

# Revista de Administración Pública

## Las leyes orgánicas de Administración Pública en el Estado contemporáneo. Reflexiones sobre el caso de Chile, España y México

Maximiliano García Guzmán\*

### Introducción

El estudio y la práctica de la Administración Pública es una labor compleja que implica reflexionar y operar en el mundo de las instituciones, los ciudadanos y los problemas públicos de manera simultánea. También son tareas permanentes en el sentido de que, al ser una creación humana, la actividad público-administrativa evoluciona en el tiempo y es perfectible en cuanto a los estándares de las diferentes épocas.

Esto se refleja, por ejemplo, en las corrientes de pensamiento que han explorado a la Administración Pública, pues han sido diversas y han estado influenciadas por diferentes sistemas conceptuales y metodológicos. En efecto, al principio se tenía el propósito de cimentar su base epistemológica y científica (Jean Bonnin, Ortiz de Zúñiga), así como su diferenciación con otras disciplinas (Woodrow Wilson); luego vino la búsqueda de su perfeccionamiento procedimental –puestos, jerarquías, archivos y recursos (Max Weber)–; posteriormente la consecución de la eficiencia y la reducción de su costo (Nueva Gestión Pública); y ahora los esfuerzos intelectuales se centran en su democratización y en la mejora de sus capacidades institucionales de respuesta a las necesidades colectivas (Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero, Omar Guerrero, María del Carmen Pardo, Ricardo Uvalle).

Pero independientemente de las distintas fases históricas e, incluso, de las corrientes de pensamiento que han surgido, queda claro que la Administración Pública es una pieza clave en la vida pública, privada y

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor de Tiempo Completo y actualmente Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

social, pues se trata de un valor público y de un patrimonio institucional construido a lo largo de los siglos con objeto de hacer sólido y funcional el contrato social, es decir, el vínculo entre el Estado y la sociedad, y para ello, tiene como punto de partida su fundamentación en normas de derecho público que le definen estructura, competencias, jurisdicción, atribuciones, funciones y responsabilidades.

Por esta razón, las normas de organización de la estructura público-administrativa del Estado, que en el caso de México corresponde principalmente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son elementos fundamentales para enfrentar los diversos desafíos que plantea la sociedad actual, la cual se caracteriza por ser cada vez más participativa, consciente de sus derechos ciudadanos y reclamante del espacio público.

En consecuencia, el propósito de este artículo, que se inscribe en el marco del 40 aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México que celebra el INAP con la edición de esta Revista, es argumentar la importancia de las normas de organización administrativa para el Estado contemporáneo, así como exponer las características centrales de su conformación en el caso nacional, el chileno y el español como puntos de referencia.

Para fines de exposición, el texto se organiza de la siguiente manera:

- 1) La Administración Pública como elemento formativo del Estado moderno; 2) Paradigma actual de la Administración Pública; 3) Fundamento democrático de las normas orgánicas de la Administración Pública; y 4) Normas orgánicas de la Administración Pública en Chile, España y México, y 5) Conclusiones.

## **1. La Administración Pública como elemento formativo del Estado moderno**

El Estado es la forma de organización política más extendida entre las comunidades humanas, y en su proceso histórico de construcción, la formalización de la Administración Pública ha desempeñado un papel trascendental, pues al configurarse como un conjunto de instituciones que articulan los esfuerzos públicos para atender necesidades colectivas, fue un elemento clave en la separación entre el poder eclesiástico y el secular, así como en la protección a la propiedad privada y los derechos inalienables e imprescriptibles de igualdad, libertad, propiedad y seguridad que todo individuo tiene.

En efecto, en el periodo histórico conocido como la Edad Media, es decir, del siglo V al XV aproximadamente (Brom, 2006:85), las sociedades que existían en lo que hoy es el continente europeo se organizaban sobre la

base de una economía eminentemente agrícola de tipo local, y se regían por un cúmulo de normas morales y consuetudinarias que eran producto de la voluntad divina profesada por la iglesia. Asimismo, este mundo medieval se estructuraba por medio de una distribución descentralizada del poder, que formalmente residía en el emperador (Brom, 2006:87). Sin embargo, en los hechos este poder era limitado, ya que la institución que articulaba el ejercicio político era en realidad la Iglesia Católica, pues ésta imponía una cultura común para todas las demás escalas de poder. Es así como la política en la Edad Media se convierte en un aspecto más de la teología, pues los poderes se derivaban de Dios a través de la iglesia (Brom, 2006:88).

La figura del Estado moderno, por tanto, fue abriéndose camino paulatinamente en España, Inglaterra y Francia, aproximadamente desde el siglo XIII, cuando aparecen las primeras instituciones integradas por administradores profesionales, como los departamentos del tesoro y las cortes de justicia. A partir de entonces y hasta el siglo XVII, esta forma de organización política se generalizó en Europa; sin embargo, es importante no dar por hecho que la formación del Estado moderno fue un proceso lineal o ajeno a conflictos, por el contrario, cuando emerge, coexiste y compite con otros ordenamientos políticos, como los imperios y las ciudades-Estado.

La formación del Estado moderno se entiende entonces como un proceso de erosión de la inmunidad territorial de los señores feudales a favor del rey y sus funcionarios. El orden jurídico medieval –heterogéneo, sin leyes generales y basado en derechos particulares– entró en crisis y a partir del siglo XIII se observó la tendencia a crear un derecho general para los reinos –incluidas las leyes que regularon la actividad administrativa–, lo que consolidó el poder del monarca sobre la periferia. Al respecto, el derecho romano fue un factor que coadyuvó de manera destacada al surgimiento del Estado moderno, pues proporcionó principios e instituciones importantes para su justificación y juridificación, como lo es la defensa al derecho de propiedad, que era invocado recurrentemente por la burguesía y protegido por los monarcas para ganar su simpatía.

Con ello, se generó un conflicto de poder entre el Emperador y el Papa, y a partir del siglo XIV la Iglesia se enfrentó a los reinos nacionales que reclamaban para sí el poder político perdido, razón por la cual, la transformación del sistema medieval al Estado moderno fue lenta, y se dio como respuesta a importantes cambios sociales –pérdida de poder de los señores feudales– y económicos –incremento en las actividades no agrícolas, como las comerciales que dieron origen a la burguesía.

Además de lo anterior, en el surgimiento del Estado moderno influyó también un movimiento de carácter científico y cultural: el *Renacimiento*. En esta

etapa, que abarca fundamentalmente el siglo xv, surgieron propuestas novedosas relativas a la necesidad de transformar los mecanismos de gobierno y el ejercicio del poder, señalando que éste debía de estructurarse, centralizarse y asentarse sobre bases formales que dieran estabilidad a la administración de la vida colectiva (Brom, 2006:120). Teniendo como marco estas ideas, el rey se convirtió en la máxima autoridad y se crearon instituciones políticas, económicas, administrativas y militares cuyo objeto era que la nueva forma de organización estatal pudiera funcionar.<sup>1</sup> Expresado de otra forma, surgen las bases de la Administración Pública moderna, en la que destacan las siguientes instituciones (Guerrero, 1984:144-150):

- *Justicia*: La administración de justicia es considerada el objeto de la organización política y adquiere superioridad la Justicia Real. Se busca que sea única, universal y uniforme en su aplicación (surgen los parlamentos en Francia, las audiencias y cancellerías en España y la figura de los jueces de paz en Inglaterra).
- *Burocracia*: Se conformó paulatinamente una burocracia especializada y jerarquizada. Este personal se creó para estar al servicio exclusivo del monarca y de esa manera ejercer su acción de gobierno, por lo que fue necesario dotarlo de una formación especial y conocimientos prácticos. En su mayoría, estaba integrado por la nobleza y la burguesía letrada. La creación de una estructura de gobierno más compleja se debió a que gradualmente se fueron sumando instituciones representativas del pueblo (como la Cámara de los Comunes en Inglaterra) y en algunos casos también de las élites (como la Cámara de los Lores en Prusia, Holanda e Inglaterra). La burocracia representa la unificación del poder político, pues se forman instituciones y se norman y crean puestos públicos al servicio del Estado. Se logra de esta manera suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la Iglesia. Por lo tanto, se desarrolla una burocracia que trabaja impersonalmente para el Estado.
- *Finanzas públicas*: Una de las tareas que más ocuparon la atención de los monarcas fue la búsqueda de su independencia económica, es decir, la autofinanciación. Para cumplir este cometido se crearon derechos exclusivos de las monarquías, como las propiedades de patrimonio real (propiedad de minas e impuestos como el que gravaba la acuñación de moneda), así como la facultad exclusiva de su recaudación a través de sistemas impositivos (como el cobro de gravámenes aduaneros). También se redactaron normas para el control de la entrada y la salida de los bienes. Todo este sistema de recaudación era dirigido por la burocracia como una

<sup>1</sup> El antecedente inmediato de esas instituciones es el Consejo Real de la Edad Media, compuesto por miembros elegidos por el soberano para ofrecerle su consejo, lo que obligó a que el rey eligiera personas cada vez más capacitadas y preparadas para que ocuparan los puestos públicos.

actividad especializada. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentaron, pues la obtención y administración de recursos exigió personal dedicado por completo a estas tareas.

- *Ejército*: El ejército pasó de ser señorial a ser estatal, por lo que fue necesario crear una nueva forma de sostenimiento. El ejército comenzó a ser costeado por los fondos estatales y se estructuró para que adquiriera un carácter nacional, permanente y profesional. Su función era buscar la estabilidad interior del Estado y la hegemonía en el exterior, por lo que se encontraba al servicio exclusivo del monarca. En el sistema feudal la nobleza contaba con sus propios ejércitos para proteger a sus territorios y campesinos, en cambio, en el Estado moderno, éste defiende al territorio nacional y tiene como objetivo conseguir la paz y la seguridad de la población. De hecho, en los lugares donde existió una clase capitalista capaz de financiar la guerra (España, Francia e Inglaterra) y donde se crearon ejércitos permanentes, el Estado emergió con mayor fuerza.
- *Territorialidad*: A diferencia de las “marcas”, que representaban los límites en las fronteras de los imperios para evitar la invasión de los musulmanes y otros pueblos, y que estaban dirigidas por un jefe militar llamado marqués, el ordenamiento político del Estado moderno definió entidades geográficas y geopolíticas claramente definidas, pues parte de sus propósitos era ocupar un espacio físico determinado. Un territorio es el espacio físico dentro del cual se desarrollan las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, sin este elemento no existe un ámbito de competencia donde se dé el ejercicio del poder político, sobre éste se ejerce una autoridad legítima, por esto los Estados modernos defienden su integridad territorial.

Con esta estructura institucional básica, el concepto feudal de lealtad fue reemplazado por el de autoridad y obediencia, propios de un Estado con poder centralizado en lo que se refiere a su gobierno y administración, que además, se estableció conforme a la idea de unidades territoriales, delimitadas, cada una con su propia burocracia, ejército y monarca absoluto (Guerrero, 1984:144-150).<sup>2</sup>

Es así como gradualmente se hace propicia la consolidación del Estado moderno como organización política y administrativa dominante durante los siglos XVI, XVII y XVIII, pues es durante este periodo que los reyes europeos fortalecieron el proceso de concentración de su poder y dominio, particularmente de las tierras que poseían. Así, los monarcas aprovecharon los conflictos que enfrentaban los señoríos tras la peste negra y las

<sup>2</sup> A raíz de ello, surge el concepto de Estado-nación, que no existía antes del siglo XVI. El Estado moderno surge, por tanto, con una base nacionalista, dado que la nación se somete a una forma de control centralizada, es decir, busca unidad y autoridad por medio del Estado y ya no de la Iglesia, la cual pasa a ser una organización voluntaria en razón de que la obediencia general de la población compete únicamente al poder político estatal.

guerras, y fueron apoyados en este proceso por la clase burguesa, quien deseaba desprenderse de los señores feudales en razón de que se veían perjudicados por la condición de vasallos de éstos y la dinámica de la economía feudal que los restringía en su proceso de acumulación.

Sin embargo, esta unión entre monarcas y la naciente clase burguesa tampoco estuvo exenta de conflictos, pues conforme transcurrieron los años (particularmente en el siglo XVIII) la figura omnipotente y omnipresente del rey en el espacio público y económico, comenzó a ser percibida como un obstáculo para el desarrollo de las actividades industriales y comerciales del mercado. Esta pugna creció en intensidad y derivó finalmente en el estallido de la Revolución Francesa (14 de julio de 1789), la cual dio paso a nuevas formas de organización política.

Una de las principales aportaciones de este levantamiento armado fue la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*,<sup>3</sup> expedida el 26 de agosto del mismo año y fundamentada en la teoría política de Jean-Jacques Rousseau, expresada principalmente en su obra *El contrato social*, publicada en 1762.

En este sentido, la Revolución Francesa fue de suma importancia porque modificó los rumbos del poder, sus reglas, procedimientos y formas gubernamentales. Asimismo, alteró la concepción del hombre, particularmente al enfatizar su condición de ciudadano. Surgió de esta forma un Estado que se sustentó en la norma jurídica (Estado de derecho) para la consecución del bien común y la defensa de las garantías individuales.

En adelante y hasta nuestros días, la idea de división de poderes y la creación de leyes e instituciones que regulen la vida colectiva ha sido la constante en el devenir de los Estados modernos, y desde luego, en su estabilidad ha jugado un papel clave la conformación de la Administración Pública, la cual también fue sujeta a reglas, principalmente orgánicas, que han definido sus responsabilidades en relación con los ciudadanos. Por ello, en la actualidad sigue siendo una tarea fundamental el contar con normas que la estructuren de manera eficiente y productiva en razón de sus capacidades públicas, como se explicará a continuación.

## 2. Paradigma actual de la Administración Pública

La complejidad de la realidad social desafía la operación cotidiana de la Administración Pública, lo que la coloca en el terreno de la incertidumbre de manera constante y no excepcional. Al respecto, se puede aludir al concepto de incertidumbre organizada e institucionalizada (Przeworski, 1995:311) para denotar la forma en que la Administración Pública –por

---

<sup>3</sup> *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* puede consultarse en: <http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

medio de sus instituciones, organizaciones, leyes, políticas y acciones—enfrenta condiciones imprevistas con capacidad heurística y pericia, derivadas principalmente de fenómenos democráticos.

La Administración Pública en este sentido no es inamovible pero sí regulable, pues se ubica en medio de dos esferas cuya macro-complejidad es difícilmente superable: el Estado y la sociedad. El Estado, como la suprema organización política, la influye e incluso condiciona por el ejercicio práctico del poder, que algunas veces ha sido monárquico y despótico y otras ha tendido más hacia un carácter democrático y abierto, pasando por los respectivos puntos intermedios que hay entre una y otra forma de organizar al Estado (Wilson, 1887:281, 286). La sociedad, por su parte, entendida como la comunidad compuesta por ciudadanos que se interrelacionan para la satisfacción de sus necesidades, también modifica a la Administración Pública con sus procesos de intercambio y convivencia, e incluso con sus expectativas públicas, a las cuales debe responder necesariamente para seguir siendo la institución legítimamente reconocida como el gobierno de la comunidad.

Tampoco la Administración Pública es estática, dado que sus formas de organización interna, estructuras, jerarquías, líneas de mando, prácticas formales e informales, y en suma toda la actividad humana —tanto racional como puramente valorativa— de su cuerpo burocrático y directivo, la someten a procesos intensos de reestructuración continua, que le facilitan o complejizan su capacidad de respuesta ante problemáticas concretas.

En este sentido, el concepto moderno de Administración Pública sirve para designar al conjunto de procedimientos, estructuras y formas sociales por medio de las cuales el Estado gestiona —administra— tanto bienes como servicios públicos, reglamenta la actividad económica privada y contribuye a través de la política económica al funcionamiento del mercado.

Derivado de esta concepción, las funciones del Estado, a través de la Administración Pública, son resumidas por Renate Mayntz (1994:55) de la siguiente forma:

1. Reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno; ello significa como mínimo aseguramiento de las fronteras del sistema frente al exterior (seguridad exterior) [...] pertenece a este punto todo el extenso ámbito de las relaciones internacionales;
2. Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema, y ello tanto entre los individuos como entre los grupos (orden interno);
3. Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, sobre todo garantizando el abastecimiento de los recursos necesarios[...];
4. Prestaciones de abastecimiento y servicios[...], y

5. Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos; tales objetivos pueden ser, entre otros: integración nacional, igualdad social, construcción del socialismo, democratización, así como también crecimiento económico, mejora de la salud pública o elevación del nivel educativo.

Teniendo como marco estas funciones, la regulación orgánica de la Administración Pública es fundamental para que pueda cumplir satisfactoriamente su propósito, sobre todo ante un contexto donde la sociedad civil cada vez cobra mayor importancia en el espacio de lo público. En efecto, hoy en día el ciudadano se reconoce plenamente como titular de derechos que le son garantizados por el Estado, que están reconocidos en la Constitución y que en buena medida ejercita en el ámbito institucional de la Administración Pública al hacer uso de los bienes y servicios que ésta protege y ofrece.

Es por ello que la Administración Pública, para ser receptiva a las expectativas de los ciudadanos, ha tenido que desarrollar una serie de reformas estructurales y de procedimiento que demandan un cambio en las organizaciones públicas y que han dado lugar a procesos de modernización que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Profesionalización de los servidores públicos, lo que supone una formación específica y especializada en funciones de administración, gestión y atención al público;
- Descentralización, con el establecimiento de unidades administrativas que disponen de un cierto nivel de autonomía para su funcionamiento y organización interna, y que posteriormente son evaluadas en función de los resultados. La descentralización produce nuevos centros de decisión política y la aparición de niveles administrativos con capacidad de administrar y de gestionar recursos propios;
- Disminución de reglamentaciones y normativas con el propósito de aumentar la eficacia y la capacidad de resolución de problemas, y
- Implantación de un sistema de responsabilidad, compartida en la consecución de los objetivos previstos. Ello implica el establecimiento de nuevas formas de relación y de comunicación, como ocurre con políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Estas bases tuvieron como expresión procedimental los cambios estructurales en la organización de la Administración Pública y la delimitación de sus atribuciones en relación con el libre ejercicio de los derechos individuales (Gómez, 1996:88), de hecho, han tenido tanta fuerza que en los casos de Chile y de España –que se expondrán más adelante–, se integraron explícitamente todos esos elementos en sus respectivas leyes orgánicas, cuestión que no se ubica en el caso de México.

### 3. Fundamento democrático de las normas orgánicas de la Administración Pública

Hayek (2007:105) señala que el concepto Estado de derecho engloba dos principios generales: primero, que el Estado está sometido en sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano, y segundo, que esas normas permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, lo que facilita disponer de los asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento. Esta última idea puede ser especialmente aplicable para las leyes que estructuran el aparato administrativo, pues es justo a través de ellas que el Estado define las formas y alcances que tendrá su actividad, así como las responsabilidades públicas que deberán cumplir las instituciones administrativas en el ejercicio de sus funciones.

Por tanto, las normas orgánicas de la Administración Pública se conciben no como fines en sí mismas, sino como medios que permiten a los ciudadanos satisfacer sus diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado.

La Administración Pública y sus leyes orgánicas no se consumen pues en la edificación de un sistema jurídico, únicamente es su expresión formal, por lo que es necesario materializarlo a través del funcionamiento efectivo de las instituciones. En consecuencia, la perspectiva de las normas orgánicas de la Administración Pública debe favorecer que ésta se aparte de criterios que la hagan totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática (Uvalle, 2003:249-250). *Totalitaria* cuando atiende de la misma manera problemas distintos, planifica en torno a “objetivos compartidos” en detrimento de los impulsos individuales y gesta aparentes “acuerdos” que más bien corresponden a prácticas de imposición y sometimiento. *Opaca* cuando no se conoce de forma clara aquello que realiza, no pueden exigirse respuestas y explicaciones sobre los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos, y por tanto, no hay castigos o sanciones para aquellos que no actúan conforme a derecho. *Centralizada* cuando lo comunitario y lo local no son factores políticos de relevancia en la toma de decisiones, y las energías de ciertos grupos son repelidas e incluso aminoradas por temor a la pérdida de control. *Vertical* cuando las opciones son impuestas, la decisión pública está previamente definida y el ciudadano es más una categoría discursiva que empírica; es decir, cuando la figura del súbdito sigue presente de forma velada en el manejo de los asuntos públicos por parte de la autoridad. *Burocrática* cuando se centra más en cumplir un cúmulo de procedimientos administrativos –muchas veces engorrosos y carentes de articulación– en lugar de trabajar por objetivos y resultados (Peters, 2005:585-598).

Contrario a ello, las normas orgánicas de la Administración Pública deben adaptarse a los nuevos tiempos mediante el reconocimiento de actores

gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable —es decir, distante de asimetrías y maximización de ventajas a cargo de políticos y burocracia—; y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos (Uvalle, 2000:273-281).

Es para cumplir con esos objetivos que la Administración Pública debe favorecer con sus leyes orgánicas la articulación de instituciones que procesen el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades (Ayala, 1999:25-54; 2000:31-62), de ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirla hacia modelos centralizados y de relaciones verticales.

En este sentido, las leyes orgánicas de la Administración Pública se convierten en insumos clave para fundamentar un orden democrático que genere valor público a través de la actividad del conjunto de órganos que para ello crea. Cuando estas condiciones normativas son trasgredidas, se ponen en riesgo las garantías de libertad e igualdad y se favorece la masificación, la homogeneidad y la verticalidad en la actuación de las estructuras gubernamentales.

Actualmente, las instituciones públicas están en un proceso de definición de renovadas formas de organización e interacción, las cuales buscan partir de la construcción de un andamiaje democrático estable que pueda sostener los bríos de la sociedad moderna. Dicho de otro modo, están situándose cada vez más frente a la necesidad de avanzar en el terreno de los hechos —y ya no sólo en el del discurso— hacia formas de gobierno propias de la nueva gobernanza, y para ello, resulta indispensable contar con normas orgánicas de la Administración Pública de vanguardia y con amplia capacidad de adaptación frente a lo vorágine de transformaciones que supone el mundo de nuestro días.

Esta cuestión plantea varios retos, como el de hacer de las instituciones de la Administración Pública espacios sensibles y receptivos a las peticiones legítimas de la ciudadanía, el que tengan la capacidad de estructurarlas de forma metódica con el objeto de crear los problemas públicos y con base en ello plantearles una solución, y también que la sociedad, sus grupos y en particular los ciudadanos interioricen sus responsabilidades cívicas, entre las que destaca el que sepan qué pedir (solicitar aquello que efectivamente toque al gobierno atender y pueda hacerlo con sus recursos), a quién pedirlo (conocer el cúmulo de instituciones existentes y ubicar cuál de ellas es la responsable), y cuándo pedirlo (identificar el contexto

oportuno para plantear sus necesidades). Al respecto, cabe señalar que es precisamente el contenido de las leyes orgánicas de la Administración Pública las que brindan respuestas e información orientadora en esas interrogantes.

En suma, la Administración Pública y sus leyes orgánicas están frente a la necesidad de trascender de los enfoques puramente procedimentales –que sin duda abarcan parte de su campo de estudio y de su actividad cotidiana, pero no lo agotan–, y así conectarse estratégicamente con una visión sustantiva que requiere de mayor profundización, reflexión y argumentación en torno a los problemas públicos de alta complejidad como la pobreza, la desigualdad, la modificación estructural del medio ambiente, entre otros. Y es que la Administración Pública como institución moderna “se enlaza con los proyectos de la vida colectiva [...] porque sus atribuciones se extienden a todas las partes de la vida comunitaria, entendida como la vida de los espacios públicos” (Uvalle, 2009:75). Es por ello, que “lo público de la administración pública es el nuevo perfil que la define como la institución más cercana a la sociedad y, por lo tanto, responsable de atender sus requerimientos y problemas” (Uvalle, 2009:83).

#### **4. Normas orgánicas de la Administración Pública en Chile, España y México**

En las secciones previas se ha argumentado sobre el valor de la Administración Pública como una institución propia del Estado moderno, su trascendencia en la época actual y el sentido y retos de sus normas orgánicas en un contexto caracterizado por una intensificación de los procesos de democratización del espacio público.

Corresponde entonces explorar en este apartado qué tanto se acerca el contenido vigente de la ley mexicana a las prescripciones señaladas, pero no de una manera endógena, sino con una mirada comparativa donde se han considerado dos normas adicionales, las cuales fueron elegidas por una cuestión de tradición normativa compartida e incluso vinculación geopolítica, pero que al mismo tiempo provienen de estructuras de gobierno diferentes entre sí (y también distintas a la de México): España, que es una monarquía parlamentaria –lo cual destaca en Iberoamérica dado que en este espacio predomina el régimen presidencial– y Chile, que no se organiza en una federación sino que es un Estado unitario –a diferencia de la gran extensión territorial que abarcan las repúblicas federales americanas.

Al respecto, se presenta un cuadro donde se proponen los criterios comparativos y se brinda la información necesaria para ubicar las particularidades de cada caso:

**Cuadro 1.**  
**Comparativo de leyes orgánicas de la Administración Pública de Chile, España y México**

Criterio/País	Chile	España	México
Nombre de la ley	Ley N° 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de Chile.	Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Fecha de publicación	5 de diciembre de 1986	2 de octubre del 2015	29 de diciembre de 1976
Forma de gobierno	Estado unitario y república democrática.	Monarquía parlamentaria	República democrática, representativa y federal
Objetivo de la Administración Pública	La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.	Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.	NO LO ESTABLECE
Principios de la Administración Pública	La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.	La Administración Pública deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: a) Servicio efectivo a los ciudadanos; b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; f) Responsabilidad por la gestión pública; g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas;	

Criterio/Pais	Chile	España	México
Principios de la Administración Pública	La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.	h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.	NO LO ESTABLECE
Integración de la Administración Pública	El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.	El sector público comprende: a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración Local, y d) El sector público institucional.	La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.
	Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato. La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.		

Criterio/País	Chile	España	México
Contratos	<p>Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.</p> <p>La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.</p>	<p>No se aborda en una sola sección de la ley, pero en términos generales se expresa en el preámbulo que "Se incorpora al contenido de la Ley la regulación de los medios propios y servicios técnicos de la Administración, de acuerdo con lo que en la actualidad se establece en la normativa de contratos del sector público. Como novedad, la creación de un medio propio o su declaración como tal deberá ir precedida de una justificación, por medio de una memoria de la intervención general, de que la entidad resulta sostenible y eficaz, de acuerdo con los criterios de rentabilidad económica, y que resulta una opción más eficiente que la contratación pública para disponer del servicio o suministro cuya provisión le corresponda, o que concurren otras razones excepcionales que justifican su existencia, como la seguridad pública o la urgencia en la necesidad del servicio".</p>	NO LO ESTABLECE
Régimen de los servidores públicos	<p>El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.</p> <p>Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho de postular en igualdad de condiciones a los empleos de la Administración del Estado.</p>	<p>No es un tema que se aborde expresamente en la ley, aunque genéricamente señala que es potestad de los ministros "q) Proponer y ejecutar, en el ámbito de su competencia, los Planes de Empleo del Departamento y de los organismos públicos de él dependientes. r) Modificar las Relaciones de Puestos de Trabajo en los casos en que esa competencia esté delegada en el propio departamento o proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las que sean de competencia de este último".</p>	NO LO ESTABLECE
Titulares de los órganos de la Administración Pública	<p>Los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.</p>	<p>No se encuentra definida en una sola sección de la ley, pero en el preámbulo expresa "Se integran en esta Ley funciones de los Ministros que, hasta ahora, estaban dispersas en otras normas o que eran inherentes al ejercicio de ciertas funciones, como celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios; autorizar las modificaciones presupuestarias; decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo; rendir la cuenta del departamento ante el Tribunal de Cuentas; y resolver los recursos administrativos presentados ante los órganos superiores y directivos del Departamento.</p>	<p>Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.</p>

Criterio/Pais	Chile	España	México
Organigrama	<p>En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley.</p>	<p>En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:</p> <p>a)Órganos superiores:                      1.º Los Ministros.                      2.º Los Secretarios de Estado.</p> <p>b)Órganos directivos:                      1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales.                      2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.                      3.º Los Subdirectores generales.</p>	<p>Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.</p>
Inclusión de sector central y no central	<p>Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados. Los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.</p>	<p>Composición del sector central:</p> <p>a)La Administración General del Estado;                      b)Las Administraciones de las Comunidades Autónomas;                      c)Las Entidades que integran la Administración Local, y                      d)El sector público institucional.</p> <p>Composición del sector público institucional estatal:</p> <p>a)Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:                      1.º Organismos autónomos.                      2.º Entidades Públicas Empresariales.                      b)Las autoridades administrativas independientes;                      c)Las sociedades mercantiles estatales;                      d)Los consorcios;                      e)Las fundaciones del sector público;                      f) Los fondos sin personalidad jurídica, y                      g)Las universidades públicas no transferidas.</p>	<p>La Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Además, la Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión.</p>

Criterio/País	Chile	España	México
Especificación de instituciones centrales	NO LO ESTABLECE	<p>La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.</p> <p>La Administración General del Estado comprende:</p> <p>a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes;</p> <p>b) La Organización Territorial, y</p> <p>c) La Administración General del Estado en el exterior.</p>	<p>Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría de Gobernación;</li> <li>- Secretaría de Relaciones Exteriores;</li> <li>- Secretaría de la Defensa Nacional;</li> <li>- Secretaría de Marina;</li> <li>- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</li> <li>- Secretaría de Desarrollo Social;</li> <li>- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;</li> <li>- Secretaría de Energía;</li> <li>- Secretaría de Economía;</li> <li>- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;</li> <li>- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;</li> <li>- Secretaría de la Función Pública;</li> <li>- Secretaría de Educación Pública;</li> <li>- Secretaría de Salud;</li> <li>- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;</li> <li>- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;</li> <li>- Secretaría de Cultura;</li> <li>- Secretaría de Turismo, y</li> <li>- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.</li> </ul>

Criterio/País	Chile	España	México
<p>Ética, control y vigilancia del servicio público</p>	<p>Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa. El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Su inobservancia acarreará las</p>	<p>No se aborda de manera concentrada, más bien se incluyen elementos de control, supervisión y vigilancia en los tipos de instrumentos jurídicos que firman las instituciones. Sin embargo, si se señala en el preámbulo que "Las Administraciones Públicas, lejos de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, deben facilitar la libertad individual y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial. Para ello, es imprescindible establecer un marco normativo que impida la creación de órganos o entidades innecesarios o redundantes, y asegure la eficacia y eficiencia de los entes públicos, ejerciendo sobre ellos una supervisión continua que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos que justificaron su creación, y cuestionar su mantenimiento cuando aquellos se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzarlos".</p>	<p>Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos. Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema.</p>

criterio/País	Chile	España	México
Apertura en la gestión	El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.	Si bien no se menciona explícitamente el valor de la participación ciudadana, alude en diferentes secciones a la forma de vinculación entre autoridad y ciudadano en un plano horizontal, por ejemplo, señala que “Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento”.	Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

*Fuente:* Elaboración propia con base en las leyes orgánicas de los tres países.

Como se observa, existen similitudes en el contenido de las tres leyes. De hecho, la definición de los criterios de comparación obedeció precisamente a que reflejaran elementos que pudieran ubicarse con claridad en al menos dos de las normas examinadas. Sin embargo, quizá en razón de que se trata de un ley muy reciente, es importante destacar el caso de España, pues si bien el cuadro muestra que cumple en general con todos los rubros, en realidad se trata de la reglamentación más extensa y detallada, pues contiene disposiciones sobre un conjunto de materias que no se encuentran en los otros dos casos, como:

- Administración electrónica.
- Agencias estatales.
- Boletín Oficial del Estado.
- Consejos consultivos.
- Delegación detallada de atribuciones.
- Encomienda de gestión.
- Firma electrónica.
- Fundaciones estatales.
- Garantías.
- Iniciativa legislativa.
- Organismos autónomos.
- Órganos colegiados.
- Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Patrimonio Nacional.
- Presupuestos Generales del Estado.
- Procedimiento administrativo.
- Procedimiento concursal.
- Procedimiento sancionador.
- Publicidad institucional.
- Responsabilidad Civil de la Administración.
- Subvenciones.

De esta lista llama la atención, por ejemplo, el espacio que España dedica a las cuestiones electrónicas y digitales, así como a la colegialidad y coordinación en el trabajo de las instituciones y los consecuentes procedimientos que desarrollan.

Respecto al caso de Chile, es importante resaltar que gran parte del contenido de su ley se refiere a cuestiones procedimentales y no tanto a la organización del cuerpo administrativo, pues, al igual que España, no se señala en específico cuáles son sus ministerios o secretarías centrales, como sí ocurre en el caso de México, pero en cambio enfatizan la definición de las adquisiciones, del ingreso y permanencia en el servicio público, la firma de contratos, la imposición de sanciones, la ética, etc.

En el caso de nuestra ley orgánica, en efecto, se dedica amplio espacio a establecer claramente el ámbito de competencia de cada una de las dependencias que integran la administración central, lo que permite ubicar con precisión los órganos y su funcionamiento dentro del cuerpo administrativo y, a diferencia de las reglamentaciones de Chile y España, las materias procesales están detalladas en otras normas, como en las leyes de adquisiciones, de obras públicas, de servicio civil, de responsabilidades, de procedimiento administrativo, etc.

## Conclusiones

El cuarenta aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana representa, sin duda, un momento oportuno para hacer un balance de su proceso evolutivo, pero más importante aún, de las condiciones en las que responde al contexto actual y las capacidades con que está dotada para hacer frente al futuro.

En este sentido, resultó un ejercicio ilustrativo el realizar un esbozo de comparación entre leyes análogos, de cuyo examen se vislumbra la necesidad de avanzar a un siguiente grado de detalle en la norma orgánica de México, pues resultaría productivo incluir ahí las ventajas que hoy día supone el uso de la tecnología, pero más importante aún, convendría también establecer con claridad el sentido y los principios que deben guiar a la Administración Pública como depositaria de los medios de gestión democrática de la vida colectiva y su apertura a la participación ciudadana (fundamentos que se expusieron en las secciones previas), lo cual sí se ubica con todo detalle en el caso de España y de Chile, pero no en el de nuestro país.

Asimismo, sería fundamental que la estructura de la ley orgánica de México no se limite sólo a mencionar las instituciones que integran el cuerpo administrativo y sus respectivas atribuciones, sino que también es importante definir reglas generales de conducta aplicables a todas sus

instituciones, así como su vinculación vertical, horizontal y transversal. Asimismo, aquí haciendo alusión al caso de España, resultaría interesante plantear, al menos en el terreno del debate, que se incluyan reglas claras para la creación de nuevos órganos, evitando así la aparición indiscriminada de organizaciones que en muchas ocasiones no logran justificar su valor y trascendencia pública.

En suma, el contexto actual plantea retos considerables para la Administración Pública y su expresión normativa, pues deben responder a un contexto caracterizado por: 1) multiplicidad de actores e intereses; 2) la existencia de tiempos establecidos ya no sólo en el aspecto procedimental, sino también por factores coyunturales y políticos, y 3) por agendas, recursos limitados y exigencias crecientes de calidad, transparencia, profesionalización y responsabilidad en su actuación frente a la ciudadanía. Estos tres elementos dan luz sobre aquello que deben tener en cuenta las leyes que estructuran al aparato administrativo y que se sitúan en temas como “la democratización, el trabajo con redes, la gestión eficiente y de calidad, la relación principal-agente, la implementación de capacidades públicas” (Uvalle, 2009:84).

Así, las normas orgánicas deben configurar a la Administración Pública como un conjunto de instituciones que son asertivas al trabajo abierto, horizontal, flexible, diáfano y responsable frente a la ciudadanía. De esta manera es como se perfila el camino hacia la recuperación y fortalecimiento del sentido público y democrático del gobierno y su administración, dado que se genera una relación de corresponsabilidad entre Estado y sociedad por medio de instituciones abiertas y de las políticas que llevan a cabo, de ahí parte la necesidad de repensar a la Administración Pública y las normas orgánicas que le dan sustento en términos de la complejidad actual.

## Fuentes de información

- Ayala, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2000), *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Brom, Juan (2006), *Esbozo de Historia Universal*, Grijalbo, México.
- Gómez, Carlos (1996), “La receptividad en las Administraciones Públicas”, en *Revista de Gestión Pública y Privada*, número 1, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Guerrero, Omar (1984), *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, México.
- Hayek, Friedrich (2007), *Camino de Servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.

- Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, consultada en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10566&a=a&orden=conte# analisis> (último acceso: 21 de octubre del 2016).
- Ley N° 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de Chile, consultada en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idVersion=2001-11-17> (último acceso: 21 de octubre del 2016).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm> (último acceso: 21 de octubre del 2016).
- Mayntz, Renate (1994), *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Peters, Guy (2005), “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Revista Foro Internacional*, vol. XLV, octubre-diciembre, El Colegio de México, México.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Madrid.
- Uvalle, Ricardo (2000), “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- (2003), “La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, número 33, septiembre-diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública contemporánea”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 16, número 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Wilson, Woodrow [1887] (1980), “El estudio de la Administración”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México.