



ANTOLOGIA

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN EN SISTEMAS DE SALUD

MATERIA:

TEORIA DE LA ADMINISTRACIÓN

FEBRERO 2021

Mtra. Joselyn Argueta Rivera.

Marco Estratégico de Referencia

Antecedentes históricos

Nuestra Universidad tiene sus antecedentes de formación en el año de 1978 con el inicio de actividades de la normal de educadoras —Edgar Robledo Santiago , que en su momento marcó un nuevo rumbo para la educación de Comitán y del estado de Chiapas. Nuestra escuela fue fundada por el Profesor Manuel Albores Salazar con la idea de traer educación a Comitán, ya que esto representaba una forma de apoyar a muchas familias de la región para que siguieran estudiando.

En el año 1984 inicia actividades el CBTiS Moctezuma Ilhuicamina, que fue el primer bachillerato tecnológico particular del estado de Chiapas, manteniendo con esto la visión en grande de traer educación a nuestro municipio, esta institución fue creada para que la gente que trabajaba por la mañana tuviera la opción de estudiar por las tardes.

La Maestra Martha Ruth Alcázar Mellanes es la madre de los tres integrantes de la familia Albores Alcázar que se fueron integrando poco a poco a la escuela formada por su padre, el Profesor Manuel Albores Salazar; Víctor Manuel Albores Alcázar en julio de 1996 como chofer de transporte escolar, Karla Fabiola Albores Alcázar se integró en la docencia en 1998, Martha Patricia Albores Alcázar en el departamento de cobranza en 1999.

En el año 2002, Víctor Manuel Albores Alcázar formó el Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. para darle un nuevo rumbo sentido empresarial al negocio familiar y en el año 2004 funda la Universidad Del Sureste.

La formación de nuestra Universidad se da principalmente porque en Comitán y en toda la región no existía una verdadera oferta educativa, por lo que se veía urgente la creación de una institución de educación superior, pero que estuviera a la altura de las exigencias de los jóvenes que tenían intención de seguir estudiando o de los profesionistas para seguir preparándose a través de estudios de posgrado.

Nuestra universidad inició sus actividades el 19 de agosto del 2004 en las instalaciones de la 4ª avenida oriente sur no. 24, con la licenciatura en puericultura, contando con dos grupos de cuarenta alumnos cada uno. En el año 2005 nos trasladamos a las instalaciones de carretera Comitán – Tzimol km. 57 donde actualmente se encuentra el campus Comitán y el corporativo UDS, este último, es el encargado de estandarizar y controlar todos los procesos operativos y educativos de los diferentes campus, así como de crear los diferentes planes estratégicos de expansión de la marca.

Misión

Satisfacer la necesidad de educación que promueva el espíritu emprendedor, basados en Altos Estándares de calidad Académica, que propicie el desarrollo de estudiantes, profesores, colaboradores y la sociedad.

Visión

Ser la mejor Universidad en cada región de influencia, generando crecimiento sostenible y ofertas académicas innovadoras con pertinencia para la sociedad.

Valores

- Disciplina
- Honestidad
- Equidad
- Lealtad
- Responsabilidad
- Respeto

Escudo



El escudo del Grupo Educativo Albores Alcázar S.C. está constituido por tres líneas curvas que nacen de izquierda a derecha formando los escalones al éxito. En la parte superior está situado un cuadro motivo de la abstracción de la forma de un libro abierto.

Eslogan

—Pasión por Educar

Balam



Es nuestra mascota, su nombre proviene de la lengua maya cuyo significado es jaguar. Su piel es negra y se distingue por ser líder, trabaja en equipo y obtiene lo que desea. El ímpetu, extremo valor y fortaleza son los rasgos que distinguen a los integrantes de la comunidad UDS.

TEORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

OBJETIVO DE LA MATERIA.

Estudiar el origen y la evolución de las Administraciones Públicas. Analizar el papel de las Administraciones en el marco de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad y las aportaciones de diferentes escuelas y corrientes de pensamiento al estudio de las Administraciones Públicas y de los elementos estructurales y de gestión que integran los sistemas administrativos, y las relaciones entre ellos. Así como las aportaciones del enfoque de políticas públicas para el análisis de la acción de las Administraciones Públicas y su papel dentro del proceso político. Reflexionar sobre las tendencias más recientes en la modernización administrativa y los retos de las Administraciones Públicas del siglo XXI.

SEMANA UNO

ENCUADRE (ORGANIZACIÓN DE LA MATERIA Y NORMATIVA SOBRE EL PROCESO DE EVALUACION)

UNIDAD I

INTRODUCCIÓN

- 1.1.- Aproximación al concepto de Administración Pública.
- 1.2.- La Administración Pública y el Estado.
- 1.3.- Las Administraciones Públicas como organizaciones peculiares.

SEMANA DOS

UNIDAD II

TEORÍAS O ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

- 2.1.- La perspectiva politológica.
- 2.2.- La perspectiva técnico-organizativa.

UNIDAD III

LOS ENFOQUES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- 3.1.- Concepto y fases.
- 3.2.- Análisis, implementación y ejecución.

SEMANA TRES

UNIDAD IV

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTOS BÁSICOS

4.1.- La estructura organizativa.

4.2.- La Gestión Pública.

4.3.- El personal público.

4.4.- Conclusiones y retos futuros de las administraciones públicas españolas

4.4.1.- La modernización administrativa.

BIBLIOGRAFIA

TORRES, Huerta, Teoría General de la Administración, Editorial Cesa, 2012.

REYES, Ponce Agustín, Administración de empresas teoría y práctica, Editorial Limusa, 2011.

CHIAVENATO I. Administración Proceso Administrativo, Editorial Mc Graw Hill, 2009.

CRITERIOS, PROCEDIMIENTOS DE EVALUACION Y ACREDITACION

Trabajos	50%
Foros	30%
Examen	20%
Total	100%
Escala de calificación	8-10
Mínima aprobatoria	8

SEMANA 1

UNIDAD I

INTRODUCCIÓN

Resulta pertinente precisar que el derecho administrativo contiene, en su mayor parte, el estudio de las normas relativas a la administración, en ese sentido el umbral de esa disciplina es la determinación del concepto de administración y su relación y diferencias con la Administración Pública.

La presente antología tiene como propósito total el establecer conceptualmente los términos de administración, administrado, administrador, administración pública y administraciones Públicas como organizaciones peculiares, con el objeto de establecer las diferencias entre administración en general y administración pública. El concepto moderno de la Administración evidentemente ha venido cambiando el concepto de la Administración con el correr de los años, por ello resulta importante que se tenga una idea bien clara de lo que se entiende por Administración, para con ello dar paso a lo que se entiende por administración pública.

En todos los tiempos y sociedades desde las primitivas hasta las modernas, el hombre se ha preocupado por el manejo de los bienes o de los intereses materiales o económicos, es por ello que a la Administración se le ha dado un significado mucho más amplio, al grado de que se ha dicho que la Administración es el nombre de un fenómeno social que a mediados del siglo XX ha tomado singular y extraordinaria importancia como objeto de estudio para los científicos y filósofos de la convivencia humana.

La administración es un concepto que se refiere tanto a la actividad privada como a la pública, por ello se dice que la administración es universal en el mundo moderno, dado que cualquier organización requiere tomar decisiones, coordinar actividades, manejar personal, así como evaluar la ejecución dirigida hacia objetivos de grupo.

En ese contexto, el concepto de administración es tan general que puede señalarse que toda persona entregada a una actividad en cooperación con otras trabaja en

una administración. Por lo tanto la Administración pública aprovecha todas las experiencias de la administración en general, sus técnicas, sus métodos, principios y procedimientos.

El maestro Jorge Olivera Toro citando al tratadista Herbert A. Simón Donald señala que cuando dos hombres se ayudan a mover una piedra que ninguno de los dos puede mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de la administración, toda vez que existe un propósito y hay una acción conjunta; y que por eso la administración puede definirse como “las actividades de grupos que cooperan para alcanzar determinados objetivos”.

En el Diccionario de la Lengua Española, administrar equivale a gobernar, regir o cuidar.

En nuestro lenguaje, el verbo “administrar” proviene del latín ad, traducible como hacía, en sentido de movimiento, y ministrare, compuesto de manus (mano) y trahere (traer); por tanto, admanus trahere puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.

Por otra parte, el término administración desde el punto de vista jurídico hace alusión en general a un mandato conferido a una persona para que ejerza la dirección, gobierno y cuidado de bienes ajenos, ya sea de una herencia, de un menor, de un incapaz, de una sociedad, Estado, entre otros. El tratadista Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que “La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.”

Siguiendo al tratadista Bielsa, citado en la Enciclopedia Jurídica Omeba, se puede decir que “administración” es ante todo “organización y administrar en el sentido común del vocablo, es ordenar económicamente los medios de que dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades”.

Por su parte, el tratadista Isacc Guzmán señala que la Administración debería adjetivarse como “administración humana” o “administración social”, ya que así quedarían automáticamente fuera de su radio de acción todos los problemas y

cuestiones de la administración antigua, cargada tradicionalmente de implicaciones económicas y de fines o propósitos utilitarios, en su más vulgar acepción, como es la del dinero.

En ese contexto, el autor mencionado señala que “la administración en sentido humano y social tiene como contenido propio -como objeto material de estudio, diríamos con mayor rigor académico- la dirección de los grupos humanos. No de ciertos o determinados grupos, sino de todos. La actividad consistente en encauzar a varias personas hacia ciertos objetivos o metas da lugar a la intervención administrativa. Consiguientemente, administrar quiere decir dirigir; pero dirigir en sentido social.”

En ese orden del pensamiento, una buena administración supone el establecimiento o mandamiento de una relación armónica entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

En su aspecto dinámico, la administración se puede explicar cómo la serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles.

También se puede considerar a la administración como un arte por tratarse de una virtud, disposición o habilidad de servir bien; en otra acepción se le entiende como una técnica, habida cuenta que implica el empleo y aplicación de un acervo de procedimientos y recursos, y desde luego, también es una ciencia: la ciencia de la administración, y como tal es un conjunto sistematizado de conocimientos relativos a la organización y funcionamiento de los servicios.

En el vocablo administración convergen cuatro funciones o elementos a saber:



Asimismo, en la literatura administrativa, otros autores señalan que los elementos de la administración son: la investigación, la previsión, la coordinación, la motivación, el liderazgo y la designación de las personas.

En base a lo anterior podemos señalar que la administración significa gestión de bienes o cuidados de la hacienda; pero es de presuponerse que se administra, cuando se ejerce intencionadamente cierta actividad para alcanzar un fin determinado y en servicio de otro; en esta forma de concebir a la administración, la acción de dirigir, regir y controlar a un conjunto de personas y de bienes, tiene un objetivo que es alcanzar intencionadamente un fin público o privado en forma lícita.

Ahora bien, existen dos aspectos fundamentales respecto de los cuales se puede examinar a la administración: el subjetivo y el objetivo.

En el aspecto subjetivo de la administración se toma en cuenta solamente al sujeto que realiza la actividad, para darle el calificativo correspondiente (familiar, privada,

pública y eclesiástica, etcétera).

Sin embargo, normalmente la actividad administrativa que interesa, es la desarrollada por el Poder Ejecutivo, este es un punto de acotamiento formal del concepto de administración pública que abordaremos más adelante.

El criterio para determinar en este sentido a la administración, es el del sujeto del que emana la actividad y no el contenido material de la función que desarrolla.

Surge la duda acerca de si Poder Ejecutivo y administración son equivalentes en su extensión. Para ello, si por Poder Ejecutivo entendemos la idea de Gobierno, éste desarrolla no solamente la actividad administrativa sino la acción gubernamental, esto es, la política la que da fuerza, impulso supremo e imprime dirección a toda la vida y acción del Estado.

El funcionario de la administración es un elemento creador, conforme al destino que se dé a la vida pública; así, no queda vacía de substancia la metáfora de que todo funcionario, toda persona que administra, es en alguna forma escultor de la realidad social.

La Ley es límite dentro de la cual actúa la administración, el cauce para satisfacer las necesidades sociales que contempla el Estado en su programación política.

En el aspecto objetivo, la administración pública es la actividad correspondiente a la función administrativa, una actividad del Estado que actúa en determinados dominios para realizar la satisfacción de necesidades públicas, debiendo apuntar que para el desarrollo de esa actuación se utilizan medios jurídicos, materiales y técnicos, sin que pueda decirse que los medios sean la actividad, la que está encaminada a un fin, que es la satisfacción de necesidades colectivas, comprendidas en las obligaciones estatales.

Cada día es mayor el campo de penetración de la administración pública, la cual como acertadamente lo expresa el maestro Serra Rojas, no sólo construye carreteras, sistemas de riego, plantas eléctricas, escuelas y otros servicios, sino que se erige en rectora de la vida económica.

Cabe puntualizar que la administración puede ser: pública o privada, en esa tesitura, doctrinalmente se han venido distinguiendo dos campos en las relaciones de la administración privada y la administración pública:

- a) Los actos de administración, privada y pública, estimados fuera de toda consideración jurídica; y
- b) Los actos de administración pública sometidos íntegramente al Derecho administrativo. El campo de este derecho se extiende gradualmente a través de las reformas constitucionales y de la acción legislativa, y la acción ejecutiva consiguiente, que interviene en el proceso vital de satisfacción de las grandes necesidades colectivas.

La administración se concreta principalmente a la gestión económica o patrimonial subordinada de los particulares. El derecho civil como otras disciplinas usa del término administración para señalar la actividad de una persona respecto de un patrimonio que no es de su propiedad. El concepto de administración ha evolucionado con amplitud, hasta significar, de manera general, a la acción técnica subordinada a determinados principios, encaminada a cumplir con un fin o propósito particular o público. La administración y los grupos sociales cooperan para alcanzar determinados objetivos. Tratándose de la administración pública, estos objetivos se refieren a fines de interés general.

Sin esas organizaciones la vida social sería más complicada y desordenada, lenta y atrasada y el hombre no lograría los propósitos para alcanzar una vida mejor. Los organismos aludidos, multiplican y ensanchan sus metas, formando una compleja red de relaciones sociales, económicas y políticas. Los buenos resultados se logran cuando unimos nuestros esfuerzos en forma cada vez más coordinada y unitaria, por esto, un necesario ideal del mundo moderno es la tecnificación científica de la administración.

Organización y administración son dos conceptos que mantienen una estrecha relación, pero su acepción es diferente. Ordway Tead en su obra, "El arte de la administración", citado por el doctrinario Serra Rojas, distingue esos conceptos en

estos términos:

“Una organización es una combinación de los seres humanos imprescindibles, maquinaria, bienes y pertenencias, materiales y útiles de trabajo, reunidos en una cierta coordinación sistemática y efectiva, para alcanzar un objetivo deseado y definido. Pero cuando se habla de la organización, se hace referencia generalmente al conjunto de personas que se han reunido para llevar adelante la empresa y a las que se considera como entidad.”

“Administración es el proceso y órgano responsable de la determinación de los fines que una organización y sus elementos directivos deben esforzarse en conseguir, que establece amplios programas bajo los que debe actualizarse y ofrece una visión general de la continua efectividad de la operación toda en la consecución de los objetivos buscados.”

Ahora bien, hablar de la administración tanto pública como privada implica necesariamente el estudio de tres conceptos que se involucran en dicha expresión: el Administrador, el administrado y por último el de administración pública.

El vocablo administrador proviene del latín administrador, compuesto de los vocablos ad, manus y tractum, con el sentido del que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio.

En el Derecho civil y comercial, es la persona que realiza actos de administración los que en síntesis se concretan a la conservación, incremento, custodia o promoción de determinados bienes o intereses patrimoniales ajenos.

En el Derecho público, es la designación de los funcionarios encargados de la administración de un territorio, establecimiento o servicio; en sentido amplio y por oposición a legislador o juez, se da esta designación a todo el que ejerce una función administrativa.

En ese contexto, las clases de administradores se determinan según el origen de su título; así, es voluntario, cuando el cargo le ha sido conferido por acto jurídico (mandato) o es ejercido espontáneamente (gestión de negocios); legítimo cuando ejerce su cargo por disposición legal (el marido respectivo de los bienes del matrimonio, el padre respecto a los bienes de sus hijos); judiciales, cuando son designados por decisión del juez (como en la quiebra, en el concurso, en la

testamentaria, etc.)

Sin duda esta institución debe ser correlacionada con la materia de la Administración, porque, de acuerdo a las modalidades jurídicas que se presenten en ella, se dan las distintas acepciones de esta palabra, múltiple en el Derecho público y privado; basta pensar que toda administración supone una persona encargada de realizarla; de ahí la vitalidad del vocablo en el campo del Derecho.

Por su parte el término “administrado” implica aquella persona respecto de la cual se ejercen actos de administración; es decir, toda administración puede recaer sobre bienes propios o sobre bienes ajenos; en consecuencia, cuando sucede lo primero, los términos de la relación quedan limitados a dos elementos: la cosa administrada y la persona que administra.

En efecto, entre el Estado y el individuo sometido a su jurisdicción, sea o no ciudadano, se establece una relación cuyas características varían a través de los tiempos y según sea la organización del propio Estado.

Claro es que al establecer entre individuo y Estado una relación no de subordinación de aquél a éste sino de tipo jurídico con reciprocidad de derechos y obligaciones, la posición del ciudadano no tiene un carácter pasivo, sino también activo, como señala Zaboni. El individuo, entonces, no sólo es la fuente de las facultades administradoras, sino que manifiesta su actividad eligiendo por sufragio los administradores, o desempeñando él mismo, funciones administradoras, bien el carácter representativo, o bien el ejercicio de la función pública.

Ahora bien, hablar de administración es hablar de dos personajes fundamentales en lo que se conoce como administración científica: Frederick W. Taylor y Charles Jean Baptise Bonnin. Frederick W. Taylor.

Seguramente la participación de Taylor en la historia de la administración tiene una gran importancia, ya que fue un hombre de su tiempo, un ingeniero cuya mentalidad estaba concentrada en un solo punto, la máxima eficiencia; esta preocupación tenía un objeto muy preciso y determinado, el trabajo del hombre en la producción. Taylor quería obtener de los obreros un trabajo eficiente en el grado más alto posible.

Taylor inició la corriente humanista en la administración, con una extrema ligereza, se pretende fundar tal opinión en el hecho simple de haber considerado al trabajo

de los obreros como el centro de sus investigaciones. Lamentablemente se comete así una terrible equivocación.

La principal aportación de Taylor es su obra intitulada “Principios de la Administración Científica” en la que consta cual fue en realidad su pensamiento. El plan de Taylor -que es prácticamente su doctrina- consiste en los puntos básicos siguientes:

1. En primer lugar, era preciso desligar al trabajo del trabajador. El trabajo debería ser tratado objetivamente, como una cosa, susceptible de ser planeado, calculado, medido, estandarizado.
2. Al convenirse el trabajo en una tarea, independiente de quien la realizara, los jefes tomaban la iniciativa planeando y organizando esas actividades deshumanizadas. Ellos serían los que dijese: cómo, dónde y cuándo deberían llevarse a cabo. Ellos indicarían quien o quienes las efectuasen.
3. Los trabajadores serían contratados para una labor puramente operativa, mecánica, rutinaria, esencialmente repetitiva. Y su único incentivo -porque no necesitarían otro- sería de carácter económico.
4. Este plan contiene lo más importante de la “administración científica”.

Por su parte, Charles-Jean Baptise Bonnin contribuyó a la administración con su obra “Principios de Administración” la cual es considerada de las más importantes porque establece la científicidad de la administración al retomar principios primitivos de doctrina, principios fundamentales y reglas generales y universales comunes a la legislación de todos los pueblos.

Los principios de Bonnin son los siguientes:

Principios de Bonnin

- 1.- La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte.
- 2.- Su carácter es la acción.
- 3.- Se divide en administración Pública y en administraciones especiales.
- 4.- La administración pública tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio.
- 5.- En administración, la ejecución de las leyes está en la acción, el examen y el juicio.
- 6.- Las funciones administrativas son por naturaleza temporales y revocables.
- 7.- Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos, reglamentos ni proclamas; llevan el nombre de decisiones.
- 8.- Toda persona tiene derecho a enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida.
- 9.- La administración tiene por objeto especial la aplicación de las leyes del Estado en las materias generales y comunes a todos.

1.1.- APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

No es sencillo definir a la administración pública. Es un campo de conocimiento y una práctica dinámica y plural en sus métodos y objetivos. Diferentes enfoques o modelos debaten permanentemente sobre su sentido y alcance teórico, ideológico, técnico y político. Podemos distinguir tres grandes enfoques que presentan imágenes diferentes de la administración pública, y que corresponden también a diferentes momentos de la evolución de la disciplina, a su vez determinada por los cambios de la sociedad y del Estado.

Definición de administración pública En un sentido amplio, el concepto de administración se refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos

comunes. Para una organización esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales. La administración como técnica aplicada es común a las organizaciones tanto del ámbito público, como del privado; sin embargo, no debe perderse de vista que existen diferencias fundamentales entre estos dos ámbitos.

Administración: diferencias entre los ámbitos público y privado	
Administración pública	Administración de empresas
Objetivo ambiguo y difícil de medir: bienestar social, atender las necesidades de la población.	Objetivo preciso y fácil de medir: ganancia económica.
Toma de decisiones plural: diversos grupos e individuos participan en el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, Poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos, OSC), lo cual la hace más lenta y complicada.	Toma de decisiones directa (individuos o pequeños grupos) y rápida.
Multifuncional: tienen que lidiar con consideraciones diversas y parcialmente conflictivas (económicas, políticas, jurídicas, técnicas, imparcialidad, equidad, transparencia). Son tan importantes los resultados como la forma en que se consiguieron.	Orientada fundamentalmente a lograr eficiencia y maximizar el beneficio económico (todo se subordina a ello).
Funciona principalmente con recursos obtenidos de los impuestos, por lo tanto, todos los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gasta el dinero, y los administradores públicos tienen la obligación de justificar y explicar sus decisiones.	Funcionan con recursos propios y su operación interna es, en gran medida, asunto privado (dueños, accionistas, administradores).
Las organizaciones públicas actúan en nombre de autoridades elegidas políticamente (voto popular) y son gobernadas por un conjunto de leyes y reglas escritas.	Actúan en nombre de intereses privados: individuales o de grupos particulares.
Sólo puede hacer lo que la ley le mandata (es una función de gobierno, por lo tanto, atañe al derecho público).	Pueden hacer todo lo que no prohíba la ley.

En otras palabras, cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones

expresamente señaladas en la ley

Principio de legalidad:

Es uno de los valores fundamentales del régimen constitucional mexicano y puede definirse como el principio en virtud del cual la autoridad está obligada a fundar y motivar debidamente y por escrito su actuación. Se trata de un límite expreso a la actuación de la autoridad frente a sí misma y frente a los particulares, de tal manera que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual está expresamente facultada y el particular puede hacer todo, con excepción de aquello que le está expresamente prohibido [...]. Por debida fundamentación se entiende la cita expresa de los preceptos legales en los que se sustenta la competencia y la actuación de la autoridad. Esto es, la autoridad está obligada a asentar los numerales de los ordenamientos aplicables al caso concreto [...]. Por debida motivación se entiende la adecuada exposición de la actualización de la hipótesis normativa en atención a las circunstancias particulares del caso concreto. Para que el requisito de motivación se considere cumplido, la autoridad debe poner por escrito las circunstancias de modo, tiempo y lugar por las que se considera que la o las hipótesis previstas en las normas en las que se funda su proceder han sido colmadas. (Cesar Nava Vázquez).

Entendemos por administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.

Administración pública

Conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el 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, trata de lograr los fines del Estado. (Jorge Fernández Ruiz).

De acuerdo con lo anterior, el concepto de administración pública es tan amplio que abarca tanto a servidores públicos, estructuras organizacionales, procedimientos, patrimonio, presupuesto y regulación, como a la gestión interna de las organizaciones y su relación con otros actores públicos y del sector privado. Como actividad, precisamos que la administración pública es la que llevan a cabo las organizaciones formales del sector público en el ejercicio de la función administrativa; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (normas generales, abstractas e impersonales).

Ejercicio de la Función Administrativa



Enfoques de administración pública Si bien, de manera general, las respuestas a las preguntas qué es la administración pública —las organizaciones formales del sector público y la actividad que realizan— y cuál es su propósito —lograr los fines del Estado— son comúnmente aceptadas, la respuesta a cómo la administración pública debe actuar para lograr sus objetivos es materia de discusión permanente entre académicos y profesionales. Las diferentes respuestas a esta última pregunta han producido múltiples enfoques, escuelas y modelos que forman parte del desarrollo histórico de esta área de conocimiento y campo de acción. Los enfoques de la administración pública más influyentes se han creado y difundido en función de necesidades y condiciones relacionadas con los cambios en el rol del Estado de finales del siglo XIX a la actualidad. Así, el paso del Estado gendarme al Estado interventor o benefactor y, más recientemente, al Estado regulador, ha requerido de diferentes herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para entender, analizar y prescribir el funcionamiento de la administración pública.

Al respecto, Enrique Cabrero afirma:

[...] a lo largo de las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión pura mente legalista hacia miradas multidisciplinarias fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y el privado se han ido desdibujando.

A continuación se presenta una síntesis de aspectos relevantes de los principales enfoques de la administración pública, los cuales, de forma esquemática y simplificada, se agrupan en tres categorías: administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza.

Administración pública clásica

Para la administración pública clásica lo más importante es el cumplimiento de procedimientos y reglas formales para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se presupone que el gobierno es autónomo y autosuficiente en relación con la sociedad: sus recursos son suficientes para proveer los servicios directamente y promover el desarrollo social. Se puede representar a la administración pública como una estructura vertical, centralizada y legalista que debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera uniforme, tratándolos como sujetos pasivos.

Aspectos relevantes:

Autonomía y autosuficiencia.

El gobierno tiene la capacidad para funcionar de forma autónoma respecto a la sociedad y satisfacer los intereses públicos (seguridad, desarrollo económico y social); es decir, tiene los recursos y la capacidad suficientes para hacerlo sin necesidad de que intervengan otros actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Dicotomía política-administración.

La administración pública debe ser imparcial, impersonal, profesional, despolitizada y meritocracia. En esta visión instrumental, las decisiones las toman los políticos y la administración pública sólo las implementa de forma neutral y eficiente.

Estructura jerárquica vertical y legalista.

El poder está centralizado y se distribuye a través de la estructura. Quienes están en las esferas superiores ejercen el control directo dentro de la organización. Las normas y los procedimientos permiten controlar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados.

Uniformidad de los servicios públicos.

El gobierno debe dar el mismo trato a todos los ciudadanos.

Evaluación de desempeño institucional.

Se debe enfocar en el cumplimiento de las leyes y los procedimientos, más que en los resultados y el impacto en el bienestar social.

Rendición de cuentas ascendente.

La obligación de rendir cuentas debe fluir de abajo hacia arriba: de los funcionarios hacia los ministros, de los ministros a los legisladores. Los administradores rinden cuentas ante los políticos y los políticos ante la ciudadanía.

Algunas consideraciones críticas:

Sobre la idea de neutralidad política.

La administración pública no es políticamente neutral. Los recursos que controlan los funcionarios (información, conocimientos técnicos, presupuesto) les permiten influir en las decisiones políticas. También pueden sesgar las decisiones administrativas y la implementación de las políticas, por orientaciones o presiones políticas.

Sobre la idea de autonomía y autosuficiencia.

Actualmente la complejidad de los fenómenos económicos y sociales hacen que los organismos públicos se vean muy limitados para satisfacer el interés público: se requiere la participación del sector privado y la sociedad civil.

Sobre el enfoque legalista.

Éste puede hacer que se pierdan de vista la eficacia, la eficiencia, los resultados y el impacto en la satisfacción del interés público; es decir, que la administración pública se convierta en un fin en sí misma.

Nueva gestión pública

La Nueva gestión pública introduce enfoques del sector privado orientados a la privatización, la subcontratación, el redimensionamiento del aparato público y, en

general, la aplicación de mecanismos de mercado. La administración pública se puede representar como una estructura horizontal y descentralizada, competitiva y flexible, la cual debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera diferenciada tratándolos como clientes.

Aspectos relevantes:

Autonomía y autosuficiencia relativa.

La administración pública sigue entendiéndose como autónoma con respecto a la sociedad, y autosuficiente, pero se relativiza al abrirse a la participación de las empresas privadas. Para lograr mayor eficiencia, los organismos del sector público no deben proveer los servicios de manera directa, sino permitir la intervención del sector privado mediante políticas de privatización, desregulación y subcontratación de servicios a proveedores externos.

Autonomía organizacional.

Los organismos del sector público deben ser autónomos de los políticos y actuar como empresas. Deben tener libertad para diseñar e implementar políticas, y flexibilidad para contratar personal.

Dicotomía política-administración.

Por una parte se mantiene la visión instrumental, la idea de la dicotomía, es decir, que la administración pública es una actividad técnica, políticamente neutral y que no hay diferencia determinante entre la administración pública y la administración de empresas. Sin embargo, se fortalece a los administradores de primer nivel (gerentes) permitiéndoles participar en la toma de decisiones sobre diseño de políticas: el qué hacer (que en el enfoque de la administración pública clásica es exclusivo de los políticos).

Estructura horizontal y descentralizada, competitiva, flexible y estratégica.

Para fomentar la competitividad, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos,

los organismos públicos deben introducir mecanismos de mercado, lo cual implica reducir la participación del Estado en la economía, especialmente eliminar los monopolios estatales, y ampliar la libertad de gestión y autonomía de los organismos públicos que producen bienes y servicios, para que actúen como empresas privadas y amplíen el margen de flexibilidad e innovación en su operación, sus procesos y sus servicios. Además, los organismos públicos no deben limitarse a aplicar la ley, sino que también deben planear estratégicamente para obtener resultados de valor público.

Diferenciación de los servicios públicos:

Concepto de cliente. Los ciudadanos, considerados como clientes del sector público, desean diferentes tipos de productos y servicios, por lo cual deben poder elegir. Por ejemplo, en lugar de proveer servicios directamente el Estado puede distribuir vales que permitan elegir entre diferentes proveedores (subsidio a la demanda).

Evaluación de desempeño institucional por resultados. Con base en criterios de eficacia, eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios (o clientes), el desempeño de los organismos públicos debe medirse mediante indicadores cuantificables de resultados y de calidad.

Algunas consideraciones críticas:

Sobre la excesiva atención en el enfoque costo-eficiencia de la administración pública. Pueden descuidarse otros valores administrativos y políticos importantes para la eficacia de los objetivos de gobierno y la confianza social.

Sobre las consecuencias de las políticas de ajuste. Las medidas para hacer más eficiente el desempeño de la administración pública, como la privatización, la cancelación de programas y la reducción de estructuras, en algunos casos redujeron poderes, capacidades, recursos y alcances de los gobiernos en materia de seguridad, crecimiento económico y desarrollo social.

Sobre el riesgo de fragmentación administrativa del gobierno. El aumento de organismos descentralizados y orientados a brindar servicios específicos a poblaciones objetivo particulares puede dar lugar a acciones fragmentadas y falta de coherencia en las políticas públicas y en la acción gubernamental como un todo.

Gobernanza

La gobernanza implica que la sociedad debe dirigirse, gobernarse y gestionarse a sí misma. Esto es así porque se parte del supuesto de que los gobiernos han sido rebasados por la compleja realidad social y no tienen la capacidad para satisfacer el interés general por sí mismos y de manera directa; para hacerlo dependen de los recursos y la participación del sector privado y de la sociedad civil. El gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos. La administración pública se puede representar como una estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente y consensual, de manera que pueda responder a los intereses diferenciados de los ciudadanos tratándolos como socios.

Aspectos relevantes:

Sin autonomía ni autosuficiencia.

En las últimas décadas los gobiernos se han visto rebasados por la complejidad de la realidad económica y social (relacionada con los procesos de globalización, liberalización y democratización) y presentan graves problemas de eficacia directiva (capacidad para satisfacer el interés público). Para promover el crecimiento económico y el desarrollo social, los gobiernos dependen de los recursos del sector privado y de la sociedad civil. Así, en un esquema de gobernanza, el gobierno deja de actuar por sí mismo en la implementación de las políticas públicas y prestación de servicios, y colabora con las empresas privadas y las redes sociales, mediante diálogo, negociación y acuerdos entre actores públicos y privados. La función del gobierno y la administración pública es desempeñarse como socio, habilitador y

colaborador.

La administración pública como un elemento del sistema político: herramienta de consenso y legitimidad.

Se trata de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad: nuevas formas y espacios de participación pública. Como consecuencia, se desdibujan los límites entre Estado y sociedad. De acuerdo con este enfoque, tanto los servidores públicos como los ciudadanos deben tener capacidad de tomar decisiones y negociar.

Estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente, participativa y consensual.

Las agencias gubernamentales colaboran con las organizaciones sociales y las empresas privadas mediante procesos de diálogo, negociación, acuerdos y compromisos. Los actores interesados o afectados se coordinan y corresponsabilizan en la formulación e implementación de políticas, programas y prestación de servicios.

Diferenciación de los servicios públicos: resultado de participación ciudadana. Con base en un marco legal común se implementan distintas versiones de servicios públicos, dependiendo de las negociaciones y los acuerdos con grupos de la sociedad civil. Las diferencias son aceptables, pues responden a los diversos intereses de los ciudadanos.

Evaluación de desempeño: eficacia, eficiencia y promoción de valores democráticos. Los organismos públicos deben ser evaluados no sólo por lograr sus objetivos (es decir, resolver problemas y satisfacer el interés público) y hacer un uso óptimo de los recursos disponibles. También debe considerarse si la toma de decisiones fue participativa, incluyente y en el marco de valores democráticos como la legalidad, la transparencia y la equidad.

Rendición de cuentas ambigua.

Cuando participan múltiples actores en el diseño e implementación de una política,

se diluye la responsabilidad directa de las decisiones y las acciones. También, al debilitarse el control jerárquico, se debilita la cadena de rendición de cuentas. En el enfoque de gobernanza la rendición de cuentas no debe limitarse a la actuación del gobierno: debe incluir a las organizaciones privadas y sociales.

Algunas consideraciones críticas:

Asimetrías en la participación. La participación de los actores privados y sociales en contextos de pobreza y desigualdad puede derivar en sobrerrepresentación de intereses particulares (los de aquellos que tienen más recursos y capacidad para participar) y menoscabo del interés público.

Falta de incentivos institucionales y culturales.

Los servidores públicos deben aplicar competencias para el dialogo, la negociación y la colaboración con organizaciones privadas y sociales; sin embargo, en muchos organismos públicos no existen los incentivos institucionales y culturales necesarios para desarrollarlas y llevarlas a la práctica.

Desfase entre la toma de decisiones y la atención a los problemas.

Los procedimientos y criterios de la gobernanza implican que la toma de decisiones sea lenta, mientras que algunos problemas públicos o necesidades sociales son de máxima urgencia.

1.2.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL ESTADO.

En el verano de 2007 un grupo de investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México inició un ambicioso pero muy necesario proyecto de investigación: el estudio de la administración pública del Estado de México, a partir de su evolución en las últimas cuatro décadas. La idea de describir, analizar, caracterizar y divulgar las etapas, las instituciones, los programas, los sectores y las dependencias, a través

de un largo recorrido por una de las administraciones públicas más complejas y diversas que tiene el país, era de entrada un objetivo audaz y de muy largo alcance.

Un proyecto de tal naturaleza implicaba, a su vez, grandes tareas. Se debía reunir a los expertos estudiosos del tema; se tenían que conseguir los apoyos logísticos y financieros que apoyaran el proyecto; tenían que coordinarse los trabajos de recopilación de datos y documentos históricos; se debía acordar la metodología para el trabajo teórico y su aplicación al campo empírico; tendría que haber encuentros académicos previos que fueran cimentando el proyecto; y finalmente había que convencer a las autoridades de la valía del proyecto; se presentaba, pues, un largo sendero institucional por recorrer. El libro que ahora se reseña es el resultado final de dicho proyecto.

Lo primero que todo experto se pregunta a la hora de estudiar un ámbito tan amplio, como la administración pública estatal, es el tipo de categorías conceptuales que le darán coherencia y continuidad al recorrido evolutivo. El libro se concibe a través de tres grandes categorías: 1) las de carácter orgánico que definen estructuras jerárquicas y de autoridad y que se fundan en leyes y decretos; 2) las de carácter programático-funcional identificadas en planes, programas y manuales de procedimientos; y 3) las de carácter de medios de administración o de gestión, como la profesionalización del personal, el empleo de técnicas y tecnologías aplicables, y las medidas de transparencia gubernamental.

Con base en estas tres categorías el libro propone un análisis a partir de las funciones desarrolladas por la administración pública, independientemente de quién o quiénes la materialicen de forma orgánica, es decir, un análisis por sectores funcionales. Ello da la pauta para organizar los 23 temas del libro en seis capítulos: regulación y control, el primero; gobierno y justicia, el segundo; bienestar social, el tercero; economía y trabajo, el cuarto; infraestructura y medio ambiente, el quinto; y apoyo administrativo e institucional, el sexto. Más un epílogo final, que integra un visión histórica global de la administración pública estatal.

Dos anexos completan el texto: una aproximación al estudio contemporáneo de la administración pública del Estado de México y un conjunto analítico y gráfico de datos que muestran los cambios en el universo de dependencias de toda la administración central del gobierno del Estado.

El objetivo de esta reseña no es hacer un sumario de un texto cuyo calibre alcanza más de 700 páginas, sino mejor invitar al lector interesado en cada una de las áreas, funciones o instituciones de la administración pública estatal, a que incursione en él. Encontrará información histórica ampliamente respaldada, variadas fuentes que corroboran las afirmaciones, un recuento muy documentado de los avances en cada sector, al mismo tiempo que una crítica seria a los retrocesos que dicho aparato administrativo ha tenido en las últimas cuatro décadas. Su utilidad para la academia y para el ejercicio de gobierno es innegable.

En las páginas siguientes haremos un breve acercamiento a cada uno de los capítulos, solamente para ofrecer al lector un panorama general de cada sector estudiado, pero con la advertencia de que en el libro encontrará a profundidad cada tema. Y en ello los autores sobresalen por su gran calidad intelectual a la hora de investigar.¹ Asimismo, resalta la labor de quienes coordinaron el texto, tarea por demás delicada en un universo tan vasto en temas y problemas, como lo es la administración pública del estado.

Es importante agregar que en cada capítulo y para cada tema los autores consignan con escrúpulo el aparato legal que sustenta el análisis, se trata así de una visión institucional normativa de la administración pública, pero estudiada bajo el contexto político e histórico en donde tiene lugar.

Así, el libro arranca con el tema de la planificación en el Estado de México. En el capítulo 1 se abordan las "funciones que le dan dirección y coherencia a toda la administración: la planeación, el control y la evaluación". Destacan aquí las incursiones históricas sobre los primeros planes y leyes de planeación que tuvo el Estado de México, en las décadas de 1970 y 1980, y su armonización con las leyes

de la federación en la materia, principalmente las dificultades de operación de los COPLADES (COPLADEM, para el Estado de México), CUC o CUD.

Muchas son las reformas que estas leyes promovieron al interior de la administración pública del estado, cambios de denominación de algunas secretarías, fusión o desaparición de otras, modificación de leyes y reglamentos, propios del gobierno estatal o atendiendo a los requerimientos del orden federal. Podemos señalar dos de las más significativas ya para la primera década de este siglo: la Secretaría de Finanzas (2006) que ha condensado el esfuerzo de planeación-programación y presupuestación de las funciones de gobierno; así como la reforma a la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México* en 2005.

Con todo, el autor del capítulo, el Dr. Rolando Barrera (†), considera que hace falta cerrar el círculo de la planeación-presupuestación con elementos de la evaluación y control, pues hasta la fecha siguen siendo sólo una aspiración "pues no se ha concretado un verdadero sistema evaluativo que no sólo convoque al concurso de las dependencias estatales sino también a la participación social y a los grupos de expertos" (p. 48), lo que se denomina en general la racionalidad de la gestión pública. Ello y la necesidad de democratizar más el proceso integral de planeación serían las tareas más urgentes en esta parte que convoca a la planeación como función que gesta y organiza toda la acción gubernamental.

El segundo epígrafe de este primer capítulo se dedica a analizar la evolución del control interno y la evaluación de los programas públicos. Ambos históricamente expresados en las funciones de control y fiscalización gubernamentales, que en el Estado de México datan de 1825, y que luego de un largo recorrido institucional ampliamente documentado en el libro, se concretan en la creación de la Secretaría de la Contraloría, durante el gobierno de Ignacio Pichardo Pagaza, cuya misión primordial fue cancelar el nepotismo e incentivar una conducta de "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión" (p. 56).

No es posible detallar cada uno de los cambios y nuevas encomiendas que han ido consolidando a la Secretaría de la Contraloría, como institución procuradora del control del quehacer de los servidores públicos, dado el espacio limitado de esta reseña; baste decir que para inicios del nuevo siglo le correspondió promover la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*. Es de esperarse que ésta y el instituto que le acompañan (ITAIPEM) perfilen un verdadero sistema de rendición de cuentas en un futuro mediato.

El capítulo 2 se aboca al análisis del aparato de gobierno y de justicia en el estado. Comienza con un repaso histórico que da cuenta de la gobernación y vigorización de la vida democrática, como lo señala el apunte inicial del capítulo. La importancia de esta área radica en que ha sido el brazo ejecutor del gobernador en turno. Su recorrido puede considerarse uno de los más azarosos dentro de la administración pública, pues atiende los más álgidos problemas sociales de la entidad. Cabe recordar el caso de Atenco o la problemática social que se expresa en los índices de violencia actual, lo cual indica cuán delicada es la tarea que este sector debe afrontar.

El capítulo está dividido en cinco apartados: la gobernación, la seguridad jurídica y la protección de la vida y patrimonio de las personas, la resolución de los conflictos por la vía legal, y por último el fortalecimiento de los vínculos con los municipios.

Debemos destacar el primero de ellos, en virtud de su relevancia en el tratamiento de la acción y decisión del gobernador. Teniendo como figura central la Secretaría General de Gobierno, que registra cambios a partir de 1824 y hasta 1998, tanto en su denominación como en los sectores que le ha correspondido manejar. Dichos cambios muestran los ajustes que las funciones de gobernación demandan, a la par que la problemática socio-política exige. La etapa de 2000 a 2009 ha sido el periodo con mayores cambios en el área de gobernación, los cuales cristalizan en la publicación del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno*, al cual se agregan en 2006 la creación de la Defensoría de Oficio y de la Agencia de Seguridad Estatal.

Nos dice el Dr. Barrera que el aparato administrativo de esta área que solía ser poco especializado, escaso, insuficientemente profesionalizado, además de centralizado, se ha transformado en "[...] una organización amplia y diversificada, especializada, desconcentrada, y con presencia en casi todo el territorio estatal" (p. 92). Todo ello ha ido generando habilidades negociadoras para promover consensos con fuerzas no afines al gobierno central en turno.

El epígrafe que se dedica a la seguridad jurídica de las personas y de su patrimonio da cuenta de las distintas legislaciones que le permiten al ciudadano mexiquense el resguardo de sus derechos, tanto de su propia identidad, como de sus propiedades. Éste se acompaña con el siguiente apartado que revisa la protección de la vida, es decir, la seguridad pública, la readaptación social y la protección civil. La modernización del Registro Civil, la ley del Registro Público de la Propiedad, la creación de la Agencia de Seguridad Estatal, entre otras, que son detalladas con puntualidad, permiten al lector tener un panorama preciso de este sector. El capítulo cierra con dos apartados: la procuración de justicia y la vinculación con los municipios.

No se tiene aquí el espacio necesario para ahondar en la función de procurar justicia en el estado más poblado, diverso y posiblemente más conflictivo del país; sin embargo, hay que decir que los autores sí lo hacen con escrupulosa dedicación. Quizá atendiendo a que —dada la particular organización del sistema de procuración de justicia que tiene México— la función de procuración está dentro del Poder Ejecutivo, y que la tarea durante 40 años ha sido de las más arduas, pero cuyos frutos han sido menos tangibles.

El tratamiento de la vinculación del gobierno estatal con el orden municipal es el último asunto que aborda el capítulo 2. Leyes, coordinación y descentralización son los temas que guían el estudio. Para aquellos interesados en la cuestión, vale la pena adentrarse en éste. Aquí sólo diremos con el autor que al municipio mexiquense le están reservadas dos tareas a partir de este nuevo decenio: ampliar

el periodo de gobierno municipal de tres a cuatro años y establecer el servicio civil de carrera a nivel municipal.

Ya en el capítulo 3 nos adentramos en las funciones gubernamentales hacia del bienestar social de la población. Su autor, el Mtro. Roberto Dávila Palacios, divide su contribución en cuatro temáticas: la salud, la educación, el desarrollo social y la seguridad social. En los cuatro hace referencia al entramado institucional y legal que le ha dado servicio a los mexiquenses, desde 1924, pero con énfasis en las últimas cuatro décadas. La recopilación y análisis de todo ello fue sin duda una tarea extensa, paciente y digna de destacarse. Se estudia desde el Instituto de Salud (ISEM), hasta la política educativa y cultural del Estado, ambos de largo recorrido histórico; pasando por las instituciones de asistencia social mucho más recientes (DIFEM, Instituto Mexiquense de la Mujer, el Instituto Mexiquense de la Juventud, entre otros); y registrando la evolución de los esquemas de seguridad social, en donde la creación del ISSEMYM como protector de los derechos de los servidores públicos del estado es notable.

Salud, educación, asistencia y seguridad social son rubros que todo gobierno está obligado a atender. De su eficacia, eficiencia, cobertura y pertinencia depende en buena medida el bienestar de la población. Las diferentes administraciones estatales han ido recuperando las experiencias pasadas, para ofrecer más y mejores servicios; no obstante, el crecimiento poblacional y las problemáticas concomitantes a menudo le dejan rezagado en la eficacia de las prestaciones. Aquí sí importa el tamaño del estado; solamente por mencionar un dato: el Estado de México tiene el mayor número de profesores de educación básica del país, por lo tanto de niños en educación escolar. De ese tamaño es la responsabilidad del gobierno en la procuración del bienestar social de los mexiquenses. Esto es justo lo que se estudia en el capítulo.

El capítulo 4 tiene como finalidad analizar la participación del gobierno del estado en la economía y su parte nodal: el trabajo. El capítulo es relevante porque el Estado de México constituye uno de los principales mercados de consumo nacional, posee

la mayor planta productiva industrial del país y es la entidad que ofrece mano de obra con mayor calidad y especialización. Frente a todo ello el gobierno es promotor, a la vez que partícipe. Es el análisis de su actuación lo que contiene el apartado.

Son cuatro las secciones que componen el capítulo: el desarrollo económico, las relaciones laborales, la actividad turística y artesanal y la producción agropecuaria y forestal. En la primera de ellas nos relatan la forma en que el gobierno del estado ha impulsado, promocionado y participado en el desarrollo económico de la entidad. Con algunos antecedentes relevantes, es hasta la creación de la Secretaría de Economía en 1983, en la actualidad Secretaría de Desarrollo Económico, cuando el gobierno va concentrando todas las políticas hacia el desarrollo productivo, principalmente hacia la industria, el turismo, la artesanía, el comercio y abasto, el desarrollo agroindustrial, mediante organismos normativos y reguladores de las actividades.

Siendo notoria la actividad gubernamental hacia los sectores productivos de la entidad y aun habiendo creado la Comisión Coordinadora para el Impulso de la Competitividad en 2006, los índices apuntan hacia un declive en la competitividad del estado. El autor señala dos necesidades para superar lo anterior: desregulación y simplificación administrativa para negocios y empresas, así como la creación de empleos formales remunerados.

Justamente la parte que sigue está dedicada a estudiar las relaciones laborales, la competitividad y la calidad en la entidad. Con la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social (hoy Secretaría del Trabajo), la Junta Central de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, el gobierno del estado ha respondido a las necesidades de justicia y derechos laborales, y a su responsabilidad de generar y proteger el empleo. Además, en virtud de las nuevas tendencias económico-productivas internacionales, se ha adicionado el fomento a la calidad y la competitividad.

No es desconocida la calidad y riqueza de la artesanía mexiquense ni tampoco la importancia de las zonas y centros turísticos en el estado, de ahí que se aborde en

la parte siguiente la forma como el gobierno estatal define su papel de defensor de ambas actividades económicas y culturales, hacia las cuales, de todos modos, hace falta una estrategia más agresiva de comercialización de los productos artesanales y los destinos turísticos, pues hasta ahora ha sido desarticulada, aleatoria y escasa.

El capítulo 3 finaliza con una incursión en lo relativo a la producción agropecuaria, acuícola y forestal. Aquí la acción ha sido esencialmente normativa. El gobierno estatal, a través de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, procura, fomenta, protege y participa con fondos en el desarrollo del campo mexiquense y sus actividades conexas. No obstante, de acuerdo con el análisis del autor, "la permanente falta de recursos para el campo: financieros, créditos, insumos, implementos agrícolas, agua para riego, e infraestructura hidroagrícola, rotación de cultivos" siguen siendo problemáticas no superadas en el Estado de México. De ahí que se sugiera una política pública hacia el campo que lo transforme en rentable y competitivo.

Llegamos así al capítulo 5 en donde se analiza la infraestructura y el tema del medio ambiente. Nuevamente se presenta en cuatro secciones: la infraestructura para mejorar la calidad de vida, la regulación del desarrollo urbano, las comunicaciones y el transporte, y al final el asunto del medio ambiente hacia el futuro.

Respecto al primer punto se estudia el papel que ha desarrollado la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Comisión de Agua del Estado de México, la Junta de Electrificación del Estado, y sus antecedentes, con el propósito de dotar a los mexiquenses de un abasto seguro y confiable de agua, luz y los servicios relacionados. De todos modos es claro que este asunto se conecta directamente con la regulación del suelo urbano, sobre el cual el autor nos relata la intensa labor del gobierno estatal para alcanzar una planeación, planificación y urbanismo en la entidad. No hay que olvidar que se trata de una creciente población, la cual además recibe migración constante de estados vecinos y que continuamente demanda certidumbre en materia de vivienda y uso de suelo.

En la parte siguiente nos abocamos al transporte y las comunicaciones. Debemos señalar que en esta materia las políticas han tenido que conciliarse con el gobierno del Distrito Federal, no siendo siempre una relación cordial. Fue después de varios esfuerzos cuando se creó, en 1998, la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad "cuyo objetivo era establecer mecanismos para estudiar y resolver en forma coordinada, integrada y complementaria los problemas relacionados con el transporte y la vialidad; mejorar los servicios de transporte y la estructura vial de la zona conurbada; propiciar la homologación de los marcos jurídicos". Además, el tema del transporte incluye regulaciones sobre servicios del aeropuerto, de la red de carreteras y autopistas, el transporte público y otros más. Actualmente (2011) son dos las secretarías que atienden el ramo: la de Comunicaciones y la de Transporte.

El capítulo termina con un acercamiento al asunto del medio ambiente. El gobierno del estado, de acuerdo con lo expuesto por el autor, ha desarrollado una tarea constante en defensa del material ecológico disponible. Bosques, recursos hídricos, parques naturales, reservas ecológicas, zoológicos, cuencas hidrológicas y su recuperación, protección ambiental, control de la contaminación, entre otros, han sido los ámbitos atendidos por las diferentes instancias gubernamentales estatales. Entre ellas destaca la cabeza de sector actual que es la Secretaría del Medio Ambiente, la CEPANAF (Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna) y la Protectora de Bosques.

Vale la pena señalar que la preocupación gubernamental por el medio ambiente en el estado comienza en los años setenta y no ha dejado de impulsar acciones hacia el logro de un desarrollo sustentable, en consonancia con el movimiento global de defensa del medio ambiente. Sin embargo, el deterioro ambiental avanza más rápido que las acciones dispuestas; sería deseable colocar en la agenda estos temas desde ahora, y no esperar a que se produzcan los efectos nocivos, que ya no son futuro, sino presente.

El último capítulo (VI) cierra con un estudio especializado sobre las responsabilidades y funciones propias del gobernador; lo que ha llamado el Apoyo

Administrativo e Institucional. Son cuatro los rubros principales: la gubernatura, las actividades de comunicación social, el manejo de las finanzas, así como las funciones llamadas propiamente de apoyo administrativo e institucional.

En el primer caso ha sido la Gubernatura, la Secretaría Particular, Auxiliar y Privada, la Secretaría Técnica del Gabinete, y más recientemente la Unidad de Apoyo a la Administración General, el soporte más directo e inmediato del gobernador. Asuntos como las giras del mandatario estatal, su agenda, su atención a la ciudadanía, sus fuentes de información y sus actividades en el extranjero son reservados para esta área de apoyo. Así, la Gubernatura que debe ser entendida en sentido estricto como la Oficina del Gobernador, es responsable de toda la actividad que despliega el mandatario, la cual ha venido incrementándose paulatina y constantemente, aunque en razón del estilo de gobernar particular de cada uno.

El siguiente apartado se refiere a la comunicación social, como fuente de legitimidad gubernamental. El repaso que hacen los autores de esta importante obligación permite al lector advertir que ya se ha abandonado la "relación paternalista y clientelar que tuvieron los gobiernos autoritarios con los medios de comunicación" (p. 512) y que ahora se perfila un eficiente sistema de comunicación participativa, es decir, un amplio marco de información gubernamental a la sociedad y de solicitudes de la misma hacia el gobierno estatal.

En este epígrafe se agregan apuntes sobre los medios de comunicación gubernamentales, como Radio y Televisión Mexiquense, con cobertura en toda la entidad y con más de un cuarto de siglo de presencia en los medios.

El tercer aspecto analizado es el de las finanzas públicas del estado. De todos es conocida la relevancia que tiene la hacienda pública para cualquier administración, pues constituye los recursos con que operarán los planes de gobierno. Un sumario de este importante sector nos dice que surge como Departamento de Hacienda en 1827, que pasa a ser Tesorería General de Hacienda en 1941, Dirección General de Hacienda tres años después, para convertirse en la Secretaría de Finanzas en 1981, de Finanzas y Planeación en 1989, de Finanzas Planeación y Administración

al poco tiempo, para quedar solamente como Secretaría de Finanzas en la administración de Enrique Peña Nieto. Cada cambio en sus tareas muestra una constante preocupación gubernamental por incrementar y hacer eficiente la recaudación de impuestos y en particular por mejorar la capacidad negociadora respecto a las participaciones federales. Materia sobre la cual siempre se ha visto restringido no sólo el Estado de México sino todas las entidades federativas. Un permanente desequilibrio entre lo que se recauda y lo que regresa a los estados ha dado como resultado una constante carencia de recursos y se considera magro el avance en lo que se ha llamado federalismo fiscal.

Al final del capítulo encontramos un rubro que abarca y llega a todas las dependencias de la administración estatal, se trata de los programas de modernización administrativa. Los temas centrales de dicha empresa modernizadora son: el manejo del personal, el control de los recursos materiales, la administración de los documentos (archivos gubernamentales), la implantación de los sistemas de informática y, por último, los aportes para mejorar la organización general de toda la administración; lo que se conoce como organización y métodos.

Esta parte final del texto nos recuerda que hacia la década de 1970, durante el gobierno de Carlos Hank González, la entidad fue pionera a nivel nacional en la modernización de la administración pública y se propuso transformarla en una administración dinámica y eficiente. Los sucesivos gobiernos no han abandonado tal aspiración —según lo analizan los autores—, pero ya el Estado de México no lleva la delantera que tuvo en la década de 1970. Ciertamente un objetivo debería ser incorporar cada vez más al ciudadano en la agenda de transformación de la administración del estado, pues es hacia éste que dicho aparato debe servir.

En la primera década de este siglo los temas de dicha modernización contemplan ya la transparencia y la rendición de cuentas gubernamentales, la profesionalización del personal, y se integra como función central la innovación y la búsqueda de la calidad en las estructuras y funciones de gobierno.

El libro concluye con un apartado general: una visión global de las transformaciones de la administración pública del Estado de México, en el periodo referido. Como epílogo de toda la investigación vale la pena leerlo a detalle. La perspectiva histórica permite al investigador observar avances y retrocesos, incongruencias y oportunidades de cambio, por ello el epílogo condensa todo el análisis retrospectivo, a la vez que da luz para los tiempos por venir.

Como bien concluyen nuestros autores, la administración pública del Estado de México se ha transformado indudablemente en estos 40 años: "[...] se han modernizado estructuras y procesos, se han aplicado nuevas tecnologías, se han actualizado normas, existen servidores públicos más preparados y capacitados [...]"; empero, dista mucho de ser una administración "eficaz, transparente, profesionalizada, desconcentrada y descentralizada, sensible a las demandas sociales, promotora de la participación ciudadana, corresponsable, respetuosa de la participación social, y apegada a las normas que la rigen" (p. 612); pues sigue siendo un ideal por el que trabajan desde distintas trincheras, académicos especializados y funcionarios comprometidos. Aquí agregaríamos que esta investigación es un indiscutible aporte hacia ese objetivo.

1.3.- LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO ORGANIZACIONES PECULIARES.

En la actualidad, las administraciones públicas no solo se caracterizan por su contingencia, por su profesionalización, por su gran extensión o por su fragmentación territorial y funcional, sino también por su "especificidad respecto a las organizaciones privadas" (Baena, 2000: 27).

Las diferencias entre las organizaciones públicas y las privadas se pueden observar si se comparan las siguientes dimensiones: fines, objetivos, ámbito de actuación, relaciones con el poder político y consecuencias de la ineficacia e ineficiencia.

- a) Fines. Las administraciones públicas persiguen el “interés general”, frente a las organizaciones privadas, cuya finalidad es lograr “intereses privados
- b) Objetivos. Hoy en día, los objetivos de cualquier organización suelen ser complejos. Esta complejidad resulta todavía más acusada en el caso de las administraciones públicas, pues sus objetivos suelen ser ambiguos, al incluir valores poliédricos, interrelacionados y de difícil medición (igualdad, libertad, etc.). Las organizaciones privadas persiguen un objetivo específico y claramente cuantificable: obtener un determinado nivel de beneficio económico.
- c) Ámbito de actuación. Las administraciones públicas no eligen su ámbito de actuación porque este les viene definido estatutariamente y, además, están obligadas a actuar con cierta equidad social. En sentido contrario, las empresas privadas solo intervienen allí donde contemplan posibilidades de beneficio.
- d) Relaciones con el poder político. Las organizaciones públicas se caracterizan por su vinculación directa con el poder político, no solo por ser instrumentos a su servicio, sino también porque los puestos del vértice superior de su estructura jerárquica tienen un claro perfil político. En cambio, las empresas privadas mantienen una relación indirecta como consecuencia de la influencia que la autoridad política ejerce sobre los comportamientos y procesos de todas las organizaciones.
- e) Consecuencias de la ineficacia e ineficiencia. Las empresas privadas que no cumplen con sus objetivos y/o despilfarran sus recursos tienen un alto riesgo de quiebra y, por lo tanto, tienden a desaparecer del mercado. En la misma situación, las administraciones públicas suelen sobrevivir, aunque verán dañada su legitimidad y valoración social, pudiendo poner en peligro la estabilidad del sistema político.