

Capítulo 9

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CRECIMIENTO DE LA DISCIPLINA Y NUEVOS CAMPOS DE ESTUDIO

SEVERO EFRAÍN VILLARREAL SOLÍS*

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. LOS OBJETOS TRADICIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2. EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA. 3. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO NORTEAMERICANO.

Resumen: En este capítulo se contempla llevar a cabo una reflexión acerca del objeto tradicional de estudio de la administración pública, destacando los nuevos alcances de su análisis teórico y práctico. Se pretende además, examinar la evolución de esta disciplina social en Europa continental hasta la conformación de una disciplina científica. La visión *progresista* norteamericana será importante incluirla en el texto, con la finalidad de observar en ese contexto, el desarrollo y la transformación de la administración pública como ciencia social e identificar las causas y fundamentos teóricos que propician los nuevos objetos de estudio, sus perspectivas y su conceptualización, finalmente se aborda el núcleo del debate donde se amalgaman los nuevos campos de estudio que contribuyen a la reconstrucción de las relaciones entre el Estado y una sociedad más participativa.

Palabras clave: Administración pública, nueva gerencia pública, gobernanza, políticas públicas, rendición de cuentas.

Keywords: Administration Public, New Public Management, Governance, Policy, Accountability.

* Doctor en filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la UANL, Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, es colaborador del cuerpo académico de Administración Pública.

1. LOS OBJETOS TRADICIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo de la teoría de la administración pública ha dependido sustancialmente de la transformación y renovación de las instituciones políticas y administrativas en los diferentes contextos nacionales.

Por otro lado, las instituciones dedicadas al estudio del fenómeno administrativo y aquellas formadoras de especialistas en la función pública han sido influenciadas de distinta forma. Las diversas corrientes disciplinares como la ciencia política, la economía, la psicología, el derecho, la sociología y la administración han aportado una gran variedad de teorías y argumentaciones para analizar y explicar el fenómeno de la acción administrativa en el Estado moderno.

Se advierte que la disciplina de la administración pública, aún en nuestros días está en la búsqueda de una definición, pretende consolidarse como una disciplina autónoma y específica. Los diferentes planteamientos teóricos han generado una confusión para definirla, la tradición europea (Francia) la concibe como *ciencia administrativa o ciencia de la administración*, en otros casos la prefieren llamar *ciencias administrativas* como un conglomerado de distintas disciplinas sociales (*Management, Public Policy, Policy Sciences, Governance, etc.*) refiriéndonos a la corriente Norteamericana.

El estudio de las tendencias actuales en la administración pública, se inicia con el debate de los desaciertos de las acciones gubernamentales insertadas en el paradigma tradicional de la disciplina reflejada en la práctica administrativa. La capacidad de respuesta institucional se ha reducido sensiblemente, afectando la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de la acción gubernamental. En este contexto, la operación y función adecuada de los organismos y dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno, representa un gran desafío para la gestión tradicional, como consecuencia, se han desarrollado nuevos campos de estudio y con ello se amplían las perspectivas y contenidos teóricos, así como prácticos de la disciplina.

Es común observar nociones de administración pública con influencia del derecho, de la ciencia política o de la administración, que intentan definir a la administración pública de acuerdo al ámbito de la influencia de cada disciplina. Para el estudioso de la disciplina, José J. Sánchez González, (Uvalle, 2005, pp. 30-34), los objetos tradicionales de la ciencia de la administración tienen que ver con su devenir histórico y teórico, los más representativos que aborda en su propuesta de reflexión son:

- En primer lugar el objeto de la ciencia de la administración es el **Estado**, la noción de Estado como elemento que integra a todas las fuerzas de la sociedad para potenciar su desarrollo, en este sentido la administración pública

es la actividad organizadora del Estado. El Estado es el objeto de estudio, uno de sus instrumentos es la administración pública;

- El segundo objeto de la ciencia de la administración es el **gobierno**, la perspectiva norteamericana (Woodrow Wilson, Frank Goodnow entre otros), comenzaron a suscribir límites del objeto de estudio de la administración pública, considerando al gobierno como materia de estudio;
- El tercer objeto de estudio relacionado con la ciencia política es el **poder**, el poder es el objeto de la administración pública como un campo de la ciencia política, en una forma instrumental no en la arena política y sus disputas, el orientado al poder que se desprende de las funciones inherentes al aspecto gubernamental de sus tareas administrativas y su interacción con la presencia del poder en la sociedad, Baena de Alcázar (1988);
- El cuarto objeto de estudio de la disciplina administrativa es el **poder ejecutivo**, considerando la importancia que significa la separación de poderes públicos, el ejercicio de recursos y la atención a demandas sociales representa la mediación permanente entre el Estado y la sociedad a través del poder ejecutivo, que implica un fenómeno identificable;
- El quinto objeto de estudio de la disciplina es la relación que existe **entre los poderes** (ejecutivo, legislativo y judicial), como lo señala Félix Nigro (1981) la relación y conexión con estos tres poderes públicos tradicionales es la puesta en práctica, en el caso de leyes aprobadas en el poder legislativo, desde la perspectiva de administración de su ejecución. En el caso, de impartir la justicia con base en la pauta jurisdiccional (poder judicial). A pesar de que en los poderes se desprenden acciones de carácter administrativo, es el poder ejecutivo el que proyecta mayor relevancia, identidad y coherencia, y especialmente impacto a través de sus acciones administrativas;
- El sexto objeto de estudio tradicional es **la burocracia**, desde la concepción de Max Weber (1966), hasta los estudios del Guy Peters, *La política de la burocracia* (1999), la óptica abordada es la tarea que tiene la burocracia en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos contemporáneos y su eventual vinculación con la sociedad actual, especialmente cuando se ha sostenido una crítica permanente y es objeto de profundas reflexiones;
- El séptimo objeto de estudio tradicional de la disciplina tiene que ver con un tema nodal: **las organizaciones**. La teoría de la organización se desarrolló análogamente a la administración pública, teniendo una influencia notable en la explicación del fenómeno administrativo, Herbert Simon (1947), en su publicación doctoral sostuvo que la teoría de la organización era de carácter universal, eliminando las fronteras entre la administración pública y la privada.

Una consideración acerca del objeto de estudio de esta disciplina, tiene relación con la visión pragmática de las administraciones públicas, definida como un conjunto de acciones poco homologadas y diversas en el contexto Latinoamericano, ubicándolas de acuerdo a una amplia variedad de estrategias, estructuras y procesos organizacionales caracterizados por una gran complejidad y un dinamismo gubernamental en entornos inestables. Los objetos tradicionales han aportado fundamentos teóricos que han contribuido a enriquecer los conocimientos y las técnicas de investigación en la administración pública como disciplina y como práctica.

Añadiríamos que una apreciación importante inmersa en este capítulo, es motivar a la reflexión acerca de la administración pública como disciplina científica vinculada a la práctica en las administraciones públicas de nuestra región de América Latina y a su desarrollo institucional, particularmente en nuestro país, ampliando con ello la perspectiva hacia nuevos objetos de estudio de la ciencia de la administración, como es el caso de los estudios de políticas públicas, la nueva gestión pública o la gobernanza.

2. EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

Después de esta revisión fundamental donde se clarificaron los objetos característicos del estudio de la disciplina de la administración pública, nos remontaremos a la historia para apreciar el desarrollo y la conformación de la administración pública como disciplina científica. Observando la evolución que ha tenido en principio, en la Europa Continental, el caso de Alemania y Francia son muy relevantes, las características en el bastimento teórico de la administración pública en Europa es el siguiente:

La evolución de la administración pública, fue configurada por la influencia del derecho administrativo que postergó cualquier intento de investigación en la incipiente práctica. En Alemania se desarrolló desde el siglo XVII una ciencia aplicada de la administración pública llamada *ciencias camerales* hasta principios del siglo XVIII, este campo se orientó al estudio específico de las instituciones administrativas, Lorenzo Von Stein publicó entre 1866 y 1867 su obra *La teoría de la administración*, en ella se propuso construir una ciencia social que explicara las relaciones sociales y en donde el conocimiento sería el fundamento para la acción administrativa. Sin embargo, hasta ese momento el derecho administrativo era hegemónico para cualquier investigación y ejercía su influencia en la administración pública.

De acuerdo con el profesor Gómez (1998), «En el siglo XVIII, en Francia surgió la ciencia de la *policía* que orientaba a la administración como un arte para dirigir los asuntos públicos con fines prácticos. El estudio de Nicolás de Lamare, *El tratado de la policía*, publicado entre 1704 y 1710, agrupa la dimensión del derecho positivo y el estudio de las estructuras administrativas, por lo cual se empezaba a edificar una ciencia administrativa, pero fue hasta el siglo XIX, cuando se concentraron diversos estudios para fortalecer a la administración pública como una ciencia con estatus científico. La obra de Bonin, *Principios de administración pública*, publicada en 1808, impulsó el estudio de las relaciones entre la sociedad y los administradores en un proceso continuo de resultados, se insistió en la separación del derecho administrativo y la ciencia administrativa» (p. 10).

Podemos argumentar que es Francia el origen de la ciencia administrativa moderna, sin embargo la separación entre administración pública y ciencia política así como su disociación del derecho, se dio a partir del desarrollo de la administración científica. La disciplina del derecho no fue suficiente para explicar el fenómeno administrativo asociado a la conducta humana y a la optimización de los recursos, cedió campo ante el avance tecnológico y económico principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se desarrolló un enfoque pragmático y técnico de la administración, apartándose del tema especulativo clásico Europeo.

La noción contemporánea de la administración pública, surge a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Estados Unidos, con una visión progresista de la ciencia administrativa, observando el desarrollo indistinto y a la par de la administración privada y pública. Además, el estudio menos acentuado del derecho administrativo, fueron las características del avance de la administración pública en los Estados Unidos.

Es destacable el pensamiento de Woodrow Wilson (Shafritz J. y Hyde A., 1999), presidente de los Estados Unidos (1913-1916), quién publicó en 1887, el notable texto *El estudio de la administración Pública*. En éste, abordaba entre otros, el tema del objeto de estudio administrativo: «El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía, en ambos puntos hay una necesidad de claridad, y se requiere un estudio para dilucidar esos aspectos, antes de esa reflexión es necesario: Tomar en cuenta lo que otros han hecho en esa línea (La historia del estudio); precisar cuál es su tema; y determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y clarificar las concepciones políticas para adentrarnos en él» (p. 73).

En la publicación *Clásicos de la Administración Pública* de Shafritz J. y Hayde A. (1999), Woodrow Wilson sostenía acerca del tardío resultado del estudio de la

ciencia de la administración como fruto de la ciencia de la política que se remonta a 22 siglos. Señalaba que era un «brote» del siglo que transcurría, y cuestionaba su letargo: ¿Por qué esperó hasta nuestro ajetreado siglo para exigir nuestra atención?», la administración es la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción, y naturalmente esperaríamos encontrar que el gobierno en acción hubiera llamado la atención y provocado el análisis de los escritores de política, desde los albores de la historia del pensamiento sistemático» (p. 74).

La administración pública carecía de sustento teórico propio de acuerdo a Hugues Harry Lhérisson en su estudio introductorio del Texto *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina* de Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (1999), sus principales postulados y métodos eran aportados por el derecho y la ciencia política. Por otra parte, «los principios y conceptos básicos de la administración pública como subcampo de la ciencia política tales como: ética, participación política, democracia, equidad y respeto a la norma, entre de otros, tenían otro significado con relación a los principios de la administración científica, como eficiencia, eficacia y productividad, la brecha con la ciencia política implicó el desarrollo de una nueva perspectiva adoptando nuevos valores» (p. 16).

Lo anterior propició el desarrollo de la administración pública como disciplina adoptando las propuestas y principios de Frederick Taylor¹, para fortalecer las bases científicas de la administración pública. Los principios de la administración de acuerdo a Taylor eran cuatro a saber (Robbins, 1994, pp. 32-33):

- Desarrolla una ciencia para cada elemento en el trabajo de un individuo, lo que remplaza el antiguo método *grosso modo*;
- Selecciona científicamente y luego capacita, enseña y desarrolla al trabajador (antes los obreros escogían su propio trabajo y se entrenaban a sí mismo lo mejor que les era posible);
- Coopera con los obreros, a fin de asegurarse que todo el trabajo sea realizado de acuerdo con los principios de la ciencia que ha sido desarrollada;

¹ Para establecer una fecha y señalar cuándo nació la teoría administrativa moderna, se puede estimar que fue el año de 1911, en este año se publicaron *Los Principios de la Administración Científica* por Taylor, ampliamente aceptados en todo el mundo. En ellos se describía entre otras cosas, el método científico para definir la única y mejor forma para realizar un trabajo, se estableció el papel de planear y controlar, y el de los trabajadores de desempeñarse en la forma como se les instruía, Taylor presentó sus ideas y estas fueron inmediatamente adoptadas en los EUA, además se diseminaron en Francia, Alemania, Rusia y Japón, comenzaba así la gran influencia del científicismo en la administración.

- Divide el trabajo y la responsabilidad en partes iguales entre la administración y los trabajadores. La administración se hace cargo de todo el trabajo para el cual está mejor preparada que los trabajadores. (Con anterioridad, casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad recaía en los obreros).

Los estudios aportados por Taylor y sus seguidores fueron incorporados al sector público, con ello se estableció una prolongada relación entre la administración privada y la administración pública. Es importante mencionar las contribuciones del francés Henry Fayol (1841-1925), con sus catorce principios de la administración que influyeron a las corrientes administrativas que se desarrollaron en Estados Unidos. El caso de Francis Goodnow, su estudio sobre la separación entre la política-administración fue sobresaliente. Surge el pensamiento de Leonard D. White, divergente al punto de vista de la dicotomía clásica, aportando a la reflexión la perspectiva de la administración pública como un arte que busca la eficiencia y eficacia, con enfoque de sistema trataría de alcanzar los fines que busca el Estado.

Haciendo referencia de autores como Woodrow Wilson (1887) y Francis Goodnow (1900), la administración pública a principios del siglo XX, en Estados Unidos fue llamada como la era «progresiva» con base en la conceptualización generalizada en esa época de que la tarea del gobierno suponía un serio compromiso con el desarrollo general de una nación, como el motor central en su avance. Por tal motivo, requería un gran aparato administrativo, sólido y efectivo. La influencia para desarrollar esta visión fue el modelo inglés del siglo XVII, a partir de éste se desarrollaron las instituciones administrativas de la Unión Americana. (Véase Arrellano, 2004, p. 18).

La idea que se concibió en ese momento entendía que la administración pública estuviera separada de las influencias políticas y económicas que podrían y de hecho lo hacían en las decisiones públicas. Ante esta imagen se diseñaban mecanismos que impulsaban el accionar de la administración pública progresiva: un gran cuerpo burocrático técnico, un servicio civil de carrera, el desarrollo de un sistema minucioso de normas y procesos rígidos sujetos a mejoramiento constante, supervisado por instancias técnicas.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO NORTEAMERICANO

De acuerdo a la tradición norteamericana el análisis y estudio de la administración pública ha pasado por las siguientes etapas: la ortodoxia; la heterodoxia; la corriente neoclásica; las políticas públicas; la nueva administración pública;

la nueva economía pública; la gestión pública; y la nueva gestión Pública. Dicha propuesta se aborda por los estudiosos Edgar Ramírez y Jesús Ramírez, (Arellano, 2004, p. 101). Perspectiva que compartimos en esta reflexión.

En primera instancia, el modelo de organización objeto de estudio de los Clásicos Ortodoxos, se caracterizaba por una administración científica que se respaldaba de principios universales, desde el punto de vista organizacional, por una estructura jerárquica tradicionalmente vertical, altamente centralizada en donde se ejercía el poder de manera descendente, el control se instrumentaba de forma personal y burocratizada.

Este modelo privilegia el proceso y de acuerdo a este esquema, se cumplirían favorablemente los objetivos para el que fue diseñado. El factor humano está ausente en sus consideraciones, concebido como una máquina y basado en el principio de la previsibilidad. El componente humano se omitió de este diseño organizacional, además la imposibilidad de la clásica dicotomía entre política y administración abordaría con dificultad el reto de la eficiencia organizacional en un entorno político complejo.

Con la visión anterior la administración pública debería, como la administración científica, aplicarse a maximizar la eficiencia, la eficacia y la economía. El enfoque empresarial se vio nutrido por la influencia de Frederick Taylor. Leonard White en su libro *Introduction To The Study of Public Administration*, (1926), afirmaba que «el estudio de la administración pública debe partir de la base de la administración; no del fundamento de la Ley, por lo tanto corresponde más los asuntos de la Asociación Estadunidesa de Administración que a las decisiones de los tribunales». Por su parte, Gulick (1937), opinaba que la eficiencia era el «axioma principal de la escala de valores de la administración», por lo tanto la política no podía entrar en «la estructura de la administración sin producir ineficiencia».

Con el paso del tiempo se retomaría esta referencia en los años noventas, por David Osborn y Ted Gaebler, en un texto llamado *La Reinvencción del Gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (1994).

En el caso de la corriente Heterodoxia, ésta era una respuesta al argumento insostenible de la separación entre la política y la administración pública, el interés y el egoísmo de los administradores entra en el campo real, la influencia del cuerpo de funcionarios en el proceso de decisión de la política, imprimía nuevos derroteros al modelo clásico, se proponía limitar a la burocracia.

Para estudiosos como Chester Barnard (1938), el factor humano cobra vital importancia en una forma de «cooperación» organizativa, al imprimir el tema de las relaciones humanas de carácter informal, con un nuevo tono dentro de las organizaciones, para este autor, la metáfora de la «máquina» como organización no tenía sentido.

Además del problema de la neutralidad del factor humano en las decisiones de política, será el factor humano, fuente permanente de complejidad en el diseño de las organizaciones, al dejar de concebirlas como autómatas, la nueva noción se aproxima a considerarlos como individuos estratégicos con una naturaleza compleja sin someterse a reglas y con impactos en las metas organizacionales previstas.

Es importante aclarar que con estas dos corrientes de estudio se integra el enfoque clásico de la administración pública, se pasaría a una nueva etapa o ciclo que comienza con nuevas críticas, llamada La Administración Pública Neoclásica: la importancia de la decisión.

En esta corriente de estudio las censuras de Herbert A. Simon, a los principios de la administración pública fueron significativas, les llamaba «*proverbios*», en una clara argumentación a su inaplicación e interpretación ambigua. El enfoque neoclásico aborda el tema de la decisión, partiendo del complejo análisis previo orientado a los límites relacionados al factor humano, es decir a su incapacidad de integrar todas las opciones posibles que debería considerar antes de tomar decisiones, al reducir la complejidad y los riesgos, los individuos no consideran el total de variables de su dimensión, repercutiendo en la calidad de decisión. Esta corriente considera que la racionalidad instrumental es la esencia de la organización humana conocida como administración, la toma de decisiones se configuraría en esta postura teórica, como el principal elemento explicativo para conocer y entender el comportamiento en las organizaciones. (Harmon y Mayer, 2001, p. 162).

Las políticas públicas como corriente de estudio se conciben como elementos o productos institucionalizados del sistema político. Forman parte constitutiva de las acciones o de los resultados de las actualizaciones de la estructura formal del sistema político inmerso en el ámbito del Estado. De acuerdo con B. Guy Peters (1982), se definen como «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos».

Esta corriente cultural propia de occidente, contribuye al gobierno fuertemente cuestionado por la razón, en esa lógica emerge una propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell, orientado al proceso de la política, buscando articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democracia) de gobierno (Véase Aguilar, 1992, p. 39). El programa fue formulado en 1951, intentaba ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de buscar mayor conocimiento e integración del gobierno en sus decisiones públicas, al mismo tiempo se ampliaba la brecha con los principios de la administración pública tradicional, buscando entender a la acción gubernamental a partir de un nuevo marco de análisis, nace una nueva disciplina que ha pretendido comprender una nueva realidad más compleja e indefinida.

De acuerdo con Theodore Lowi (1972), las políticas públicas se manifiestan en cuatro diferentes tipos que a continuación se describen:

- a) Como políticas regulatorias o reglamentarias que establecen reglas de comportamiento, cuya esencial herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad para incorporar sanciones y respetar los patrones de conducta establecidos;
- b) Las políticas redistributivas se orientan a clasificar a los individuos según criterios que permiten acceder a ciertas ventajas, o las restringen, están instrumentadas a través de esquemas fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados en programas de asistencia pública;
- c) Las políticas distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos;
- d) Las políticas esenciales o constitutivas que definen reglas como los códigos o reglamentos, sirven al país como un todo al atender las necesidades operativas del propio gobierno y de la administración pública, y determinan principios que sustentan la protección de la seguridad nacional (pp. 298-310).

El idioma inglés tiene la ventaja de interpretar de diferente forma a los siguientes términos: *Policy* implica el cuadro de la acción del gobierno, *Politics* determina la lucha por el poder, y *Polity* representa el marco general donde convergen las otras dos.

Al presentarse cambios en la concepción de la legitimidad que respalda la acción pública, aparecen nuevos actores antagonistas con diversos intereses, implicando modificar el patrón de hacer política. Además, con la modificación del fundamento racional-legal, se genera el replanteamiento del sustento, por medio de una nueva relación de confianza con actores, asociaciones y grupos con interés en asuntos públicos. La determinación de la agenda en un marco analítico racional integra: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción.

Los nuevos valores filosóficos permearon en la administración pública e introdujeron nociones acerca de la democracia, la equidad y la participación en las organizaciones. Aparece, *La Nueva Administración Pública: Organizaciones más humanas y democráticas*. Abraham Maslow (1943) y Elton Mayo (1964) tuvieron gran influencia en otros autores como Douglas Mc. Gregor (1957) y Warren Bennis (1966). Las propuestas humano-relacionistas y de gestión participativa se conceptualizan en una organización, se analizan las limitaciones en las organizaciones para que individuos concilien algunos temas, como su autorrealización con los objetivos impuestos por la organización. Se orientan estrategias de los administradores para tratar de conciliar objetivos y visiones distintas y en ocasiones

contrapuestas. Para ello se propone rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de los individuos, de acuerdo con las metas que se hayan establecido ellos mismos. Este precepto democrático permite a las organizaciones adaptarse al medio ambiente, (Bennis, 1966).

La administración pública fue sometida a diversas críticas, irrumpe una nueva corriente denominada «La Nueva Economía Política», la disciplina fue objeto de replanteamiento en el tema relacionado a su cientificidad, Vincent Ostrom en 1974, propone un método para el análisis de la administración pública, prevenía un objeto de estudio distinto: el estudio de la toma de decisiones colectivas como método y objeto de estudio, además debería ser trasladado de la economía, disciplina científica más consolidada.

Las ideas de Ostrom, armonizan con las ideas de Buchanan y Tullock en 1962, con una noción argumentativa muy pragmática: el egoísmo humano. Estos especialistas analizan cómo el bien común, no es otra cosa, que el resultado de la suma del bienestar alcanzado por el individuo, su comportamiento interesado requiere del gobierno para acordar y consensuar acerca de decisiones colectivas. El parámetro de eficiencia en el gobierno es el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo posible, abandonando la dicotomía entre la política y administración, basado en que las reglas administrativas tienen un claro interés político de los individuos.

Para al análisis de la disciplina, (Ostrom, 1974, p. 54), propone la teoría de la elección pública, a partir de esta conjetura, se pudo desarrollar una metodología incorporando elementos científicos para su estudio. Proporciona una noción más reflexiva de la motivación humana para la cooperación, plantea aspectos y propuestas para hacer a la administración pública más eficiente y democrática. Estos elementos son analizados en su teoría democrática, además recomendaba la fragmentación de las decisiones para controlar el poder, sostenía que las decisiones no deberían de generarse de una sola fuente de poder, criticando a la jerarquía de las organizaciones que respaldaban los enfoques clásicos y ortodoxos.

El Estudio de la Gestión Pública aparece como una propuesta emergente para replantear una disciplina administrativa cada día más influenciada por diversas corrientes de estudio, especialmente para afrontar las grandes dificultades de operación procedentes de los grandes aparatos gubernamentales, cada día más expandidos. Así mismo, sumado al costo de mantenimiento y la forma de funcionamiento de estas estructuras eran temas recurrentes entre los críticos de la disciplina tradicional, la sociedad cuestionaba su tamaño y la escasa eficacia de las acciones de gobierno emprendidas (Cabreró, 1997).

Los países en vías de desarrollo con crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad crónica. Además, con fenómenos habituales de inflación y deuda e incapaces de evitar las fluctuaciones cíclicas de los procesos económicos del contexto inter-

nacional, y los países industriales con economías de mercado afectados por el entorno, consideraron pertinente reevaluar la función del Estado, generando con ello una reforma administrativa: dio inició la modernización gerencial de los años ochentas, el movimiento global de reforma con un contenido ideológico proponía un cambio de valores en el sector público, su reducción inminente, incentivos tipo mercado, mejorar su desempeño y equilibrar sus recursos fiscales, la privatización y la reducción de costos se impusieron como los valores centrales de la reforma gerencial (Banco Mundial, 1983).

La exigencia en la calidad de los servicios, la prontitud y el mejor trato con los ciudadanos ponían en un gran desafío al modelo clásico Weberiano, implicaba asimismo, redefinir la formación de los administradores públicos transfiriendo el uso de instrumentos de la gerencia privada. De acuerdo Gruening, algunas herramientas incorporadas fueron: la administración por objetivos, la gestión estratégica, la medición del desempeño y el presupuesto base cero (Gruening, 1998).

Esta corriente de estudio significó una concepción que reflejó una nueva manifestación emergente, surgida en regímenes conservadores de los Estados Unidos de América y Gran Bretaña, Estados-nación que a partir de 1980 orientaron sus políticas económicas al «neoliberalismo». Esta dimensión del gerencialismo impregnaría el entorno, como lo afirmó Peters y Waterman en 1982, en un texto llamado en *Busca de la Excelencia*. La práctica de la administración pública estaba influenciada en ese momento en los Estados Unidos, con una clara orientación basada en una gestión más sensible con el componente humano, como complemento a la dirección racional, en un marco organizacional que intentaba estar orientado hacia los servicios con calidad y la promoción del cambio organizacional, esta noción reflejaba el interés por mejorar la práctica de la administración pública, como lo argumentan Ramírez y Ramírez (2004).

Esta perspectiva no estableció un paradigma y su ambigüedad representó dificultades para teorizar (Bozeman, 1998, p. 209), sin embargo es reconocida como uno de los fundamentos claves que dieron sustento y delinearón a la nueva gestión pública en los años siguientes, la investigación, la educación y la práctica en administración pública, comparten elementos comunes que tienen que desarrollarse en un futuro en el paradigma de lo público, llamado por Bozeman como «rompecabezas» de la nueva reconfiguración de lo público, como base para impulsar la práctica y la educación en una misma dimensión de estudio.

La Nueva Gestión Pública (NGP) se integra de diversas propuestas teóricas, después de la reforma gerencial de los años ochentas con alto contenido económico como respuesta a la crisis financiera. En la década de los años noventas el Banco Mundial (1998), afirmaba que «la acción recíproca entre el Estado y el mercado» había proporcionado un aprendizaje esencial para fomentar el desarrollo, de tal suerte que el gobierno debería actuar con el mercado a «modo de

complemento». Por consiguiente, se propuso promover reformas adicionales de segunda generación, ante los resultados negativos en especial de la región Latinoamericana, se orientaron a mejorar las condiciones sociales y a tratar de reducir la pobreza, a reestructurar el gobierno central y sus relaciones con los gobiernos locales, a combatir la corrupción, a transparentar y simplificar el entorno legal y reglamentario, a reformar el servicio civil, a mejorar la recaudación de impuestos entre otras reformas. (Basado en el trabajo de Burky, Shahid y Perry, 1998).

La NGP, derivada de esa segunda generación de reformas se caracteriza por la promoción y aplicación de siete doctrinas a saber, de acuerdo a Christopher Hood: 1. la participación de profesionales de la administración; 2. explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante estos referentes; 3. énfasis en el control de los resultados; 4. desagregación de unidades en el sector público; 5. cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6. énfasis en la técnicas de gestión del sector privado (Gerencialismo como ideología) y, 7. alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno (Hood, 1991).

Para Laufer y Burlaud, *Management Public: Gestión y Legítima*, la nueva gerencia pública está formada como un campo de confluencia, donde resaltan una serie de disciplinas como el *management*, las ciencias de la organización, las administrativas y las ciencias políticas. La argumentación de estos autores, se orienta en el sentido de que las bases o fundamentos de la NGP tienen una reunión en la frontera de lo privado y lo público, refiriéndose a la influencia en ambos, no destacando algún sector exclusivo. Concuerdan varios estudiosos de administración pública (e. g., Hughes, 1996; Gruening, 1998) que las bases teóricas de la gerencia pública se concentran en dos grandes corrientes de pensamiento: En la economía y en la gerencia privada (Martínez, 2007, p. 28).

La redefinición de lo público, se asume en virtud de que las reformas han tenido asimetrías en función de la aplicabilidad de los modelos que no han proporcionado resultados locales, al persistir la pobreza y las desigualdades de riqueza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo² (PNUD) en 1999, propuso a los gobiernos reformas más concretas para lograr resultados con un componente más social, ante este escenario se demandan nuevas reformas de las administraciones públicas replanteando la participación social en los procesos políticos y en las decisiones locales, el término Gobernanza y eficacia administrativa redefinen lo público de forma incluyente por parte de los actores del sistema político en los procesos de decisión pública más abiertos.

² El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es un organismo miembro de la ONU y desde 1965, trabaja para reducir la pobreza en el mundo, el PNUD colabora en el caso México con el gobierno federal, con los gobiernos estatales y municipales. Con el sector privado y la sociedad civil, brindando información técnica, asesorías y recomendaciones para generar políticas públicas y proyectos orientados al desarrollo.

El concepto de Gobernanza que propuso el PNUD, refiere a «Reexaminar la idea convencional de que la Gobernanza es un campo exclusivo del Gobierno» y «fomentar la reformulación emergente que sugiere que la Gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado». (V. Conferencia Mundial sobre Gobernanza: del Gobierno a la Gobernanza: Hacia el siglo XXI, 1999).

A decir de Dan Guttman, la gobernanza es una reforma que aprende de la experiencia, es un esfuerzo de las élites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial, los objetivos de la reforma son las burocracias estatales aparentemente ineficientes y corruptas, el proceso integra a instituciones no estatales para generar contrapeso a las burocracias estatales. La perspectiva histórica de la gobernanza es limitada, a decir de este autor (Guttman, 2004), el mito de su creación se establece hace poco más de un cuarto de siglo, durante la era de Reagan/ Thatcher, con fuerte influencia de la teoría de la elección pública y del institucionalismo económico, propiciado a partir de las fallas del Estado benefactor. El argumento esencial muestra en esta historia un gran Gobierno inmovilizado, que necesita la ayuda de la sociedad civil y del mercado. Para Aguilar Villanueva (2008), «el concepto de gobernanza es un concepto *pos crisis*, y sostiene, es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (p. 90).

Las principales reformas aplicadas en los países miembros de la OCDE, intentaron mejorar los resultados del sector público y redefinir su papel en la economía, es patente en esa etapa, la influencia de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el impulso e inserción de la noción de la nueva gestión pública en la acción gubernamental y en la agenda de reforma administrativa que incluye el enfoque del gobierno abierto.

Los objetivos de las reformas tenían que ver con una mayor atención a los resultados; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una mayor responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, y mejorar las relaciones con otros niveles administrativos, además inscrito en el paradigma de la NGP, un gobierno de proximidad y abierto con redes participativas que impulsen mayor transparencia y rendición de cuentas, y la evaluación de los resultados de la gestión.

En el contexto de nuestra región Latinoamericana, especialmente en nuestro país, se comienza a percibir en el ámbito intelectual y académico una reelaboración conceptual y metodológica en la disciplina de la administración pública,

se pretende construir una mayor capacidad de análisis y puesta en marcha de instrumentos racionales y estrategias orientadas a transformar a las instituciones gubernamentales.

La primera generación de reformas en América Latina, donde emergieron de forma característica los principios económicos, orientó la política fiscal de los Estados Sociales rumbo al ajuste fiscal y al equilibrio de sus finanzas públicas. Las expectativas fueron de amplio alcance al desincorporar y reducir el tamaño del Estado, las organizaciones públicas fueron sometidas a medidas que se orientaron a privatizar y desaparecer entidades y programas gubernamentales, considerados no prioritarios. La reorganización de la estructura orgánica fue un precepto inevitable, los resultados desiguales e inciertos.

Al considerarse una nueva perspectiva de las relaciones del Estado y la sociedad, en la región de América Latina, particularmente en nuestro país, con la intención de reconstruir el espacio público a través de una cogestión social de políticas y servicios públicos, los objetos tradicionales de la administración pública evolucionan y amplían su cobertura y contenido hacia una noción interdisciplinaria de las ciencias sociales. Los campos que enriquecen a la administración pública como la nueva gestión pública, la gobernanza, el gobierno abierto y de proximidad, y las políticas públicas introducen una nueva lógica con elementos gerenciales de inclusión social, donde los ciudadanos participan en el espacio público para mejorar el desempeño gubernamental e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad. Implica transformar la cultura de las organizaciones públicas y de los practicantes de la administración pública, de la misma forma, de académicos, de investigadores y docentes que participan en la formación del servicio público.

ACTIVIDAD

Desarrolla una línea del tiempo de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2008), *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimpresión. México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992), *El Estudio de las Políticas*. 1ª antología. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Arellano Gault, David (2004), *Más allá de la Reinvencción del Gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa H-Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México.
- Barnard, Chester (1968), *The Function of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge, Mass. (Publicado por 1ª vez en 1938).

- Barnard, Chester (1938), «Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales», en Shafritz Jay, M. y Albert C. Hide. 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. CN-CPyAP A. C. FCE-UAC. México, 1999, (pp. 215-223).
- Baena del Alcázar, Mariano (1988), *Curso de Ciencia de la Administración*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Bennis, Warren G., (1966), *Changing Organizations*, McGraw Hill, Nueva York.
- Bennis, Waren. «Las organizaciones del futuro», en Shafritz J. et.al., *Clásicos de la Administración Pública*, FCE-CNCPyAP. A.C.-UAC. México. pp. 485-507.
- Bozeman, Barry (1998), *Todas las Organizaciones son Públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica, México.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press.
- Burky, Shahid J. y Perry G. E., (1998), *Beyond The Washington Consensus*. Institutions Matter, the Word Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- Cabrero Mendoza, E., (1997), *Del administrador al gerente público*. INAP. México.
- Guerrero O., (1998), «El Management Público: Una Torre de Babel», en revista *Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, Núm. 17, septiembre-diciembre.
- Goodnow, Frank (1905), *The Principles of Administrative Law in the United States*, Nueva York: Putman.
- Goodnow, Frank (1983), *Derecho administrativo comparado: análisis de los sistemas administrativos*. Ed. Moderna, dos tomos. Madrid.
- Gómez Díaz de León, Carlos (1998), *Administración Pública Contemporánea*. McGraw-Hill. México.
- Gruening, Gernod (1998), «Origin and Theoretical basis of new Public Management», Conference en Salem Oregon. EEUU.
- Gruening, Gernod (1998), *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, Working Paper; Hamburg, Alemania.
- Gulick, L. y Urwick, L. (comps.) (1937), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York.
- Guttman, Dan. 2004. «Del gobierno a la gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características», en Revista *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XIII, Núm. 1, México, Primer semestre.
- Harmon, Michael M. y Mayer Richard T. (2001), *Teoría de la Organización Para la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A. C. 1ª reimpresión. México.
- Hood, Christopher (1991), «¿A public Management for all Seasons?» en *Public Administration*, Verano, vol. 69.
- Hughes, Owen E., (1996), «La nueva gestión pública», en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerios de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, España.
- Lowi, Theodore, J. (1972), «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, XXXII, 4.
- Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (compiladores) (1999), *Administración Pública. El Estado de la Disciplina*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México.

- Martínez Vilchis, José (2007), *Nueva Gerencia Pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México*. Miguel Ángel Porrúa-UAEM. México.
- Maslow, Abraham, (1952), *Motivation and Personality*, Harper and Brothers, Nueva York.
- Mayo, Elton (1933), *The Human Problems of an Industrial Civilization*. McMillan, Co., Nueva York.
- McGregor, Douglas (1957), «The Human Side of Enterprise», *Management review* 46, 11
- Nigro, Felix y Lloyd Nigro (1981), *Administración Pública Moderna*. INAP. Madrid.
- Osborne David y Gaebler Ted (1994), *La reinvencción del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1ª edición, Paidós, España.
- Ostrom, Vincent (1974), *The Intellectual Crisis in American Public Organizations*, The University of Alabama Press.
- Peters, B. Guy (1999), *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. México.
- Peters, B. Guy (1982), *American Public Policy: Process and Performance*, Nueva York, Franklin Wats.
- Peters, T. y R. Waterman Jr. (1982), *In Search of Excellence*, Harper Collins, N.Y.
- Ramírez Edgar y Jesús Ramírez (2004), «Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno», en Arrellano, David. *Más allá de la reinvencción del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa-H. Congreso de la Unión LIX Legislatura. México.
- Robbins, Stephen P. (1994), *Administración: teoría y práctica*. 4ª edición, Prentice Hall. México.
- Sánchez González, José J., (2005), «Aproximación al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración», en Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador). *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. IAPEM.
- Shafritz Jay, M. y Albert C. Hide (1999), *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAC. México.
- Simon, Herbert (1988), *El Comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Ed. Aguilar. Madrid.
- Simon, Herbert (1946), «Los Proverbios de la Administración Pública», en Shafritz Jay, M. y Albert C. Hide. 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica — Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.— UAC. México.
- Uvalle, Berrones. R., (Coordinador) (2005), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. IAPEM. México.
- White, Leonard D., (1955), *Introduction to the Study of Public Administration*, 4a. ed., Nueva York: Macmillan.
- Weber, Max (1966), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, dos tomos. México.
- Woodrow, Wilson (1980), «El estudio de la administración pública», *Revista de Administración Pública*, Revista Conmemorativa del 25 Aniversario, INAP, México.

ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Banco Mundial (1999), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1983), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: organismo miembro de la ONU.

OCDE (1997), *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los países de la OCDE*. MAP. Madrid.

OCDE (1995), *Governance in Transition. Public Management Reform in OCDE Countries*.