



**San Marcos**

**#1** EN EDUCACIÓN  
**VIRTUAL**

# **Los fines de la Administración pública desde la perspectiva de los actores sociales**

---

**AUTOR: Daniel de Jesús Hernández Bolaños**  
**Mayo: 2022**



**San Marcos**

**[www.usanmarcos.ac.cr](http://www.usanmarcos.ac.cr)**

San José, Costa Rica

## **Los fines de la Administración pública desde la perspectiva de los actores sociales**

Autor: Hernández Bolaños Daniel de Jesús – Los fines de la Administración pública desde la perspectiva de los actores sociales

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022

Total de páginas: 17

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

# **Los fines de la Administración pública desde la perspectiva de los actores sociales**

Autor: Daniel de Jesús Hernández Bolaños \*\*

Mayo, 2022

---

**¿Cómo se logran los fines de la administración pública?**

## **Resumen**

El Estado, el gobierno y la Administración pública, desde su individualidad o como complementos tienen fines que son llamados a cumplir. Estos se consideran los objetivos para los cuales fueron creadas las instituciones públicas, en síntesis, para la satisfacción de las necesidades y la generación de bienestar.

Los fines cambian y se transforman de manera que lo hacen las necesidades y los requerimientos de las personas beneficiarias. Para su cumplimiento, la administración pública se vale de dos conceptos también complementarios pero distintos: la gobernabilidad y la gobernanza. De forma no exhaustiva, se tratan los conceptos, los componentes y la evolución que con el tiempo se ha dado hasta llegar a su comprensión actual.

## **Palabras clave**

Administración pública, fines, objetivos, bienestar, gobernabilidad, gobernanza, nueva gobernanza, eficacia, flexibilidad, capacidad de adaptación.

## ***How does the public administration purposes are achieved?***

### ***Summary***

*State government, government and public administration, from their individuality or as complements, they have purposes that are called to fulfill. These are considered the objectives for which public institutions were created, in short, for satisfaction of the needs and the wellbeing.*

*Purposes change and they transform the same way needs and requirements of beneficiaries do. For its achievement, public administration use two concepts, also complementary but different, governance in two different perspective. Non-exhaustively, these two concepts are addressed, also their components and their evolution that over time has allowed their understanding.*

### ***Keywords***

*Public administration, purposes, objectives, wellbeing, governance, new governance, efficiency, flexibility, adaptability.*

# **Mejoramiento de las prácticas administrativas del gobierno**

La administración pública se puede comprender como el acto o la función propia del Estado, que, desde un punto de vista general, son las organizaciones que son llamadas a alcanzar la satisfacción de la población, otorgándoseles un poder político y recursos para lograrlo. Desde una perspectiva práctica, es la acción propia de las organizaciones públicas y todo lo que de estas se deriva.

El gobierno, como encargado dentro del aparato estatal de coordinar y liderar las decisiones dentro de la administración pública, tiene un rol sumamente importante. Incluso, exponer sobre el gobierno de un Estado y la administración pública podría considerarse redundante desde la perspectiva práctica; ya que su relación es inexorable. Pero como se sobreentiende, la administración pública es mucho más amplia que solo un gobierno; por lo tanto, vale la pena comprender su relación y la importancia que tienen ambos conceptos (gobierno y administración pública) entre sí.

Otra posible aproximación conceptual a la administración pública es concebirla como la administración central y descentralizada. La administración central se comprende de los tres poderes de la República: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; mientras que la descentralizada, sea funcional o institucional y territorial, se forma por órganos con personalidad jurídica instrumental.

La Ley N.º 6227, que tiene como nombre Ley General de la Administración Pública, establece en su artículo 1º que la Administración Pública la comprenden el Estado y los demás entes públicos, todos estos con personalidad jurídica y capaces de derecho público y privado. (Asamblea Legislativa, 1978)

Por otra parte, el concepto de gobierno es uno de los más antiguos en el campo del pensamiento y estudio de la política, la razón se debe al estrecho vínculo que tiene con esta. De manera sintetizada, se puede comprender como una organización con el poder de representar al Estado en el cumplimiento de sus objetivos.

Los entes públicos tienen fines; es decir, objetivos para los cuales fueron creados. En las entidades públicas estos se engloban dentro del mandato que son llamados a cumplir. La creación de cualquier entidad pública, indiferentemente de su naturaleza jurídica, se da por la necesidad de atender una situación, un problema o una necesidad.

Los fines de una entidad pública no son estáticos, estos pueden evolucionar y transformarse de la misma manera que lo hacen las necesidades o demandas por las que fueron creadas. Involucrar a las personas usuarias o beneficiarias dentro de los procesos en la función pública resulta vital para reconocer cuando estas transformaciones se dan y responder de manera oportuna desde la administración pública.

Estos fines pueden analizarse desde muchas perspectivas y, al considerar lo amplia que es la administración pública, también pueden ser muy diversos si se plantearan desde la individualidad de

cada entidad. Esto debería dar como resultado que, para todas, o al menos la mayoría de las necesidades y demandas sociales existan entidades públicas que respondan a estas.

Sin embargo, existen fines comunes o generales que comparten las instituciones y demás entes públicos, desde cualquier variación de su conceptualización. Estos fines están alineados a la generación de bienestar y, los objetivos sustentados en estos fines pretenden responder a las necesidades de la población.

En relación con esto la Ley N.º 6227, previamente mencionada, en su artículo 10º, indica que la interpretación de la norma debe garantizar, de la mejor forma, la realización del fin público. Esto significa que la interpretación de una norma siempre debe realizarse de tal manera que al hacerlo los objetivos puedan cumplirse.

### **Gobernabilidad en la función pública**

La gobernabilidad es un concepto que puede ser tomado de manera muy general y ha sido utilizado en tantos contextos, al punto en el que ha llegado a generar confusión. Ha servido, sin embargo, para no tener que desarrollar otros conceptos para comprender ciertos fenómenos dentro del quehacer del gobierno.

Su definición más simple es “la capacidad de gobernar”. Definición tan vaga y superficial que limita mucho su comprensión y deja por fuera muchos contextos en los que se ve involucrada dentro de la función pública, propiamente del gobierno.

La gobernabilidad es una categoría conceptual que permite evaluar y analizar la capacidad del gobierno de ejercer el poder y crear, interpretar y hacer cumplir las leyes y reglas. Es importante recalcar que, al ser una categoría evaluable, no se reduce solamente a una dicotomía aplicable a lo gobernable o ingobernable.

Esto permite no suponer en primer lugar que existe de previo un desequilibrio entre las demandas sociales y la capacidad gubernamental de atenderlas. En segundo lugar, la “ingobernabilidad” se debe a una crisis del gobierno por no poder satisfacer las demandas sociales o más bien que el pueblo es ingobernable.

La gobernabilidad y la ingobernabilidad no son conceptos absolutos, se trata más bien de una relación entre el gobierno y el pueblo que solamente una habilidad estricta de poder gobernar. La capacidad de gobernar no depende solo del gobierno, así como no se puede tachar a un pueblo de ingobernable.

Esta relación compleja entre ambas partes supone que deben comprometerse para mantener niveles aceptables de gobernabilidad. La responsabilidad de lograr una buena gobernabilidad no es responsabilidad únicamente del gobierno, ni del pueblo por separados.

### **Componentes de la gobernabilidad**

La gobernabilidad y la eficacia: esta relación supone que la gobernabilidad es una propiedad de la función pública, del ejercicio



gubernamental y se refleja en la capacidad del gobierno de cumplir con los fines que previamente estableció.

Visto desde la perspectiva de la eficacia y eficiencia, el acto de gobernar incluye la probabilidad de encontrar “obediencia” en las personas gobernadas. La obediencia en el cumplimiento de las reglas refleja la aceptación social ante estas. Dicha aceptación social es sumamente valiosa para el desarrollo y el avance de un Estado; pues todos los actores, políticos o sociales, ejercen fuerzas que en el caso de ser contrarias unas de otras, frenarían o entorpecerían los procesos.

La gobernabilidad y la legitimidad: esta perspectiva ubica a la gobernabilidad como la acción justa del gobierno. Es decir, un gobierno recto que busca encontrar la mejor forma entre todas de gobernar para todas las personas, no para unos cuantos. Consiste en servir para el pueblo y no servirse del pueblo.

La legitimidad se sustenta en el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creadas las instituciones públicas, satisfaciendo de manera efectiva las demandas sociales. Este cumplimiento debe realizarse bajo el estricto apego a las leyes y las reglas establecidas y no bajo la discrecionalidad de unos pocos.

Existe una estrecha relación entre la gobernabilidad desde este ángulo y la calidad de los servicios y, sobre todo, al acceso. La legitimidad que tenga el gobierno de su accionar, está ligado a la capacidad que tenga la población de acceder a los servicios y otras actividades del gobierno.

En otro momento se analizará puntualmente, pero, una de las principales crisis que afectan cómo percibe la población la labor gubernamental es la deslegitimación, debido a la discriminación, segregación y exclusión de ciertos grupos sociales a los servicios públicos de calidad. No es suficiente garantizar el acceso a los servicios públicos de manera “universal”, se requiere que la oferta de estos servicios sea de calidad y responda a cabalidad las necesidades de sus usuarios.

Gobernabilidad y estabilidad: un tercer componente de la gobernabilidad es la estabilidad, el cual amarra o engloba, si se quisiera ver de esta forma, los dos anteriores. La gobernabilidad vista desde la estabilidad se caracteriza por la capacidad del gobierno de adaptarse a los cambios en su entorno, tanto en lo social, económico y político.

Lejos de lo que se podría pensar como estabilidad relacionada a un gobierno estático o sin cambios, la flexibilidad se vuelve una propiedad indispensable para el gobierno. Permite la adaptación institucional a los cambios y, de esta manera, la vigencia constante o permanente de su accionar ante los escenarios.

### **Gobernanza como medio para cumplir sus fines**

La gobernanza es un concepto muy antiguo desde sus primeras apariciones o conceptualizaciones, pero poco empleado en la administración pública actual. Los avances o más bien la evolución

que ha tenido el concepto permite adaptarlo con más facilidad a los contextos actuales y complementarlos con las experiencias propias. El concepto ha variado y ha sufrido de críticas y señalamientos, pero para su más amplia comprensión es necesario conocer sus orígenes o definiciones clásicas.

Una de las principales definiciones que se le han otorgado al concepto de gobernanza es la que lo define como “el arte de manejar sociedades y organizaciones” (Domínguez y Lowenthal, 1996). En esta, el actor principal es el Estado que, para fines de este documento y no perder la línea lógica, se entenderá como gobierno y otras entidades públicas.

Reconocer al gobierno como el actor principal de este arte significa que este tiene la responsabilidad de determinar un camino coherente y racional hacia dónde debe dirigirse el Estado, el mismo que le genere mayor beneficio a la población. Se trata de dirigir y orientar las acciones desde la función del gobierno hacia los gobernados.

Esta conceptualización ha recibido muchas críticas sobre lo jerarquizada y vertical que es. Se puede interpretar dentro de esta una relación de poder (no bien ejercida) y una dirección prácticamente unilateral en la cual el gobierno orienta y los demás actores sociales acatan y obedecen.

### **Nueva gobernanza**

A partir de las críticas que recibió el concepto tradicional de gobernanza, el cual es demasiado simple, rígido y centralizado,

surgen nuevos pensamientos sobre cómo debería darse la construcción de este arte.

Las nuevas orientaciones sobre este concepto lo guían hacia la democratización en la formulación de propuestas y la toma de decisiones. También hacia la descentralización, al comprender que el gobierno, si bien cumple un rol estratégico, no puede ser el único responsable de tomar decisiones.

Esta democratización consiste esencialmente en distribuir el poder de la toma de decisiones, desde la participación activa e influyente de los diferentes actores. Estos actores pueden ser tanto el gobierno como se entendía de manera tradicional, la administración pública, el sector privado, el tercer sector (fundaciones, asociaciones, organizaciones de sociedad civil, entre otros) y otros; todo esto según el contexto y el escenario.

Todos estos actores presentan visiones diferentes desde sus campos de acción y aportan insumos igual de válidos para la toma de decisiones. No se puede seguir pensando que la gobernanza puede ser jerarquizada y guiada únicamente por el gobierno cuando está evidenciada e incluso estudiada la interacción y la corresponsabilidad para que los fines sean alcanzados de la manera más efectiva.

Ante esto, las nuevas líneas de pensamiento sobre gobernanza o *nueva gobernanza* proponen la vinculación necesaria entre gobierno, sector privado y sector civil para concretar los objetivos. Ahora bien, cada actor sí tiene un rol específico que debe cumplir. Por ejemplo, el gobierno con las atribuciones del poder soberano es responsable

de guiar y orientar las acciones y los esfuerzos, aunque ahora también de generar los espacios y los mecanismos de consulta y participación para los otros actores o sectores.

Las interacciones económicas dentro de una sociedad son esenciales para el bienestar de las personas. Gran parte de la calidad de vida de una persona está sujeta a su capacidad de satisfacer las necesidades económicas, aunque sean las básicas. Por necesidades económicas se entiende el pago de los servicios básicos, el costo de la canasta básica, los pagos relacionados a vivienda, en general, el costo de la vida.

Según datos de la Organización Mundial del Trabajo (2016), el sector privado es responsable del 90% de los trabajos en el mundo, a esto se suman los trabajos formales e informales. Proporciona bienes y servicios que no se ofrecen desde la administración pública, genera ingresos tanto para la población como ingresos fiscales y, de esta manera, fomenta la dinámica comercial para el crecimiento y el desarrollo de un país.

Asimismo, es indispensable involucrar al sector privado, considerar las decisiones y cómo estas lo afectan y facilitar o promover a través de las decisiones un mayor dinamismo para el sector privado resulta fundamental para garantizar el mayor provecho a su participación.

La sociedad civil cumple también un rol imprescindible dentro de la nueva gobernanza. Esta, vista desde su gran espectro de posibles manifestaciones (grupos comunales, asociaciones, fundaciones, comités, entre otras) aporta el conocimiento de primera mano sobre

las necesidades y los problemas que desde el gobierno y la administración pública se buscan atender.

Y es que, ¿quién mejor que la misma sociedad civil exponga y valide los problemas que la aquejan? Conocen las necesidades que tienen; pues las viven y las experimentan, además de que esto le permite desarrollar un sentido de pertenencia e identidad sobre las intervenciones que se proponen.

Una deuda histórica que ha tenido la función pública y la gobernanza es la exclusión y discriminación hacia la población en la toma de decisiones y específicamente hacia ciertas poblaciones más vulnerabilizadas. La forma de orientar y dirigir desde la jerarquización y la subordinación omite elementos e información esenciales para alcanzar los niveles más altos de satisfacción ciudadana.

Sobre la sociedad civil y su participación en los diversos espacios, es necesario romper con la idea irracional de que el gobierno hace un favor cuando consulta a la sociedad civil o abre un espacio para que esta participe en algún proceso. La participación ciudadana activa representa una de las mayores garantías para la gobernanza de calidad, debido a que esta democratización en los procesos acerca a las personas usuarias o beneficiarias a las instituciones.

Esta cercanía con los actores de la sociedad civil puede facilitar el desarrollo de la legitimidad sobre la función gubernamental; pues permite a las personas determinar que las acciones se realizan en el cumplimiento de las reglas y las leyes que están establecidas de previo y no de manera arbitraria. También, porque pueden reconocer

que estos esfuerzos y acciones están orientados a atender de la manera en la que generen mayor bienestar a la población.

En conclusión, el cumplimiento de los fines de la administración pública, desde los roles de los diferentes actores y sus estructuras, puede verse como la capacidad que tengan las instituciones y las públicas de responder a las demandas ciudadanas. Se reconoce también la condición irrefutable de que estos fines pueden cambiar, como cambian los factores que inciden en los problemas y necesidades por atender.

Además, el cumplimiento en un contexto cambiante recae en la capacidad del gobierno y demás entidades públicas de adaptarse a estos cambios de manera oportuna, con el fin de garantizar siempre y de manera ininterrumpida los servicios. Esta capacidad se fortalece en la medida en la cual la sociedad civil es involucrada y considerada en los procesos de construcción de intervenciones, ya que, son quienes manifiestan los cambios que deben ser atendidos por la institucionalidad pública.

Por otra parte, la gobernanza es la forma en la que las acciones y los esfuerzos se ejecutan, con el fin de cumplir los objetivos y generar el mayor bienestar a la población. La gobernanza ha sufrido una transformación que, como resultado, busca acercar a todos los actores involucrados de una u otra forma en las decisiones.

Cada actor tiene un rol, “poder” y carga con responsabilidad sobre el efectivo ejercicio desde las acciones de lo público, de tal manera que

se desafía y desplaza el concepto tradicional de que la gobernanza es responsabilidad y un tema meramente del gobierno.

## Referencias

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública N.º 6227*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=0&strTipM=TC)

Chiavenato, I. (2007). *INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN* (7 ed.). <https://esmirnasite.files.wordpress.com/2017/07/i-admon-chiavenato.pdf>

McBride González, D., Valencia Navarro, P., Mejía Lozano, L. (s.f.). *La nueva gobernanza pública ¿una nueva manera de gestionar lo público en el siglo XXI?* <https://congreso.pucp.edu.pe/ciencias-gestion/wp-content/uploads/sites/54/2019/11/La-Nueva-Gobernanza-Pu%CC%81blica.-Congreso-de-Ciencias-de-la-Gestio%CC%81n.pdf>

UNAM. (s.f.). *Gobernabilidad y Democracia: los tres componentes de la gobernabilidad*. 4.pdf (unam.mx)



**iSOMOS MÁS  
QUE UNA U!**

---

[www.usanmarcos.ac.cr](http://www.usanmarcos.ac.cr)

San José, Costa Rica.