

## HORIZONTES EPISTEMOLÓGICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Emma Beatriz Mercado Barrientos  
Germán García Montealegre

### **Resumen:**

El presente trabajo tiene como propósito aportar a los estudiosos e interesados en el tema, un acercamiento al análisis del objeto de estudio y el estudio del objeto de la Administración Pública, además de la relación que guarda con las Ciencias Sociales, para fortalecer su campo de estudio enfatizando su carácter de ciencia. Por otra parte, se mencionan los poderes del Estado, resaltando, de manera particular, al Poder Ejecutivo por su relación con el tema que nos ocupa. Se abordan diversos aspectos relacionados con el quehacer gubernamental, haciendo referencia a sus características, atribuciones y actividades que buscan el bienestar de la sociedad, y además se lleva a cabo un breve análisis de los diversos objetos de estudio de la administración pública, la cual se considera multifacética.

*Palabras clave:* Administración pública, objeto de estudio, estudio del objeto.

### **Abstract:**

The purpose of this paper is to provide scholars and those interested in the subject with an approach to the analysis of the object of study and the study of the object of public administration, as well as the relationship it has with the social sciences to strengthen its field of study emphasizing by arguments its character of science, on the other hand the powers of the State are mentioned, highlighting in particular the executive power for its relation to the issue at hand, various aspects related to the governmental task are addressed by referring to its characteristics, attributions and

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

activities that seek the welfare of society, in addition a brief analysis of the various objects of study of public administration is carried out, which is considered multifacetic.

*Keywords:* Public administration, object of study, study of the object.

### **Introducción**

La Administración Pública, como es bien sabido, ha manifestado una crisis de identidad, en la cual se ha cuestionado especialmente su cientificidad; para el presente trabajo, se considera que la administración pública es una ciencia, ya que como se menciona en la sociedad moderna, se tiene evidencia histórica y específica —desde las primeras civilizaciones hasta los grandes imperios— de la acción del gobierno.

La administración pública cuenta con identidad propia y se constituye como una disciplina que pertenece a las Ciencias Sociales, posee un estudio del objeto multifacético, cuenta con un campo de estudio independiente y autónomo que ha sido dinámico históricamente, de acuerdo con la evolución de las sociedades cambiantes, y como profesión se ha desarrollado, al igual que otras profesiones, favoreciendo el crecimiento del Estado administrativo. Actualmente, la administración pública ha obtenido grandes logros y éxitos debido a su alcance e impacto, como consecuencia del desempeño del gobierno a favor de intereses nacionales.

Dwight Waldo —citado por José Juan Sánchez González (2001)—, establece que la administración pública tiene tres acepciones básicas: 1) La actividad o proceso, que es tan antigua como el gobierno, 2) La disciplina de estudio es un conjunto de conocimientos que incluye conceptos, principios, categorías, métodos, teorías, etc., y 3) La enseñanza e investigación de la actividad pública se desarrolla en los siglos XIX y XX, teniendo como precedente su consolidación en los siglos XVIII —con el movimiento cameralista— y XIX —con el desarrollo de la ciencia administrativa.

Omar Guerrero afirmaba en 1981 que el objeto de estudio de la administración pública como disciplina, era la propia administración pública como actividad realizada por el gobierno, y como actividad organizadora del Estado que cumple la función de relacionar a este ente con la sociedad. “La administración pública es un objeto de estudio consistente en la mediación entre el Estado y la

sociedad. Es, por este hecho, un fenómeno identificable y definible" (Guerrero, 1981: 214).

Tanto la materia como la disciplina son objetos históricos, ya que de acuerdo con el análisis de las sociedades antiguas, las actividades administrativas se han desarrollado partiendo de cuestiones básicas realizadas en ese período, adicionales a las de carácter religioso o ceremonial, para posteriormente realizar funciones de mayor especialización aplicadas en los grandes imperios, y dar paso a las aportaciones de grandes estudiosos tanto en América como en Europa que vendrían a conformar la disciplina.

El objeto de estudio y el estudio del objeto de la administración pública se refiere a la materia, y la disciplina de la misma. Es considerado multifacético ya que incluye diversas orientaciones, como son: la actividad organizada del Estado y el gobierno que se remonta a la antigüedad. Desde el punto de vista de Omar Guerrero, ambos aspectos se encuentran plenamente identificados como la base en los que nace y se desarrolla la disciplina. Además, se cuenta con otros objetos de estudio como el poder, el poder ejecutivo, los poderes de la unión, así como a la burocracia, y la organización. Al ser las sociedades cambiantes y no estáticas, surgen los siguientes objetos de estudio: Public Management (manejo público) y las políticas públicas (policy), la institución estatal, el proceso administrativo.

La palabra administración, deriva de *ad* y *ministrare* que unidos significan "servir".

En el estudio de la administración pública, se afirma que el análisis de la historia del objeto de estudio de la misma, es muy amplio y de enfoque variado, ya que abarca más de veinte siglos, incluyendo la indagación de las primeras civilizaciones, la observación de los imperios y las aportaciones de los filósofos y teóricos de esta ciencia. Debido al trabajo exhaustivo que requiere esta sección, en este trabajo se menciona por su gran relevancia el estudio de la evolución histórica de la administración pública de manera general, ya que el detalle sería motivo de un estudio exclusivo y posterior.

Sánchez (2001) argumenta que la administración pública tiene un solo objeto de estudio, es decir, la actividad organizada del Estado, ampliamente analizada por expertos; sin embargo, para el presente estudio, se considera lo mencionado por Dubreuil, quien parafraseando a Max Weber, menciona que el Estado es una organización política constituida por instituciones burocráticas estables, a

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

través de las cuales se ejerce el monopolio del uso de la fuerza (soberanía) aplicada a una población dentro de unos límites territoriales establecidos (Dubreuil, 2010: 189). Como es sabido, la administración pública es la mediadora entre el Estado y la sociedad; como lo menciona Omar Guerrero, aquella compensa el divorcio entre ambos, siendo una forma de relacionar dos entes divididos (Guerrero, 1981: 73).

Dwight Waldo considera las siguientes definiciones típicas sobre administración pública: “es la organización y administración de hombres y cosas para alcanzar los fines del gobierno, también considera que es el arte y ciencia de administrar, aplicada a los asuntos del Estado” (Dwight, 1995: 1); además, menciona que tiene dos usos: “se emplea para designar el campo de investigación intelectual, disciplina o estudio, y el proceso de actividad —la administración de los asuntos públicos—”; por lo tanto, la administración pública es disciplina y actividad.

El estudio de la administración pública es sistemático y racional; su objeto de estudio es el gobierno, cuyo análisis se presenta desde los orígenes del hombre, cuenta con un campo de estudio; en las universidades la administración pública se imparte de manera profesional, por lo que alcanza el carácter de ciencia, pero en su ejercicio y práctica es arte. La administración pública es la acción racional destinada a la realización de objetivos públicos. Considerada como “actividad” y “estudio”, implica un cálculo continuo de los medios adecuados para alcanzar los fines públicos. También es acción racional cooperativa porque se integra dentro de una familia que podemos denominar “acción humana cooperativa”, que entraña un alto grado de racionalidad.

El estudio de la política y la administración pública van de la mano, ya que donde termina la política inicia la administración. La Ciencia Política pertenece a las ciencias sociales, que se encarga de la teoría y práctica de la política, así como también de los sistemas políticos y de la conducta que llevan a cabo los dirigentes políticos y los gobernados; la ciencia política surgió en la antigüedad en virtud de la existencia de formas de organización política, como por ejemplo *la polis* en Grecia; no obstante, existen estudios de la materia que indican que la política nació en el siglo XV, con el filósofo y político Nicolás Maquiavelo, cuya principal obra es *El príncipe*. La palabra política tiene raíces del griego antiguo. Norberto Bobbio, proponía dos acepciones de las Ciencias Políticas, una en sentido amplio y otra en sentido estricto, la primera abarcaría todos los estudios

relacionados con la política desde la antigüedad hasta nuestros días, y la segunda estudiaría al poder y como se ejerce en un colectivo humano, así como las relaciones en el mismo.

Podemos decir que la administración pública se apoya de otras ciencias sociales como son: la Ciencia Política, de la cual forma parte, en ella se pueden considerar temas como los partidos, la política, la opinión pública, la teoría política entre otros. Galindo retoma a Moreland, quien respecto a la relación existente entre la política y la administración, afirma: el campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en otras palabras “hace las cosas” (Galindo, 2000: 96).

La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública, y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina. Es decir, decisión y ejecución. Como todos sabemos, existe una marcada diferencia entre administración pública y administración privada, en infinidad de aspectos son semejantes, pero existen a la vez diferencias significativas, entre las cuales enunciamos:

- El gobierno existe para servir a los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo.
- El gobierno es, entre todas las asociaciones, la que tiene la autoridad política suprema.
- La autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia.
- La responsabilidad del gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder (Muñoz, 1973: 52-53).

El debate entre la administración pública y la privada se considera determinante para la génesis y evolución de la administración pública, por lo que existen diferencias estructurales entre ambas que derivan en lo siguiente:

- La tarea del gobierno es enorme, compleja y difícil.

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

- La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo de bienestar general.
- El gobierno es responsable ante el pueblo.
- Los gobernantes en todos los niveles representan un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Su desempeño es evaluado constantemente por los actores involucrados.
- La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse solo por la maximización de sus ingresos o por la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos (Muñoz, 1973: 54).

Podemos concluir que los estudiosos de la administración privada (Taylor, Fayol, Gulick, Urwick, Barnard y otros) también han aportado al estudio de la administración pública. La historia toma relevancia como parte fundamental para el estudio de la administración pública —en donde Taylor propone el estudio de los fenómenos como modelo, y el estudio de tiempos y movimientos de los trabajadores—, ya que se interpreta el pasado para comprender el presente y poder proyectarse hacia el futuro; al indagar sobre la historia, se puede ir analizando las partes de un todo en un contexto determinado, para la explicación de los fenómenos sociales.

Por otro lado, el enfoque de la antropología es fundamental para el analista de la administración pública, en el objetivo de entender la complejidad de las sociedades, así como la sociología —que trata cuestiones de poder, ocupaciones, familia, castas—, para su fácil aplicación en las cuestiones administrativas, como lo presenta Max Weber en el análisis que realiza sobre la burocracia, definida como “una institución o complejo de instituciones, que poseen unas ciertas características definibles o describibles”, por lo que se hace necesario conocer y describir las particularidades de los diversos grupos sociales que componen a la sociedad.

A su vez, la economía estudia el sistema de producción y distribución de bienes económicos, y se relaciona con la actividad administrativa al incluir las finanzas públicas, el presupuesto y la administración fiscal, ya que son

importantes para estas disciplinas, además del estudio de las corporaciones o las empresas concebidas como sistemas de poder, siendo su análisis paralelo desde cada enfoque.

Tebemos también a la administración de negocios (privada), disciplina análoga que converge en ciertas temáticas. Podemos concluir que la política y la administración son fenómenos que van juntos. En las ciencias sociales antes mencionadas, aparecen los problemas éticos y técnicos, los cuales deben sopearse siempre en relación con los medios y los fines. A su vez, tenemos la presencia del derecho, en tanto cuerpo de normas de conducta sancionadas por la autoridad del gobierno, y es el instrumento del que se vale el administrador público, ya que brinda el marco legal que regula su quehacer y las relaciones con los diversos actores involucrados; su importancia radica en el hecho de que toda situación administrativa tiene elementos jurídicos y toda situación jurídica tiene elementos administrativos, y presenta especial relación con diversas ramas del derecho (derecho administrativo, público, constitucional).

El gobierno por medio de las instituciones se allega a la sociedad, para atender sus demandas, y mediante éstas el Estado se relaciona con la sociedad. Podemos decir que en el siglo XX se hace necesario reinventar al gobierno, para lograr la eficiencia en su quehacer; Osborne (1995) menciona el reconocimiento al esfuerzo que hace el gobierno para realizar su función y se cree que puede salir adelante con algunas adecuaciones en su práctica; el gobierno toma decisiones que afectan a la comunidad en diversos temas como son la construcción de autopistas, atención a la gente sin hogar, cuestiones relacionadas con la educación, defensa nacional, protección del medio, protección policial, sistemas de agua, drogadicción, crimen, pobreza, carencia de vivienda, analfabetismo, residuos tóxicos, basura, efecto invernadero, asistencia médica entre otros, por lo que podemos ver que su campo de acción es muy vasto, ante lo cual se propone trabajar con un gobierno eficiente que atienda necesidades industriales, respondiendo eficazmente a la sociedad de la información, con una economía basada en el conocimiento, y donde el problema no reside en la gente, reside en los sistemas arcaicos en los cuales se trabaja.

La existencia de un Estado fuerte, pesado y omnipresente, condujo a la ineficiencia, desperdicio y corrupción; esto combinado con el neo-liberalismo económico actuaron para modificar la teoría y práctica de la administración pública tradicional. Otra circunstancia que se presentó fue la desaparición de los

regímenes comunistas en Europa y en Asia. Es necesaria la utilidad y pertinencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) en un mundo cada vez más cambiante en lo económico, político, e interdependiente.

Dentro de los principales conceptos y procedimientos que conforman la NGP encontramos:

- *Sector público constreñido a las funciones intrínsecas del Estado.*

Muchos gobiernos democráticos habían extendido la esfera de acción del Estado a campos de actividad económica y social que le eran ajenos, es decir, se transformaron en aseguradores, banqueros, financieros, agricultores, hoteleros, productores de materias primas, fertilizantes, vendedores de toda clase de bienes y servicios; fabricantes de bicicletas, autos, barcos, aviones y aun empresarios del negocio del entretenimiento y diversión. El Estado hacía la competencia a los empresarios privados; al extenderse la actividad estatal, las tareas quedaron centralizadas en el sector público absorbente, pesado, con una enorme burocracia con desperdicio y poca eficiencia. Se hizo necesario un gobierno pequeño, modesto y constreñido a sus tareas fundamentales. Esto se llevó a cabo tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

- *Gobierno que no sea propietario.*

Las actividades que el sector privado puede realizar con un aceptable nivel de eficiencia se deben privatizar, igual que las empresas y los organismos que las llevan a cabo. Para lograr esto, se requiere del diseño de una política pública compleja que exige numerosas definiciones de carácter estratégico, tales como la creación de unidades encargadas de llevar los procedimientos para privatizar; el establecimiento de procesos que tienen que ver con la valuación de los activos, la fijación de los valores de venta del negocio en marcha y la selección del sistema de venta: licitación, subasta pública, etc., además de los agentes financieros que se encargan de efectuar la negociación con los futuros compradores, la forma de pago y el destino de recursos, limpia de las empresas para poder venderlas, es decir, la solución de problemas de endeudamiento y a los pasivos contingentes, en especial los de naturaleza laboral; esto es necesario porque de otro modo no se puede facilitar la privatización; además, se requiere de una entidad de control y evaluación autónoma que favorezca la transparencia de los procesos.

- *Burocracia reducida.*

En algunos gobiernos se estila usar al sector público como fuente de empleo, y esto se presenta cuando la capacidad del país no genera crecimiento.

El poder es la facultad que tienen determinadas personas de mover voluntades individuales o colectivas; se afirma que los Estados modernos se organizan a través de la división tripartita de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El primero se asienta en el Congreso de la Unión, el cual se divide en dos cámaras: la de diputados y la de senadores; le corresponde expedir y modificar las leyes, y al poder judicial le atañe administrar la justicia mediante la aplicación de las leyes y “resolver controversias judiciales entre particulares, entre particulares e instituciones y entre las instituciones mismas” (Olmedo, 2001: 117).

En lo que se refiere al poder ejecutivo, su función primordial es organizar, planificar, ejecutar y evaluar las acciones de gobierno en beneficio del país, recayendo esta responsabilidad en nuestro país en el presidente de la república. Actualmente, entre otras funciones, al poder ejecutivo le corresponde realizar las actividades relacionadas con la administración pública mediante dependencias de las que se vale el Estado, para lograr el correcto funcionamiento del mismo, poniendo en práctica decisiones a favor de acciones específicas.

Entre otras funciones que le corresponden al poder ejecutivo se incluyen: poner en práctica las leyes; planificar y ejecutar el presupuesto anual; diseñar y ejecutar políticas en las áreas de educación, salud pública, cultura, deportes, finanzas, economía, comunicaciones, etc.; delegar funciones a nivel nacional, regional, y municipal; proponer reformas o ajustes en el sistema de impuestos; representar al Estado en el ámbito internacional; dirigir la política exterior; proponer y/o firmar tratados internacionales; proteger a la nación de ataques extranjeros y velar por la paz interna. De esto se puede decir que la adecuada estructura gubernamental aunada al eficiente manejo de los recursos al interior de las instituciones, propicia resultados eficaces.

El Estado se vale de la burocracia, entendiéndose como un cuerpo profesional de funcionarios y empleados en una pirámide jerárquica que opera bajo normas, reglas y procedimientos impersonales y uniformes, que trabajan para él (Pagaza, 1984).

Con el propósito de formar cuadros de profesionales expertos en el área que les lleven a eficientar su quehacer, la administración burocrática no es el medio más eficiente para alcanzar cualquier meta cooperativa, pero es un medio

## Objetos y campo de estudio de la administración pública

efectivo de cooperación racional en el logro de metas. Actualmente el paradigma burocrático ha sido rebasado por el paradigma pos burocrático, cuyas características son: resultados valorados por los ciudadanos, calidad y valor, producción, apego al espíritu de las normas, identificar misión, servicios, clientes y resultados, entrega valor (valor público), construir la rendición de cuentas, fortalecer las relaciones de trabajo, entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, mejora continua de procesos, separar el servicio del control, lograr apoyo para las normas, ampliar las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, ofrecer incentivos, evaluar y analizar resultados, practicar la retroalimentación.

En el desarrollo de la administración pública se presentan cambios no sólo en su dimensión sino también en la manera de gestionar dando origen al término de “Management Público” conocido también como Gestión Pública, definida como el conjunto de técnicas con el propósito de obtener objetivos con el mínimo de recursos disponibles, apoyándose en las prácticas exitosas de la administración privada. Además, la Secretaría de la Función Pública (SFP) la concibe de este modo:

La Gestión Pública se puede definir como la aplicación de todos los procesos e instrumentos propios de la administración pública para lograr los objetivos de desarrollo y de bienestar de la población; de ahí que la mejora de la Gestión Pública implica un mejor aprovechamiento de dichos procesos para maximizar la calidad de los trámites y servicios que presta la Administración Pública Federal, a fin de satisfacer las expectativas de los ciudadanos” (SFP, 2013).

Ambos sectores tanto el público como el privado, comparten tópicos en lo relativo a personal, salarios, formas de actuación, entre otros. Por otro lado, permite mayor flexibilidad en lo que se refiere a la uniformidad, reglas y procedimientos sobre la actuación de la administración pública en temas de personal, contratos y estructura financiera.

El término políticas (policy) es una expresión que se refiere a tener razones o argumentos racionales que incluyen: la presunción de que se comprende un problema y que éste tiene una solución, es decir, expone el problema y las

alternativas de solución, siendo una forma en la que los gobiernos buscan legitimarse ante la sociedad.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se afecta y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas. Las políticas públicas son

Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad (Chac, 2002: 70).

Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, se desprenden de la agenda pública, y son habitualmente la segunda mejor opción respecto a una política óptima en lo sustantivo; permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos. El diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, son una parte fundamental del quehacer del gobierno. Una política es un plan para alcanzar un objetivo de interés público. El Análisis de las Políticas Públicas (APP), es un enfoque de carácter aplicado que se ubica entre la ciencia política y la ciencia de la administración, y para caracterizar este enfoque, se consideran los siguientes aspectos: lo público, las políticas y el análisis.

El calificativo de “público”, se refiere a la esfera o dominio de la vida que no es privada ni individual, sino común y que con frecuencia requiere regulación o intervención gubernamental o social. En este sentido, cabe hacer varias consideraciones: el análisis de lo público requiere de enfoques diferentes a los utilizados para analizar las cuestiones pertenecientes al ámbito de lo privado; lo público y lo privado no son esferas independientes, claramente separadas la una de la otra, sino que entre ellas hay una relación de interdependencia. En relación a la demarcación entre lo público y lo privado, no hay fórmulas para

todo tiempo y lugar. La separación entre lo público y lo privado es una decisión política de gran impacto social.

Las políticas, el significado moderno de “policy”, data de la segunda post-guerra. El Estado democrático liberal moderno que toma forma en dicho periodo pretende definir su legitimidad en términos de políticas: a través de las políticas públicas se amplía y se intensifica la intervención del Estado en la sociedad y en la economía. Constituyen una expresión de racionalidad política: tener una política en algún sector de actividades equivale a tener razones o argumentos racionales que permiten comprender tanto un problema, como una solución. Una política pública es un marco de orientación para la acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Son conjuntos de decisiones, objetivos y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

El análisis, a principios del siglo XX, empezó a fraguar la idea de que los gobiernos podrían solucionar los problemas de la población mediante políticas públicas. Así surgieron las ciencias de políticas, a partir de los trabajos de Lasswell y Lerner.

En el ámbito internacional, se consideró prioritario impulsar la reforma administrativa, la cual presenta experiencias significativas de varios países con el enfoque de un nuevo paradigma dominante integrado por teorías, herramientas, discursos, retórica y dogmas que provienen principalmente de la economía, la ciencia política, del gerencialismo y de la teoría de las organizaciones; no obstante, los estudiosos e involucrados con la administración pública y el gobierno han priorizado el discurso gerencialista más que los fundamentos del análisis y discusiones así como las bases conceptuales de las corrientes que componen a la nueva gerencia pública, pues ésta en su origen se diseña para responder a las necesidades administrativas propias de países anglosajones y que difieren de realidades de países como el nuestro (México); en este contexto es necesario que los cambios políticos no influyan determinadamente a la administración pública: se requiere fortalecer los marcos normativos existentes.

Durante los años 90's, la nueva gerencia pública “Reemplaza la administración pública jerárquica y reglamentada por una gerencia basada en el desempeño” (Pardo, 2004: 105); además, en el ámbito internacional se presentan situaciones relacionadas con la creciente interdependencia entre países en el ámbito

económico, derivado principalmente de las crisis económicas de los 70's y 80's, además del incremento de las exigentes demandas de parte de los ciudadanos en relación con el ineficiente actuar del gobierno.

La NGP busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque, es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana; la NGP es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas.

Los mecanismos propuestos por la NGP, contabilizan a las organizaciones gubernamentales autónomas, la rendición de cuentas precisa y mensurable, transparencia, controles por incentivos y resultados más que por procesos ya que éstos permiten reducir las inercias burocráticas y los nichos de poder que se presentan en los procesos y trámites, evaluación del desempeño mediante el servicio civil de carrera (profesionalización), ya que permite proteger el trabajo de la administración pública de las influencias políticas (legalidad), permanencia en la carrera administrativa, incorporación de la calidad total en sus procesos, poniendo especial énfasis a la atención al cliente, a la contratación del personal e integrando presupuestos por resultados, los ciudadanos pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, todo esto con el propósito de encontrar soluciones viables a la problemática existente y reformas efectivas.

Esta innovadora corriente viene a enriquecer a la administración pública progresiva, debido a que la implementación de la nueva gerencia pública es una decisión donde los actores gubernamentales y políticos toman decisiones de política pública, con bases estructurales y coyunturales.

La burocracia excesiva no sólo es costosa, también genera ineficiencias en el aparato de gobierno, ya que se crean demasiados niveles jerárquicos y se hacen más lentos los procesos de toma de decisiones; además, se propicia la corrupción. Los países subdesarrollados se encuentran sub administrados, ya que disponen de menos empleados públicos por cada mil habitantes, y el problema es que estas burocracias se encuentran centralizadas en un doble aspecto: por un lado, la mayoría de los servidores públicos trabajan para el gobierno nacional y no para las autoridades locales, y por otro, los empleados se hallan

concentrados en las capitales, obligando al público a desplazarse al centro político-administrativo para la realización de sus trámites. Se pretende una burocracia modesta en su dimensión eficiente y en permanente capacitación, ya que así sería un poderoso impulsor del desarrollo y del bienestar para la sociedad.

- *Un gobierno orientado por reglas de competencia, en particular, en la prestación de los servicios públicos.*

Se afirma que hay que favorecer un gobierno competitivo, hacia la introducción de competencia en la prestación de los servicios públicos, pues se le atribuyen ciertas ventajas, como por ejemplo: mantener bajos los precios, responder con rapidez a las demandas y buscar con mayor esfuerzo satisfacer a los clientes.

- *Un gobierno exigente en la administración presupuestal que mantenga equilibrio financiero con cero déficits o cercano a cero.*

Los gobiernos modernos buscan favorecer finanzas públicas sanas y transparentes, se deben cambiar los hábitos presupuestales del poder ejecutivo, por ejemplo, que señale: propósitos, misión, metas y resultados esperados.

- *Un gobierno que establezca el menor número posible de restricciones a las actividades privadas; que desregule las esferas de acción privada.*

Una de las caras del gobierno, es la excesiva regulación de las actividades privadas; por un lado, se reglamentan las actividades económicas de los privados y por otro, los trámites que deben cumplirse cuando se solicita algún servicio del gobierno. La excesiva reglamentación produce irritación, pero adicionalmente, genera ineficiencias, pérdidas de tiempo, altos costos y corrupción.

- *Un gobierno con liderazgo.*

Un gobierno que convoque y convenza a la sociedad para que actúe, no un gobierno que trate de hacer todas las cosas por sí mismo, un gobierno que deje en manos de la comunidad la prestación de la mayor cantidad de servicios y de acciones.

Esto implica un cambio fundamental en las concepciones, las actitudes y las conductas de parte de los funcionarios. Busca que los problemas sociales no sólo se transformen en obligaciones de la autoridad, sino que sean también, parte de las responsabilidades de la comunidad en temas como: seguridad, separación de la basura, disminución y recolección de la misma, limpieza de banquetas y

de la calle, eliminación de fugas de agua, disminución de gases contaminantes de autos; el establecimiento del drenaje sanitario y pluvial, cuidado de parques y jardines, reforestación y protección de árboles en zonas verdes, protección de los ríos, reciclaje de materiales, entre otros. En todas estas actividades, ciudadanía y gobierno deben participar conjuntamente, organizarse para resolver situaciones. La NGP propone lo siguiente: Una comunidad se compromete más con sus miembros que el prestador profesional de servicios con sus clientes.

La comunidad entiende mejor sus propios problemas que los profesionales de los servicios. Los burócratas entregan servicios; la comunidad resuelve problemas y la autoridad ofrece servicios. Las comunidades son más flexibles y creativas que las burocracias de un gran municipio, las comunidades hacen cosas con menos dinero. Las comunidades tienen más posibilidades de actuar con normas rigurosas de conducta que las burocracias. Las comunidades tratan de aprovechar la capacidad individual de sus miembros; las burocracias siempre quieren comprar lo que hace falta. Un gobierno que delegue el mayor número de atribuciones a otros órdenes gubernamentales más cercanos a la gente. El gobierno central, federal o nacional debe delegar atribuciones a los gobiernos provinciales, departamentales, estatales y municipales o comunitarios debido a que están más cerca de la gente, porque en ese contexto surgen y se resuelven los problemas.

- *Un gobierno interesado en los resultados de sus acciones y no únicamente en las ventajas intrínsecas de sus programas; que sepa medir los resultados de sus actividades.*

En un proceso político normal, la mayoría de funcionarios que toman decisiones no discuten con amplitud cuáles son los resultados que esperan obtener con el dinero que están gastando para la ejecución de un programa, como en otras instancias, esto es, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y organizaciones privadas, donde el fracaso administrativo tiene resultados negativos como la quiebra en los proyectos; por el contrario, en los gobiernos el fracaso administrativo no conduce a la quiebra, y en el peor de los casos se traduce en la no reelección. En este escenario no importan los resultados, lo que se busca es la percepción de las personas con relación a los mismos, por lo que se recomienda que el gobierno sea eficiente en la aplicación de los recursos para obtener mejores efectos. Es deseable que en los gobiernos se tenga con claridad la relación de las metas esperadas en cada uno de los programas. Se sugiere que

cada administración evalúe sus resultados en función del desempeño del personal, lo que motivará a realizar mejor sus actividades. El uso de las tecnologías en la administración pública permite eficientar los resultados de las evaluaciones con mayor precisión y en corto tiempo.

- *Un gobierno que ponga énfasis en la ejecución de las políticas públicas y no sólo en su formulación.*

Las tecnologías de la información presentan avances tales, que facilitan el análisis a fondo de las políticas públicas que son puestas en marcha por los gobiernos. La realización de políticas públicas exitosas, puede verse favorecida con la utilización de expertos tanto nacionales como internacionales. En los últimos tiempos a nivel internacional, se ha mejorado la capacidad para la elaboración, formulación y análisis de las políticas públicas.

- *Un gobierno que preste atención a sus ciudadanos, que se oriente por las demandas reales de la población, no por las ideas brillantes de algún político o burócrata de alto rango.*

Los gobiernos democráticos existen para satisfacer a sus ciudadanos, algunas oficinas gubernamentales padecen ceguera para satisfacer a sus clientes, y esto se debe a que no obtienen sus fondos de la tesorería del gobierno ya que sus clientes son cautivos. Es indispensable escuchar a los ciudadanos mediante encuestas, entrevistas y otros métodos.

- *Un gobierno que sepa ganar dinero y gastarlo racionalmente.*

Entre los principales problemas que impiden que una oficina genere ingresos, encontramos la concentración de lo recaudado por finanzas con la poca probabilidad que lo generado por la oficina retorne a ésta para su propia operación o mejora, y esto desmotiva cualquier intento de generar ingresos. Por lo anterior, resulta primordial buscar los mecanismos para que los ingresos o parte de ellos generados por la oficina, puedan ser utilizados en la operación de la misma, bajo un esquema de transparencia, rendición de cuentas, y posteriormente buscar la aplicación de cobro en ciertos servicios que de forma equitativa puedan aplicarse a los ciudadanos que pueden pagar por aquellos, y establecer acciones que beneficien a las familias menos favorecidas, por ejemplo: campos de golf, parques recreativos, transporte colectivo, expedición de pasaportes, autotaxistas, aeropuertos entre otros.

- *Un gobierno previsor, que se anticipe, no sólo que dé solución a lo que ya ocurrió (prevenir mejor que remediar).*

Trabajar en la prevención resulta más productivo para un gobierno que atender las consecuencias; un ejemplo muy común es la atención a la salud y al crimen, es decir, tomar acciones de prevención y no en atender enfermedades y perseguir criminales respectivamente. Resulta menos costoso prevenir los problemas y no combatirlos cuando ya se han presentado.

- *Un gobierno participativo, que sepa delegar y que quiera hacerlo.*

Este tipo de gobierno tiene la capacidad de delegar: autoridad, funciones, atribuciones y el trabajo subordinado. La descentralización entendida como un procedimiento que redistribuye poder, autoridad y funciones en otros niveles de gobierno (municipales y regionales), es otra de las ventajas de las instituciones que operan en forma descentralizada: son más flexibles que las centralizadas, ya que responden inmediatamente a los cambios y necesidades de sus clientes, son más eficientes porque los trabajadores están más cerca de los problemas y de las oportunidades, pueden encontrar mejores soluciones con el apoyo de la institución; son innovadoras, existe mayor compromiso de los empleados con la institución y más productividad. Para que la delegación y descentralización operen adecuadamente, es importante involucrar tanto a las esferas directivas como a empleados de menor nivel, en la definición del problema y solución, es decir, cambiar la forma de administrar con la gerencia participativa. Para alcanzarla, se requiere de una administración que brinde gran apoyo a sus empleados; una estructura de organización menos rígida; contar con mayor información y más opiniones de los involucrados en la toma de decisiones; dar sentido de pertenencia al equipo de trabajo; autonomía de actuación. La delegación, descentralización y gerencia participativa, permiten contar con una estructura de organización más horizontal, eliminando niveles jerárquicos innecesarios.

- *Un gobierno que utilice la operación de los mercados para conseguir resultados de interés público.*

Desde hace tiempo estos gobiernos han utilizado los mecanismos de mercado para conseguir ciertos resultados de utilidad general o de interés público, el ejemplo del uso de los mecanismos de mercado son las deducciones (créditos) y estímulos fiscales aplicados a las personas físicas y empresas. Los gobernantes de alto nivel que enfrentan problemáticas sociales complejas pueden hacer uso

de la operación de los mercados, ya que pensar en la creación por ejemplo, de un organismo gubernamental que atienda en su totalidad las necesidades de vivienda en una comunidad, se ve limitado por la disponibilidad presupuestal con la que pueden contar, además de la lenta recuperación de la inversión, y por el contrario, haciendo uso de las operaciones del mercado, la acción se centraría en organizar a las personas o grupos interesados para acercarlos a las fuentes de financiamiento apoyando en los procesos de licitación entre las empresas.

- *Un gobierno tecnológicamente orientado.*

Es recomendable que dentro de la NGP, los gobiernos se conviertan en gobiernos electrónicos, orientados por los siguientes enunciados:

- Aplicar eficiencia, eficacia y economía en cualquier acción gubernamental (criterio conocido como de las tres E's).
- Medición del desempeño y obtención de resultados (performance measurement and evaluation): realizar medición a nivel individual, por unidad e institución, y de ser posible, de gobierno.
- Proveedores externos (outsourcing): los servicios requeridos por la administración deben ser proporcionados por externos, tales como limpieza, seguridad, vigilancia, entre otros, ya que resulta más eficiente, eficaz y económico.
- Evaluación comparada (benchmarking): no basta con medir los resultados, es importante compararlos con los obtenidos por instancias similares en el gobierno, en las empresas o las prácticas realizadas por otros gobiernos, sólo de esta manera se mejorará aplicando prácticas exitosas de otros.
- Mejores prácticas o experiencias (best practices): es necesario conocer cuáles han sido los procedimientos, técnicas y prácticas aplicadas, por quienes buscaron resultados similares, conociendo la experiencia de éxitos y fracasos.
- Responsabilidad integral (accountability): La autoridad se delega y la responsabilidad se comparte. Para obtener la eficiencia deseada, es necesario que todo mundo conozca ante quién debe rendir cuentas de sus tareas, ya sea dentro de la organización o fuera de ella.

- Servicios públicos de calidad (service delivery): La actuación de un gobierno se juzga por la calidad, oportunidad y economía de los servicios que ofrece a su único cliente que es el ciudadano, al público, contribuyentes y familias de sus trabajadores. De ahí que la preocupación de los responsables de la institución debe estar orientada a eficientar resultados a quienes ofrecen los servicios, y no a la alta burocracia o a los titulares de instituciones:

El modelo tradicional de administración es obsoleto y ha sido efectivamente reemplazado por un nuevo modelo de gerenciamiento público; este cambio representa un deslizamiento del paradigma de un modelo burocrático de la administración a un modelo gerencial de mercado, relacionado estrechamente con el sector privado. La reforma gerencial significa una transformación no sólo del gerenciamiento público, sino de las relaciones entre mercado-gobierno, gobierno-burocracia, burocracia-ciudadanía (Pagaza, 2004: 197-198).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se funda en 1944, presta servicios financieros a los países en desarrollo, y además realiza estudios y evaluaciones en diversas materias mediante reuniones y seminarios. Nuestro país se ha beneficiado en los siguientes rubros:

- Las políticas públicas en diversos ámbitos son comparadas con las mejores prácticas a nivel internacional.
- La Administración Pública se ha fortalecido.
- Los distintos sectores del país, pueden hacer uso de análisis de información relevante.
- Ha contribuido al mejor entendimiento de políticas públicas.

Es considerada internacionalmente, ya que busca coordinar las principales políticas económicas y sociales, con los Estados miembros que actualmente suman 36 países.

El Banco Mundial se funda en 1944, y presta servicios financieros a países en desarrollo y en transición, trabaja para reducir la pobreza y fomentar el aumento de los ingresos; está conformado por 189 países, tiene su sede en la ciudad de Washington, y actualmente tiene a su cargo más de doce mil proyectos. Lo conforman 5 instituciones: El Banco Internacional de Reconstrucción y

Fomento (BIRF), el cual proporciona financiamiento para proyectos y políticas de desarrollo. La Asociación Internacional de Fomento (AIF), que presta asistencia a través de préstamos a mínimo cargo o donaciones. La Corporación Financiera Internacional (IFC), que moviliza inversiones en el sector privado y presta asesoría diversa. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), que ofrece seguros contra riesgos políticos, y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) que resuelve diferencias sobre inversiones.

En nuestro país ofrece soluciones integrales y personalizadas para el desarrollo mediante financiamiento. Para 2018 se presentó un gran potencial económico, favoreciendo la estabilidad macroeconómica con niveles bajos de inflación, priorizando al comercio internacional y a la economía, y pese a esto su desempeño está por debajo de su potencial y el de otros países.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se creó en 1949 mediante la fusión del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el Fondo Especial de las Naciones Unidas. Su función principal es la de contribuir a mejorar la calidad de vida de las naciones, correspondiéndole informar sobre el índice de desarrollo humano (IDH). Apoya a los pueblos a lograr una vida mejor y se encuentra presente en 178 países.

Entre los objetivos del desarrollo sostenible se encuentran aquellos relacionados con la pobreza, hambre, salud y bienestar, educación de calidad, igualdad de género, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, trabajo decente y crecimiento económico, industria, innovación e infraestructura, reducción de las desigualdades, ciudades y comunidades sostenibles, producción y consumo responsable, acción por el clima, vida submarina, vida de ecosistemas terrestres, paz, justicia e instituciones sólidas, alianzas para lograr los objetivos (PNUD: 2019).

Ahora, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) en Europa, entre sus objetivos, pretenden influir en la administración pública vigente en los países con menos desarrollo, afectando la dinámica en la que se encuentran actualmente, favoreciendo cambios acelerados influyendo desde el exterior, promoviendo la conducción de las acciones de gobierno con diferentes características tales como flexibilidad, apertura y descentralización, incluyendo la participación ciudadana en la toma de decisiones. Para beneficiar el desarrollo del capitalismo globalizado que privilegia los intereses del mercado, se hace necesario

aplicar reformas en las instituciones para responder a intereses y eficientar a organismos que respondan a las demandas sociales.

## Conclusiones

De lo dicho anteriormente se concluye con los siguientes puntos:

- Se considera que analizar el objeto de estudio y el estudio del objeto de la administración pública es complejo, por lo que en este trabajo se han abordado los aspectos generales de estos temas, siendo una aproximación a su conocimiento.
- La importancia de conocer cuál ha sido la aportación de las ciencias sociales al campo de estudio de la administración pública, viene a reforzar su comprensión, fortaleciendo su campo de estudio, ya que el debate en torno a este tema ha sido vasto.
- El gobierno entendido como el conjunto institucional del Estado, se considera como el objeto de estudio, y se ha expuesto la necesidad de reconocer la función del ejecutivo en la aplicación de la actividad administrativa pública, por medio de las instituciones de las que se vale para atender las necesidades sociales. Además, se hace énfasis en la necesidad de reinventar al gobierno mediante acciones específicas.
- Al ser considerada la administración pública como actividad y disciplina, se aborda el análisis histórico que nos lleva a identificar los diversos momentos del ejercicio de la actividad administrativa presentado en los distintos grupos sociales, así como la manera en que se ha construido la disciplina con las aportaciones de los estudiosos en los diversos momentos históricos, como la creación de la ciencia de la administración pública propuesta por Bonnin en 1808, considerándose como el desarrollo de lo público moderno, establecido a finales del siglo XIX y XX, hasta lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública, que lejos de ser opuesta a las tendencias anteriores, viene a ser complemento de la forma de llevar a cabo la acción gubernamental. En la actualidad la función de la administración pública es más abierta, flexible, permitiendo la intervención más activa de los actores sociales.
- No obstante, la actividad de la administración pública no puede estar ajena a la influencia de las tendencias mundiales, que son influenciadas por medio de los organismos internacionales revisados. Se puede afirmar que la

Objetos y campo de estudio de la administración pública

administración pública tiene identidad propia sobre la base de criterios metodológicos y conceptuales, siendo la relevancia de lo público lo que da cohesión fortaleciendo su identificación.

### Referencias bibliográficas

- Canto, M. (2002). "Introducción a las políticas públicas". En *Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. México: Ediciones del Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Dwight, W. (1955). *Documentación bibliográfica. Resumen de la obra The study of public administration*. NY: Doubleday and company, inc Garden.
- Guerrero, O. (1981). *La administración pública del Estado capitalista*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. México: Editorial Porrúa.
- Muñoz, A. (1973). *Introducción a la administración pública*. México: FCE.
- Olmedo, R. (2001). *Diccionario practico de la administración pública municipal*. México: Comuna.
- Osborne, D. (1995). *La reinención del gobierno*. España: Paidós.
- Pardo, M. (2012). *De la administración publica a la gobernanza*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales.
- Pichardo, I. (1984). *Introducción a la Administración Pública de México*. México: INAP-CONACYT).
- \_\_\_\_\_ (2004). *Modernización administrativa*. México: UNAM y El Colegio Mexiquense A.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. *Objetivos de desarrollo sostenible*. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Sánchez, J. (2001). *La administración Pública como ciencia, su objeto y estudio*. México: Plaza y Valdéz, S.A. de C.V.
- Secretaria de la Función Pública-SEP (09 de diciembre de 2013). *Mejora de la Gestión Pública-Mejoras prácticas Internacionales*. Recuperado de <https://www.gob.mx/sfp/documentos/mejora-de-la-gestion-publica-mejoras-practicas-internacionales>