales.
4. Que explique los temas, los asuntos presentes y futuros del gobierno y la administración como:
  - i. El papel del Estado, el gobierno, su contexto, sus relaciones con el mercado, organizaciones, ciudadanos y otros actores;
  - ii. Los cambios sociales, económicos y en todos los ámbitos que afecten la vida pública;
  - iii. El impacto de las nuevas tecnologías en la vida pública, el medio ambiente, la salud y el Estado;
  - iv. Las formas de participación en proyectos públicos – privados, y
  - v. Las tendencias que definirán la Administración Pública en el futuro
5. Nueva teoría de las instituciones y organizaciones, adecuada al sistema y el contexto social.
6. Derechos administrativo flexible pero que ofrezca certidumbre al ciudadano y a las instituciones, consiste con los tratados internacionales y que regule los impactos de nuevas tecnologías.
7. Que genere capacidades y dé las herramientas pertinentes en los servidores públicos y actores de la administración como gobernantes, políticos y ciudadanos para:

- a) Entender problemas emergentes de manera rápida y precisa;
  - b) Traducir las demandas y necesidades sociales en políticas y acciones de gobierno;
  - c) Conciliar y negociar agendas nacionales e internacionales diferentes niveles de gobierno, ciudadanos, organizaciones e interés gubernamental.
  - d) Gestión de crisis permanente;
  - e) Entender y gestionar los impactos de las nuevas tecnologías;
  - f) Utilizar y aplicar nuevas tecnologías para crear soluciones y servicios públicos, y
  - g) Capacidad de anticipación y previsión de hechos y
  - h) riesgos.
8. Integre las teorías racionales y las nuevas en la formación del perfil profesional del administrador público.
9. Estudie y proponga los valores de lo público y éticos para el servidor público y sus actores relacionados.
10. Estrategias y proyectos para gestionar la escasez de recursos como agua, alimentos y energía.
11. Estudie, proponga e implemente estrategias para incrementar la confianza y legitimidad de ciudadanos y organizaciones en la Administración Pública.
12. Proponga una base mínima de conocimiento para el servidor público en cualquier nivel que se pueda comunicar de una manera efectiva y ser normativa del comportamiento.
- a) Desarrolle actitudes y aptitudes:

- b) Marco ético:
  - c) Derechos del estado y del ciudadano;
  - d) Organización y efectividad, y
  - e) Mínimos técnicos para su perfil profesional específico.
13. Genere conocimiento y desarrolle soluciones y tecnologías aplicables a través de la investigación transicional y los estudios interdisciplinarios.
- a) Soluciones a los problemas públicos;
  - b) Aproveche los avances tecnológicos para crear y mejorar los servicios públicos, y
  - c) Complementar campos de estudio especializados como salud pública, medio ambiente, educación, ingenierías para su mejor conceptualización.
14. Formule y proponga estrategias para:
- a) El mayor rendimiento de los recursos públicos, tanto económicos y materiales;
  - b) La mejora en calidad oportunidad, sustentabilidad y costo de los servicios públicos.
15. Herramientas para el desarrollo de proyectos, infraestructura y su mantenimiento.
16. Genere los mecanismos didácticos de comunicación y formación para administradores, gobernantes, políticos y ciudadanos.
17. Estudie y genere herramientas para la convivencia más armónica y una gobernabilidad democrática.

18. Creación y gestión de los nuevos bienes públicos como lo son todos los activos intangibles derivados de la economía del conocimiento.
19. Por último están los temas delicados, pero que se necesitan abordar, como ofrecer servicios necesarios a los excluidos del modelo económico y a quienes no participan en el proceso democrático.

Los fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI están en la observación de la realidad, la formulación de soluciones a los problemas públicos.

## CONCLUSIONES

La transformación de la Administración Pública en los últimos años está basada principalmente en la incorporación de las nuevas tecnologías, simplificando cada vez más algunas funciones dentro de su estructura burocrática y tratando de ser más eficiente a la hora de ofrecer sus servicios a la ciudadanía.

Sin embargo, en estos tiempos los ciudadanos están experimentando un cambio cultural en cuanto a la percepción que tienen respecto a los servicios públicos. Hoy en día se plantean nuevas exigencias en cuanto al papel que debe desempeñar la administración en nuestro presente y el futuro. Los ciudadanos ya no sólo demandan el servicio, también exigen que estos servicios sean prestados de forma rápida, receptiva y, sobre todo, eficaz. Estas nuevas demandas por parte de los ciudadanos requieren del desarrollo de nuevos mecanismos y formas más rápidas de actuación que simplemente no pueden garantizarse sin la participación efectiva de los servidores públicos. Hoy día, las nuevas generaciones de servidores están llamadas a participar dentro de la cultura de servicio y profesionalización.

Resulta fundamental definir nuevos modelos de gestión de los trabajadores al servicio público y así lograr su motivación para conseguir que la administración pública sea capaz de atraer, seleccionar y retener a los mejores profesionales.

Todos, en cualquier actividad, somos capaces de mejorar nuestro rendimiento sin dedicar más tiempo y energía. La ausencia de

expectativas profesionales constituye uno de los grandes escollos para que las organizaciones públicas logren maximizar la motivación y la fidelidad de sus empleados. Como consecuencia, el funcionario se siente decepcionado, consciente en muchos casos del escaso aprovechamiento que se hace de sus capacidades. No es por tanto un problema de cultura de trabajo del funcionario, suficientemente capacitado, sino resultado de la escasa habilidad de la Administración para hacerles participar de una cultura de servicio a la sociedad.

En este contexto, la profesionalización y la adecuada ordenación y gestión de los recursos humanos constituyen los factores clave para mejorar la calidad de los servicios públicos. Obtener la máxima rentabilidad del capital laboral permitirá a la Administración asegurar el óptimo cumplimiento de sus objetivos, adaptarse a los desafíos que impone el milenio y a las demandas sociales, que ya no se centran en recibir más servicios con un menor gasto, sino que reclaman un nivel de excelencia cada vez mayor.

El capital humano de la Administración es y será la base de la sostenibilidad social de las organizaciones públicas. El reto es su gestión, liderando el cambio y, sabiendo que dirigir es educar, humana y profesionalmente.

Es evidente que los gobiernos requieren de una ciencia de la administración que procure enderezar los caminos corrigiendo la parte operativa, la parte más visible del gobierno, que refuerce y limpie sus estructuras. En consecuencia, para realizar un análisis sobre las técnicas y estrategias asumidas por la administración pública se



requiere de tres elementos, tomar en consideración los estudios históricos, precisar los temas y determinar el campo y objeto de estudio, así como la metodología. En función de este último, los clásicos de la administración lo conceptualizan como las acciones que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, empleando para ello la mayor eficiencia al menor costo de recursos.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis., 2006. *Gobernanza y gestión pública*, México: FCE.
- Aguilar Villanueva, L. F., 1994. *El estudio de las políticas públicas*. México : Miguel Ángel .
- Almada, Carlo F., 1982. *La administración pública estatal en México*, México, INAP.
- Altusio, J., 1990. *Política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Baena del Alcázar, Mariano., 1985. *Curso de la Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.
- Blunchil, M., 1980. *La administración pública*, México, INAP.
- Bonnin, C. J., 2004. *Principios de Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Campero Cardenas, Gildardo., 1982. *La reforma administrativa en America latina*, México, INAP, Serie Praxis núm., 54.
- Cardenas García, Luis., 1983. *Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México*, Revista de administración pública, México, INAP, núm., 54, abril-junio.
- Chanes Nieto, José., 1975. *Conceptualización y alcance de la reforma administrativa: experiencias latinoamericanas*, México, INAP.

- Córdova, Arnaldo., 1972. *La formación del poder político en México*, México, Era.
- Crozier, Michel., 1969. *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Argentina, Amorrourtu
- Dimock, M., 1937. *Modern Politics and Adminitration*. Chicago: Chicago University .
- Dwigth, W., 1964. *El estudio de la Adminitración Pública*. Madrid: Aguilar.
- E. N. Gladden. 1989. *Una historia de la Administración Pública*. México, Fondo de cultura económica.
- Espejel Mena, J., 2013. *Los fundamentos político administrativos de la gobernanza*. México: Fontamara.
- Fernández Fuentes, L. H., 2016. *Fundamentos para la ciencia de la administración pública en el siglo XXI*. México: INAP.
- Guerrero, O., 2010. *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. México: FCE.
- Guerrero, O., 1978. La administración pública del Estado Capitalista. *Premio Anual de Administración Pública*, p. 313.
- Guerrero, O., 1986. *Las ciencias de la adminitración en el Estado Absolutista*. México: Fontamara.
- Guerrero, O., 1997. *Principios de Adminitración Pública*. Colombia: Catedra .

- Hansen, Roger., 1983. *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI.
- Hobbes, T., 2010. *Leviatan*. México: FCE.
- Muñoz Amato, P., 1997. *Introducción a la administración pública*. México: FCE.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón., 2000. *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Ediciones 2000.
- Quisbert, E., 2012. *Derecho Administrativo*. Bolivia: Apuntes Jurídicos .
- Salinas, Alberto., 1980. *La reforma administrativa. Un enfoque de desarrollo organizativo y administrativo para el cambio*, México, FCE.
- Sánchez González, José Juan., 2002. *Gestión pública y gobernanza*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Sánchez González, José Juan., 2001. *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. México, IAPEM-Plaza y Valdés.
- Sánchez, Gonzáles José Juan, 2004. *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*. México: Miguel Angel Porrúa .

- Sentíes Santos, M. E. & Meza Téllez, . M. d. C., 2014. La Administración Pública en México frente al siglo XXI: Retos y Oportunidades. *Alta Tecnología y soceidad*.
- Simon, Herbert, Donald Smithburg y Víctor Thompson, 1968. *Administración pública*, México, Letras.
- Spencer, H., 1945. *El hombre contra el Estado*. Buenos Aires: Yerba Buena.
- Tocqueville, A., 1957. *La democracia en América*. México: FCE.
- Waldo, D., 1967. *Adminitración pública*. México: Trillas.
- Weber, M., 1966. *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- White, L., 1964. *Introducción al estudio de la adminitración pública*. México: Compañía General de Ediciones .