

**Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas, A.C.**

**Fundamentos de la Administración Pública**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas Rocío Guadalupe Cervantes Cancino**

**INTRODUCCIÓN**

Como toda empresa, el Estado cuenta con distintas formas de organización enfocadas a cumplir su finalidad. Dichas formas de organización engloban el manejo de recursos humanos y financieros de una manera eficaz, para que se logre el bien común de la población.

La administración de los recursos del Estado está en manos del Poder Ejecutivo, pero se debe tomar en cuenta que dichos recursos también son utilizados en el resto de los poderes de la Unión. Debido a lo anterior, a pesar de que por muchos no es tomado en cuenta, el Poder Legislativo y Judicial también se consideran dentro de la Administración Pública.

Para poder llevar a cabo las funciones antes detalladas, el Estado se divide en distintas clases de órganos u organismos con facultades y finalidades específicas y delimitadas; formado, así, una gran pirámide de supra y subordinación y , a su vez, una cadena de trabajo encaminada a invertir los recursos de la mejor manera posible para proveer a la población de los bienes y servicios necesarios para su adecuado desarrollo.

Un factor indispensable, para el desarrollo de la Administración Pública, es la legislación de la que toma sus facultades y a su vez las delimita; cada órgano de gobierno está facultado por una ley para poder ejercer sus funciones y del mismo modo, dicha ley establece los límites de esas facultades forzando a cada órgano a no sobrepasar lo que la ley dicta y, de este modo, favorecer al adecuado desarrollo de un ambiente de legalidad dentro del actuar de cada órgano de la Administración Pública.

**EL ESTADO**

Para poder comprender la Administración Pública, primero es indispensable conocer la esencia del Estado y sus elementos.

Según Mortati  el Estado es "un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él"

Dentro de dicha definición encontramos que los elementos del estado son:

1. **Población:** todo un conjunto de personas (Los hombres y mujeres que pertenecen a un Estado componen la población de éste.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

* Derechos de libertad.
* Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales.
* Derechos políticos.

1. **Territorio:** espacio geográfico en donde el estado ejerce su soberanía.

Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en su suelo, suelo que se llama patria; que deriva de dos vocablos latinos*: terra patrum* (tierra de los padres).La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado.

1. **Poder:** es la facultad de imponer una voluntad para lograr una convivencia social. Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo.
2. **Gobierno:** es el ejercicio del poder a través de un conjunto de órganos administrativos. El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos.

El Estado como persona moral, goza de ciertos derechos por su simple naturaleza, como lo son ser soberanos y la defensa de su territorio.

El Estado debe establecer su sistema monetario, tributario, defensa externa e interna, orden jurídico, bases para su desarrollo y las relaciones de orden internacional.

Para poder cumplir con su finalidad normalmente se establece dentro del Estado una división de poderes, la cual, según los tratadistas no se trata de una división, sino de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir dichos objetivos.

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Partiendo de la definición de que administrar, es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad.

La Administración Públicas engloba a los órganos del estado que depende directa o indirectamente del poder ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

* Elementos personales
* Elementos patrimoniales
* Estructura jurídica
* Procedimientos técnicos

**Orígenes**

Las primeras aportaciones al pensamiento sobre administración se remontan a los antiguos egipcios, extendiéndose hasta 1300 AC. Las interpretaciones de los primeros pairos egipcios muestran la importancia de la administración y la organización en la antigüedad

Los documentos de la Grecia antigua no hacen referencia específica a principios y prácticas de administración, su forma de vida indica gran preferencia por el pensamiento administrativo. Sin embargo, Sócrates, en su conversación con Nicomáquides, se refiere a la administración como una habilidad separada de los conocimientos técnicos y la experiencia.

En la Roma antigua se encontró mayor reconocimiento de la función administrativa. La existencia de los magistrados romanos, con sus jurisdicciones funcionales de autoridad y sus niveles de importancia, indica una relación jerárquica que se encuentra en las organizaciones comerciales actuales. Mediante la disposición de estos niveles administrativos y de la delegación de autoridad, la ciudad de Roma se expandió hasta constituir el imperio romano. Tal grado de eficiencia en organización no se había registrado antes.

Francia es uno de los países en los que, sin lugar a dudas, se ha trabajado para establecer los principios de la administración pública. Es evidente que la Revolución Francesa ofreció al mundo las posibilidades de establecer nuevas formas de organización política y administrativa, terminando no solamente con el poder de las monarquías absolutistas, sino edificando sobre sus viejas teorías, nuevas formas de organización administrativa, aun cuando estaban fundadas en los principios de la centralización y tenían como origen el pensamiento y acción de las ciencias camerales del absolutismo. Sin embargo, en todo caso, siempre debe tenerse presente que la Revolución Inglesa había terminado, cien años antes, con el absolutismo inglés estableciendo y reimplantando definitivamente el sistema parlamentario que en la práctica política, marcó el inicio de la división de poderes.

**CARLOS LUIS DE SECONDAT, BARÓN DE MONTESQUIEU**

Tiene una importancia extraordinaria en el campo de la Ciencia de la Administración Pública, no solamente de Francia, su país natal, sino de todos los países occidentales. Al abordar en su obra citada, el tema, De la Constitución de Inglaterra en donde trata lo relacionado con la división de poderes dice:

En cada Estado hay tres clases de poderes:

* **La potestad legislativa:** el príncipe o el magistrado hace leyes por algún tiempo o para siempre, y enmienda o abroga las leyes hechas.
* **La potestad ejecutiva** de las cosas que dependen del derecho de gentes; hace la paz o la guerra envía y recibe embajadores, establece la seguridad, precave las invasiones de las que dependen dé el derecho civil.
* **La potestad judicial** castiga los delitos o juzga los litigios de los particulares.

**CARLOS JUAN BAUTISTA BONNIN**

Considerado el fundador de la ciencia de la administración pública, dice que “la ciencia de la administración es la disciplina que estudia las materias relativas a la administración, dividiéndola en administración pública y especiales.

En su obra trata lo relativo a las autoridades de la administración, al administrador y al administrado, a la administración en relación con el derecho civil y con lo que llama propiedades, estudia también a la policía administrativa, a la que considera diferente de la policía judicial. Afirma que la administración es una consecuencia de la asociación y que esta lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana, adhiriéndose con ello, en este aspecto a la concepción del estagirita. Para el, la ciencia administrativa se compone de principios de naturaleza universal e invariable, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución y la considera como el resorte que debe hacer sentir la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno. Sostiene que la administración debe tener los puntos fundamentales que son:

* Que la administración nació con la asociación o comunidad.
* Que la conservación de esta es el principio de la administración.
* Que la administración es el gobierno de la comunidad.
* Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes generales.

**HENRY FAYOL.**

Sostiene que para dirigir una empresa se requiere del uso y de la aplicaron de operaciones o funciones básicas, como son: las técnicas, las comerciales, las financieras, las de seguridad, las de contabilidad y las administrativas.

Por otro lado, las características del pensamiento de la administración pública de Alemania tienen similitud con las de Francia, pues ambos países tuvieron similares pasos en el surgimiento y evolución de la administración pública.

**CARLOS MARX.**

Tratadista de la filosofía política, de la economía y de la ciencia de la administración pública. Para Marx el Estado capitalista ha vivido en la antinomia entre pública y la privada, por lo cual la administración se limita a una actividad formal y negativa en virtud de que su poder acaba donde comienza la vida privada, lo que significa que la actividad de la administración pública está limitada por las condiciones existentes de una sociedad a la que debe servir, por lo cual no puede pedírsele que modifique esas condiciones.

**MAX WEBER:**

Fue un economista y sociólogo alemán, quien a través de su estudio de las civilizaciones desarrolló el concepto moderno de Burocracia refutando, criticando y ampliando las apreciaciones de Marx. Intentó probar que el capitalismo fue influido fuertemente por los valores éticos y religiosos y que por lo tanto, las relaciones económicas no podían explicar únicamente las relaciones de fuerza en el capitalismo, como había planteado Marx. Definió la burocracia como la forma más eficiente de organización teniendo en cuenta la complejidad de los aparatos estatales, de las dependencias gubernamentales y pensando en las necesidades de sociedades cambiantes y dinámicas.

La burocracia resulta un "tipo ideal de organización" delimitada por una estructura de dominación legal que se ejerce por medio de un cuadro administrativo aplicable a grandes organizaciones tanto del estado como del sector privado. Representa una estructura administrativa y de personal de una organización.

Max Weber identificó las siguientes normas básicas fundamentales para el desarrollo burocrático:

* Los cargos constituyen el núcleo principal del cuadro administrativo burocrático.
* Existe un sistema de carrera administrativa.
* Posición externa e interna neutral del burócrata con respecto al cargo (es una profesión, es de comportamiento impersonal).
* Funcionarios organizados por jerarquía de mando.
* Remuneraciones sobre salarios sin gratificaciones por servicios.
* Los niveles de autoridad están determinados por el trabajo o la función desarrollada.
* Nombramientos por méritos y calidad de trabajo.
* Trabajo sobre procedimientos y normas establecidas.
* Registro en papel de todas las actividades desarrolladas y se basa en documentos y procedimientos por escrito (formularios, comprobantes, certificaciones etc).

Entre las características identificadas en las sociedades para hacer factible el desarrollo del modelo burocrático están:

* En lo político: La burocracia es el cuadro administrativo que corresponde a la estructura de dominación legal.
* En lo económico: Implica el desarrollo de la economía monetaria, ya que las transacciones en dinero racionalizan la actividad económica, permiten presupuestar ingresos y gastos de manera sistemática.
* En lo administrativo: Facilita la realización de las numerosas y complejas actividades que aumentan cualitativa y cuantitativamente en las organizaciones. La eficiencia de la burocracia es superior a cualquier otra forma de administración.

FREDERIK W. TAYLOR

Si investigación se enfocó al estudio y conocimiento de un mejor uso de la mano de obra, de los materiales, de la coordinación de esfuerzos, a la división del trabajo y especialización, a la planificación para obtener una mejor productividad. Con base a su investigación propuso 4 principios básicos:

* El establecimiento de una verdadera ciencia.
* La selección científica del trabajador.
* Su educación y formación científica
* La colaboración estrecha y amistosa entre la dirección y los trabajadores.

**MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA**

Jerarquía del orden jurídico

* **La constitución**: es el documento supremo que tiene todas las decisiones políticas fundamentales de un estado.
* **El tratado**: compromisos o acuerdos que celebran dos o más estados, para resolver problemas de interés común. Comercial, político, bélico.
* **La Ley:** norma de conducta dictada por el poder legislativo, de carácter general, abstracta, obligatoria y sancionada por la fuerza.
* **Decreto:** disposiciones del poder Ejecutivo, relativas a las distintas ramas de la Administración Pública. Firmados por el Secretario del Estado. Expropiación.
* **Reglamento:** Disposición del poder ejecutivo que tiene por objeto aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a la que se refiere.
* **Normas jurídicas individualizadas:** actos jurídicos que comprometen la voluntad y los intereses de un número siempre limitado de personas y a veces se refiere a una sola persona.

Es evidente que el Estado y su Constitución son determinantes de las funciones del Estado y de la administración pública, pues es precisamente en la Constitución en donde está estructurada la naturaleza del Estado, su organización y funcionamiento y establecidos los fines que el hombre le asigna así como la relación entre los distintos órganos.

Entre el Estado, la Constitución y la Administración Pública hay un nexo indisoluble, mediante el cual para comprender uno, deben estudiarse los otros dos.

El Estado es una creación humana establecida en la Constitución, es decir, el nacimiento de un Estado determinado surge simultáneamente con su Constitución; ambos por regla general son producto del poder u órgano constituyente, que les crea y da vida.

La administración pública en cambio, como parte de la actividad del Estado, está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia.

**EL SERVIDOR PÚBLICO**

El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. Se trata solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañan al Estado y que, en cada caso, cada Estado extienda o restringe a su arbitrio.

Uno de los rasgos que deben ser resaltados, es que la labor del servidor público se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa; que dicha carrera exige su profesionalización; y que tal profesionalización se base en la formación y el perfeccionamiento continuo. Este concepto tradicionalmente ha excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Aquí seguimos la tradición hasta donde, hoy en día, ha sido permisible hacerlo, pues actualmente junto al funcionario, en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose al efecto nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; así como establecer programas y asignaturas comunes, con escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura.

En la actualidad, la noción de servidor público se aplica a los miembros del servicio exterior, de antaño sometidos al prejuicio de su peculiar función de intermediario político entre los países. Su carácter de vínculo exterior, su formación social cosmopolita y su potencial para fungir opcionalmente como un funcionario internacional, ha fomentado una duda injustificada sobre su condición de servidor público nacional. Él tiene un carácter de servidor público del Estado, toda vez que el servicio exterior constituye una carrera administrativa especial y, en cierto modo, ejemplar.

**LA BUROCRACIA.**

El término latino burrus, usado para indicar un color obscuro y triste, habría dado origen a la palabra francesa «bure», utilizada para designar un tipo de tela puesta sobre las mesas de oficinas de cierta importancia, especialmente públicas. De ahí derivaría la palabra «bureau», primero para definir los escritorios cubiertos con dicho paño, y posteriormente para designar a toda la oficina.

El término "burocracia" ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano. Preferentemente se le usa en el ámbito de las organizaciones públicas que constituyen al Estado, olvidando que las burocracias, en cualquiera de sus sentidos, operan también en el sector privado.

El propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social. Un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su "clase en el poder", la clase dominante.

El aparato organizatorio es el de la burocracia, un marco racional y legal donde se concentra la autoridad formal en la cúspide del sistema. Los medios de administración no son propiedad del administrador intermediario. Sus competencias no son sujeto de herencia o venta.

El término burocracia tendrá tres connotaciones:

* Burocracia en el sentido de vulgata: su significado ordinario, popular y parroquial.
* Burocracia como clase social dominante incrustada en el Estado.
* Burocracia como modelo de organización, en el sentido weberiano del término.

El modelo básico de Weber es aquél que se ajusta a las 10 caracterizaciones enunciadas. Asumir todas o algunas de tales configuraciones implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de las alineaciones sugeridas por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad.

Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

* Carácter legal de las normas y de los reglamentos.
* Carácter formal de las comunicaciones.
* Racionalidad en la división del trabajo.
* Impersonalidad en las relaciones de trabajo.
* Jerarquía bien establecida de la autoridad.
* Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales.
* Competencia técnica y meritocrática.
* Especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad (los accionistas).
* Profesionalización de los participantes.
* Completa previsibilidad del funcionamiento.
* Tales características son la consecuencia de:
* El desarrollo de las economías monetarias,
* El crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno
* La superioridad técnica del tipo burocrático de administración.

**POLITICAS PÚBLICAS**

La Política hace referencia al ejercicio del poder, organización de la sociedad, discusión sobre diferentes valores. En general es un concepto abstracto, hace referencia a una realidad social muy amplia. Una política es algo concreto, es un ámbito concreto de lo realidad sobre el cual se desarrolla un programa de acción.

Las autoridades y administraciones públicas actúan en ámbitos muy variados de la vida. Genéricamente el estudio de las políticas es el estudio de las actuaciones de las autoridades públicas en la sociedad. Para estudiar las diferentes políticas debemos preguntarnos: que pretenden hacer, que resultados quieren conseguir, y como pretender conseguirlos.

Se puede definir a las Políticas Públicas como el conjunto de autoridades de las instituciones de gobierno actuando directa o mediante agentes y, que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la realidad.

Una política por definición pretende transformar la realidad y es orientada hacia el futuro. Una política pública es el resultado de la actuación de las autoridades públicas. Una política es un proceso decisorio, se opta entre diferentes posibilidades de actuación. La actuación del Gobierno está siempre rodeada de decisiones.

Hay que tener en cuenta las actuaciones positivas y también lo que no se hace. La no-política forma parte también de la actuación de las Administraciones Públicas.

**CONCLUSIONES**

La administración pública es vital para el desarrollo del Estado, hay que darle la importancia que merece ya que de ello depende el cumplimiento y correcto desarrollo de cada una de las finalidades del Estado.

Es necesario dar especial consideración a los recursos materiales y humanos; cuidando el gasto y ahorro de los primeros y la correcta capacitación de los segundos, para que en conjunto ambos generen el desarrollo correcto de cada uno de los organismos que integran el Estado.

Por su parte, el poder Legislativo, en el ámbito de sus respectivas competencias debe crear un marco jurídico sólido capaz de regular la organización, repartición de recursos, transparencia, y capacitación dentro de cada uno de los organismos que conforman a la Administración Pública.

**BIBLIOGRAFÍA**

* RODRIGO MORENO RODRÍGUEZ. (1980). LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO. MÉXICO: UNAM.
* MONICA ALEJANDRA HERNÁNDEZ SÁNCHEZ. (1995). LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MEXICO: UNAM.
* MIGUEL ACOSTA ROMERO. (1975). TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO: UNAM.
* ANDRES SERRA ROJAS. (1972). DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO: PORRUA.