

Origen y evolución del estudio de la Administración Pública

Dr. Carlos Gómez Díaz de León¹

Resumen. La Administración Pública como disciplina científica ha tenido en México una historia relativamente reciente, que se puede rastrear hasta los inicios de nuestra vida independiente. Sin embargo, no es posible entender su origen y evolución sin considerar su trayectoria en los países que la vieron nacer y que le dieron el carácter de disciplina científica que posee hoy en día. Por lo anterior, este capítulo se consagra a exponer las principales aportaciones que, desde los países que jugaron un rol fundamental en la conformación de esta disciplina científica, han contribuido a enriquecer su conocimiento, principalmente Alemania, Francia, Estados Unidos y, desde luego, México, mencionando, asimismo, a sus principales exponentes.

Palabras clave: Administración Pública, ciencia administrativa, gobierno, gestión pública, cameralismo.

Key words: Public Administration, Administrative Science, Gouvernement, Public management, cameralism.

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM; Especialización en Empresas Públicas y Desarrollo, Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia; DEA en Estudios Políticos Comparativos en París 1, La Sorbona, París, Francia; Doctorado en Derecho Público Universidad de París XI; Catedrático en Licenciatura y Posgrado de la UANL. Autor de 5 libros; 4 en coautoría. Especialista en Gestión Pública y Ética.

SUMARIO

1. Introducción
2. Problemática de la reivindicación científica de la Administración Pública
3. Estudio de la Administración Pública en Europa
 - 3.1. Alemania, precursora de la Ciencia Administrativa
 - 3.2. Francia, cuna de la Ciencia Administrativa moderna
 - 3.3. Ciencia Administrativa en Europa Oriental
4. Estudio de la Administración Pública en Estados Unidos
 - 4.1. Estudio de las estructuras o *Periodo Clásico*
 - 4.2. Estudio de la organización o *Periodo Político*
 - 4.3. *Periodo Programático*: el surgimiento de la Gerencia Pública
5. Estudio de la Administración Pública en México
6. Reflexiones finales

1. Introducción

Para abordar el estudio de la Administración Pública o Ciencia Administrativa en México o América Latina en general, es necesario remontarse a los antecedentes formales de esta disciplina: los estudios *cameralistas* del siglo XVIII en Europa Central (principalmente en Prusia) y en el estudio *La Ciencia de la Policía* en Francia. Sin embargo, poco más de siglo y medio después, en Estados Unidos surgieron importantes aportaciones que se centraron en el desarrollo de fórmulas y métodos científicos para dar mayor eficiencia y eficacia al funcionamiento del gobierno. A partir de este momento se desarrolla un intercambio de ideas entre el enfoque formalista europeo y el enfoque pragmatista americano, constituyendo ambos las principales referencias para el estudio de la evolución de la Administración Pública en México. Por lo anterior, en este capítulo se describe la problemática a la que se enfrenta la Administración Pública como disciplina autónoma, así como su evolución en cuatro países que tuvieron, y mantienen, una influencia determinante en los estudios de la disciplina en nuestro país: Alemania, Francia, España y Estados Unidos. También se describen las influencias recíprocas entre las diversas corrientes europeas y norteamericanas en el campo de la Administración pública.

2. Problemática de la reivindicación científica de la Administración Pública

El estudio de los fenómenos administrativos que dan vida al Estado a través del funcionamiento del gobierno, es decir, de la teoría de la Administración Pública como disciplina científica, ha estado irremediadamente ligado a dos factores. Por un lado,

a la evolución de las instituciones políticas y administrativas en los diferentes contextos nacionales y, por otro, al interés académico reflejado en la creación de instancias de educación superior orientadas a la formación de cuadros profesionales, especializados, y con vocación para la función pública y/o la investigación académica de los procesos administrativos en el ámbito gubernamental.

Por lo anterior la Administración Pública ha enfrentado serios obstáculos para definirse y afirmarse como disciplina autónoma y específica con respecto a otras ya constituidas y con amplia aceptación, como la Ciencia Económica, la Ciencia Política, el Derecho, la Teoría de la Organización y la Teoría Administrativa. En este sentido, Sánchez González (2001: p. 17) advierte que la variedad de orientaciones académicas ha generado una debilidad estructural en su estudio, y al mismo tiempo una dificultad para reconocer su naturaleza e identidad propias respecto a otras ciencias sociales. Todo esto ha resultado en una cierta ambigüedad y confusión respecto a la terminología a utilizarse para significar un mismo objeto de estudio. En este sentido, algunos investigadores utilizan el término *Ciencia Administrativa* o bien *Ciencia de la Administración*. Esta concepción se encuentra fuertemente arraigada en la tradición europea, particularmente en Francia, considerada cuna de la ciencia de la Administración Pública moderna (Guerrero, 1986; Debbasch, 1972; Chevalier, 1986). El tratadista español Mariano Baena del Alcázar, en esta misma línea de pensamiento, habla de la *Ciencia de la Administración* (Baena del Alcázar, 1985). Otros prefieren hablar de *ciencias administrativas*, en plural, lo cual implica la idea de que no existe (o al menos no aún) una ciencia administrativa en sentido estricto, sino solamente distintas disciplinas que tienen como punto de apoyo común a la Administración. Tal es el caso de la corriente estadounidense, fuertemente dominada por la diversificación de los enfoques e instrumentos de análisis propios al contexto de Estados Unidos. De aquí viene también la denominación de *Teoría Administrativa* (Management, Public Policy, Policy Sciences, etc.). Guerrero, al analizar el surgimiento de la Gerencia Pública (2004), ofrece una detallada descripción de la forma en que estos conceptos se han interpretado y en muchos casos confundido. Otros especialistas adoptan el término *Administración Pública* para definir a la disciplina a partir de su objeto de estudio. Ésta es la concepción mexicana y latinoamericana en general de la disciplina, y pretende sintetizar e integrar las dos posturas anteriormente expuestas; ésta es la que manejamos en la presente obra (Castelazo, 1977; Muñoz A., 1973; Amaro G., 1994). Con este enfoque estos autores dejan de lado el problema de definir si se trata de una ciencia nueva o no, es decir, si tiene una base histórica que trasciende el siglo pasado, remontándose incluso a la administración colonial en el caso de México, o si se formaliza a partir de su inclusión en las instituciones de educación superior que la ofrecen como carrera en América Latina (Kliksberg, 1981). Lo cierto es que en México adquiere una importancia fundamental como disciplina autónoma con la creación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1955, y con la incorporación en 1957 a los programas de estudio de

la carrera de Ciencias Políticas, que impartía entonces la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, de diversas materias referidas a la Administración Pública (Döring, 1980: p. 46).

Sin embargo, las ambigüedades ya mencionadas en la terminología contribuyen a las discrepancias acerca del asunto de la Administración Pública en cuanto a ciencia, que se explican por la amplia diversidad de corrientes presentes en su origen. Aun cuando las tendencias contemporáneas tienden a mostrar un cierto número de influencias recíprocas entre los países, corrientes y escuelas, el estudio de la Administración Pública durante el siglo xx ha estado marcado principalmente por las tradiciones nacionales propias de cada región o país, y según su ubicación respecto al contexto europeo o americano. Así, las preocupaciones de los pensadores del Nuevo Mundo han estado durante muchos años enfrentadas a las que han inspirado estudios en Europa. Incluso la aparición relativamente tardía de esta disciplina en los países de Europa del Este (Guerrero, 1986) ha encontrado problemas particulares a cada nación, pero que a su vez revisten un carácter común en cuanto al objeto de su análisis.

A efecto de tener pequeño panorama de los orígenes del estudio de la Administración Pública como disciplina autónoma presentaremos a continuación una sucinta enumeración de los hitos en la evolución de cada uno de los modelos occidentales, teniendo como referencia a Europa Occidental, Estados Unidos y, por último, México. Para ello conviene ubicar a los principales estudiosos de esta disciplina en los países que mayor influencia han tenido en el estudio de la materia en México. También incluimos al final una breve lista de los estudiosos en nuestro país.

Cuadro 1. Principales estudiosos de la Administración Pública en diversos países

ALEMANIA		
Siglo xviii	1729	Primer texto para docencia (s/a)
	1756	Heinrich Gottlob von Justi
Siglo xix	1832	Robert von Mohl - <i>La Ciencia de la Policía</i>
	1843	Karl Marx - <i>Crítica a "La Filosofía del Estado"</i> , de Hegel
	1864	Lorenz von Stein
Siglo xx	1876	Kaspar Bluntschli
	1895	Otto Mayer
	1919	Max Weber
	1957	Fritz Morstein Marx
	1967	Weiner Thieme
FRANCIA		
Siglo xviii	1706	Nicolas de La Mare
	1808	Charles-Jean Bonnin
Siglo xix	1829	Bonnin - <i>Compendio de Principios de Administración</i>
	1835	Alexis de Tocqueville - <i>La democracia en América</i>
	1845	Alexandre Vivien - <i>Estudios Administrativos</i>

Siglo xx	1846	Louis Antoine Macarel
	1966	Georges Langrod
	1980	Jacques Chevalier
	1983	Guy Braibant
	1986	Gerard Timsit
ESTADOS UNIDOS		
Siglo xviii	1776	James Hamilton
Siglo xix	1887	Woodrow Wilson
Siglo xx	1900	Frank Goodnow
	1919	F. Willoughby
	1926	Leonard White
	1933	Luther Gulick
	1940	Charles Merriam
	1946	Dwight Waldo
	1947	Herbert Simon
	1947	Robert Dahl
	1950	Simon, Smithburg & Thompson
	1953	Marshall Dimock
	1971	Vincent Ostrom
	1980	Karl Deutsch
	1990	Michael Barzelay
	2003	Guy Peters
	MÉXICO	
Siglo xix	1828	Lorenzo de Zavala
	1832	Tadeo Ortiz Ayala
	1837	José Ma. Luis Mora
	1838	Lucas Alamán
	1847	Mariano Otero
	1851	Luis De la Rosa
	1852	Teodosio Lares
	1861	Guillermo Prieto
	1885	Charles Nordhoff y Eduardo Ruíz
	Siglo xx	1912
1918		Alberto Pani
1934		Gabino Fraga
1942		Lucio Mendieta y Núñez
1970		Miguel Duhalt Krauss
1973		José Chanes Nieto
1976		Omar Guerrero Orozco
1976		Alejandro Carrillo Castro
1976		Pedro Zorrilla Martínez
1976		José Bustani
1979		Jacinto Faya Viezca
1980		José Fernández Santillán
1980		Diego López Rosado
1981	Romeo Flores Caballero	
1982	Ricardo Uvalle Berrones	

Fuente: Elaboración propia, con base en el estudio de Zarur Osorio (1997).
Se mencionan los autores más destacados en cada país.

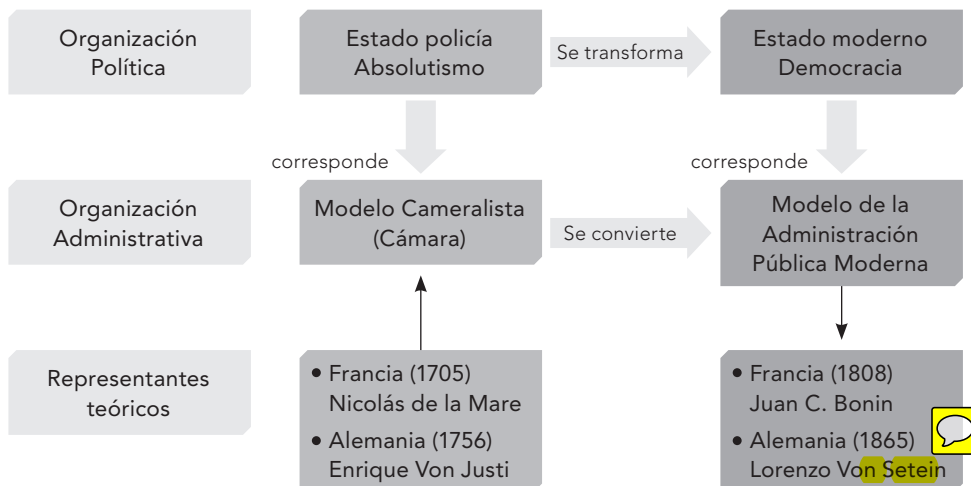
3. Estudio de la Administración Pública en Europa

Sin tomar en consideración el caso de Inglaterra, que ha experimentado una evolución aparte de la generalidad del continente europeo (Guerrero, 1986), y donde el pragmatismo, erigido en principio de la administración, desestima los ensayos teóricos, y donde el Derecho Administrativo es poco considerado, el desarrollo del estudio de la Administración Pública en Europa ha tenido los siguientes rasgos característicos:

- El interés casi exclusivo por la Administración Pública hasta fines de los años sesenta.
- La enorme preponderancia académica del Derecho Administrativo, que eclipsó durante largo tiempo cualquier investigación no jurídica de la Administración.

Particularmente ilustrativos de la evolución de los estudios en administración pública son los casos de Alemania y Francia, en donde se generan las bases de esta disciplina aunque en contextos históricos distintos, según se aprecia en la figura 1.

En este sentido, aun cuando representan casos particulares debido a procesos históricos diferentes, las coincidencias entre el caso alemán y el francés resultan interesantes para comprender el desarrollo de la disciplina en Europa. En ambos casos se manifiesta el principio *cameralista*, si bien con un mayor énfasis en la *ciencia de la policía* en Francia y con un enfoque más integral en los estados alemanes.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Construcción teórica de la Administración Pública en Francia y Alemania.

3.1. Alemania, precursora de la Ciencia Administrativa

En Alemania, donde tiene su cuna la tradición administrativa europea a través del concepto *decameralismo*, se asistió desde el siglo xvii al desarrollo de una ciencia aplicada de la Administración Pública, orientada a estudiar los principios de una administración eficaz y abordada, principalmente, desde dos perspectivas y momentos históricos diferentes:

- Los llamados *cameralistas*, a fines del siglo xvii y principios del xviii, quienes se consagraron principalmente al estudio concreto de las instituciones administrativas existentes y de los medios para mejorar su funcionamiento.
- Lorenz von Stein, quien en su obra *La Teoría de la Administración* (1866/67) persigue un objetivo más ambicioso, pues pretende construir una ciencia social enteramente nueva, capaz de explicar la dinámica de las relaciones sociales y en la cual el conocimiento serviría de base para la acción administrativa en función de un estado de bienestar social.

Sin embargo, ya para esta época en toda Europa el Derecho Administrativo tendía a monopolizar el campo de estudios y a ignorar prácticamente toda aportación o análisis no jurídicos. La única excepción notable de este fenómeno lo constituye la obra de Max Weber, cuyo análisis minucioso de la burocracia ha inspirado a gran cantidad de sociólogos, primero en Europa y luego, con bastante posterioridad, en Estados Unidos. De hecho el modelo burocrático de Max Weber y su visión de profesionalización influenciarán el campo de la administración hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo xx y, con algunos ajustes teóricos, aun después. El modelo burocrático de Max Weber se basa en los principios de especialización y división de tareas, autoridad jerarquizada, formalización y registro (archivo) de las comunicaciones internas, profesionalización del personal ejecutivo, despersonalización de las relaciones, meritocracia y competencia técnica.

3.2. Francia, cuna de la Ciencia Administrativa moderna

En Francia se puede percibir también una evolución muy similar a la ocurrida en Alemania. En el siglo xvii surgió la “Ciencia de la Policía” (“policía”, en este caso, entendida como el conjunto de los objetivos y aplicación de las políticas de Estado, en lugar de su acepción moderna de “fuerzas del orden”), que considera la Administración como el arte de dirigir los asuntos públicos y tiene un propósito esencialmente utilitario. La obra característica de esta escuela, el *Tratado de la Policía* de Nicolás de La Mare, publicada entre 1704 y 1710, integra a la vez la descripción del derecho positivo y de las estructuras administrativas de la época, e incluso ofrece propuestas para mejorar ambos aspectos, con lo que prefigura ya una ciencia administrativa (Guerrero, 1986: p. 59).

En el siglo XIX una gran cantidad de autores reivindicaron para la ciencia administrativa el estatus de disciplina científica autónoma. Bonnin, en su obra *Principios de Administración Pública*, publicada en 1808, propone que es necesario considerar a la Administración como la ciencia que estudia y analiza las relaciones entre la sociedad y los administradores, pero añadió que esta ciencia tiene como propósito último la consecución de una acción eficaz.² Macarel y Vivien, en obras que continúan en la línea de los estudios realizados por Bonnin (Guerrero, 1986: p. 66), insisten sobre la distinción entre el Derecho Administrativo y la Ciencia Administrativa: argumentan que mientras el primero tiene por objeto el entendimiento de las leyes positivas, la segunda tiene como objeto aquellos fenómenos sociales que condicionan las acciones administrativas (Guerrero, 1986: p. 161).

Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, el estudio del Derecho Administrativo, y en particular el de sus aspectos contenciosos, toma un lugar preponderante en el análisis de la actividad gubernamental. Únicamente dos autores intentan hacer prevalecer una visión no burocrática de la Administración, pero permanecen aislados en gran medida:

- Henri Fayol, quien tuvo una gran influencia en las corrientes administrativas que se desarrollaron con posterioridad en Estados Unidos.
- Henri Chardon, quien en su obra *El Poder Administrativo* (1911) se interroga tanto sobre los fines de la acción administrativa como sobre las reformas capaces de dilucidar la confusión entre los ámbitos político y administrativo.

El imperio del Derecho Administrativo sobre la Administración Pública no fue vulnerado en Europa sino hasta finales del siglo XX, bajo la influencia conjunta de la transformación de la acción administrativa desatada por el desarrollo tecnológico-económico y de la evolución de la Ciencia Administrativa norteamericana, que influenciaría a su vez a la concepción europea. En efecto, bajo la influencia de una ideología tecnocrática, las consideraciones sobre la racionalidad poco a poco van tomando un lugar preponderante en el estudio de la Administración. Los juristas, por su parte, se vieron obligados a reconocer que el Derecho Administrativo no es suficiente por sí solo para definir o explicar toda la acción administrativa, y particularmente su ineficiencia. Finalmente, los sociólogos han encontrado en las organizaciones públicas y privadas un amplio y novedoso campo de investigación para sus estudios, tanto desde la perspectiva organizacional como desde la de las relaciones humanas.

² De hecho, Guerrero considera a Charles-Jean Bonnin como el verdadero padre de la administración pública en Francia, junto a Lorenz von Stein en Alemania.

Cuadro 2. Los 14 principios de la administración de Henri Fayol

-
- ◆ División del trabajo
 - ◆ Autoridad y responsabilidad
 - ◆ Disciplina
 - ◆ Unidad de mando
 - ◆ Unidad de dirección
 - ◆ Subordinación del interés individual al general
 - ◆ Remuneración
 - ◆ Centralización
 - ◆ Jerarquización de la autoridad
 - ◆ Orden
 - ◆ Equidad
 - ◆ Estabilidad
 - ◆ Iniciativa
 - ◆ Espíritu de equipo
-

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Ciencia Administrativa en Europa Oriental

La evolución de la teoría de la Administración Pública en los países del este de Europa³ ha planteado problemas específicos ligados a la propia noción de administración, la cual ha sido un punto difícil de definir por varias razones:

- Por razones doctrinales: la desaparición del Estado, a la cual hace alusión la sociedad comunista según los textos de los teóricos de esta doctrina, supone también la desaparición de la administración.
- Por razones históricas: los revolucionarios bolcheviques de 1917 deseaban actuar en sentido contrario a la burocracia zarista, por lo cual se esforzaron en suprimir cualquier diferencia estatutaria entre los agentes del sector administrativo (o burocrático) y del sector productivo. Más recientemente, por el viraje del sistema político económico hacia un modelo neoliberal a partir de la caída del muro de Berlín, con las consecuencias ideológicas subyacentes.
- Por razones prácticas: éstas se fundamentan en la ausencia de diferenciación entre el sector público y el sector privado en sistemas económicos bajo los cuales la mayoría de las empresas tenía un carácter colectivista.

Así, el nacimiento y la evolución de la Ciencia Administrativa en estos países ha sido un fenómeno más o menos reciente y producto de una lenta transformación. En una primera fase, la autonomía del Derecho Administrativo se confunde con el Derecho Constitucional, en razón del rechazo de la tradicional separación de poderes entre

³ Nos referimos a aquellos países que hasta hace algunos años (1990) estaban bajo un sistema económico determinado por una economía centralizada (Hungría, Polonia, Bulgaria y Rusia, entre otros).

el legislativo y el ejecutivo. Para otros es integrado a la Ciencia Económica; en este sentido la reglamentación jurídica debe dar lugar a una reglamentación estrictamente técnica en el marco de la planificación socialista.

En una segunda etapa, en reacción contra los excesos del periodo estalinista, se hizo hincapié en la protección del individuo y en el control de la legalidad socialista, el cual tuvo como efecto la revitalización de las disciplinas jurídicas en general, y el derecho administrativo en particular.

Finalmente, en épocas más recientes, se observó, en razón de las profundas transformaciones económicas, sociales y políticas, la aparición de una ciencia administrativa aun cuando el objeto específico de estudio no había sido claramente definido. Si bien la mayoría de los autores asigna a esta disciplina un objetivo utilitario, consistente en el establecimiento de los principios para la organización de las labores administrativas, dos puntos al menos quedan en entredicho:

- Si el Derecho Administrativo forma parte de la Ciencia Administrativa, o si son éstas dos disciplinas distintas y separadas.
- Si la Ciencia Administrativa engloba los problemas de administración en general, o si se puede distinguir la administración estatal de la administración de las empresas privadas.

4. Estudio de la Administración Pública en Estados Unidos

De manera general, se puede decir que han sido tres las características esenciales del estudio de la Administración Pública en Estados Unidos.

- Su carácter eminentemente pragmático; técnico y empírico más que teórico.
- El desinterés por las preocupaciones de tipo jurídico.
- El paralelismo desarrollado entre las administraciones pública y privada.

Sin embargo, a partir de este marco se pueden distinguir ciertas corrientes doctrinarias precursoras; de hecho estas corrientes pueden asimilarse a la clasificación histórica propuesta por Sánchez (2001: p. 90) y que divide su evolución en los periodos clásico (1887-1945), político (1945-1963) y de “programas” (1964 - actualidad).

4.1. Estudio de las estructuras o *Periodo Clásico*

En esta línea de pensamiento se ubica a Woodrow Wilson, académico e intelectual que llegó posteriormente a ser presidente de Estados Unidos (1913-1916), y quien en 1887 escribió un célebre artículo titulado *El estudio de la Administración Pública*, en el cual señala que esta disciplina tiene como propósito esencial la racionalización de los métodos de actuación del Ejecutivo, y que es necesario erradicar de las prácticas de los servidores públicos el desorden empírico que dominaba la administración estadouni-

dense en ese momento. Wilson es considerado el precursor de esta disciplina en Estados Unidos (Guerrero, 1986, p. 289; Castelazo, 1977, p. 57).

Otros investigadores, con características más de ejecutantes que de teóricos, e influenciados por Frederic Taylor y Henri Fayol, se enfocaron en las organizaciones en sí mismas, más allá de clases o especies. Considerando a la Administración como un proceso general y universal, estos autores se interesaron en preceptos que fueran válidos independientemente de su pertenencia al ámbito de lo público, lo privado y/o lo social. En esta misma corriente de pensamiento se encuentra Francis Goodnow, quien fue el primero en elaborar un tratado sobre Administración Pública en Estados Unidos, en el cual presenta la célebre fundamentación de la dicotomía política-administración, identificando a la primera como la expresión de la voluntad y a la segunda como la ejecución de ésta (Castelazo, *op. cit.*, p. 96). En esta misma línea doctrinaria se puede situar a William Willoughby, quien en su obra *Principios de la Administración Pública* afirma que en la administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general y otros más que por analogía caracterizan a toda ciencia. Sin embargo, hace una clara distinción entre la Administración Pública y la privada (Guerrero, *op. cit.*, pp. 301 y ss.). Por su parte, Leonard D. White formula una crítica a estas posiciones dicotómicas, enriqueciéndolas con la concepción de la Administración Pública como arte, en cuanto persigue la eficiencia y eficacia, y como sistema, en cuanto ejecuta los fines del Estado.

En este contexto, y como reacción a las posturas formalistas, surgen a mediados de los años treinta los aportes de las corrientes psicosociológicas, las cuales se interesaban en el comportamiento y las actitudes de los individuos dentro de grandes organizaciones. Estos investigadores surgen principalmente como una reacción frente a los excesos del taylorismo, argumentando que los factores psicológicos y conductuales tienen una influencia sobre la productividad al menos tan importante como la de los factores materiales. En esta corriente se sitúan autores como Chester I. Barnard con su obra *Comportamiento Administrativo* y Herbert Simon, cuyas obras se enfocan en el estudio de las funciones directivas y la toma de decisiones dentro de una organización, e incluyen tópicos como:

- El mantenimiento de la comunicación interna en una organización.
- El aseguramiento de la ejecución de tareas básicas por parte de los individuos que operan en la organización.
- La formulación y definición de los propósitos de una organización a todos los niveles.

4.2. Estudio de la organización o *Periodo Político*

A partir de 1945, el foco de interés se desplaza de la eficiencia y la economía como aspectos fundamentales de la administración pública, hacia una mejor comprensión de las relaciones humanas y políticas dentro de una organización dada. La aparición en

1958 de la obra de March y Simon *Teoría de la Organización*, marca una nueva línea doctrinaria al sentar las bases de una Teoría de las Organizaciones encaminada a realizar una síntesis de las corrientes anteriormente señaladas. Si bien las preocupaciones utilitarias iniciales se estancaron, las metodologías y técnicas de investigación permanecieron esencialmente experimentales e inductivas.

A partir de su surgimiento, que se presagiaba desde el segundo cuarto del siglo xx, y por aportaciones teóricas provenientes de otras ciencias sociales como la Sociología y la Ciencia Política, el estudio de las organizaciones se ha convertido en un gran filón de teorías que van desde los análisis burocráticos clásicos de Max Weber, Robert Merton, Alvin Gouldner y Selznik, hasta las recientes contribuciones de autores como Peter F. Drucker, quien se centró en el estudio de las organizaciones no lucrativas y de las funciones directivas. En este sentido podemos decir que los principales ejes del estudio de las organizaciones son:

- Su estructura.
- Su funcionamiento.
- El comportamiento de los individuos dentro de los dos anteriores.

Más específicamente, los principales temas que ha estudiado son:

- Los procesos de influencia, liderazgo y control en las organizaciones.
- Los procesos de toma de decisiones y de resolución de problemas.
- El funcionamiento de grupos pequeños dentro de una estructura organizacional mayor.

En razón de la complejidad y diversidad de las organizaciones, las áreas teórico-sustantivas se ramifican en múltiples cuerpos teóricos, entre los que se pueden encontrar los siguientes:

- Teoría del management.
- Teorías económicas de las organizaciones.
- La comunicación en las estructuras organizativas.
- Las relaciones interpersonales dentro de las organizaciones.
- La toma de decisiones.
- La estructura de los controles administrativos.
- El análisis comparativo de las organizaciones.

En lo que se refiere al objeto de la teoría de la organización, se analizan diversos tipos de instituciones:

- Sindicatos.
- Partidos políticos.
- Burocracia.
- Ejército y cuerpos de seguridad.
- Escuelas.

- Cárceles.
- Hospitales.
- Cámaras.
- Asociaciones de beneficencia.
- Clubes de servicios.
- Asociaciones profesionales.
- Asociaciones religiosas.

En este marco, entre las principales aportaciones y aplicaciones prácticas derivadas de las corrientes organizacionales durante este periodo podemos señalar:

- La transformación de las relaciones interpersonales y entre grupos dentro de las organizaciones.
- La introducción de reformas organizativas en la industria, y acercamientos estructuralistas, tecnológicos y humanistas.
- La planeación en las organizaciones y los sistemas de análisis dentro de las mismas.

4.3. *Periodo Programático: el surgimiento de la Gerencia Pública*

El periodo más reciente abarca un cúmulo de enfoques y corrientes de estudio que surgen a raíz de la insuficiencia explicativa del medio académico y de la ineficacia operativa que hacía de las administraciones públicas objeto de severas críticas y cuestionamientos acerca de su funcionamiento por parte de economistas neoliberales e instituciones financieras internacionales. De hecho, como consecuencia de esta percibida deslegitimación de la administración pública debida a la crisis fiscal del Estado de Bienestar, esta fase va a dar lugar a una profunda transformación en la perspectiva de la administración pública que culminará con el advenimiento de la *Nueva Gestión Pública*.⁴ Así, siguiendo a Sánchez (2001) podemos identificar seis diferentes aportes doctrinarios:

1. El Comportamiento Administrativo.
2. El Enfoque de Sistemas.
3. La Administración Comparada.
4. Las políticas públicas.
5. La Nueva Administración Pública.
6. El Gerencialismo.

⁴ Ver infra, capítulo 6.

5. Estudio de la Administración Pública en México

A pesar de que la sistematización del estudio de la Administración Pública en nuestro país puede considerarse relativamente reciente (más específicamente a partir del establecimiento de carreras universitarias para esta disciplina, es decir, durante los años sesenta), el interés continuo de los pensadores mexicanos ha estado centrado en el objeto propio de la disciplina, pero desde ángulos diferentes (Guerrero, 1985, p. 208).

En efecto, de acuerdo con los analistas de la evolución del estudio de esta disciplina en México, fundamentalmente José Chanes Nieto (Chanes, 1983) y Omar Guerrero Orozco, la Administración Pública se analizaba a la luz de diversas disciplinas y corrientes de pensamiento. En este sentido, es necesario reconocer que la Ciencia Histórica ha significado un valioso aporte en la medida en que recoge el pensar y el actuar como procesos del desarrollo de las sociedades e instituciones y, en este mismo sentido, ofrece lecciones para el futuro. La otra gran vertiente de pensamiento administrativo se funda en el Derecho Administrativo en tanto disciplina jurídica, la cual ha abordado el estudio del fenómeno administrativo de manera colateral.

Sin ánimo de intentar reproducir en este espacio la totalidad de las aportaciones realizadas desde el inicio de la vida independiente de nuestro país por parte de pensadores mexicanos, y toda vez que existen trabajos que abundan y profundizan en este tema, baste decir que Guerrero, por ejemplo, identifica más de 50 obras sobre este asunto hasta 1967; de ello se puede inferir la existencia de un amplísimo campo de estudio y reflexión acerca de la Administración Pública y su estudio en nuestro país (Ver supra, Figura 1).

En todo caso, la temática se ha concentrado principalmente en los siguientes aspectos:

- La burocracia.
- La organización y funcionamiento de la Administración Pública.
- La organización administrativa.
- La administración financiera.
- La reforma administrativa.
- La miscelánea.
- La ciencia de la administración.

Las disciplinas desde las cuales se ha enfocado el estudio de la Administración Pública en México han sido la Economía, la Ciencia Política y el Derecho. Los autores más sobresalientes, de acuerdo con la opinión del propio Guerrero, son Lorenzo de Zavala, José Ma. Mora, Mariano Otero, Lucas Alamán, Guillermo Prieto, Emilio Rabasa, Gabino Fraga y Luis de la Rosa, a quien Guerrero considera el fundador de la Ciencia de la Administración en México.

A partir de los años setenta se puede observar un auge en los estudios de la Administración Pública aplicada. Este impulso en el desarrollo de los estudios administrati-

vos se generó dentro del propio Gobierno Federal, con la intención de otorgar mayor racionalidad y eficiencia a las acciones gubernamentales. Este periodo destaca particularmente porque marca la transición desde la perspectiva jurídica hacia los aspectos organizacionales y de productividad, eficacia y otros criterios necesarios para la optimización del funcionamiento del aparato gubernamental. Entre las obras de este periodo destacan el *Informe de la Comisión de Administración Pública*, publicado originalmente en 1967, y los textos de Alejandro Carrillo (1973, 1979) acerca de la reforma administrativa en México.

La publicación de dichas obras coincidió con un periodo de constante preocupación por la búsqueda de racionalización administrativa. Esto derivó en la creación, en 1970, de la Dirección de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia y, en 1976, de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, con el propósito de fortalecer la investigación aplicada a los procesos administrativos del gobierno. Este periodo podría considerarse el más prolífico en términos de obras publicadas, y sobre todo en cuanto a su aplicación en las estructuras administrativas del aparato público estatal.

Posteriormente se desarrolló un vasto conjunto de trabajos que, bajo una perspectiva política, hicieron recuento de la evolución de la administración pública como componente básico del aparato estatal, y se analizaron las interrelaciones entre ambos aspectos: Política y Administración (Fernández, 1980; Flores, 1981; Ruiz, 1977; Pardo, 1991). Este enfoque tomó importancia ante el vacío ocasionado por la desaparición de la Coordinación General de Estudios Administrativos en 1982, adquiriendo un papel preponderante el Instituto Nacional de Administración Pública en la promoción y difusión de dichos estudios.

En forma paralela, a partir de los años ochenta, se desarrolló con cierta fuerza doctrinal una corriente de análisis de la administración bajo una perspectiva fundamentalmente economicista. Como resultado de la influencia que se hizo notar a partir de 1976 por parte de economistas mexicanos formados en Estados Unidos e incorporados al Gobierno Federal, principalmente en el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta corriente ha sido la dominante hasta nuestros días. El hecho de estar recurrentemente determinados los contextos nacionales por crisis económicas (1981, 1982, 1985, 1987, 1991, 1994) y circunstancias presupuestarias sumamente restrictivas, ha propiciado una fuerte expansión de estas posturas en el ámbito gubernamental. A ello se suma la influencia decisiva de organismos financieros internacionales (FMI, BM, OCDE, entre otros) en la promoción de una visión eficientista de la gestión gubernamental (Consenso de Washington, 1990).

Estas circunstancias, asociadas al proceso de globalización, darían lugar a la transformación de la visión de la disciplina público-administrativa desde un enfoque tradicional hacia que más tarde se constituiría como gestión pública, más específicamente la Nueva Gestión Pública que abordaremos en la segunda parte de este estudio. En este

sentido destaca la creación en 1989-1990 de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública, que refleja claramente esta nueva orientación. En el siguiente cuadro resumimos los más importantes estudiosos de esta disciplina en los últimos 20 años en México.

Cuadro 3. Principales obras y estudiosos mexicanos de la administración Pública 1995-2015

Enrique Cabrero	<i>Del Administrador al gerente público (1997); Gestión Pública Municipal (2003); Acción Pública y desarrollo local (2013)</i>
David Arellano Gault	<i>Gestión Pública en EUA: crisis y estado del arte (1995); Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental (2003)</i>
Pedro Zorrilla Martínez*	<i>Federalismo: condición para la Modernización Administrativa (1997)</i>
José Chanes Nieto	<i>Administración y política (1997); La Administración Pública en México: nuestros clásicos (2000)</i>
Ricardo Uvalle Berrones	<i>Responsabilidad política e institucional de la Administración Pública (2003); Perspectiva de la Administración Pública contemporánea (2007); Democracia, Administración Pública y transparencia en las políticas públicas (2012)</i>
José Luis Méndez	<i>Lecturas básicas de administración y políticas públicas (2000)</i>
José Juan Sánchez G	<i>La administración como ciencia: su objeto y su estudio (2001); Origen y desarrollo de la Administración Pública en México (2009)</i>
José Castelazo	<i>La Administración Pública, una visión de Estado (2007)</i>
Ignacio Pichardo Pagaza*	<i>Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable (2004)</i>
Luis Aguilar Villanueva	<i>Gobernanza y Gestión Pública (2006); Gobierno y Administración Pública (2013)</i>
Omar Guerrero Orozco	<i>La Nueva gerencia pública (2004); La administración pública a través de las ciencias sociales (2010)</i>
María del Carmen Pardo*	<i>La modernización administrativa en México (1995); La gerencia pública en América del Norte (2007)</i>

Francisco Moyado
Estrada*

Gobernanza y calidad en la gestión pública (2014)

José Martínez Vilchis

*La Nueva Gerencia Pública: Un análisis comparativo
de la administración estatal en México (2007)*

Fuente: Tomado de Sánchez (2009: p. 42), con la incorporación de algunos estudiosos (*) que no aparecían en el cuadro original y que consideramos muy relevantes.

6. Reflexiones finales

El estudio de la administración pública tiene un sólido basamento doctrinario que admite múltiples perspectivas, enfoques, problemas y desafíos. Como se puede observar en esta breve síntesis del origen de los estudios de la Administración como disciplina en Europa, Estados Unidos y México, las concepciones difieren de un país a otro y aun dentro de los propios países, a pesar del desarrollo de estudios comparativos que favorecen a ciertos acercamientos teóricos por sobre otros, y que dan lugar al establecimiento de principios universales que constituyen la base de esta ciencia. Sin embargo, este proceso no ha carecido de críticas, tanto desde el punto de vista metodológico como epistemológico. Como ciencia social, ha sido necesario recorrer un largo camino para afianzar a la Administración Pública como disciplina científica autónoma, pero sin lugar a dudas se puede afirmar que ha ocupado un lugar central en el estudio y análisis de los procesos de gobierno. Particularmente en México, desde su deslinde con la creación del INAP y la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en los años cincuenta, hemos visto una rica y fecunda pléyade de estudiosos preocupados por comprender, explica, difundir y formar especialistas en la gestión del gobierno.

Aunque el trayecto es largo y lleno de obstáculos, las perspectivas son optimistas precisamente por el surgimiento de nuevos y prestigiados institutos de investigación y docencia en la materia: el Colegio de México, el ITAM, el CIDE, son algunos, aunque no los únicos, ejemplos de este contexto esperanzador en el cual se desenvuelve el estudio y la formación en Administración Pública en nuestro país. Las condiciones están dadas para la reivindicación plena de esta ciencia social.

Bibliografía

- Amaro Guzmán, R.** (1994). *Introducción a la administración pública*. México DF: McGraw-Hill.
- Baena del Alcázar, M.** (1985). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Technos.
- CAP, C. d.** (1977). *Informe de la Comisión de Administración Pública*. México: Presidencia de la República-CGEA.
- Carrillo Castro, A.** (1979). *La Reforma Administrativa en México 1971-1976*. México: INAP.
- Carrillo Castro, A.** (1973). *La Reforma Administrativa en México*. México: INAP.
- Castelazo, J.** (1977). *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública* (1a ed.). México DF: Colegio de Licenciados en CP y AP.
- Chanes Nieto, J.** (1983). La investigación sobre la administración mexicana. *Revista de Administración Pública*, Conmemorativa del 25 aniversario, 63-79.
- Chevalier, J.** (1986). *Science Administrative*. Paris: PUF.
- Debbash, C.** (1972). *Science Administrative*. Paris: PUF.
- Döring, E.** (1980). *La enseñanza de la administración pública en México*. *Revista de Administración Pública*, 45-51.
- Fernández Santillán, J.** (1981). *Política y Administración Pública*. México: INAP.
- Flores Caballero, R.** (1981). *Administración y política en la historia de México*. México: INAP.
- Guerrero Orozco, O.** (1985). *Introducción a la administración pública*. México: Harla.
- Guerrero Orozco, O.** (2004). *La Nueva Gerencia Pública*. México DF: Fontamara.
- Guerrero Orozco, O.** (1986). *Teoría de la Administración Pública*. México: Harla.
- Kliksberg, B.** (1982). *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. México: FCE-INAP-CLAD.
- Muñoz Amato, P.** (1973). *Introducción al estudio de la administración pública*. México DF: FCE.
- Pardo, M. d.** (1991). *Modernización Administrativa*. México: INAP-Colmex.
- Ruiz Massieu, F.** (1977). *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Tecnos.
- Sánchez González, J. J.** (2001). *La Administración Pública como ciencia: su objeto y su estudio* (1a ed.). México DF: Plaza y Valdes-IAPEM.
- Uvalle Berrones, R.** (1990). *Nueva racionalidad del Estado mexicano. Teoría y praxis administrativa*, vol II, marzo.
- Zarur Osorio, A.** (1997). *La obra de Omar Guerrero*. Toluca: IAPEM.

Definición y objeto de la Administración Pública

Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Resumen. En este capítulo se dan a conocer las principales definiciones que se han formulado de la Administración Pública, proporcionando también elementos para identificar su objeto de estudio y evaluar así las críticas que se hacen a ella desde las diferencias entre la función administrativa en organizaciones privadas y en la Administración Pública. También se analiza la especificidad de la Administración Pública desde el enfoque liberal clásico y el de sistemas políticos de economías centralizadas. Finalmente se hace un análisis de la Administración Pública como componente del sistema estatal.

Palabras clave: Administración Pública, definición, doctrina administrativa, historia.

Key words: Public Administration, definition, administrative doctrine, history.

SUMARIO

1. Introducción
2. Planteamiento del problema
 - 2.1. Hacia una definición de Administración Pública
 - 2.2.1. Algunas definiciones de la Administración Pública
3. Objeto de estudio de la Administración Pública



- 3.1. Especificidad de la Administración Pública respecto a otras organizaciones
- 3.2. Análisis clásico liberal
- 3.3. Doctrina marxista: la naturaleza del aparato de Estado en los países capitalistas
4. Cuestionamiento a la especificidad de la Administración Pública
 - 4.1. En los países capitalistas
 - 4.2. En los países de Europa del Este
5. Perspectiva propuesta: primacía de la Administración Pública como ciencia axial
6. Especificidad de la Administración Pública en el contexto del Estado
 - 6.1. Perspectiva de la doctrina clásica: fundamentos de la distinción entre Poder Político y Administración
 - 6.2. Doctrina marxista: teoría de la desaparición del Estado
 - 6.3. Perspectiva de una nueva visión; crítica del análisis clásico
7. Administración Pública en el contexto del Estado
 - 7.1. Formas de Estado y formas de Gobierno
 - 7.2. Formas de organización administrativa
 - 7.2.1. Centralización Administrativa
 - 7.2.2. Desconcentración Administrativa
 - 7.2.3. Descentralización Administrativa
 - 7.3. Otros órganos administrativos intermedios
8. Coordinación y agrupamiento de entidades del sector paraestatal
9. Reflexiones finales

1. Introducción

Para profundizar en el estudio de la Administración Pública es necesario analizar las diferentes definiciones que de esta disciplina se han hecho a partir de la identificación de su objeto de estudio, así como las críticas a las cuales se ha enfrentado en el contexto de otras ciencias sociales, en particular la Ciencia Política. Asimismo, conviene distinguir claramente las diferencias entre la Administración Pública en sí y la función administrativa aplicada a la administración en general.

Para ello se abordarán algunas definiciones que se han ensayado acerca de qué es la Administración Pública y que consideramos fundamentales. A continuación se analizan los elementos que contribuyen a identificar el objeto de estudio de la Administración Pública. Posteriormente se revisan las principales críticas hechas a la especificidad de la Administración Pública como ciencia social. A partir de todo lo anterior podremos ofrecer un panorama de las diferencias entre la función administrativa en organizaciones privadas y en la Administración Pública. Finalmente nos abocaremos a diferenciar el objeto de estudio de la Administración Pública respecto al de la Ciencia Política.

2. Planteamiento del problema

A partir de la evolución de los estudios sobre Administración Pública en diferentes regiones,  en se ha visto en el capítulo anterior, se pueden percibir los problemas de definición  que plantea la Administración Pública. En efecto, persisten todavía diferentes enfoques que estudian esta disciplina e intentan responder al menos las siguientes cuestiones:

- a. El problema de saber si la Administración Pública como disciplina tiene como objeto de estudio únicamente a la administración de las políticas gubernamentales o si debe unificarse con el estudio de otro tipo de organizaciones, en especial las privadas, que también presentan aspectos administrativos.
- b. El problema del lugar que debe ocupar el estudio del fenómeno político, del Derecho (particularmente el Derecho Administrativo) al tratarse de la Administración Pública en cuanto funciona en un marco legal y de libertades públicas establecidas por la Constitución.
- c. El problema del objetivo asignado a la Administración Pública: ¿tiene un fin pragmático o, por el contrario, se trata de una disciplina desinteresada cuyo propósito es un mejor conocimiento y comprensión del fenómeno administrativo dentro de las organizaciones públicas?

En efecto, parecería que tras muchos años de la evolución de esta disciplina en Europa y en México, no se había alcanzado consenso acerca de ninguno de los puntos arriba señalados; es decir, ni sobre el objeto ni sobre los métodos de la ciencia administrativa.¹ La corriente técnica o pragmática norteamericana, por ejemplo, producto de la administración de negocios, insiste fundamentalmente en las analogías entre el sector público y el privado, se preocupa poco de los aspectos jurídicos y concibe a la ciencia administrativa principalmente como la búsqueda de las condiciones para una administración eficaz. La corriente psicosociológica incluye igualmente en el campo de sus investigaciones a las organizaciones tanto públicas como privadas, pero se preocupa menos por mejorar su funcionamiento que por poner bajo el foco del investigador a las relaciones humanas y de poder que se entrecruzan en su interior. Por otra parte la corriente institucional, resultado de la concepción jurídica tradicional, insiste en la especificidad de la Administración Pública y en la importancia que reviste el Derecho Administrativo en su funcionamiento, pero afirma también que la ciencia administrativa debería tener la capacidad de corregir las deficiencias del sistema, sugiriendo las reformas pertinentes.

¹ A partir de este momento, en el texto se considerarán sinónimos los conceptos “Ciencia Administrativa”, “Administración Pública”, “Ciencia de la Administración” y “Teoría de la Administración Pública”.

Ante tal cuestión, cualquier tentativa por definir de manera coherente a la ciencia administrativa y conferirle un estatus científico requiere, en consecuencia, establecer de manera clara y precisa dos aspectos: la definición y el objeto de la Administración Pública.

2.1. Hacia una definición de Administración Pública

Como se menciona en el capítulo anterior, no existe consenso en cuanto a la definición de Administración Pública. Ello obedece a la diferencia entre la evolución que ha tenido como institución, por una parte, y al desarrollo que ha experimentado el pensamiento administrativo en los contextos de diferentes países en diversas épocas, por otra. A esto contribuye también el hecho de que se han registrado influencias recíprocas entre diferentes concepciones y corrientes doctrinales, lo cual ha provocado multiplicidad de definiciones de Administración Pública.

En el corazón de estas ideas se encuentran consideraciones polémicas acerca del entendimiento de la Administración como ciencia, técnica o arte (Amaro, 1994: p. 13), y como disciplina científica o como función o, mejor dicho, conjunto de funciones aplicables por igual a organizaciones de cualquier género, ya sea públicas o privadas.

Sin embargo, independientemente de la variedad expuesta, consideramos indispensable establecer como marco de referencia para el estudio de esta disciplina algunas de tales definiciones para que, a partir de la construcción de dicho marco, se llegue a una definición funcional de la Administración Pública.

2.2.1. Algunas definiciones de Administración Pública

En principio es necesario remitirse al fundador de esta disciplina, Charles-Jean Bonnin, quien estableció las bases para comprender el carácter polisémico de la administración pública. Bonnin, en sus *Principios de Administración Pública* (Guerrero, 1986: p. 72) propone que ésta se define como "... la autoridad común que, dentro de cada departamento, ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público". Esta concepción que describe el objeto de estudio implica, por la magnitud de la tarea, concebir a la Administración como ciencia, y esta idea será una pieza central en toda su obra. Es importante destacar que, según Bonnin, esta ciencia (Guerrero 1986: p. 61) estudia tanto las leyes administrativas que pone en ejecución, como al personal que encarna dicha administración; es decir, a los funcionarios públicos, pero también las relaciones entre el Estado y "los administrados". Esto es muy relevante ya que advierte Bonnin acerca del carácter central que ocupa la administración en la mediación de las relaciones entre Sociedad y Estado, y viceversa.

En términos generales, podemos afirmar que prácticamente todas las definiciones de Administración Pública se entienden generalmente desde tres aspectos diferentes:

1. La Administración Pública como estructura que maneja recursos
2. La Administración Pública como función del Estado
3. La Administración Pública como disciplina científica

En efecto, la primera caracterización, desde una perspectiva que denominaremos formalista, se origina fundamentalmente desde el ámbito de la Ciencia Jurídica y describe “estáticamente” al aparato administrativo gubernamental. La segunda interpretación, en cambio, parte de una perspectiva dinámica y define a la Administración Pública como un proceso, como acción continua del aparato estatal para satisfacer las demandas de la comunidad. Por último, la consideración de la Administración Pública como disciplina se enmarca en la pretensión de su consolidación como disciplina científica autónoma.

Así, tenemos para el primer caso la consideración de la administración pública como “El conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes” (Amaina, Manuel, citado por Amaro, 1994, p. 7).

En el segundo rubro, desde una concepción mucho más dinámica, podemos citar al autor Muñoz Amato (1980: p. 15) que nos dice en forma general que “La administración pública es el gobierno; es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política”.

Más adelante el mismo autor nos propone una definición más acotada: “La administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (*Ibid*, p. 26). En esta definición se advierte el carácter cooperativo de la Administración, el que en su momento destacará Dwight Waldo Emerson (Guerrero, 2010: p. 267).

Woodrow Wilson, en su artículo clásico de 1887 acerca del estudio de la Administración Pública (Citado por Castelazo, 1977, p. 89), desarrolla el concepto de Administración Pública en su carácter dinámico cuando propone que la Administración es la parte más ostensible del gobierno: es el gobierno en acción. Es el aspecto ejecutivo del Gobierno, el operante, el más visible.

En 1937 otro autor estadounidense clásico, Marshall E. Dimock, concibe a la Administración Pública desde su esencia, proponiendo que la administración se refiere al *qué* y al *cómo* del gobierno. El *qué* es la sustancia, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para llevar a cabo su tarea. El *cómo* son las técnicas de gerencia, los principios que llevan al éxito los programas cooperativos.

Cada uno de estos dos elementos es indispensable; juntos forman la síntesis llamada Administración (Citado por Muñoz, 1973: p. 19).

Más tarde, prefigurando el enfoque actual de la política pública, Leonard D. White describe en 1950 (Citado por Castelazo: p. 99) en el sentido amplio su objeto de estudio: "...la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política (pública) del Estado. Un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de la política (pública) del Estado".

En una definición mucho más amplia que las anteriormente mencionadas, al incluir los diferentes ámbitos o niveles de gobierno y a la función administrativa de otros órganos del Estado (legislativo y judicial), los autores Simon, Smithburg y Thompson, en su libro sobre esta disciplina (1991: p. 7), escriben: "*Administración pública significa, en el uso corriente, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos estatales y locales, las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y las legislaturas de los estados, las corporaciones del gobierno y ciertas otras entidades de carácter especializado*".

En este marco, es importante el aporte del autor López Basilio (1974, citado por Amaro, p. 12), quien destaca aspectos más amplios implicados en la función gubernamental, incluyendo en ésta no sólo procesos de planeación, organización, integración, dirección y control de la conducta ciudadana, sino también de encauzamiento de los procesos sociales, de la consecución de los propósitos estatales, de las instituciones gubernamentales, de las relaciones entre Poder Público y ciudadanía, y los límites y libertades públicas.

Por último, en cuanto al entendimiento de la Administración Pública como disciplina, podemos considerar, entre otros, al propio autor Amaro Guzmán en la medida en que justifica su carácter científico toda vez que cuenta con principios universales.

Un investigador argentino, Rafael Bielsa, argumenta que la Ciencia Administrativa (pública) podría ser definida como la rama de las Ciencias Sociales que se propone descubrir y explicar la estructura y las actividades de los órganos que, con la autoridad del poder político, constituyen la maquinaria del Estado y de las instituciones públicas (Citado por Amaro, *Ibid*). En esta misma línea de pensamiento podemos ubicar las interpretaciones de autores estadounidenses como Luther Gulick, quien define a la Administración Pública como aquella parte de la Ciencia de la Administración que tiene que ver con el Gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente del poder Ejecutivo, que es donde se ejerce la tarea de gobierno, aunque evidentemente aparezcan problemas administrativos relacionados con la interacción con los poderes Legislativo y Judicial. La Administración Pública es, pues, parte de las Ciencias Políticas y a la vez parte de las Ciencias Sociales (Amaro, p. 18).

Dentro de la concepción de la Administración Pública como disciplina una interesante aportación, mucho más reciente que las antes mencionadas y más pertinente al contexto actual, es la que propone Ospina Bassi (1993) al considerar a la Administración Pública como disciplina aplicada, enfocada a la aplicación de las funciones administrativas genéricas, mientras que considera a la gestión pública como práctica.

En el contexto de la Ciencia Administrativa en Europa, Maurice Duverger propone dos definiciones particularmente interesantes. Para este estudioso la Ciencia Administrativa es la rama de la Ciencia Política que estudia la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas. Su objeto es idéntico al del Derecho Administrativo pero lo aborda de otra manera, bajo otro ángulo: en lugar de limitarse al estudio del aspecto jurídico de la Administración lo examina según su funcionamiento de hecho.

En este sentido la Administración Pública aparece claramente como una rama de las Ciencias Sociales derivada de la Ciencia Política, de acuerdo a ciertos enfoques utilizados principalmente en Estados Unidos (Woodrow Wilson), bajo dos diferentes perspectivas: el aparato administrativo por un lado, y el comportamiento de los agentes y la acción derivada de la propia administración por el otro.

Así pues, podemos concluir que, desde nuestra perspectiva, es válido considerar a la Administración Pública en tres diferentes dimensiones: como disciplina científica, como organización y como proceso. En este orden de ideas puede plantearse una conceptualización como rama de la ciencia, siguiendo el pensamiento del autor francés Bernard Gournay (1967) con las siguientes definiciones de la Administración Pública considerada como disciplina, en orden de importancia creciente:

- La Administración Pública es la disciplina científica que estudia el funcionamiento real de las administraciones públicas.
- La Administración Pública es la rama del conocimiento que da cuenta y explica la actividad de los funcionarios encargados de preparar y ejecutar (o hacer ejecutar) las decisiones de las autoridades políticas (federales, estatales y municipales).
- La Administración Pública es la rama de las Ciencias Sociales cuyo propósito es describir y explicar, por un lado, la estructura y tareas de los órganos a los que el poder político confía el cuidado del interés colectivo, del bienestar general, y, por otro, el comportamiento de los individuos y los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento de estos órganos estatales, o que influyen en ellos.

Una vez alcanzadas estas definiciones, es menester precisar con mayor detenimiento el objeto de estudio de esta disciplina a partir de las tres dimensiones antes dichas.

3. Objeto de estudio de la Administración Pública

Para distinguir la Administración Pública de las otras ciencias sociales, como disciplina específica, es necesario delimitar su objeto. Y más que el objeto mismo, sería necesario delimitar el punto de vista sobre el objeto; es decir, el ángulo bajo el cual lo aprendemos, que sería lo fundamental. En este sentido, siguiendo a Guerrero (2010: p. 253), se trataría de construir una teoría “pura” de la Administración Pública. A ese propósito contribuye Bonnin al tratar de establecer en su obra el carácter puro y distintivo de la administración pública “... destilando aquello que le es esencial por cuanto su naturaleza y objeto, ofreciendo así el perfil del Estado Administrativo emergente” (Guerrero, 2010: p. 259). En consecuencia, decir que la Ciencia Administrativa tiene por objeto el estudio de la administración no es suficiente para definirla si no se precisa claramente:

1. Qué sentido se le da al término “administración”, del cual conocemos varias acepciones.
2. En qué se diferencia el punto de vista de la Ciencia Administrativa en relación con otras disciplinas que analizan el mismo objeto de estudio.

La especificidad de la Administración Pública en relación a otras organizaciones, en nuestra opinión, conduce a optar en favor de una Ciencia Administrativa esencialmente centrada sobre las administraciones públicas; es decir, sobre las estructuras y procesos organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines de bienestar social y estabilidad. Pero esa elección implica, en primer término, investigar acerca de la especificidad de ésta y aclarar, en segundo término, la especificidad de la administración en el seno del aparato estatal.

3.1. Especificidad de la Administración Pública respecto a otras organizaciones

El término Administración, como señalamos anteriormente, reviste una doble significación orgánica y funcional. En el primer caso hacemos referencia al aparato que funge como soporte de la actividad, que sería en este caso el segundo significado, es decir, estructura y función. Aun cuando a veces se habla de administraciones privadas, el término administración empleado en sentido orgánico y formal es comúnmente sinónimo de administración pública. En el sentido funcional o procesal, en cambio, el término puede aplicarse indistintamente al aparato de Estado, empresas privadas u otro tipo de organizaciones.

Esta distinción tiene consecuencias sobre la definición de la Ciencia Administrativa misma, ya que el punto de vista orgánico implica que se privilegie a la Administración Pública, mientras que el punto de vista funcional conduce más bien a velar eventuales desacuerdos para insistir sobre la unidad del proceso administrativo.

A partir del análisis clásico que ofrece la doctrina liberal, que afirma la especificidad de la administración pública y de las tesis que objetan esta especificidad, se esclarecen las razones de la opción elegida en este capítulo, que es la especificidad de la Administración Pública y de su objeto de estudio, el cual analizaremos enseguida.

3.2. Análisis clásico liberal

Para la doctrina liberal, que forma los fundamentos de la concepción tradicional de Administración y, en consecuencia, de la Ciencia y el Derecho Administrativos, la especificidad de la Administración Pública es producto del enfrentamiento constante entre la sociedad civil y la sociedad política.

La sociedad civil representa la esfera de los intereses particulares y de las actividades privadas, principalmente económicas (Aguilar V., 1992). La sociedad política, en cambio, es encarnada por el Estado y tiene un dominio propio y específico caracterizado por dos aspectos;

1. La búsqueda del bien común: el Estado representa lo universal en sí y para sí, frente a los intereses privados diferenciados y divididos, apareciendo la burocracia en consecuencia como la clase que representa el interés general de la sociedad.
2. El monopolio de la violencia física legítima, que el Estado reivindica con éxito para su propia sobrevivencia (Weber, 1966).

Llevando a sus últimas consecuencias la concepción liberal, podríamos considerar que el Estado no debería intervenir en el dominio económico reservado en principio a la iniciativa privada y donde debe ejercerse libremente la competencia. La libertad se funda precisamente en poner límites precisos al gobierno. En su postura antigubernamental, John Stuart Mill se preocupó por deslindar las funciones legítimas del Estado de espurias (Guerrero, 2010: p. 120). Le inquietaba sobremanera la injerencia gubernamental en carreteras, ferrocarriles, bancos, universidades e instituciones de beneficencia, entre otras. Por otra parte, los principios en los cuales se fundamenta la organización de servicios estatales difieren radicalmente de los métodos de gestión de una empresa privada, la cual está animada por la búsqueda de ganancias.

Analicemos la concepción clásica de la Administración Pública y sus consecuencias en cuanto a objeto de la Ciencia Administrativa. La Administración se define como la actividad que, bajo la autoridad y/o el control del gobierno, tiende a la satisfacción de las necesidades de interés general y al mantenimiento del orden público e, incluso desde un punto de vista orgánico, como el conjunto de personas encargado de ejecutar las tareas anteriormente caracterizadas. La administración está, en consecuencia, sometida a un régimen jurídico particular que justifica a la vez la misión del servicio público que ésta cumple, y las prerrogativas de poder público de las cuales hace uso (al menos en los países de tradición romano-germánica, entre los que se cuenta México).

En estas condiciones, el estudio del Derecho Administrativo parece no solamente necesario, sino suficiente para el conocimiento de la Administración, ya que define a la vez los objetivos, las estructuras (leyes orgánicas de las administraciones públicas), las metodologías de gestión y los medios de acción (recursos).

Esto explica igualmente que durante largo tiempo los autores orientados a una ciencia administrativa aplicada; es decir, a mejorar el funcionamiento de la administración, no hayan puesto jamás su interés en el sector de la administración de empresas para encontrar soluciones a los problemas que se planteaban. En tiempos recientes, en los que se ha venido desplazando al Derecho Administrativo en los Estudios Administrativos, la especificidad de la administración pública parece suficientemente evidente a muchos autores, de modo que excluyen de entrada la organización privada del campo de la administración pública.

Ahora, como instrumento de autoridad sometida al poder público, no es posible que se apliquen a la administración pública las mismas metodologías de análisis que a las organizaciones privadas.

3.3. Doctrina marxista: La naturaleza del aparato de Estado en los países capitalistas

Para los marxistas la violencia, en el sentido que le da Max Weber, es también un elemento constitutivo del Estado. Sin embargo, la doctrina marxista rechaza que pueda haber un objetivo común en una sociedad dividida en clases antagónicas. El interés general del cual el Estado se convierte en garante, es en realidad el interés de la clase dominante. En efecto, el poder político es, de acuerdo con la visión marxista, “El poder organizado de una clase para la opresión de otra”. En la sociedad capitalista entonces el aparato de Estado está al servicio de la burguesía, la cual, como propietaria de los medios de producción, es económica y políticamente dominante. El Estado, en apariencia, no es más que una fuerza que se ubica por encima de la sociedad para llevar a cabo el arbitraje o conciliación de intereses. Su existencia más bien, dirían los marxistas, se hace necesaria debido a la división de la sociedad en clases (fuerzas antagónicas) que sin la mediación del Estado se destruirían entre ellas. Así pues, los marxistas no niegan la especificidad del aparato estatal en la sociedad capitalista, pero la distinción entre la sociedad civil y la sociedad política, tal y como la concibe la doctrina liberal, resulta a sus ojos un producto de una descomposición artificial de la realidad social. Juega entonces una función ideológica específica al tiempo que resalta el carácter clasista del Estado burgués.

Bajo estas premisas el análisis marxista supone la transformación del aparato de Estado en los países que abrazan esta ideología. En razón de que el Estado es un producto de una sociedad en un grado de desarrollo determinado, y no un fenómeno atemporal y eterno, está llamado a desaparecer en una sociedad sin división de clases (sociedad comunista). Después de la toma del poder por el proletariado, el Estado

continúa ciertamente ejerciendo funciones coercitivas, pero su sustancia sufre un cambio fundamental, puesto que se constituye en el proletariado organizado como clase dirigente, que asume el poder del Estado y lo enfoca hacia las antiguas clases explotadoras (la burguesía). Entonces, a medida que van desapareciendo las diferencias entre las clases, la represión se va haciendo innecesaria, y en consecuencia el Estado deja de ser indispensable; no es abolido sino que muere.

En realidad, la evolución observada en los países socialistas no ha confirmado el esquema teórico de la desaparición del Estado. Antes al contrario, recientemente ha mostrado una tendencia a acentuar el carácter regulador que tiene en la sociedad contemporánea. En efecto, durante el periodo estalinista se observa un reforzamiento del aparato de Estado en la desaparecida Unión Soviética así como de la represión política, justificado principalmente por el argumento de la intensificación del conflicto entre clases durante la construcción del sistema socialista. Posteriormente, la democratización del Estado convertido en el Estado del pueblo entero, según la fórmula de Nikita Kruschev, llegó a estar a la orden del día. No obstante, el aparato de Estado no desapareció y poco a poco la doctrina dominante parecía admitir que el Estado se mantendría hasta la victoria total del comunismo.

En estas condiciones, dentro de la doctrina marxista ortodoxa, la Administración Pública conserva su especificidad no solamente porque, en contraposición a otras instituciones sociales, opera sobre la sociedad entera y no sólo una parte de ella, sino sobre todo porque, dado que la construcción del comunismo no se ha logrado aún plenamente, aquella (la Administración Pública) continúa investida, de la misma manera que las otras organizaciones sociales, de una posición social dentro de las relaciones de producción y, en consecuencia, de poder, incluso en el marco de los estados socialistas, ya que se sitúa en la esfera de las superestructuras políticas, mientras que la gestión interna de las empresas se refiere a la estructura económica de la sociedad.

4. Cuestionamiento a la especificidad de la Administración Pública

Por razones diversas se ha observado entre teóricos y tratadistas un cuestionamiento sobre la especificidad de la administración pública, tanto en los países capitalistas como en los de corriente socialista o intervencionista.

4.1 En los países capitalistas

En la mayoría de los países occidentales desarrollados, según la doctrina liberal lo político se disuelve en lo económico. Para algunos autores el Estado no constituye un poder político específico, sino que se diluye en una multitud de centros de decisión que representan a las fuerzas económicas (teorías de las élites y de políticas públicas),

entre las cuales el equilibrio se logra mediante la concertación y la instrumentación de políticas. El poder estatal no tiene, luego, más que el papel subsidiario de ejecutar esas decisiones concertadas en el seno de una sociedad integrada. En este contexto, el concepto de política pierde su especificidad para convertirse en política pública.

Para otros autores lo político y lo económico están igualmente fusionados dentro del poder estatal, pero en beneficio del propio Estado, en razón de que sus responsabilidades se extenderán hasta abarcar toda la esfera productiva de la nación. A la clase capitalista se le sustituye entonces con una nueva clase dirigente, la de los gerentes, directores, ejecutivos que operan indistintamente en el sector económico, administrativo o político, y el poder se traslada cada vez más a los técnicos responsables de la economía.

La ideología tecnocrática se representa mediante esta corriente teórica, otorgando una importancia fundamental a los fenómenos económicos. Se encuentra aquí un acercamiento a las tesis de Saint Simón, quien proponía suprimir la separación planteada por el liberalismo clásico entre lo económico y lo político, y garantizar la primacía de lo económico, confiando el poder de decisión a los industriales (Saint Simon, 1988, p. 14). Pero además, lo político se disuelve también aquí en lo técnico, puesto que las decisiones del poder son consideradas a partir de bases exclusivamente técnicas, lo cual resulta en la consolidación de la inclusión de los tecnócratas en el aparato estatal.

Por otra parte, desde fines del siglo XIX y durante la primera parte del XX, se advierte el reencuentro con la idea de unidad del fenómeno administrativo. La idea de considerar a la administración como un fenómeno universal encuentra su fundamento a nivel de la concepción de esta función. Su desarrollo estuvo fuertemente favorecido por el debilitamiento de las rígidas fronteras que separaban tradicionalmente los dominios del Estado y de la iniciativa privada. Desde entonces el acento se pone en las analogías entre el funcionamiento de las empresas privadas y las administraciones públicas (Muñoz, 1973). Por una parte, el interés general no es el privilegio exclusivo de las administraciones públicas, toda vez que las empresas privadas contribuyen igualmente a su cumplimiento. Por otra parte, y en sentido contrario, el imperativo de eficiencia no pertenece más de manera exclusiva al sector privado y deben aplicarse en el sector público los procedimientos de gestión que han sido probadamente exitosos en la industria o cualquier otro sector privado.

Así, la Administración Pública, basada hasta entonces en la idea de una amplitud exorbitante de la actividad estatal producto de un acentuado intervencionismo estatal, cambia también de naturaleza. Muchos autores estimaron que debía englobarse en un solo campo de estudio el conjunto de los fenómenos administrativos. Los autores europeos redescubrieron a Henri Fayol, quien escribió en 1916 que el campo de la ciencia administrativa no se refería únicamente a los servicios públicos sino a las empresas de cualquier naturaleza o misión; que todas tienen necesidad de previsión,

organización, dirección, coordinación y control y que todas deben observar los mismos principios generales. La Ciencia Administrativa, desde esta perspectiva, se convierte entonces en Ciencia de la Gestión: se simplifica como el estudio de un acto administrativo que se considera idéntico en las empresas y en las administraciones públicas.

A partir de esto se produce un acercamiento entre las posturas europeas y americanas, ya que la Ciencia Administrativa en Estados Unidos ha estado tradicionalmente caracterizada por la poca importancia dada a la distinción entre lo público y lo privado. Esto se observa tanto en el ámbito de los practicantes interesados en el mejoramiento de las estructuras administrativas, como en el de los psicólogos o sociólogos enfocados al estudio del comportamiento dentro de las organizaciones.

4.2. En los países de Europa del Este

El aniquilamiento del Estado, como consecuencia de la extinción de las relaciones capitalistas de producción y de la desaparición de las clases sociales, hace perder a las funciones públicas, ejercidas en adelante por el conjunto del proletariado y no más por una burocracia privilegiada, su carácter político. Las funciones públicas se transforman entonces en una simple función administrativa concerniente a los auténticos intereses de la sociedad entera, excluyendo toda forma de coerción. La economía es reorganizada sobre la base de la asociación libre e igualitaria de los productores. El gobierno de las personas es reemplazado por la administración de las cosas. En estas condiciones, la especificidad de la Administración Pública necesariamente no tiene mayor validez.

Ahora bien, si el aniquilamiento del Estado está lejos de cumplirse en los momentos actuales tanto en los países socialistas como en los capitalistas, y como consecuencia de la expansión de la creciente influencia de las corrientes neoliberales promovida por las organizaciones internacionales (FMI, BM, OCDE), la reducción del ámbito de intervención del Estado se convierte en un objetivo a alcanzar. Oficialmente esto se traduce, a nivel de la Administración Pública, en ciertos acontecimientos que constituyen a los ojos de los teóricos los signos inequívocos de evolución hacia la autoadministración de la sociedad. Entre estos acontecimientos podemos mencionar primeramente la equiparación de los trabajadores de la Administración al mismo estatus laboral que el de los asalariados del sector productivo, lo cual da testimonio de la intención de reducir los aspectos específicos de las tareas que éstos realizan, así como de sus prerrogativas. En segundo lugar, se observa la participación creciente de actores sociales en ciertas actividades ejercidas anteriormente únicamente por servidores públicos. En tercer lugar debe mencionarse el traslado a organizaciones sociales como sindicatos, cooperativas y organizaciones no gubernamentales en general, de funciones tradicionalmente consideradas responsabilidad del Estado, principalmente en los campos económico, cultural y social.

La especificidad de la Administración Pública tiende entonces a atenuarse en la medida que, por un lado, la colectivización de los medios de producción provoca al mismo tiempo la ampliación de las tareas de la administración y la transformación de su naturaleza (Uvalle, 1997) y, por otro, el proceso de socialización que presupone conduciría en un mediano plazo a la autogestión en la sociedad, e implica una disminución progresiva del campo propio de la Administración Pública, ya que sus funciones son trasladadas a organizaciones sociales.

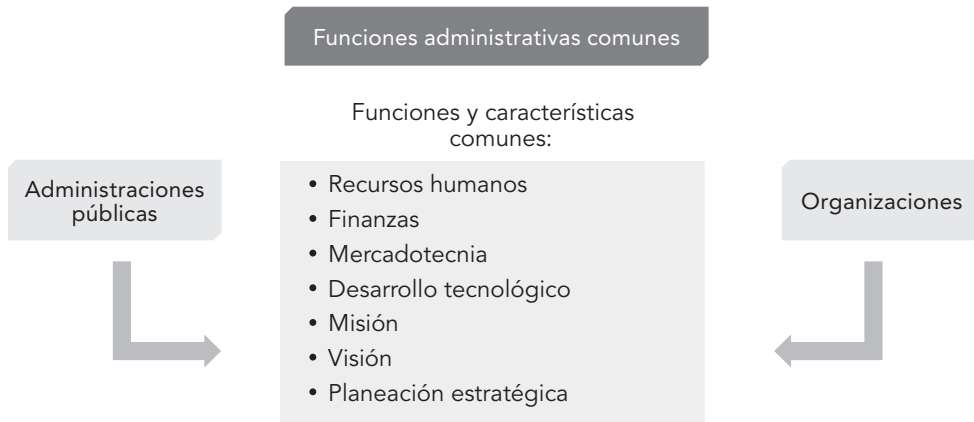
Desde luego, algunos autores estiman que las organizaciones sociales no pueden ni deben ser excluidas del campo de la Ciencia Administrativa (Drucker, 1989 y 1990). Estos autores insisten, en efecto, en el hecho de que los principios generales de organización en el sistema Democrático son comunes a las organizaciones privadas, sociales y públicas.

Se concluye de lo anterior que la teoría del aniquilamiento del Estado tiene consecuencias en cuanto a la definición del objeto de la Ciencia Administrativa y a la naturaleza de ésta, (Guerrero, 1986, p. 346), en el sentido de que la administración se convierta en una función colectiva común a todo tipo de organizaciones que operan en estas sociedades, sustituyendo a la burocracia y a la policía.

5. Perspectiva propuesta: primacía de la Administración Pública como ciencia axial

Desde nuestro punto de vista, a pesar de ciertos paralelismos y similitudes entre el funcionamiento de las administraciones públicas y las organizaciones privadas, existen otros factores que nos impiden equiparar las primeras a las segundas. En este sentido, la Ciencia Administrativa no puede agrupar indiscriminadamente a todas las clases de organizaciones. Sin embargo, la definición de la Administración Pública como el objeto privilegiado de la Ciencia Administrativa no impide de ninguna manera realizar análisis comparativos entre ambos tipos de organizaciones, capaces de enriquecer el estudio de la propia Administración Pública.

Por otra parte, es necesario insistir en la singularidad de la Administración Pública respecto a otras formas de organización. Si partimos de considerar sus características internas y su funcionamiento, podemos constatar una similitud incuestionable entre los problemas a los cuales hacen frente las organizaciones del sector público y del sector privado, como división del trabajo, especialización vertical u horizontal, líneas jerárquicas y de comunicación, coordinación, control, etc. En este contexto las administraciones públicas adoptan ciertos métodos de gestión propios a las organizaciones privadas, que están mejor adaptadas a nuevos contextos económicos y sociales. Mientras tanto y en sentido inverso, las grandes empresas se ven enfrentadas, a medida que van creciendo, a los procedimientos propios de las administraciones públicas, sobre todo en materia de control, conforme a las previsiones realizadas en



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. La convergencia de funciones y elementos.

su oportunidad por Max Weber en cuanto a la universalización del modelo de organización burocrática. Así, desde el punto de vista funcional, y no estructural, se puede constatar igualmente que las tareas de la administración son comunes y universales: planear, organizar, dirigir, coordinar, controlar, etcétera.

Sin embargo, es necesario ampliar la visión formal de manera que considere el rol preciso de la Administración Pública en la sociedad; es decir, tomar en cuenta sus objetivos y sus criterios de medición. Así es posible identificar aquellos rasgos que la diferencian de la administración privada (Castelazo, 1977: p. 34).

En este orden de ideas, la pertenencia de la Administración Pública a la organización estatal le confiere una función específica estrechamente ligada a la función de establecimiento del orden que cumple el Estado, en una sociedad en la cual se enfrentan clases y grupos sociales con intereses económicos, políticos y sociales divergentes y en ocasiones opuestos. Esta función adopta modalidades diversas, ya sea técnica, económica, política o ideológica, entre otras, pero es precisamente la función represiva del Estado, en cuanto a que detenta el monopolio del uso de la Fuerza, lo que lo convierte en una institución específica, diferente a cualquier otra. La significación que reviste la función social de la Administración Pública no puede ser, en estas condiciones, asimilada a aquella que cumplen las empresas privadas, a pesar de las similitudes eventuales observables entre unas y otras en relación con métodos y técnicas de gestión. Más aún, la negación de la especificidad de la Administración Pública sirve comúnmente de cobertura ideológica destinada ya sea a ocultar la naturaleza real del aparato

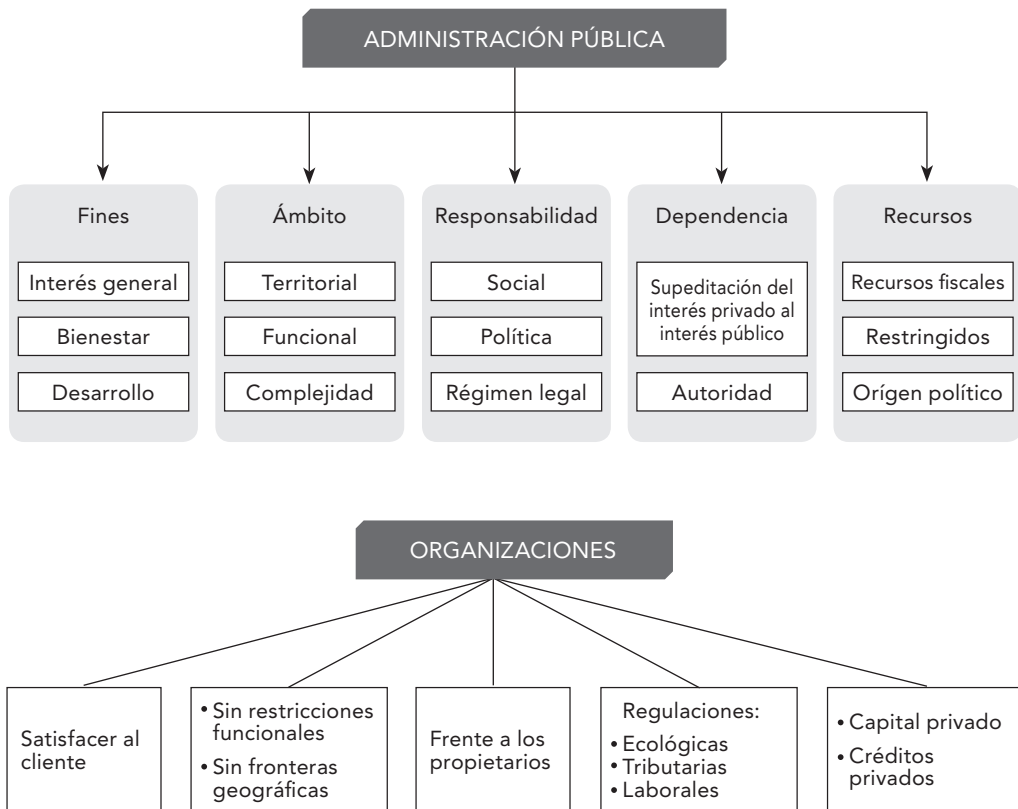
de Estado, en tanto que instrumento de regulación y de represión, ya sea al introducir en la Administración los principios y criterios en vigor en el sector privado (rentabilidad, eficiencia y calidad, entre otros), o al adaptarla a las funciones que ésta debe llevar a cabo en la instancia del capitalismo monopolista.

Es precisamente la Administración Pública, tal y como la concibe Bonnin, el objeto privilegiado de la Ciencia de la Administración (Guerrero, 1986: p. 65). La Ciencia Administrativa no puede circunscribirse únicamente al estudio de las características formales de las organizaciones públicas. Si se pretende comprender la significación profunda de los fenómenos observados nos vemos obligados necesariamente a considerar a la Administración Pública, que depende de un método explicativo distinto a los de otras organizaciones y es por ello singular, como el objeto propio de la Ciencia Administrativa.

No obstante, este razonamiento se sostiene solamente a partir del cumplimiento de dos premisas: en primer lugar el hecho de que la Administración Pública conserve un carácter específico no impide que se constituya también en organización, o en un conjunto de organizaciones. Ciertos aspectos de su funcionamiento son de esta manera susceptibles de ser explicados mediante un análisis en términos organizacionales; las investigaciones realizadas en este terreno por psicólogos y sociólogos, como en las llamadas *teorías de la burocracia* y *teorías de la organización*, pueden aportar elementos importantes al área de estudio de la Administración y no deben ser descartados bajo el pretexto de que no se circunscriben al estudio específico de la Administración Pública.

Por otra parte, no es suficiente argumentar en principio la especificidad del fenómeno de la Administración Pública limitándose (Figura 2), como lo hacen ciertos autores, a subrayar sólo dos de sus aspectos distintivos: su régimen jurídico específico (Derecho Administrativo) y la ausencia de búsqueda de ganancia o, dicho de otra manera, su funcionamiento en pos del bien común. Es necesario verificar esta especificidad en los hechos a partir de análisis concretos y comparativos que permitan cuantificar sus efectos concretos y, eventualmente, distinguir si éstos responden a causas estructurales o coyunturales. Se podría, por ejemplo, adoptando una metodología inductiva, examinar los siguientes aspectos:

- Restricciones técnicas. ¿La gran diversidad de sistemas administrativos según cada país, se explica únicamente por el hecho de que éstos obedecen a modelos culturales diferentes antes que a imperativos de eficacia presentes formalmente en toda organización?
- Restricciones económicas. ¿La dificultad de medir los resultados y el rendimiento constituyen la única razón para privilegiar las consideraciones “políticas” en detrimento de consideraciones racionales en la Administración Pública?
- Restricciones jurídicas. ¿En este rubro no se trata tanto de comparar el contenido de las reglas de derecho aplicables al sector público y al privado respectivamente,



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Diferencias entre Administración Pública y Administración Privada.

como de examinar la función específica que cumplen en la sociedad, y su carácter más o menos restrictivo?

- Restricciones políticas. ¿En qué medida las relaciones que se establecen entre las organizaciones estatales y su entorno son diferentes de aquellas que enlazan a las empresas con la sociedad en su conjunto, si se observa que toda organización que alcanza cierto tamaño tiende a adquirir peso político y que, en sentido contrario, los conflictos políticos globales repercuten en estas organizaciones?

En suma, nuestra perspectiva, y con ello seguimos la línea de pensamiento de Guerrero (2010: p. 22), la Administración Pública constituye una ciencia social cuyo objeto

de estudio se remonta al surgimiento del Estado ya que, como afirma este autor, este último “existe y persiste gracias a la Administración”. También siguiendo a Guerrero, podemos afirmar que a partir del siglo xx esta disciplina se convierte en una categoría axial en la medida de la transición hacia un mundo administrado, a partir de tres revoluciones administrativas: la gerencial, la administrativa y la organizativa. Estas tres revoluciones que detalla Guerrero (2010: pp 184 y ss.) dan origen al concepto de Estado Administrativo que, en opinión de dos ilustres teóricos de la Ciencia Administrativa, Dwight Waldo Emerson y Fritz Morstein Marx, se acuñará para referirse al espíritu administrativo propio de la segunda mitad del siglo xx. En este mismo sentido se propuso Uvalle, otro destacado estudioso contemporáneo de la administración pública, al **firmar** que constituye una institución central para la vida colectiva (Uvalle, 2007: pp 11 y 15) y en particular para la democracia.

6. Especificidad de la Administración Pública en el contexto del Estado

Si la Administración es sin lugar a dudas parte del aparato institucional del Estado, el lugar que ocupa dentro de éste y su función exacta son todavía objeto de discusión. Por una parte, en la doctrina dominante hoy en día se mantiene una separación clara entre las nociones de Administración y de Política, es decir, entre los órganos administrativos y los órganos políticos a los cuales se encuentran aquellos subordinados. Esto pudiera derivarse del pensamiento del propio fundador de la idea de Administración Pública, Bonnin, para quien a partir de la superposición entre Gobierno y Administración es posible diferenciar ambas categorías. Así, define al Gobierno como la administración suprema del Estado, como el alma que da vida al cuerpo político y el impulso que pone en movimiento a la administración (Guerrero, 2010: p. 238). La Administración en cambio, es la división de la actividad de gobierno en cada una de las partes en que se divide el territorio. El primero se expresa como dirección y supervisión y la segunda como acción.

A partir de esta idea los campos respectivos de la Administración Pública y de la Ciencia Política se distinguen fácilmente uno del otro. Sin embargo, esta perspectiva de análisis considerada clásica (Wilson, 1887; Goodnow, 1900) es cuestionable en muchos de sus aspectos toda vez que la especificidad de la Administración dentro del Estado no podría fundarse sobre la oposición entre Administración y Política, pues esto enfrenta objeciones tanto teóricas como prácticas. En consecuencia se deben investigar y determinar otros criterios que permitan establecer claramente los elementos de esta especificidad, lo cual conduce en esta forma a redefinir las relaciones entre la Administración Pública y la Ciencia Política, es decir, entre política y administración.

6.1. Perspectiva de la doctrina clásica: fundamentos de la distinción entre Poder Político y Administración

De diferentes maneras este aspecto se ha sido abordado tanto por la doctrina liberal como por los estudiosos de los países socialistas. En el origen de esta distinción se encuentra el principio tradicional de la separación de poderes que, proclamado por la doctrina liberal, encuentra una acogida entre los teóricos de Derecho Público: la capacidad normativa inicial no puede ser competencia más que del Poder Legislativo, el cual detenta la soberanía nacional y ejerce un poder de control sobre el Ejecutivo, mientras que la autoridad administrativa tiene como única función la de asegurar la aplicación de las leyes.² Podemos encontrar, sin embargo, ciertos autores que afirman que el Ejecutivo ejerce también una función de gobierno mediante actos que lleva a cabo sin estar subordinado a un marco legal previo, fundamentalmente en materia de seguridad y de política económica. El crecimiento y reforzamiento del Ejecutivo en todos los países ha conducido a los autores a ir más lejos en este sentido, llegando a admitir que el Poder Ejecutivo ejerce, de la misma manera que el Legislativo, una función política, pero que la función gubernamental o política, y la función administrativa, de ejecución, son normalmente ejercidas por órganos distintos.

Dos tipos de razones favorecen esta distinción:

- Razones teóricas: en un régimen democrático la Administración no tiene legitimidad propia, puesto que ni es elegida ni tiene responsabilidad política; así, la administración debe entonces responder al poder político y no tomar partido alguno (éste es el *principio de neutralidad de la Administración*).
- Razones prácticas: se puede observar en diversos autores la idea de que el buen funcionamiento de los asuntos públicos requiere de una separación clara entre administradores y hombres políticos, dado que las cualidades exigidas de unos y otros no pueden ser las mismas, al igual que no pueden ser las mismas las funciones que les son asignadas a unos y otros. Ciertos autores insisten sobre la formación técnica de los primeros llegando a considerar al gobierno parlamentario como un gobierno de expertos o profesionales (los administradores) conducido por principiantes o vocacionales (los políticos). Otros, como Max Weber, consideran que el verdadero funcionario no debe hacer política; es decir, no debe combatir y tomar partido dentro de la administración, ya que el aparato estatal se desplomaría.

Una idea análoga había sido planteada en Estados Unidos por Wilson y Goodnow, quienes veían en la corrupción y confusión reinantes en la administración de ese país a fines del siglo XIX la consecuencia del rechazo a la distinción entre administración y

² Los autores clásicos de Derecho Administrativo pueden proporcionar elementos para profundizar en este tema.

política. Finalmente se puede mencionar a Henri Chardon, quien retoma la crítica de Bonnin según la cual “la confusión entre Gobierno y Administración es la causa de todos los males públicos”, y estima que la Administración francesa padece por el hecho de que el Poder Ejecutivo sea una mezcla de política y de administración. Propone entonces transformar el papel de los ministros a fin de que sean controladores y no gerentes.

En este punto consideramos pertinente definir el criterio para distinguir Política de Administración. La mayor parte de los criterios propuestos para explicar esta distinción conduce a oponer una función gubernamental de impulsión, animación, selección de decisiones según un gran plan, a una función administrativa de ejecución. Para Vivien, autor francés clásico, el gobierno tiene una función de iniciativa, de apreciación, de dirección y de consejo, y provee a la administración de un impulso conforme a sus percepciones particulares: “El poder político está a la cabeza, la administración constituye el brazo”. La misma metáfora se encuentra en el tratadista Hauriou, para quien el Gobierno es el modelo y la Administración es el agente de transmisión y ejecución, así como en Wilson, quien opinaba que “la administración es la punta de lanza del Gobierno; la parte visible del Gobierno”.

Las tareas asignadas a la Administración son, desde esta perspectiva, diferentes por naturaleza de aquellas propias del Gobierno. Este último tiene como misión solucionar los asuntos excepcionales y velar por los intereses nacionales, mientras que aquélla tiene como misión llevar adelante los asuntos públicos de la sociedad.

Esta distinción conduce a ciertas consecuencias. La administración no tiene ningún poder fundamental de opción, por ejemplo. En la medida en que es un instrumento de realización de elecciones políticas, no tiene autonomía ideológica ni finalidades propias: actúa en el sentido del interés general, tal como es definido por los órganos políticos a los cuales se encuentra subordinada. De la misma manera, sus misiones no son jamás iniciales sino secundarias: consisten en ejecutar las tareas que le confía el poder político, proporcionar a éste los datos técnicos que esclarecerán la solución y tomar las medidas particulares de aplicación que requiera la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. La Administración lleva a cabo esencialmente una misión de recopilación de datos de operación, de ejecución y de adaptación de decisiones (concepción original de *políticas públicas*).

En cuanto a la definición de la Ciencia Administrativa en relación a la Ciencia Política debe decirse, en primer lugar, que la Administración Pública es concebida como una rama de las Ciencias Políticas en sentido amplio, en la medida en que el aparato administrativo concurre a la realización de los fines estatales y donde la Administración, considerada como actividad, es una de las funciones del Estado. Esto explica que, para Macarel, la Administración debía servir para formar hombres de Estado así como administradores (Guerrero, 1986: p. 162). Sin embargo, la Ciencia Administrativa permanece diferenciada de la Ciencia política en sentido estricto, de la misma manera que

el Derecho Administrativo no se mezcla con el Derecho Constitucional, puesto que aquella (la Administración Pública) no incluye necesariamente en su campo de investigación ni los aspectos políticos de la actividad estatal ni los fenómenos de poder que se desarrollen fuera del aparato institucional del Estado.

6.2. Doctrina marxista: teoría de la desaparición del Estado

Como se ha mencionado anteriormente, los estudiosos marxistas rechazan la tesis de la separación de poderes y afirman por el contrario la unidad del poder del Estado, de acuerdo con la fórmula leninista que señalaba: “Todo el poder a los soviets” (Lenin, 1975: p. 36). No obstante, podemos observar una distinción análoga a la de los autores occidentales entre los órganos de poder del Estado por una parte, y los órganos de la Administración estatal por otro. Así, los órganos del poder del Estado son los órganos representativos, integrados por delegados elegidos por sufragio directo y que expresan la voluntad popular; la actividad del poder del Estado es siempre e incondicionalmente la primera. Por otro lado, los órganos de la Administración estatal son los agentes ejecutivos de los del Estado, de los cuales derivan su poder y autoridad y, en consecuencia, ejercen su autoridad bajo la dirección de éstos y con límites a las competencias y atribuciones que les son conferidas. Al igual que en los países de democracia occidental liberal esta delimitación tiene un doble objetivo: primeramente, garantizar la supremacía de los órganos electos que representan la soberanía popular y, en segundo lugar, asegurar una división del trabajo satisfactoria y eficiente entre las diferentes áreas del Estado.

Cabe hacer notar que los autores socialistas no comulgan con la tesis de una Administración políticamente neutra y subrayan en cambio que su actividad en el contexto del sistema socialista debe ser enteramente orientada hacia la construcción del Comunismo. En la medida en que la actividad de la Administración es distinta de la del poder del Estado, la Administración Pública como disciplina conserva un campo propio en relación con el Derecho Constitucional.³ En este orden, el Derecho Constitucional se interesa únicamente en la actividad de la Administración en lo que se refiere a los órganos de poder del Estado, y de sus aspectos generales. La Administración Pública estudia, además del detalle de la actividad de la administración en sus relaciones con los órganos de poder del Estado, las actividades administrativas desprovistas de significación constitucional y los problemas planteados por el funcionamiento interno de los órganos administrativos, pero también trata de los problemas de dirección de la actividad administrativa de los órganos de poder del Estado, y el papel del Partido en este campo.

³ Dado que la Ciencia Política ha sido poco desarrollada en estos países, el problema de las relaciones entre ésta y la Administración Pública se plantea en los mismos términos que entre el Derecho Constitucional o Derecho Económico y la Administración Pública.

6.3. Perspectiva de una nueva visión: crítica del análisis clásico

A partir de la crítica del análisis clásico, que se fundamenta en la marcada distinción entre los campos de la política y de la Administración, y de la subordinación de la Administración al Gobierno, nos vemos obligados a examinar otros criterios que permitan comprender mejor la especificidad de la Administración en el seno del aparato estatal.

A esta corriente se le pueden formular dos tipos de objeciones: teóricas y prácticas. Desde el punto de vista teórico, y con referencia a la distinción entre Gobierno y Administración, puede considerarse que la separación no existe de manera tan clara como pudiera parecer, y la frontera que separa esos dos conceptos es frecuentemente indefinida, de acuerdo a dos argumentos básicos y complementarios:

- No existe dualidad orgánica, puesto que las competencias administrativas y gubernamentales son atribuidas a las mismas autoridades. Esto, al menos, en la cumbre de la jerarquía estatal; es decir, el presidente de la República y secretarios de Estado, quienes aseguran la acción gubernamental (instrumentan las políticas) y la dirección de la administración (gestión interna). Esto es aplicable tanto en sistemas parlamentarios como presidencialistas.
- Los actos del Ejecutivo no revisten una naturaleza jurídica si son tomados desde el marco de la función gubernamental o administrativa.

Por otra parte, en lo que se refiere a la distinción entre Política y Administración, y dado que ésta implica la neutralidad de la Administración, esta característica es cuestionable por alguna de las dos razones siguientes:

- O bien la Administración es efectivamente subordinada, y por lo tanto sirve a los intereses de grupos sociales ligados al poder, por lo cual sería inexacto hablar de una Administración Pública desinteresada,
- O bien no está subordinada, con lo cual se concluye que representa sus propios intereses políticos.

Por otro lado, desde el punto de vista práctico, hay que señalar que es imposible distinguir claramente entre las tareas políticas o gubernamentales y las tareas administrativas, dado que los criterios para diferenciarlos son sumamente imprecisos. En efecto, podríamos preguntarnos ¿dónde se detiene el motor de la potestad ejecutiva?, ¿dónde comienza el órgano de transmisión?, o más aún, ¿cuándo vela uno por los asuntos comunes y corrientes de la ciudadanía y cuándo se consideran los asuntos excepcionales propios del ámbito “político”? Incluso los autores socialistas admiten que es difícil distinguir en la práctica las materias que dependen del poder del Estado y aquellas que dependen de la Administración, puesto que comúnmente se ejerce la competencia concurrente de uno o del otro.

Asimismo, el proceso administrativo forma parte del proceso político: no existe decisión administrativa pura, como tampoco existe decisión política pura. Esto quiere decir que toda medida administrativa tiene necesariamente una incidencia política mientras que las grandes decisiones son puestas en operación por medio de procedimientos administrativos. Así, no se puede separar la búsqueda de los fines de la de los medios, puesto que existe una interacción entre los objetivos buscados y los medios que permitirán lograrlos.

Finalmente, la administración participa en el poder político, lo cual quiere decir que, frente a los hombres políticos, los administradores disponen de ciertas ventajas comparativas muy importantes, entre las que se pueden mencionar la estabilidad (al menos en los países donde existe el servicio de carrera, caso que es el de México), competencia, y recursos materiales, financieros y humanos. Por todo esto el administrador tiene posibilidad de ejercer una influencia al menos indirecta sobre la toma de decisiones y, por lo mismo, de participar privilegiadamente en la enunciación de opciones esenciales que se han venido a llamar recientemente *políticas públicas*. Adicionalmente, dos fenómenos contribuyen a reforzar todavía más el poder de la Administración:

- La expansión del “poder técnico” correlacionado con el desarrollo tecnológico y la complejidad creciente de los problemas públicos.
- El acceso continuo y cada vez mayor a los puestos políticos por parte de técnicos.

Por todas estas razones, la idea de una separación absoluta entre la Administración y la Política es un mito, no desprovisto por lo demás de implicaciones ideológicas, puesto que al separar la Política del sector administrativo se puede suponer que las decisiones pueden fundarse sobre simples consideraciones técnicas. Esta idea está precisamente en el centro de las consideraciones teóricas y prácticas del actual enfoque de políticas públicas.

¿Cuál sería entonces un criterio funcional válido para determinar tanto la especificidad de la Administración Pública en el seno del Estado como la especificidad de la Administración Pública en relación con la Ciencia Política?

Con respecto al primer aspecto, esta especificidad no debe descansar sobre un criterio que pretenda tener un valor absoluto, sino sobre un criterio funcional y susceptible de ofrecer una definición pertinente del objeto de estudio de nuestra disciplina. En esta forma, el concepto de Administración no sería necesariamente definido de la misma manera por los economistas, los juristas, los sociólogos o los administradores, quienes no tienen las mismas preocupaciones ni las mismas perspectivas sobre el mismo objeto de estudio.

En este sentido la distinción entre Política y Administración no constituye, como se ha señalado anteriormente, un criterio operativo en el sentido de que separando arbitrariamente el fenómeno administrativo en términos de decisión y ejecución, ello no permita comprenderlo en su integridad. Por lo tanto, es necesario considerar el

bloque ejecutivo en su conjunto, dado que constituye un todo indisociable, aunque no necesariamente homogéneo. Encontramos en éste, en primer lugar, personas elegidas o designadas que disponen de ciertas garantías de permanencia y de estabilidad. En segundo lugar, encontramos también personas ubicadas en diferentes posiciones en relación con la opinión pública: unos quizás al abrigo del anonimato administrativo, otros en cambio expuestos a la vista de la sociedad como responsables. Ello explica las preocupaciones a veces diferentes de funcionarios y de hombres políticos. En tercer lugar encontramos categorías sociológicas diferenciadas; es decir, que frente a los hombres políticos, los funcionarios forman regularmente un ambiente particular con sus perspectivas propias más o menos replegadas sobre sí mismas, de acuerdo con las características que señala el fenómeno burocrático.

De la misma manera, la especificidad de la actividad de la Administración Pública no proviene de su contenido (en cuanto a que sería esencialmente apolítica), sino de otras características perfectamente distinguibles que son:

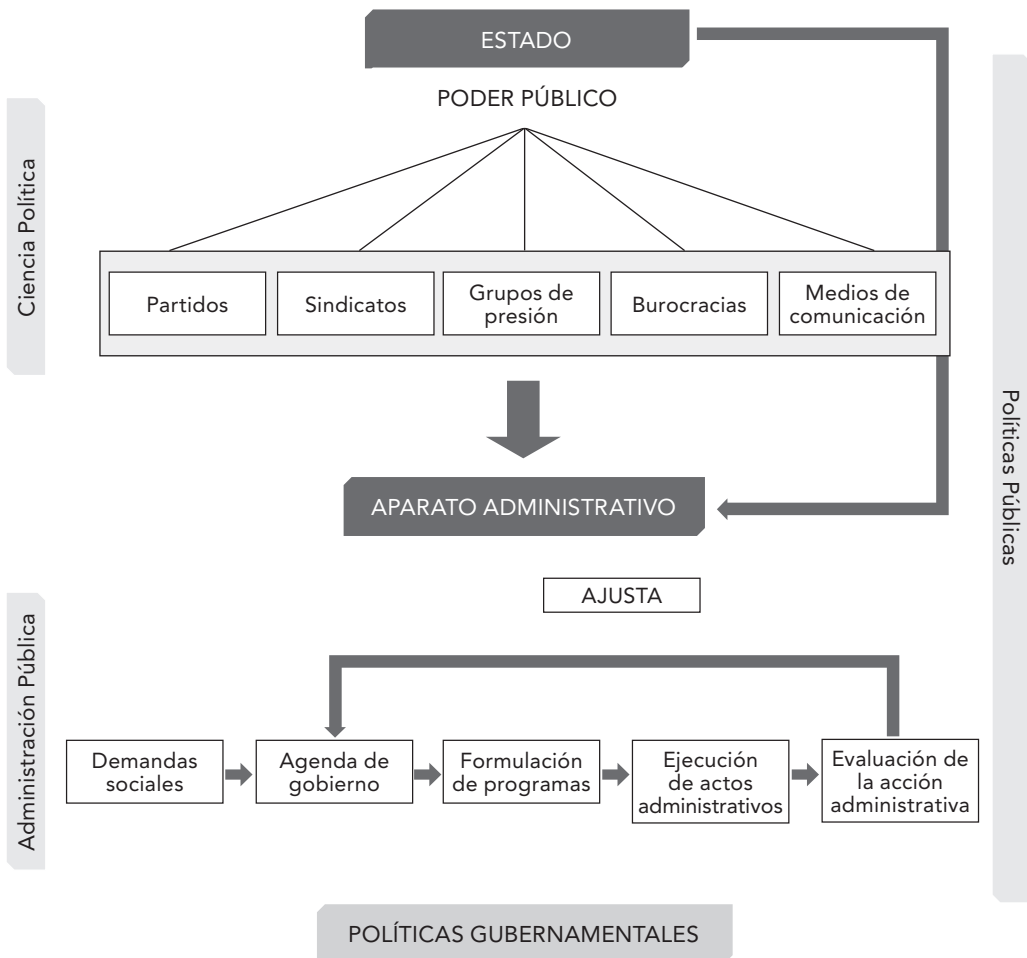
- La continuidad, que se opone al carácter periódico de las sesiones legislativas y que con ello encarna la continuidad de la acción del Estado.
- El seguimiento de la ejecución y las decisiones, gracias a los recursos humanos y materiales de los cuales carecen los órganos legislativos.
- La posibilidad de tomar decisiones institucionales (autonomía de gestión) y, en consecuencia, de adaptar los textos de alcance general, legislativos o reglamentarios, a la variedad de situaciones concretas en función de circunstancias de hecho.

En lo que se refiere a la diferenciación con respecto a la Ciencia Política conviene también que ésta quede clara, ya que la imposibilidad de trazar una frontera definida entre Administración y Política debería llevar a priori a la confusión entre los campos de la Administración Pública y la Ciencia Política. No obstante, un razonamiento en términos de sistema (Carrillo, 1973; Pardo, 1991) nos permite hacer aparecer la especificidad de la primera.

En efecto, el sistema administrativo debe ser concebido con un subsistema del sistema político o del sistema estatal. Este último engloba no solamente las instituciones estatales sino también el conjunto de fuerzas que aparecen como externas al aparato estatal pero revisten una importancia fundamental en el proceso político, como partidos, grupos de presión y otras instituciones sociales. Dentro del sistema político, el subsistema administrativo conserva, sin embargo, su especificidad, ya que constituye un todo relativamente coherente, separado a su vez de otros subsistemas pero en constante comunicación con ellos. Es entonces por la diferencia de puntos de vista que la Ciencia Política y la Ciencia Administrativa se distingue una de la otra:

- La Ciencia Política se preocupa prioritariamente por el conjunto del sistema político y no se interesa en el subsistema administrativo, sino en tanto que éste constituye un elemento entre otros componentes del sistema político.

- La Administración Pública, por el contrario, toma como puntos de apoyo el subsistema administrativo que estudia en sus elementos internos y en las relaciones que establece con el sistema político y, más ampliamente, con el sistema social. El análisis de los procesos políticos que se desarrollan en la sociedad en su conjunto forma entonces parte integrante de la Administración Pública, a partir del momento en que éstos tienen incidencia en el sistema administrativo (figura 3).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3 Objetos de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública.

7. Administración Pública en el contexto del Estado

Partiendo del supuesto arriba señalado de que la Administración Pública forma parte del sistema estatal; es decir, es un componente fundamental de su organización, es necesario detenerse en esta categoría: el Estado y su función directiva; es decir, el Gobierno. En palabras de Bonnin, la Administración Pública le da contenido al Estado en la medida en que, a través de aquella, éste da cumplimiento a sus fines de bienestar, desarrollo y estabilidad social (figura 4). Por tanto, es conveniente profundizar primeramente en algunos conceptos referidos al Estado, el Gobierno y sus formas de organización administrativa.

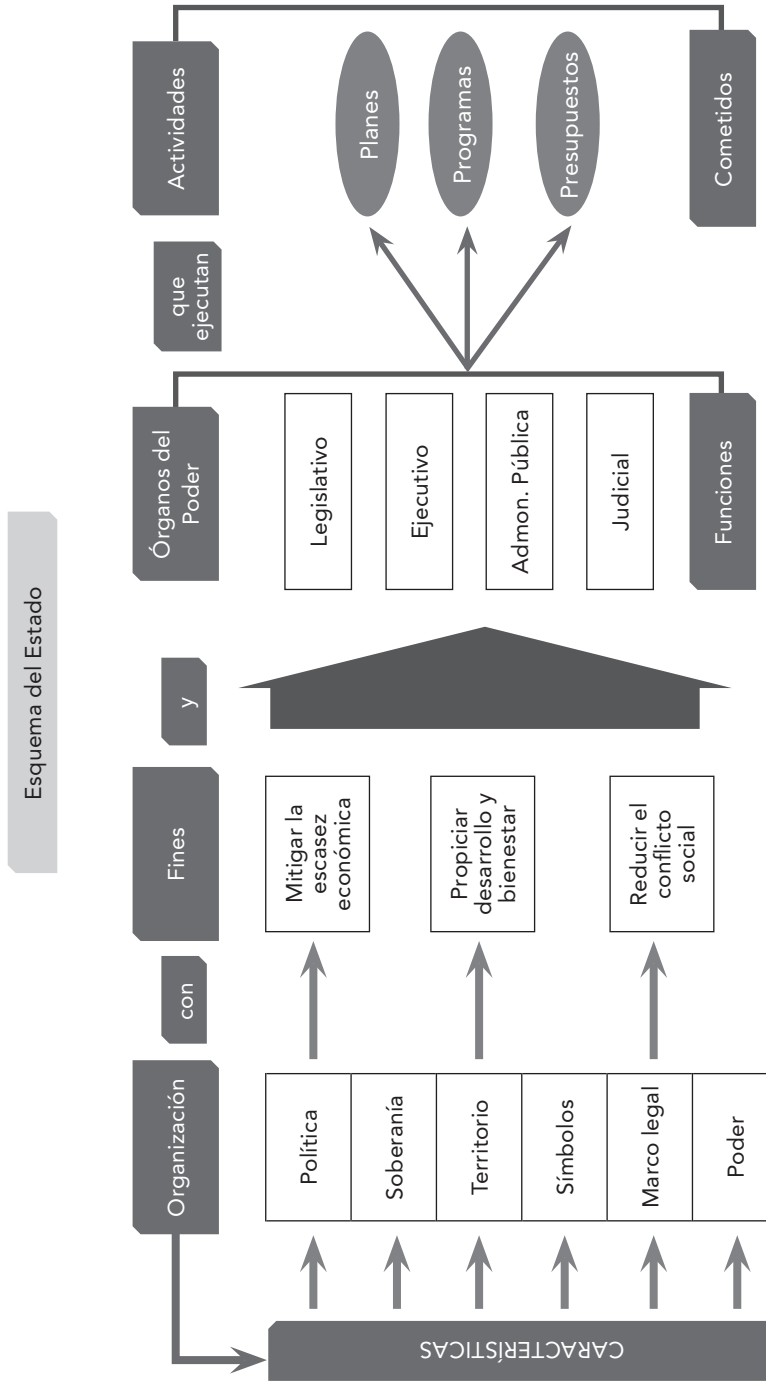
La definición técnica de *Estado* es bastante explícita en cuanto al papel de la Administración Pública dentro del aparato estatal. Acosta Romero (1988: p. 70), en su texto sobre Derecho Administrativo, define al Estado como “una organización política soberana, de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas”.

De acuerdo a diversos autores, el Estado realiza las funciones que le son propias a través de órganos gubernamentales identificados con alguno de los tres poderes o ramas que señala la teoría política clásica, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política, y en el Estado moderno se han separado para su ejercicio en la búsqueda de un equilibrio que evite la corrupción del poder concentrado en un solo órgano y/o persona. En este sentido, las funciones del Estado constituyen categorías generales, abstractas y universales, válidas para cualquier sociedad política, país o época. En el marco de las funciones, algunos autores distinguen las formales y las reales, identificando a estas últimas como las que otorgan sustancia y contenido a la administración pública.

Los cometidos, en cambio, constituyen categorías concretas y particulares que pueden variar según el avance técnico y cultural de cada país y de cada circunstancia histórica, por lo cual se encuentran en constante mutación de acuerdo con las demandas y necesidades planteadas por la población. Básicamente, los cometidos se pueden clasificar en cuatro categorías: esenciales, de servicio público, sociales y privados. En cada caso la población beneficiada se ve en diferente posición con respecto a cada una de estas categorías.

7.1. Formas de Estado y formas de Gobierno

En lo que se refiere a las relaciones dentro del seno del Estado existen dos conceptos de particular relevancia en el estudio de la Administración Pública: las formas de Estado y las formas de Gobierno. Por una parte, haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado (territorio, población y gobierno) se puede arribar a la clasificación de las formas de Estado, y por la otra, haciendo refe-



Fuente: Elaboración propia con fundamento en Acosta Romero, p. 70.

Figura 4. Organización y fines del Estado.

rencia a la forma en que se establecen y relacionan entre sí los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se determinan las formas de Gobierno (Acosta, 1988: p. 74). Así, las formas de Estado más comunes en nuestros días son las de Monarquía y República, mientras que las formas de gobierno típicas son la parlamentaria y la presidencialista (Sartori, 1994).

En lo que se refiere específicamente a las formas de organización política y administrativa de los Estados, estas son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas concretadas a través de actos administrativos. Constituyen los medios a través de los cuales se alcanzan propósitos como la atención técnica de un servicio, los problemas internos de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o, en última instancia, la adecuada participación popular en los asuntos públicos. Esto nos lleva a considerar diferentes formas de organización administrativa.

7.2. Las formas de organización administrativa

Desde el enfoque gubernamental, las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto específico de la actividad del Estado, es decir, a la actividad de los órganos del poder Ejecutivo. Por lo general, se pueden apreciar tres distintas formas de organización administrativa:

- Centralización Administrativa.
- Desconcentración Administrativa.
- Descentralización Administrativa.

Las formas de organización política, en cambio, se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo; es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca todos los órganos superiores en los cuales se deposita el poder. Veamos cada uno de ellos.

7.2.1. Centralización Administrativa

Este sistema de organización es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos a un poder central, en aspectos que van desde el nombramiento de un representante o el ejercicio de las funciones asignadas, hasta la tutela jurídica, con el propósito de satisfacer las necesidades públicas y cumplir con los cometidos del Estado (sistema de gobierno francés).

En este sentido, centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, lo que en un sistema federal se otorga exclusivamente a las altas jerarquías del poder Ejecutivo federal, en particular, al presidente de la República, que como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios (como las Secretarías), sin que éstos tengan

competencia o iniciativa propia para decidir, pero que por otra parte resultan necesarios para coordinar y ejecutar las decisiones administrativas.

La organización administrativa centralizada en el caso de México está compuesta por las siguientes unidades administrativas:

1. El presidente de la República.
2. Los secretarios de Estado.
3. El procurador General de la República.

Las principales características que distinguen a una organización administrativa centralizada son las siguientes:

- Carencia de personalidad jurídica propia; representa al titular del poder Ejecutivo.
- Dependencia jerárquica y administrativa del titular del poder Ejecutivo.
- El titular del órgano es nombrado o removido libremente por el presidente de la República.⁴
- Actúa exclusivamente según facultades delegadas por el presidente de la República.
- Carece de patrimonio propio, y sus recursos provienen exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros.

7.2.2. Desconcentración Administrativa

Esta forma de organización administrativa consiste en la delegación a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o un poder de trámite y decisión sobre asuntos administrativos a cargo de los propios órganos superiores.

Las principales características de los órganos desconcentrados son las siguientes:

- Ocasionalmente poseen personalidad jurídica propia, originada en una ley o un reglamento.
- Dependen siempre de la Presidencia de la República, de una Secretaría de Estado o de un Departamento de Estado.
- Su competencia se deriva de las facultades de la Administración central.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden manejar presupuesto propio.
- Las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano superior del cual dependen.

⁴ Si bien algunos altos funcionarios requieren la aprobación del Congreso de la Unión, como el de Procurador General de la República, Secretario de Relaciones Exteriores, altos funcionarios de la SHCP, entre otros.

- Poseen cierta autonomía técnica.
- No se trata de órganos superiores, pues siempre están subordinados a otro.
- Su nomenclatura es muy variada.

De acuerdo a esta doctrina la desconcentración presenta varias modalidades, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- Desconcentración funcional: es una forma de organización administrativa en la cual se delegan al órgano desconcentrado, mediante una ley o reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución, si bien limitadas, que le permiten actuar con rapidez, eficacia y flexibilidad. Asimismo, le permiten cierta autonomía en el manejo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo jerárquico con el órgano superior.
- Desconcentración vertical: es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia (sucursales), pero con limitaciones en cuanto a la toma de decisiones.
- Desconcentración regional: es una variante de la desconcentración vertical, pero en la cual además de existir delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se reparten geográficamente, dentro del territorio nacional.
- Desconcentración horizontal: consiste en crear oficinas de igual rango entre sí que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Ventajas de la desconcentración administrativa:

- La acción administrativa es rápida y flexible, ahorra recursos a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no tienen que resolver todos y cada uno de los asuntos bajo su autoridad.
- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo desconcentrado puede, hasta cierto grado, resolver sus asuntos sin necesidad de recurrir a instancias superiores.
- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

7.2.3. Descentralización Administrativa

Como forma de la Administración Pública Indirecta, éste es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público, no territoriales, para administrar los asuntos de su estricta competencia y cumplir fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación política ni de la unidad financiera del mismo. Constituyen las principales formas de intervención estatal en la forma de componentes de la Administración Pública Paraestatal.

Principales formas de descentralización administrativa:

- Descentralización administrativa territorial o regional: se basa en la división territorial como delimitación específica de los servicios que le corresponden.

- Descentralización administrativa por servicio funcional o institucional: consiste en la separación del poder central hecha con base en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, ya sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La figura de la descentralización administrativa o Administración Pública Paraestatal cuenta con las siguientes instituciones:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal.
- Instituciones nacionales de crédito.
- Fideicomisos públicos.
- Empresas Productivas del Estado

Las características más comunes de las entidades de la Administración Pública Paraestatal son las siguientes:

- Son creadas invariablemente por un acto legislativo o decreto presidencial.
- Poseen régimen jurídico propio (*ley orgánica*).
- Poseen personalidad jurídica propia.
- Poseen patrimonio propio.
- Poseen una estructura administrativa propia.
- Cuentan con denominación específica o nombre propio.
- Poseen sede y ámbito territorial.

Los organismos descentralizados políticamente por región, o territoriales, comparten el poder del Estado y tienen carácter de autoridad. En México este caso está ejemplificado por los municipios. Los organismos descentralizados según un servicio realizan fines estatales específicos, pero no tienen carácter de autoridad.

La diferencia más notable entre ambos tipos de descentralización es que la descentralización administrativa se realiza exclusivamente en el ámbito del poder Ejecutivo, mientras que la política implica un régimen especial de los poderes estatales y locales frente a los poderes federales.

En la descentralización política los administrados pueden participar en la elección de los órganos de gobierno local mediante el voto popular, mientras que en la descentralización administrativa la organización depende del poder Ejecutivo y forma parte de la administración pública.

Características de los órganos desconcentrados:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Mantienen línea jerárquica con algún órgano centralizado.
- Poseen cierta libertad para su actuación técnica.

- Deben ser sujetos de Derecho público, el cual los crea, modifica o extingue.
- Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- No poseen personalidad jurídica propia.

Cuadro 1 Comparación entre descentralización administrativa y desconcentración administrativa

Descentralización	Desconcentración
Orden que depende indirectamente del Ejecutivo Federal.	Órgano inferior subordinado a la presidencia, una Secretaría o departamento de Estado.
Posee personalidad jurídica.	Puede poseer o no personalidad jurídica.
Siempre posee patrimonio propio.	Puede poseer o no patrimonio propio.
Posee facultades autónomas.	Posee facultades limitadas.

7.3. Otros órganos administrativos intermedios

Para el funcionamiento y toma de decisiones colegiadas por parte del Ejecutivo Federal, la ley faculta al presidente de la República a incluir a miembros de su gabinete en comisiones u otras formas de deliberación.

1. Comisiones intersecretariales. Para la atención de algún asunto que es de la competencia de dos o más secretarías, podrán crearse comisiones intersecretariales. Éstas:
 - Son creadas mediante ley por el Congreso de la Unión o por decreto presidencial.
 - Tendrán carácter permanente o transitorio, dependiendo de la naturaleza del objeto.
 - Generalmente asumirán tareas consultivas o de asesoría, y excepcionalmente de carácter ejecutivo.
2. Consejo de ministros. Es una institución de derecho parlamentario en la que los titulares de los órganos centralizados toman decisiones colegiadamente.
3. Acuerdo colectivo. El acuerdo colectivo como órgano especial o intermedio no existe, ya que el presidente de la República, en su carácter de superior jerárquico de los secretarios de Estado, procuradores y jefes de departamento administrativos, está facultado para convocarlos a reuniones por separado o en grupos. Estas reuniones y las decisiones que en ellas se tomen carecen de identidad jurídica como actos colectivos, ya que el depositario del poder Ejecutivo es solamente el presidente.
4. Gabinetes. El Gabinete es una figura del derecho, propia de aquellos países que poseen régimen parlamentario; consiste en la reunión de los ministros, bajo la presidencia del primer ministro, con el fin de tomar decisiones colegiadas.

8. Coordinación y agrupamiento de entidades del sector paraestatal

La coordinación y agrupamiento de las entidades del sector paraestatal, llamada en México *sectorización*, es una forma de tutela administrativa; es decir, un sistema de control que la Administración Pública centralizada ejerce sobre los órganos paraestatales.

La sectorización no es una forma de organización administrativa, sino, como ya se dijo, un sistema de control que ejercen unos organismos públicos sobre otros, a saber, las dependencias centralizadas sobre las entidades de la Administración Paraestatal.

9. Reflexiones finales

En las páginas precedentes, después de una pormenorizada argumentación sobre las diferentes posturas liberales y heterodoxas que critican y defienden el carácter autónomo y científico de la Administración Pública, queda establecida la caracterización específica de ésta como disciplina autónoma con objeto de estudio propio. Su inclusión dentro del marco de las ciencias sociales no puede objetarse, ni tampoco la especificidad de su objeto de estudio, a pesar de las diferentes materias temáticas que lo pueden integrar. Como órgano del Estado que constituye formalmente uno de los poderes del mismo, el Ejecutivo, queda clara su estrecha relación con otras disciplinas sociales que contribuyen sin lugar a dudas a comprender el fenómeno administrativo tal y como lo define el padre de la Administración, Charles-Jean Bonnin. Sin embargo, también es importante señalar que, para explicar mejor esta relación, es necesario analizar las principales perspectivas, enfoques y disciplinas que analizan el objeto de estudio de la Administración Pública.

Bibliografía

- Amaro Guzmán, R.** (1994). *Introducción a la administración pública*. México DF: McGraw-Hill.
- Carrillo Castro, A.** (1973). *La Reforma Administrativa en México*. México: INAP.
- Castelazo, J.** (1977). *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública* (1a ed.). México DF: Colegio de Licenciados en CP y AP.
- Cortiñas-Pelaez, L.** (1986). Estudio Preliminar. En O. Guerrero Orozco, *Teoría de la Administración Pública*. México DF: Harla.
- Drucker, P.** (1989). *Managing the non profit Organization*. New York: Harper Editors.
- Drucker, P.** (1990). *New Realities*. New York: Harper Editors.

- Gournay, B.** (1967). *Administration Publique*. París: PUF.
- Guerrero Orozco, O.** (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México DF: FCE.
- Guerrero Orozco, O.** (1986). *Teoría de la Administración Pública*. México: Harla.
- Lenin, V. I.** (1975). *El Estado y la Revolución*. México DF: Progreso.
- Majone, G.** (1992). La política y el análisis de políticas. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de políticas*. México: Porrúa.
- Muñoz Amato, P.** (1973). *Introducción al estudio de la administración pública*. México DF: FCE.
- Ospina Bozzi, S.** (1993). *Política Pública y desarrollo social: Hacia la profesionalización de la gestión pública*. II (1 enero-junio).
- Pardo, M. d.** (1991). *Modernización Administrativa*. México: INAP-Colmex.
- Sartori, G.** (1994). *Ingeniería Constitucional*. México: Siglo XXI.
- Simon, H. d.** (1988). *Liberalismo e industrialismo*. México DF: PRI, Materiales de cultura y Divulgación.
- Simon, H., Thompson, V., & Smithburg, D.** (1991). *Public Administration*. New York, USA: Transaction Publishers.
- Uvalle Berrones, R.** (2007). *Perspectiva de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.
- Weber, M.** (1966). *Economía y sociedad*. México DF: FCE.

Administración Pública y las Ciencias Sociales

Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Resumen. El presente capítulo tiene el propósito de describir la relación entre la Administración Pública y otras ciencias sociales, como la Historia, Sociología, Derecho Administrativo, Psicología y Lingüística. Asimismo, se tratará la diferencia entre el análisis del aparato administrativo del Estado y el comportamiento de sus agentes en la práctica. De esta forma se podrán apreciar las aportaciones de las ciencias sociales a la Administración Pública y se estará en posibilidad de analizar los aspectos fundamentales de la práctica administrativa a través de diversos enfoques.

Palabras clave: Administración Pública, debates administrativos, ciencias sociales.

Key words: Public administration, social sciences, administrative debates

SUMARIO

1. Introducción
2. Administración Pública y las Ciencias Sociales
 - 2.1. Estudio formal de la Administración Pública: el Derecho Administrativo
 - 2.2. Estudio de la evolución: la historia de la administración
 - 2.3. Estudio de los recursos: contribuciones de la economía a la administración
 - 2.4. Estudio de los fines de la Administración: contribuciones de la Política y la Filosofía Política

3. Análisis de la práctica administrativa
 - 3.1. Estudio de los factores individuales: la Psicología Administrativa
 - 3.2. Estudio de los grupos en la Administración Pública: la Sociología Administrativa
 - 3.3. Estudio del lenguaje en la Administración
4. Reflexiones finales

1. Introducción

El auge del interés por los estudios en Administración Pública se ha manifestado en diversos campos, es por ello que la Administración se encuentra en el cruce de disciplinas con ámbitos de estudio diferentes. Si se pretende, en consecuencia, poner fin a la percepción de la Administración Pública como encrucijada entre diversas disciplinas y conferirle una auténtica autonomía teórica, es necesario partir de un enfoque que le sea propio, tal como era concebido originalmente por los cameralistas alemanes en el siglo XVIII (Schiera, 1988).

Esquemáticamente, las diferentes disciplinas sociales auxiliares de la Administración Pública pueden distinguirse en relación con su ámbito específico de estudio, pudiendo clasificarse en aquellas que se enfocan en el análisis del aparato administrativo y sus productos, y las que se enfocan fundamentalmente en el análisis del comportamiento y de la práctica de los administradores.

En realidad, la relación de la Administración Pública, entendida como el estudio de la gestión en las organizaciones públicas, con otras disciplinas sociales se explica en gran medida por la discusión que desde las diversas disciplinas suscita el problema de gestión propiamente dicho. En efecto, Gortner *et al.* (1994: p. 79) advierten que existe una serie de debates de fondo que cuestionan la teoría de la gestión de las organizaciones públicas. Al respecto, identifican cuatro grandes aspectos que guían a las investigaciones sobre la gestión de organizaciones públicas. En primer lugar el papel de la ley y la autoridad legal; en este sentido, mencionan los autores que, derivada del origen legal de las organizaciones públicas y del imperativo legal que les obliga a dar cumplimiento a las normas jurídicas, la cuestión de la adecuada interpretación y aplicación de la ley constituye un tema muy importante de análisis y debate. En segundo lugar, en razón del origen de los recursos que utilizan las organizaciones públicas; es decir, las contribuciones y los recursos públicos, por lo tanto un asunto central que desean conocer los ciudadanos consiste en la racional y eficiente utilización de estos recursos. En tercer lugar intervienen los aspectos específicamente humanos de la gestión: los servidores públicos son seres humanos con sentimientos, emociones, valores, motivaciones, experiencias, etc., por lo tanto los directivos públicos deben comprender los fenómenos psicológicos y sociales dentro de las organi-

zaciones públicas, tanto desde el punto de vista individual como grupal, lo cual incluye los procesos comunicativos y en consecuencia el lenguaje. Por último toda la acción administrativa se sitúa en un contexto político, por lo tanto es necesario tomar plena conciencia de que todas las decisiones y todas las acciones de los principales actores de las organizaciones públicas se ven afectadas por el juego de las fuerzas de los grupos y de los individuos participantes en ellas. Cabe destacar que los cuestionamientos correspondientes al segundo y tercer grupo conciernen a todo tipo de organizaciones, no solamente a las públicas. El primero y el cuarto en cambio se refieren a situaciones relativas específicamente a las administraciones públicas.

Como se infiere de este conjunto de cuestiones que interesan a los estudiosos de la Administración Pública, podemos identificar de antemano la influencia de la ciencia jurídica, la ciencia económica, la Ciencia Política, la Sociología y la Psicología, la Lingüística y, permeando a todas ellas, a la ciencia de la Historia.

2. Administración Pública y las Ciencias Sociales

Si bien en tanto ciencia social la Administración Pública tiene una necesaria vinculación con otras disciplinas, es conveniente destacar que hay algunas de éstas que ejercen una influencia mayor que otras. En efecto, es innegable la relación con la Sociología, la Psicología, la Comunicación, por ejemplo. Sin embargo, de acuerdo a la evolución reciente en el estudio de la Administración Pública podemos identificar aquéllas con las cuales mantiene una relación particularmente estrecha, en razón de que se centra en el análisis del aparato administrativo y sus elementos. Bajo esta perspectiva, la Administración es considerada como un conjunto indiferenciado, al menos susceptible de ser analizado de manera global. Al respecto, cuatro disciplinas merecen una mención particular como auxiliares en el estudio de la administración: el Derecho, la Historia, la Economía y la Filosofía Política.

2.1. Estudio formal de la Administración Pública: el Derecho Administrativo

El Derecho Administrativo ha representado durante largo tiempo la esencia de las investigaciones consagradas a la Administración, a tal punto que la Administración Pública naciente en el siglo XIX ha tenido una tendencia a definirse en relación a éste. Tal es el caso observado prácticamente en todos los países de Europa occidental con excepción de Inglaterra, así como en Latinoamérica y particularmente en México.¹

El Derecho Administrativo tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas aplicables a la Administración Pública. En este contexto cubre al menos tres campos de estudio:

¹ Los principales autores mexicanos del siglo XIX se ocuparon de la perspectiva jurídica.

- Las estructuras administrativas, incluyendo la asignación de atribuciones y competencias a los diferentes órganos de la Administración y ámbitos del poder estatal.
- Los medios de acción de que dispone la Administración, consistentes en los instrumentos de gestión de servicios públicos, realización de actos administrativos, contratos públicos, lo cual incluye el estudio de las normas procedimentales y las prerrogativas específicas atribuidas a la Administración Pública.
- El control de la acción administrativa, fundamentalmente jurisdiccional, que pretende garantizar la regularidad de la acción de ésta tanto sobre el ámbito interno como sobre el ámbito de la protección de los ciudadanos contra las arbitrariedades que ésta pudiera cometer (tribunales de lo contencioso administrativo).

La característica esencial del Derecho Administrativo consiste en ser una disciplina normativa menos interesada en el funcionamiento real de la Administración que el de las normas a que lo rigen. En primer lugar el discurso jurídico se expresa entonces en términos de Derecho, de obligaciones y sanciones. Pretende conocer de las reglas escritas, las costumbres y la jurisprudencia, de interpretarlas, de desprender su sentido, pero también de dilucidar las nociones o conceptos que permiten elaborar un sistema en el cual la coherencia importa más que la representación fiel proporcionada por el Derecho acerca de la realidad administrativa. Sin embargo, esta situación tiende a evolucionar en la medida en que los juristas toman cada vez mayor conciencia de las limitaciones que ofrece esta disciplina para la profundización del conocimiento del fenómeno administrativo. En segundo lugar, el análisis jurídico está necesariamente imbuido por apreciaciones de orden más general, filosóficas y políticas, que se transparentan más o menos netamente según los distintos autores. De ahí proviene precisamente una cierta confusión de géneros, consideraciones jurídicas y juicios de valor que se entremezclan en los estudios de interpretación de las normas jurídicas. Por ello, el enfoque jurídico por sí solo no es suficiente para explicar el fenómeno administrativo.

2.2. Estudio de la evolución: la historia de la administración

Si partimos de la base de que la Historia se define como el estudio de los estados que ha asumido sucesivamente durante el pasado un objeto de estudio dado, la Historia de la Administración, al hacer énfasis en la evolución que ésta ha experimentado, nos conduce a considerar a la Administración no como una institución fija e inamovible, sino como el fruto de una sedimentación progresiva. La Historia no tiene como único objetivo el conocimiento del pasado: ésta contribuye también a una mejor comprensión del presente en la medida en que nos ayuda a percibir, más allá de las mutaciones, las constantes y las continuidades.

En este contexto, la Historia Administrativa es entonces una Historia especializada, en el seno de la cual la historia del Derecho Administrativo y de las instituciones administrativas tiene un lugar muy importante. En contrapartida, la historia de la función pública (en cuanto las relaciones laborales entre las administraciones y su personal) y más generalmente del ambiente administrativo, la de las funciones y demás actividades administrativas han sido menos desarrolladas. Asimismo, la historia de los sistemas administrativos, concebida como la resultante de esos diferentes elementos y componentes, está todavía en proceso de gestación. En la medida en que la Historia que trata de los hechos sociales se ve obligada a utilizar los puntos de vista de otras disciplinas, el retraso relativo que presenta la historia de la administración en algunas de sus ramas no hace más que reflejar cierto subdesarrollo de los estudios no jurídicos que tratan sobre la administración.

2.3. Estudio de los recursos: contribuciones de la economía a la administración

En el mismo grado en que las tareas y responsabilidades del Estado se han venido multiplicando y que el aparato administrativo de éste se ha visto en la necesidad de extenderse, fenómeno visible durante el desarrollo del Estado, la Administración tiende a convertirse en un agente económico, lo suficientemente importante como para justificar un estudio particular de éste desde dicho enfoque, según el cual se pueden examinar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Los gastos administrativos del presupuesto del Estado, y más generalmente la parte del ingreso nacional que éstos absorben, lo cual incide a nivel macroeconómico en el efecto del gasto público y de la política económica en la economía nacional.
- El problema de los empleados del sector público incluyendo su evolución, su distribución por categorías y por sectores de actividad, la previsión de necesidades, la seguridad social, y su formación y capacitación, entre otras cosas.
- La política de empleo, en la medida en que el reclutamiento en la Administración depende fuertemente de la situación del mercado y la administración en ciertos periodos, en particular en los modelos intervencionistas, ha jugado un papel compensador primordialmente en el marco laboral en caso de desempleo o de sobrecalentamiento de la economía. Por otra parte, la política de empleo puede favorecer los equilibrios regionales gracias a la aplicación de un reclutamiento geográficamente diversificado y una distribución de empleos sobre el conjunto del territorio, contribuyendo con ello al desarrollo regional.
- La política de remuneraciones, que se traduce en la determinación de las remuneraciones a los trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas y que puede

ser influenciada por la competencia eventual con el sector privado, aunque lo más factible es que dependa de las políticas sociales y económicas generales.

2.4. Estudio de los fines de la Administración: contribuciones de la Política y la Filosofía Política

La Política en su más pura acepción es considerada como la actividad desarrollada por los hombres en la búsqueda del bien común. Bajo esta premisa el fin de esta actividad, y en consecuencia de la disciplina científica encargada de estudiar este fenómeno, tiene una importancia fundamental en el estudio de la Administración. Si bien la Política determina los rumbos y la dirección social, la Administración se convierte en un instrumento a través del cual se materializa esa voluntad. De ahí que, en forma general, la interrelación entre estas dos disciplinas pueda considerarse de la mayor importancia dentro del estudio de la Administración. De hecho, gran cantidad de autores le dan una importancia primordial como ciencia social (Caste-lazo, 1977: p. 42).

Desde la perspectiva de la Filosofía, la relación con la Ciencia Administrativa es observable en la medida en que ambas tienen como último fin el conocimiento. Así como “la historia de la filosofía es la historia de la conciencia del hombre”, es decir, así como la Filosofía es la ciencia del saber, la ciencia de la verdad, la Administración Pública y su Historia pretenden arrojar luz sobre los hechos y las instituciones administrativas de los diferentes gobiernos; se afana por la búsqueda de la verdad en forma desinteresada y objetiva. Además, el acento de la Filosofía es puesto en el conocimiento moral y político que constituye la sustancia primordial de la acción administrativa del Estado, el objeto de la Administración Pública.

Por último, podemos afirmar que ambas disciplinas tienen como misión mejorar las condiciones materiales y espirituales para “la conservación de la salud del hombre y la salud de todas las artes”, y se consagran a la consecución de la felicidad y el bienestar.

3. Análisis de la práctica administrativa

Otra forma de estudiar la Administración sería analizarla a través de la práctica que realizan los agentes que en ella se desempeñan. Si la Administración, vista desde el exterior, constituye un conjunto susceptible de ser estudiado como tal, vista desde el interior aparece como un cuerpo conglomerado, una colección de individuos y de grupos, permitiendo este hecho la posibilidad de realizar, a partir de su diferenciación, diversos análisis psicológicos y sociológicos. Llevando al extremo esta perspectiva, los lingüistas encuentran en el lenguaje generado por la Administración un nuevo objeto de estudio. Este enfoque ha sido particularmente desarrollado por los estudiosos franceses de la Administración Pública.

3.1. Estudio de los factores individuales: la Psicología Administrativa

La Psicología Social estudia al individuo dentro de su medio social, es decir, influenciado por su pertenencia a una sociedad o a un grupo. En este sentido, trata de estudiar la influencia del medio sobre los comportamientos individuales, procurando determinar la configuración de los roles dentro de un grupo, los fenómenos de conformismo o de desviación de esta tendencia natural. La Psicología Social es también una ciencia aplicada utilizada para investigar los factores humanos capaces de modificar la productividad en la empresa u organización, como la cohesión del grupo, las formas de ejercer el mando en la organización y la moral de los servidores públicos, por mencionar algunas. Pero este tipo de investigaciones se enfrenta a una objeción de principio, en la medida en que es grande el riesgo de ver sistemáticamente privilegiado cierto conformismo estructural y de subestimar la importancia relacional de los conflictos entre grupos con intereses incompatibles entre sí.

De la Psicología propiamente dicha, la Psicología Social extrae herramientas (entrevistas, cuestionarios, pruebas) y conceptos como el relativo a la motivación. La técnica psicoanalítica puede también proporcionar principios de explicación, al insistir sobre el papel del inconsciente en el proceso de formación de la personalidad o de la decisión.

Aplicada a la Administración, la Psicología Social permite analizar las aptitudes y los comportamientos de los administradores públicos en cierto número de campos, como la manera de visualizar la carrera, la satisfacción laboral, la preocupación sobre el anonimato o impersonalidad del funcionario, la influencia de la tradición, la imagen que los funcionarios forman de sí mismos y la que la sociedad se forma de ellos, entre otros.

Así pues, como se desprende de lo anterior, el análisis psicológico es sumamente útil para comprender los fenómenos propios de la Administración Pública tales como, según Max Weber o Merton (Stufflebeam, 1986), el comportamiento burocrático.

3.2. Estudio de los grupos en la Administración Pública: la Sociología Administrativa

Otra forma de visualizar el fenómeno administrativo en su perspectiva dinámica es precisamente a través de la Sociología, más específicamente de la Sociología Administrativa. La Sociología se distingue de la Psicología en que se propone estudiar los grupos sociales y no los individuos. En este contexto, sin embargo, en razón de que esta disciplina trata en el campo de sus investigaciones no solamente sociedades globales (o *Macrosociología*) sino también grupos más acotados (*Microsociología*), la distancia que separa a ambas disciplinas tiende a disminuir sensiblemente. En efecto,

la Sociología se plantea como objetivo analizar comportamientos colectivos y conductas en términos de normas, estatus y funciones, así como las representaciones colectivas estrechamente vinculadas a éstas.

Como es natural, dada su amplitud de visión, su campo de estudio se ha diversificado en ramas como Sociología del Trabajo, de la Religión, del Deporte, de la Educación, Urbana y de la Administración, llegando a emparentarse con la Teoría de la Organización o Sociología de las Organizaciones.

En un nivel digamos básico, los sociólogos pueden obtener información estadística sobre el medio social que constituye la Administración, relativos por ejemplo a la edad, formación, estado físico u origen social de los funcionarios, pero estos datos por sí mismos no constituyen más que material en bruto, que sin un tratamiento específico y su consecuente interpretación, no revelan mucho sobre la conformación social de la estructura administrativa. En un nivel teórico más elevado la Sociología permite examinar los problemas de la autoridad: el mando, las consecuencias de la división del trabajo, la forma en que se realizan las comunicaciones dentro de una organización entre diferentes subgrupos, y la forma en que se establecen las rivalidades y solidaridades entre los grupos dentro de la organización. Finalmente la Sociología, en razón de que se constituye como una ciencia social sintética que estudia la realidad social en su totalidad, se plantea también el problema de las relaciones entre la administración y los administradores; es decir, entre la estructura y las personas parte de ella, y, más generalmente, el problema de la Administración en el sistema social en su conjunto. Pero, a este nivel, el enfoque sociológico se convierte en un enfoque global que puede constituirse en una de las ramas de la Ciencia Administrativa propiamente dicha, según se verá en páginas posteriores.

3.3. Estudio del lenguaje en la Administración

Recientemente, el lenguaje administrativo ha sido objeto de múltiples consideraciones empíricas con el propósito de analizar identidades, simbologías, imágenes y representaciones que ocurren en los grupos dentro de la Administración a partir del lenguaje. Se suele insistir en la circunspección, la prudencia, la impersonalidad del estilo del lenguaje administrativo, lo cual se traduce en la exclusión de todo elemento afectivo o pasional, la utilización de condicionantes o dubitativas, de precisiones restrictivas y de indefiniciones, entre otros aspectos. De hecho, a pesar de esta neutralidad aparente, de esta voluntad de exponer de manera imparcial los pros y contras de cada situación, el administrador proporciona frecuentemente puntos de vista subjetivos, sugiere opciones y orienta decisiones. Por otra parte, también se critica que existan fallas en el estilo administrativo originadas en la falta de simplicidad de su lenguaje propio: la utilización de neologismos pretenciosos, la preferencia por textos deliberadamente complejos, con falta de contenido y sustancia, por la palabrería y la verborragia.

En este contexto únicamente los métodos de análisis científico permiten ir más allá de las afirmaciones de hecho. Es aquí donde la Lingüística juega un papel muy importante, ya que permite esclarecer la naturaleza misma del lenguaje administrativo, tanto a nivel de vocabulario como de estructura interna, y en un momento posterior puede ayudar al investigador a establecer claramente la función propia de este lenguaje, su significación profunda y su relación con la Administración en el seno del sistema social.

4. Reflexiones finales

La Administración Pública ha evolucionado paralelamente a muchas otras ciencias sociales y, durante esa misma evolución, los estudiosos de la disciplina han tenido que recurrir a esas ciencias para explicar mejor la teoría y la práctica administrativa. Entre las ciencias sociales el Derecho es sin lugar a dudas aquella que ha ejercido una influencia determinante en el enriquecimiento de la Administración Pública. Tanto en América Latina como en la Europa continental una vertiente fundamental de los estudios administrativos estuvo originada en las escuelas de Derecho (Guerrero, 1986). Más adelante, de fines del siglo XIX al siglo XX, y a partir de los estudios de la corriente norteamericana y sus preocupaciones por la eficiencia y la eficacia administrativa, la Economía ha contribuido con importantes herramientas teóricas al estudio y desarrollo de la Administración Pública (Wilson, 1887; White, 1964; Willoughby, 1927, entre otros). Esta influencia de la Economía se extiende hasta la fecha con el enfoque de políticas públicas y con la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, es precisamente la reconstrucción histórica la que nos permite primero percibir y luego explicar los procesos institucionales y estructurales que afectan al fenómeno administrativo del Estado, con lo cual la Ciencia Histórica es un apoyo fundamental para el estudio de la Administración Pública. El caso de la obra de Sánchez (2009), destinada al estudio de la Administración Pública en México, es un claro ejemplo de estas aportaciones. Sin lugar a dudas la Ciencia Política guarda una muy estrecha relación con la Administración Pública, llegándose incluso a confundir ambas durante los albores del Cameralismo. Un ejemplo de esto es el célebre trabajo de von Justi *La Ciencia del Estado* (1996). También han hecho grandes aportaciones la Psicología y la Sociología, con los estudios sobre comportamiento administrativo (Simon, 1947) y los clásicos estudios sobre la burocracia de Weber (1966). Todo ello nos conduce a afirmar con Guerrero (2010: p. 19), que la Administración Pública mantiene una estrecha relación con otras ciencias sociales pero sin sacrificar su rigor y autonomía, afirmándose como un concepto axial.

Bibliografía

- Castelazo, J.** (1977). *Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública* (1a ed.). México DF: Colegio de Licenciados en CP y AP.
- Gortner, H. E., Mahler, J., & Bell Nicholson, J.** (1994). *La Gestion des Organizations Publiques*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Guerrero Orozco, O.** (2010). *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. México DF: FCE.
- Guerrero Orozco, O.** (1986). *Teoría de la Administración Pública*. México: Harla.
- Von Justi, (1996).** *La Ciencia del Estado*. México: IAPEM.
- Sánchez González, J. J.** (2009). *Historia del estudio de la Administración Pública en México*. México: Porrúa-UAEM-Cámara de Diputados.
- Schiera, P.** (1988). El Cameralismo. En N. Bobbio, *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Simon, H.** (1976). *Administrative Behavior*. New York: The free press.
- Simon, H., Thompson, V., & Smithburg, D.** (1991). *Public Administration*. New York, USA: Transaction Publishers.
- Stufflebeam, D.** (1986). *La evaluación sistemática*. México: Paidós.
- Weber, M.** (1966). *Economía y sociedad*. México DF: FCE.
- Willoughby, W.** (1927). *Principles of Public Administration*. Baltimore: John Hopkins University press.
- Wilson, W.** (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*.

Enfoques aplicables al estudio de la Administración Pública



Resumen. En este capítulo se presenta un sucinto panorama de los principales enfoques y perspectivas bajo los cuales se puede analizar la Administración Pública en cuanto disciplina científica. Se explica en qué se distinguen entre sí los enfoques institucional, economicista y organizacional, que han sido los preponderantes para el abordaje del fenómeno administrativo público durante el siglo xx. Se sostiene también que el estudio de la Administración Pública requiere un acercamiento multidimensional, en razón del carácter interdisciplinario y totalizante de la materia. Por último, debido al papel determinante de la Administración Pública considerada desde las políticas de Estado, se analizan a modo de cierre las principales características de este acercamiento a la disciplina.

Palabras clave: Administración pública, enfoques de estudio, políticas públicas.
Key words: Public administration, investigative approaches, public policy.

SUMARIO

1. Introducción
2. Enfoques globales
 - 2.1. Enfoque institucional
 - 2.2. Enfoque economicista
 - 2.3. Enfoque organizacional

3. Hacia un enfoque multidimensional
 - 3.1. Administración como sistema social
 - 3.2. Interdisciplinariedad de la Administración Pública
 - 3.3. Enfoque de políticas públicas
4. Reflexiones finales

1. Introducción

En sintonía con el enfoque global y no excluyente de algunas de las ciencias sociales mencionadas anteriormente, se pueden destacar numerosas corrientes de pensamiento y posiciones desde las cuales estudiar el fenómeno administrativo desde una perspectiva integral.

Sin embargo, es necesario señalar que aun estas percepciones de la administración pública se mantienen unidimensionales; es decir, adoptan únicamente una forma de enfocar el fenómeno administrativo y no consideran la superposición de campos de estudio, con lo cual se excluyen mutuamente y limitan sus resultados y explicaciones del fenómeno administrativo dentro del Estado.

Para ilustrar estos distintos enfoques expondremos primeramente las perspectivas más utilizadas: la institucional, la economicista y la organizacional. Posteriormente trataremos de exponer las ventajas que ofrece un enfoque multidimensional, que integra al espíritu original de los primeros teóricos de la administración la visión global del funcionario público como ente político activo, y que se refleja nítidamente en su aplicación desde las políticas públicas.

2. Enfoques globales

Como ya se mencionó, los principales, aunque no los únicos, enfoques aplicados al estudio de la administración son el institucional, el economicista y el organizacional; éstos, aunque tienen en común la capacidad de proporcionar una visión de conjunto de la administración, provienen de disciplinas diferentes, en algunos casos de las ciencias auxiliares de la administración pública mencionadas en el capítulo anterior.

2.1. Enfoque institucional

Esta perspectiva ha sido también calificada como *enfoque jurídico-político* (Muñoz, 1973: p. 63), puesto que se apoya en la definición jurídica de la administración, concebida ésta como el conjunto de medios humanos y materiales encargados, bajo autoridad gubernamental, de asegurar la ejecución de las leyes pertinentes. Esta corriente nace en la Francia del siglo XIX, y ha permanecido muy influenciada por dicho origen, toda vez que prácticamente los mismos teóricos que fueron precursores de la

ciencia de la administración pública (Charles-Jean Bonnin, Vivien y Macarel, por ejemplo) fueron también los que impulsaron el desarrollo del derecho administrativo (Guerrero, 1986: p. 157).

Se pueden destacar tres características distintivas de esta corriente. En primer lugar se encuentra la definición de *Administración Pública* como la rama de las ciencias sociales aplicable al estudio de la administración, que debe arribar a la descripción del fenómeno administrativo y las leyes que rigen su funcionamiento. Esta concepción se ubica en sentido contrario a la idea de *Derecho Administrativo*, considerado éste como la disciplina normativa que pone como punto de partida un método de razonamiento deductivo (es decir, de lo general a lo particular) analizando el cumplimiento o falta de él de normas anteriormente previstas, mientras que la ciencia administrativa es una disciplina positiva que se interesa en la manera en que las normas son aplicadas.

En segundo lugar, la otra característica distinguible es la importancia atribuida al Derecho para el conocimiento de los fenómenos administrativos. A pesar de la diferencia de puntos de vista, la Administración Pública y el Derecho Administrativo no pueden ser separados uno del otro. En este sentido sigue siendo válida la idea de que, para el conocimiento de ciertos aspectos de la realidad administrativa, el enfoque jurídico resulta indispensable. Más aún en un contexto predominantemente economicista y pragmático que, no obstante, apela al retorno al Estado de Derecho y el sistema de libertades públicas.¹ De aquí que persista cierta hostilidad hacia una orientación demasiado psicologista, sociológica o economicista que menosprecie la importancia de las normas jurídicas como reglas de comportamiento para la Administración en general y los servidores públicos en particular.

Finalmente, la última característica digna de mención es la insistencia con la que se menciona el carácter subordinado de la Administración al poder político; de acuerdo a esta idea la Administración no tendría fines propios y sus misiones serían secundarias y funcionales a un objetivo de política pública.

Por otra parte, esta concepción se puede percibir también como una simple expansión de las perspectivas jurídicas tradicionales. Dado que la manera de abordar los problemas es muy concreta, los marcos conceptuales y los modos de razonamiento sobre la Administración permanecen en la perspectiva jurídica tradicional. Por ello esta visión juricista puede objetarse a partir de diversas consideraciones. Primeramente, el objeto y el campo de la Administración Pública son definidos por analogía a los del Derecho Administrativo, y no a partir de una reflexión específica. Así, podemos encontrarnos a nivel de los temas de estudio (estructuras, recursos, control) las mismas materias que forman la sustancia habitual del Derecho Adminis-

¹ Estas cuestiones han sido recurrentemente mencionadas en nuestro país por analistas y autoridades, apelando a la legalidad y el respeto al Estado de Derecho.

trativo. Adicionalmente, la separación de la administración y la política (es decir, la neutralidad objetiva, criticada más arriba) no hace sino reflejar la doctrina jurídica tradicional.

En segundo lugar, las nociones y conceptos que la Administración Pública utiliza del Derecho Administrativo no son adecuados para comprender los fenómenos extrajurídicos. Esto se puede ilustrar con dos ejemplos:

1. La noción de tutela tiene un contenido conceptual claro desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, esta misma noción verticalista resulta insuficiente para explicar las complejas relaciones que se establecen entre las entidades paraestatales (Pemex, IMSS, ISSSTE) y las dependencias coordinadoras de cada sector, o los nuevos órganos reguladores, en el caso particular de México.
2. El proceso decisonal en la administración es comúnmente objeto de una reglamentación detallada, pero el análisis jurídico impide la comprensión de los elementos esenciales de la toma de decisiones puesto que éstos, en muchos casos, son externos a las consideraciones reglamentarias; es decir, la casuística decisonal escapa en gran medida a las consideraciones normativas.

En tercer lugar, la visión jurídica es una apreciación normativa muy coherente, sin lugar a dudas, pero superficial; esta postura no conduce a analizar el porqué de los actos administrativos, y menos aún a cuestionarlos. Cuando mucho llega a remediar algunas contradicciones de la realidad administrativa con la esperanza de reforzar la coherencia del ordenamiento jurídico que la sostiene.

Finalmente, los juristas habituados a una metodología deductiva, que parte de la norma general para examinar después las condiciones particulares de su aplicación, con frecuencia no recurren (e incluso pudiera decirse que se muestran reticentes) a las investigaciones empíricas y cuantitativas. En estas condiciones los aspectos psicológicos y sociológicos que se incluyen en sus desarrollos teóricos aparecen como elementos añadidos, y no como integrales a un análisis global.

2.2. Enfoque economicista

El enfoque economicista consiste en explicar el lugar de la administración en la sociedad global, y el papel que ésta juega, a partir de factores económicos y no políticos. En los países de economía planificada, la colectivización de los medios de producción y de cambio ha conducido de manera natural a esta corriente de pensamiento y análisis. En los países de economía capitalista este enfoque ha llevado a especular en especial sobre la razón de ser del sector público, sobre las causas y efectos de su crecimiento, así como de la intervención del Estado, y sobre la transformación progresiva del concepto estatista hacia el de privatización y la búsqueda de lo que se ha dado en llamar el *Estado Modesto* o *Limitado*.

Sin lugar a dudas esta visión economicista ha tomado un lugar predominante en los enfoques analíticos de la Administración Pública y, más específicamente, de su aspecto dinámico; es decir, el de las políticas públicas de los Estados. En este sentido basta mencionar, por una parte, a los teóricos de la elección pública (González, 1991) y, por otra, al recientemente denominado “enfoque institucional” (North, 1990) y muchos autores que, desde la perspectiva economicista, pretenden explicar la actividad del Estado y de los efectos de ésta sobre la sociedad.

Para la doctrina neoclásica, específicamente, la existencia de un sector público se justifica, por un lado, por el carácter indivisible de ciertos bienes que no son susceptibles de ser aprovechados de manera igualitaria por todos los ciudadanos (concepto de “bien público”) y de los que el Estado es, por esta razón, responsable de tomar a su cargo, puesto que deben ser financiados por la colectividad. Por otra parte, se explica también por la existencia de monopolios naturales en ciertos sectores, en los cuales las técnicas óptimas de producción suponen la existencia de una empresa única. Para evitar que esta empresa en situación de monopolio acumule beneficios en detrimento del bienestar colectivo, el Estado debe intervenir nacionalizándola, es decir, declarando una exclusividad del usufructo de ciertos recursos o infraestructura por parte del Estado. En México podemos mencionar el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Ferrocarriles Nacionales, por ejemplo.

Para otros autores, la extensión de la actividad productiva del Estado no se explica por criterios generales y objetivos; según esta postura la apropiación pública de empresas depende de causas muy diversas que varían en función de las demandas y circunstancias coyunturales. Esta intervención estatal tiene pues como propósito compensar una insuficiencia en el funcionamiento de la economía de mercado (Salyano, 1992). Ésta es precisamente la razón por la cual las empresas públicas se deben adecuar a la lógica de mercado y tratar de equilibrar sus costos y sus ingresos.

Para la teoría marxista, la monopolización de los medios de producción responde a la tendencia descendente de la tasa de ganancia (o “plusvalía”), particularmente sensible en los sectores a los que el peso del capital fijo vuelve más vulnerable a la competencia. Debido a la existencia de esos monopolios el crecimiento tiende a estancarse, porque éstos consumen más plusvalía de la que producen y, ante la imposibilidad de su desaparición, requieren ser subsidiados. En estas condiciones, la existencia de las empresas públicas corresponde a cierto nivel de contradicción entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas, en las cuales el crecimiento corre el riesgo de paralizarse debido a las relaciones de producción capitalistas. En este contexto las nacionalizaciones tienden a garantizar y a aumentar la ganancia capitalista, puesto que permiten la continuidad de la acumulación monopolística en las otras áreas de la economía. Consecuentemente, el financiamiento público responde a la misma finalidad, dado que al no exigir un beneficio superior a los existentes en el

mercado a los capitales públicos, llega incluso a justificar los déficits en las empresas y servicios públicos, y de esta manera el Estado deja a los grupos monopolistas la mayor parte del volumen de ganancias adquiridas a escala de la sociedad capitalista (Sweezy, 1975).

En el caso de nuestro país, gran parte de los sectores de extrema izquierda (Aguilar, 1996; Carmona, 1995) adoptan esta perspectiva y, a partir de ella, concentran su discurso en la crítica del modelo neoliberal aplicado en México desde 1982.

2.3. Enfoque organizacional

Desde esta perspectiva, la Administración es considerada como una organización y no como una institución. En efecto: contrariamente al análisis institucional, que insiste sobre lo que es específico a cada institución y se interesa particularmente en áreas de interés claramente definidas (ejército, iglesias, empresas, administraciones públicas, etc.), la problemática organizacional se interesa en aquello que es general en cada uno de los tipos de organización. En este contexto la Administración Pública no es otra cosa que un objeto de estudio entre otros tantos, y está sujeta a los mismos métodos de análisis que otras organizaciones.

El estudio de las organizaciones evolucionó fuertemente durante el siglo xx, en estrecha relación con el desarrollo de las sociedades industriales. Fue primeramente el objeto de estudio de administradores prácticos como Taylor y Fayol, quienes pretendían encontrar un modelo óptimo de organización del trabajo. Posteriormente se desarrolló el enfoque psicologista y a mediados de siglo aparecen estudios con un enfoque sociológico, mucho más amplio y globalizante, sobre todo a partir del trabajo de March y Simon, quienes intentaron fundir las diferentes corrientes llegando a construir lo que ahora se conoce como *Teoría de la Organización*.

Los sociólogos definen una organización como cualquier unidad social o grupo humano deliberadamente construido y adaptado para perseguir ciertos fines específicos, definida por tres características:

1. La división del trabajo, del poder (autoridad) y de la responsabilidad de la transferencia de información, o comunicación.
2. La presencia de uno o varios centros de toma de decisión.
3. La sustitución del personal, es decir, cada miembro de la organización es fungible, susceptible de ser reemplazado en su posición dentro de la organización sin desmedro de ésta.

A partir de estos elementos, el enfoque organizacional se concentró sobre todo en esclarecer las motivaciones de los individuos, los conflictos internos, el proceso de toma de decisiones, la capacidad de innovación y los estancamientos dentro de los grupos humanos que componen cada organización.

En Francia, particularmente, la Sociología de las Organizaciones ha conocido un desarrollo notable gracias a los trabajos de Michel Croissier. Sus recientes estudios en distintas áreas de la Administración han permitido percibir fenómenos no detectables por los métodos de análisis tradicionales (Croissier, 1992). En términos generales, se pueden destacar tres características básicas de este enfoque:

1. El postulado fundamental de que toda organización se estructura alrededor de las relaciones de poder, las cuales permiten efectuar la intermediación entre los objetivos a alcanzar y los recursos humanos necesarios para su realización.
2. Su concentración en el estudio de los comportamientos, actitudes y emociones de diversos grupos dentro de la organización, método único capaz de identificar y esclarecer estas relaciones de poder.
3. Su carácter eminentemente experimental, en el sentido de que la sistematización no tiene lugar sino a partir de las observaciones hechas sobre el terreno.

Más recientemente, bajo esta misma perspectiva, se ha planteado implementar nuevas estrategias que permitan mejorar el desempeño administrativo dentro de una organización. Al respecto destacan los trabajos de Arellano y Cabrero (2003).

3. Hacia un enfoque multidimensional

Los autores del presente estudio, por nuestra parte, nos inclinamos hacia una perspectiva multidimensional que permita comprender todos los aportes del fenómeno administrativo con base en un razonamiento sistemático, y al aprovechamiento de los aportes de diferentes disciplinas y corrientes de pensamiento.

3.1. Administración como sistema social

Para comprender este enfoque es necesario partir de la hipótesis según la cual la Administración constituye un sistema social; es decir, un conjunto de elementos en interacción constante que obedecen a una lógica propia, diferente a la de cada una de las partes que la componen. El análisis de los diferentes aspectos de la realidad administrativa debe entonces siempre relacionarse con el del sistema en su conjunto, pues los factores estructurales, jurídicos, políticos, económicos, etc., reaccionan entre sí. Sin lugar a dudas esto constituye una crítica implícita a los enfoques que, al privilegiar solamente un aspecto de la administración (lo jurídico, lo económico, lo político), llegan a una visión parcial, limitada y en algunos casos deformada del proceso de administración de una organización dada.

Es importante destacar, sin embargo, que la Administración no es un sistema cerrado en sí mismo: cumple ciertas funciones dentro de la sociedad en la que opera, se encuentra envuelta en interacciones constantes con el sistema más amplio que lo engloba y que constituye su entorno.

A partir de esta concepción, pues, la Administración Pública aparece no como un hecho social, permanente e inmutable, sino como un producto de la historia y de la sociedad, cuyo funcionamiento como organización no puede ser visualizado en forma independiente de los cambios que afectan su entorno y en el cual el equilibrio interno depende de las transacciones que se operan con el exterior en términos de insumos y productos (Sharkansky, 1970: p. 10). El sistema administrativo, entonces, no puede ser comprendido sin la referencia del sistema social en su conjunto y de los elementos que lo constituyen: relaciones de producción, relaciones sociales, fuerzas políticas, modelos culturales e ideológicos. Únicamente a partir de la consideración integral de todos esos aspectos el análisis permite encontrar, más allá de los caracteres comunes a toda organización, la especificidad de la Administración Pública como disciplina.

3.2. Interdisciplinariedad de la Administración Pública

Como disciplina científica universal y autónoma, la Administración Pública se caracteriza, según nuestra opinión, por la yuxtaposición de diferentes enfoques y disciplinas auxiliares aplicados a un objeto común de estudio: la Administración. O bien, dicho en otros términos, el aparato administrativo del sector público, del Estado. En el momento histórico actual todavía se percibe la superposición de diferentes análisis y explicaciones del fenómeno administrativo, pero que sin conducir a una síntesis; la propuesta de interdisciplinariedad supone más que la simple acumulación de conocimientos; es decir, supone la integración de los instrumentos de análisis y de perspectivas en una visión global, unificada. De este problema emerge precisamente la noción de gobernanza, que ha adquirido una relevancia notable en nuestros días.

En lo que se refiere a la integración de conocimientos, la acumulación de materiales proporcionados por las diferentes disciplinas no constituye un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a un entendimiento más completo del fenómeno a ser estudiado o del problema a resolver. En este sentido la tarea del investigador en Administración Pública comienza donde termina la del historiador, jurista o sociólogo; él es quien trata de integrar la información obtenida a una visión de conjunto de la Administración, con el espíritu totalizante que caracterizaba a los cameralistas alemanes en el siglo XVIII y a los precursores de la administración pública en el siglo XIX. Como se expone en el siguiente texto (Schiera, 1988, p 204):

...Las características típicas del cameralismo se pueden resumir, en esencia, a una sola, de la que dependen todas las demás: *la globalidad del enfoque dado a los diversos temas de la experiencia política* cuya reconstrucción teórico-unitaria hay que buscar en una correspondencia no ocasional con la compatibilidad y la unidad de la forma de Estado que se consolidó en algunos territorios alemanes: el Estado policía. *Elementos de ciencia de la administración, de*

economía, de ciencia de las finanzas, de técnica agraria o manufacturera, concurren juntos, en su unidad, para constituir el núcleo del pensamiento cameralista, en el que no sólo encuentran su totalización o acercamiento sino una fusión articulada que sirve de base a su pretensión de ser la nueva ciencia del Estado.

El estudio sociológico del medio administrativo no interesa a la Administración Pública sino en la medida en que ésta esclarece sus relaciones con el entramado social global. El Derecho Administrativo tampoco interesa a la Administración Pública dado que éste debe considerar la norma jurídica no como un punto de partida sino como un hecho entre otros tantos, de los cuales conviene dilucidar su génesis y función. La Historia de la Administración, por su parte, no interesa tanto por el conocimiento del pasado en sí, sino porque proporciona los elementos necesarios para comprender los procesos de evolución social y administrativa y apreciar el alcance de los campos sociales.

En lo que se refiere a los instrumentos de análisis, la interdisciplinariedad implica sobre todo el recurrir a esquemas conceptuales y métodos propios de otras disciplinas científicas, susceptibles de ser utilizados fuera del campo donde han sido desarrollados. Las nociones de modelo, estructura, sistema, han sido así transportadas de las ciencias matemáticas y físicas a las ciencias sociales, con lo cual indudablemente han favorecido su desarrollo.

No obstante, la interdisciplinariedad se enfrenta a obstáculos a la vez institucionales (a causa de los enclaustramientos universitarios) y epistemológicos, debido al hecho de que cada disciplina emplea un lenguaje propio y conceptos específicos difícilmente accesibles a investigadores de otras disciplinas. Únicamente la formación de equipos de estudio interdisciplinarios permitirá superar el estado actual de la Administración Pública.

Todo lo anterior nos impulsa a insistir sobre la necesidad de construir, a partir de esta integración, un carácter autónomo y específico para la Administración Pública.

3.3. Enfoque de políticas públicas

Los antecedentes del enfoque de políticas públicas como desprendimiento de la Teoría de la Administración Pública tradicional pueden rastrearse hasta Estados Unidos. Como consecuencia de la Primera y Segunda Guerras Mundiales el Estado evolucionó, y con él la forma de legitimar su discurso. Esta nueva forma de legitimación se logra no sólo a través de sus políticas públicas sino a partir de la incorporación de metodologías científicas en los procesos de análisis y toma de decisiones. Con ello, se intenta dotar de una mayor racionalidad a la toma de decisiones y se origina una importante transformación de las ciencias sociales (Laswell, 1951; Parsons, 2007) a través de un proceso de integración de sus diferentes disciplinas.

Hasta ese momento, las ciencias sociales se situaban en un plano meramente teórico y académico, con poco impacto en el terreno práctico, de manera que su aportación a la toma de decisiones era muy limitada y las disciplinas sociales como la Economía, la Sociología, las Ciencias Políticas o la Psicología, por sí mismas no eran suficientes para brindar soluciones integrales a los problemas públicos. Es así que se intenta adoptar métodos en el sector empresarial para mejorar la efectividad del proceso de toma de decisiones para los asuntos públicos; de ahí que el proceso de integración multidisciplinaria en las políticas públicas toma mayor importancia. Sin embargo, además de ello, era necesario desarrollar un método que permitiera trasladar las principales teorías científicas a modelos y técnicas que pudieran contribuir al mejoramiento de los procesos de gestión de políticas públicas.

En este sentido las disciplinas que contaban con un método analítico propio fueron las que tomaron mayor relevancia y tuvieron gran influencia a partir de ese momento. De esta forma la Economía, por ser una de las disciplinas que cuenta con un método transferible (el cuantitativo), aportó algunas de las mayores contribuciones, a través del empleo de modelos matemáticos y estadísticos. En el mismo periodo, la necesidad de Estados Unidos de reorientar su capacidad productiva después de la guerra disparó un crecimiento económico que se nutrió de dichos estudios.

En la etapa de Posguerra, cuando comienza la reconstrucción del sistema social en su conjunto, surgen demandas por parte de la ciudadanía reclamando una respuesta a los estragos sociales y económicos desatados por los conflictos bélicos y la reciente Gran Depresión. De esta forma, el gobierno se vio forzado a dar solución a dichos problemas de forma inteligente y racional mediante el auxilio de las ciencias sociales y a través del uso de los métodos antes mencionados.

Así fue tomando forma un nuevo orden político-administrativo que insiste en la científicidad, la especificidad y la practicidad de las políticas de Estado, así como en la introducción de medios de evaluación que garanticen la efectividad de las mismas con una base ética sólida, ya que esto implica rendición de cuentas por parte de los actores políticos.

En este contexto, Harold D. Lasswell desarrolla su modelo teórico de las *Ciencias de Políticas*,² cuyo principio es el estudio de las políticas públicas bajo una perspectiva multidisciplinaria inspirada por la Escuela de Chicago. Las *ciencias de políticas* (*policy sciences*) son consideradas como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas”, ya que se encargan de reunir información y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (p. 47). Este término se utiliza a fin de designar

² Es conveniente aclarar que el término “ciencias de políticas” se refiere al estudio específico de las políticas públicas, a diferencia del término “Ciencias Políticas”, que se refiere al estudio de los fenómenos y las estructuras políticas. La razón de que el término ciencias de políticas esté en plural obedece a que tiene un carácter multidisciplinario, apoyándose en diferentes áreas de las ciencias sociales.

el contenido específico que la “orientación hacia las políticas” alcanza en un momento dado. Las ciencias de políticas incluyen (p. 81):

- Los métodos de investigación del proceso de la política.
- Los resultados de los estudios de las políticas.
- Los avances en disciplinas auxiliares que puedan hacer contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

De acuerdo con Lasswell, la orientación hacia las políticas públicas tiene un doble alcance: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de dicho proceso. La primera busca desarrollar la ciencia del desarrollo y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y la psicología. La segunda busca optimizar el alcance de la información e interpretación de la misma disponibles para los hacedores de políticas (“policy makers”) y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias antes mencionadas. Esta corriente busca desarrollar el estudio científico de las políticas públicas.

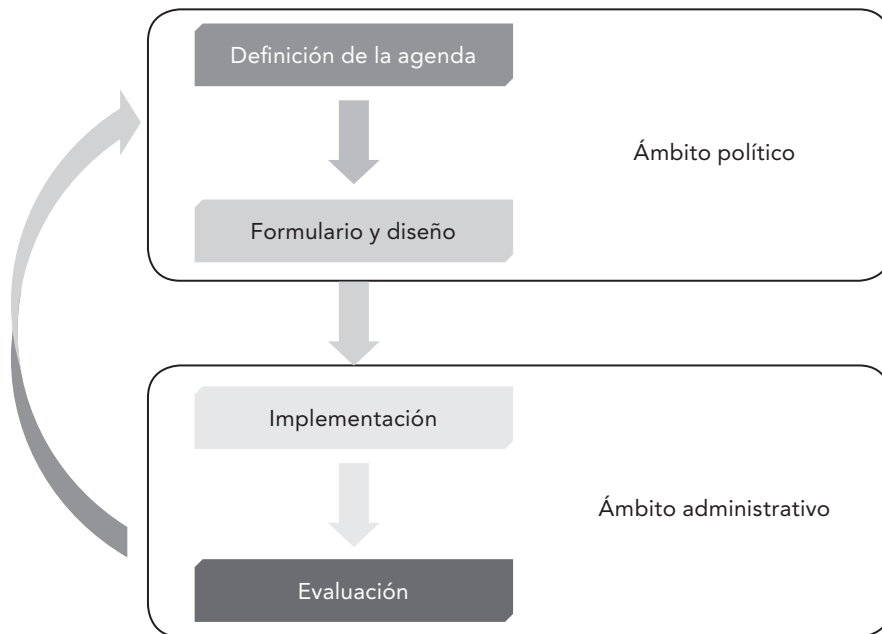
La propuesta de *Policy Sciences* (1951), definida como “el conocimiento *del* proceso de la política y *en* el proceso de la política”, busca articular sistemáticamente la ciencia (de manera interdisciplinaria) y la toma de decisiones (de manera democrática) de gobierno (Aguilar, 2007: p. 39). Estas dos áreas del conocimiento deben manifestarse como interdependientes y complementarias, además de interdisciplinarias y contextuales, orientadas a la solución de problemas, vigilantes del proceso decisorio y atentas a las tendencias del contexto histórico y sociopolítico en que se desarrollan (p. 53).

Aun con todos los avances en el estudio de políticas públicas, esta nueva disciplina tuvo que enfrentarse a la dicotomía política-administración, al encontrarse en el cruce de las áreas de interés de las ciencias políticas y de la administración pública. Esto se debe, por una parte, a que la elaboración de políticas públicas se considera dentro del ámbito de las ciencias políticas, ya que desde la perspectiva sistémica de David Easton (2006: p. 155), Karl Deutsch (1976: p. 15) y Manuel Alcántara (1995: 109) “las políticas públicas se conciben como un producto del sistema político”. Por otra parte, a que la práctica de la disciplina se encuentra en el terreno de la Administración Pública, ya que a pesar de los diferentes enfoques subordinados a la concepción del sistema político, se pone énfasis a la eficacia de los resultados, lo cual no depende únicamente de la elaboración de la política, sino también de una adecuada ejecución en el terreno. Por lo tanto, esta separación de funciones entre Política y Administración se traduce en *Política*, entendida como la toma de decisiones hacia un fin concreto, y *Administración*, entendida como el proceso de aplicación y ejecución las decisiones y políticas públicas. O, por decirlo de otra manera, la Política en acción.

A partir de este enfoque de sistemas en el estudio de las políticas públicas se desprende el “enfoque por etapas” o “ciclo de políticas públicas”, una herramienta que, a

pesar de las críticas recibidas, resulta de gran utilidad, ya que permite la construcción de modelos para analizar las políticas públicas, ya sea en todo o parte de su proceso. No obstante que este concepto ha sido ampliamente estudiado y ha generado distintas opiniones con respecto a cuáles son, o deberían ser, las etapas que componen el proceso de aplicación de una política pública, consideramos que la propuesta de Enrique Cabrero (2007: p. 17), que define únicamente cuatro etapas, es pertinente y de gran utilidad. De cierta forma, agrupa las diferentes etapas anteriormente mencionadas y permite identificar claramente cada una de ellas de acuerdo con sus dimensiones de estudio (figura 1), simplificando con ello su análisis. Desde esta perspectiva, el proceso de la política pública se desarrolla como sigue:

1. Definición de la agenda.
2. Formulación y diseño de la política pública.
3. Implementación de la política pública.
4. Evaluación de la política pública.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Dimensiones del estudio de políticas públicas.

4. Reflexiones finales

Para el estudio de la administración pública, los científicos sociales suelen adoptar un cierto enfoque de acuerdo a su formación, sus preferencias o sus campos de conocimiento. Si bien éstos no son excluyentes, tomados desde la perspectiva de una disciplina específica, sin lugar a dudas son insuficientes para explicar por sí mismos la totalidad del funcionamiento de la Administración Pública. Es por eso que es necesario contar con una visión holística que permita no sólo comprender sino también anticipar cuál es el óptimo funcionamiento de un gobierno.

Muchas perspectivas han surgido en los últimos años que contribuyen a una mayor comprensión del estado de las cosas y, sobre todo, a una mayor racionalidad las acciones de gobierno. Es por eso que el enfoque de *políticas públicas* puede considerarse como el más pertinente para los fines últimos de la administración pública: la felicidad, prosperidad y progreso de una Nación. Así la concebían Heinrich von Justi y Charles-Jean Bonnin, fundadores de la ciencia de la Administración Pública. A más de 200 años de su fundación, podemos concluir junto a Guerrero (2010: p. 183) que la Administración Pública es una disciplina que funciona como eje axial (o “principio guía”), y a su vez ofrece el marco formal del que se desprenden otras disciplinas no administrativas. De todo esto deriva su rico carácter, interdisciplinario y totalizante.

Bibliografía

- Aguilar M., A.** (1996). *Nuevas realidades, nuevos desafíos*. México: Nuestro Tiempo.
- Amaro Guzmán, R.** (1994). *Introducción a la administración pública*. México DF : Mc Graw Hill.
- Arellano, D. E.** (2003). *Reformando al Gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Cabrero, E.** (2000). *Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Gestión y política pública*, segundo semestre, vol IX, No 2.
- Cayula, F.** (1995). *Una alternativa al neoliberalismo*. México: Nuestro Tiempo.
- Croissier, Michel.** “El cambio en las organizaciones públicas”, revista *Gestión y Política Pública*, CIDE, volumen I, núm. 1, 1992.
- Deutsch, K.** (1976). *Política y gobierno*. México: FCE.
- Easton, D.** (2006). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- González Tiburcio, E.** (1991). *Reforma de Estado y política social*. Mexico: INAP.

- Laswell, H.** (2007). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Mendoza, C.** (2007). *Políticas Públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: CIDE-Porrúa.
- Muñoz Amato, P.** (1973). *Introducción al estudio de la administración pública*. México DF: FCE.
- North, D.** (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Parsons, W.** (2007). *Políticas públicas*. Buenos Aires Argentina: Flacso.
- Salyano, R.** (1992). *Límites del Estado, límites del mercado*. México: INAP.
- Sharkansky, I.** (1970). *Administración Pública*. México: Edamex.
- Sweezy, P.** (1975). *Teoría del desarrollo capitalista*. México: FCE.

Investigación científica en la Administración Pública

Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Resumen. El presente capítulo tiene como propósito describir los vínculos necesarios entre la investigación científica y el estudio de la Administración Pública. Se parte de la premisa de que cualquier disciplina científica requiere de un objeto de estudio único y diferente de los demás que integran las ciencias sociales y de que el estudio de un objeto, fenómeno o circunstancia requiere también de una metodología sustentada en bases científicas. Siendo la Administración Pública perfectamente distinguible dentro del campo de las ciencias sociales, es necesario identificar los elementos metodológicos que permiten ir configurando una Ciencia Administrativa. Para ello se describen el método científico y el proceso de investigación científica, revisando también los tipos de razonamiento y las principales técnicas e instrumentos pertinentes a la investigación administrativa. Por último se presentan algunos modelos de investigación comúnmente utilizados en el estudio de la Administración Pública.

Palabras clave: investigación científica, Administración Pública, metodología.

Key words: scientist research, public administration, methodology.

SUMARIO

1. Introducción
2. Procesos y técnicas para la investigación científica
 - 2.1. Proceso de investigación científica

- 2.2. Procesos inductivos y deductivos
- 2.3. Investigación administrativa y el recurso a las fuentes documentales
- 2.4. Investigación científica y la observación directa
3. Instrumentos y técnicas para el análisis y la investigación administrativa
 - 3.1. Instrumentos administrativos de análisis
 - 3.2. Técnicas para la evaluación cuantitativa en Administración Pública
 - 3.3. Modelos de investigación para la Administración Pública
 - 3.3.1. Análisis diacrónico y análisis sincrónico
 - 3.4. Modelos básicos para el análisis administrativo
 - 3.4.1. Análisis estructural
 - 3.4.2. Análisis funcionalista
 - 3.4.3. Análisis sistémico
4. Reflexiones finales

1. Introducción

A diferencia de las ciencias exactas o puras, las ciencias sociales suelen ser criticadas sobre todo debido a su carácter explicativo o descriptivo, antes que prescriptivo. En su carácter de disciplina derivada de las Ciencias Políticas y en algunos casos del Derecho, la Administración Pública suele enfrentar severas crisis de identidad. Sin embargo hoy en día nadie niega su lugar propio en el campo de las ciencias sociales ya que ha adquirido una identidad plena (Guerrero, 2010: pp. 218 y ss.). Se parte de la hipótesis de que el objeto de estudio de la Administración Pública son los procesos y estructuras organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines de bienestar y estabilidad sociales. De una manera más amplia, podemos afirmar que el objeto de estudio está integrado por dos elementos: por un lado, por la estructura y tareas de los órganos del Estado, a los cuales se confía la búsqueda del bien general y el resguardo del interés público, y por otro con el comportamiento de los grupos e individuos que forman parte de dichos órganos, con lo cual a su vez influyen en su funcionamiento y rendimiento. Con ello queda perfectamente distinguido su objeto de estudio.

A partir de esta consideración podemos equiparar sus métodos de investigación con los aplicables a otras ciencias sociales. Así, las técnicas de investigación, recolección, organización y presentación de datos, y formulación de hipótesis y conclusiones, se derivan de la metodología científica. Si bien el estudiante interesado en este aspecto puede recurrir a un abundante cuerpo de trabajo a este respecto (a partir de la bibliografía al final de este capítulo) que abunde en su descripción y análisis, en el presente artículo nos limitaremos a algunas recomendaciones prácticas que serán de suma utilidad al no versado en el tema de la investigación en la Administración Pública.

En términos generales la investigación en el campo social consiste en un amplio proceso que se inicia con la observación de determinada realidad social y de hechos de interés, continúa con la identificación de un problema, la recopilación de datos, la formulación de un marco teórico e hipótesis, prosigue con su medición y posterior comparación con otros hechos de aceptación general y finalmente concluye con la formación de conclusiones. Es, pues, la investigación científica el esfuerzo sistemático que se hace para generar nuevos conocimientos a partir del análisis de la realidad. El carácter científico de las ciencias sociales y de la Administración Pública como disciplina ha sido logrado precisamente con fundamento en la investigación sistemática y confiable, y por esta vía se han llegado a integrar un amplio cuerpo teórico de leyes y principios.

2. Procesos y técnicas para la investigación científica

2.1. Proceso de investigación científica

En términos generales el proceso de investigación científica consiste en una serie de pasos que, llevados a cabo de forma rigurosa, coherente y lógica nos conduce a generar conocimiento científico. Difiere por ello de otras formas de obtención de conocimiento. La dinámica de este proceso es dialéctica en el sentido en que se ve continuamente confrontado con los diversos avances que se van presentando en cada uno de los pasos y que van modificando el cuerpo y sobre todo el resultado de la investigación. Esto lo podemos apreciar en la figura 1.

Como podemos apreciar, el de investigación científica es un proceso dialéctico que se va enriqueciendo en cada una de sus fases. Partiendo del análisis de un tema y un fenómeno específico, y una vez definido y planteado el problema y establecido el marco teórico, se pueden establecer hipótesis que al ser confrontadas con la realidad van generando a su vez nuevas hipótesis y todo ello va reconstruyendo las diversas fases del proceso con lo cual avanza el conocimiento científico.

De hecho, la aplicación de la metodología que reúne a las características de la investigación científica a la Ciencia Administrativa garantiza su científicidad. Los principios fundamentales del proceso de investigación científica pueden resumirse en:

- Rigor conceptual.
- Referentes empíricos.
- Diseño de modelos explicativos.
- Discusión minuciosa de los métodos.
- Reflexión constante sobre el refinamiento de los procedimientos de obtención de datos y de información.

Veamos ahora algunos procesos racionales de generación de conocimiento.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1. Dialéctica de la investigación científica.

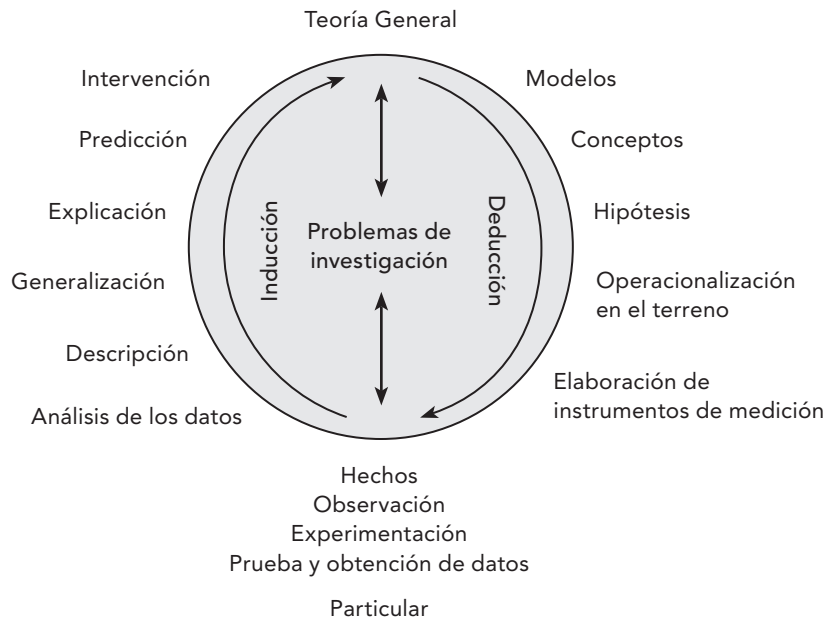
2.2. Procesos inductivos y deductivos

Básicamente, la metodología científica usa los procesos inductivo y deductivo. Por medio de la inducción se obtienen datos sin partir de premisas concretas, y luego de procesados, es decir, analizados, clasificados e interpretados, se formulan criterios valederos. En sentido estricto (Tamayo y Tamayo, 1990: p. 123), la inducción es el razonamiento que va de lo particular a lo general, la acción de ligar una proposición con otra como consecuencia. Se parte de hechos particulares (casos concretos) y se llega a conclusiones generales acerca del tipo al que pertenecen los hechos particulares considerados.

El método inductivo pretende llegar a conclusiones a partir de la observación sistemática y periódica de hechos reales que ocurren en torno al fenómeno en estudio, con el propósito de descubrir las relaciones constantes derivadas de su análisis y, con base en ellas, establecer hipótesis que, de comprobarse, adquieren el rango o categoría de leyes (Tamayo, 1990: p. 143).

Por su parte el proceso deductivo procede exactamente en sentido contrario; es decir, va de lo general a lo particular, como lo señala el mismo autor (p. 78). En el proceso deductivo se establecen criterios e hipótesis a priori, que se aprueban o rechazan como válidas después de obtener datos y/o registrar hechos a través de la investigación. La deducción es, entonces, “el razonamiento derivado de las premisas o proposiciones conducentes a una verdad más concreta y especificada. Método por el cual se procede de lo universal a lo particular, de lo conocido a lo desconocido”.

Las Ciencias Políticas, en su proceso de investigación, pueden utilizar una combinación de ambos procedimientos, según las propias circunstancias lo ameriten y los hechos objeto de investigación lo requieran. Así, podemos describir el proceso de investigación científica con base en la figura 2.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Proceso de investigación científica.

La investigación puede partir de la recuperación de teorías ya establecidas y de modelos explicativos de éstas, pasando por la elaboración de hipótesis y confrontándose finalmente con los fenómenos reales y particulares derivados de la observación y confrontación en campo. De manera inversa, se parte de la observación de un fenómeno en particular, se obtiene información para describir el fenómeno y establecer generalizaciones, que dan lugar a explicaciones, predicciones e intervenciones que conforman finalmente teorías.

2.3. Investigación administrativa y el recurso a las fuentes documentales

Al llevar a cabo la investigación administrativa, sin lugar a dudas los documentos que emanan de la propia Administración Pública constituyen un fundamento básico para su estudio, toda vez que plasman la percepción situacional y causal de las autoridades, con lo cual se integra información precisa y pertinente para ser utilizada por los decisores. Aun cuando en nuestro país no existe una fuerte tradición de rescatar los antecedentes documentales que ofrezca cada institución, esta historia puede ser valiosa e incluso indispensable. El que no se considere hasta ahora como una fuente fundamental obedece, por un lado, a que los administradores, decisores y en general los servidores públicos consideran esta información con mucha reserva y no aceptan fácilmente compartirla aun con otros servidores de la misma línea política; es decir, la consideran un “patrimonio personal”. Asimismo, en el sistema político mexicano proveer información institucional se puede llegar a considerar como “falta de lealtad” hacia el titular o político al que se le debe el puesto y, en consecuencia, la confianza. Además, con el propósito de innovar, se tiene tendencia a no considerar lo hecho por administraciones antecesoras, con lo cual automáticamente se menosprecia lo bueno y positivo que se haya realizado hasta entonces. Por otro lado, la falta de transparencia en la gestión, consecuencia de los aspectos antes señalados, provoca que muchos estudios administrativos se realicen varias veces por diversos agentes y, lo que es más grave todavía, se obtengan los mismos resultados.

Por lo tanto, en el marco de la Nueva Gestión Pública, la documentación generada en los propios centros de decisión reviste una importancia fundamental. Por ello, el investigador deberá estar dispuesto a recurrir, como punto de partida, a estas fuentes documentales. Además, las recientes reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública obligan a todas las dependencias y entidades del sector público a publicar periódicamente su información básica, con lo cual se facilita el conocer los presupuestos, la nómina, los contratos, los programas y en general toda la información documental sobre el funcionamiento institucional.

En el mismo contexto, los reportes oficiales derivados de los informes anuales de gobierno, del análisis de la cuenta pública y otros reportes elaborados por comisiones legislativas, constituyen invaluables fuentes para la investigación en la Administra-

ción Pública; en este mismo caso se pueden ubicar los reportes de gabinetes especializados (gabinete económico, gabinete social, entre otros) e incluso los reportes institucionales que elaboran anualmente las dependencias y entidades de la Administración Pública en sus diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal). Las propuestas de grupos y asociaciones civiles especializadas así como las de partidos políticos, constituyen también fuentes documentales de primera importancia.

Otras fuentes documentales son las bibliotecas, centros de documentación, bancos de datos y, recientemente, la extraordinaria cantidad de información que brinda la red de Internet. En estos sitios es posible encontrar trabajos de investigación académica y periodística que enriquecen el conocimiento en la materia.

2.4. Investigación científica y la observación directa

Otro procedimiento básico para la recolección de información administrativa lo constituye la observación directa realizada en el campo; en este rubro se incluyen los sondeos de opinión y las encuestas, que se han convertido en una importante fuente de información para las autoridades, al influir directamente sobre la determinación de la agenda de Gobierno, desde la perspectiva de las políticas públicas. Este tipo de instrumentos permite conocer en un momento dado la percepción de un grupo de personas sobre algún aspecto en particular, ya sea un servicio o cualquier otro evento que pueda ser evaluado (persona, producto, etcétera).

La encuesta se define como un “instrumento de observación formado por una serie de preguntas formuladas y cuyas respuestas son anotadas por el empadronador”. El sondeo, por su parte, consiste en un cuestionario que, mediante una escala definida, busca precisar en forma más o menos válida qué piensa un determinado número de sujetos en relación a alguna idea, producto, candidato, servicio, u otro hecho social cualquiera.

Ambos instrumentos son ampliamente utilizados, sobre todo en periodos electorales, con el propósito de conocer las preferencias de los ciudadanos sobre un asunto en particular o sobre un candidato a un puesto público para, a partir de este diagnóstico, establecer estrategias mercadológicas que posicionen positivamente el asunto o candidato en la opinión pública.

3. Instrumentos y técnicas para el análisis y la investigación administrativa

3.1. Instrumentos administrativos de análisis

Entre las principales herramientas de que se vale el estudioso de la Administración Pública para describir, analizar y explicar los fenómenos administrativos se pueden destacar:

- El organograma, organigrama o representación gráfica de la organización, misma que permite conocer la distribución formal de la dependencia o entidad pública, así como los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad en sus unidades componentes, incluyendo las líneas de comunicación organizacional.
- Las listas de actividades y tareas y los diagramas de distribución de labores, mismas que contribuyen a determinar el volumen y la naturaleza de los diferentes trabajos. Por lo general estas dos herramientas integran los manuales de organización de las instituciones.
- Los diagramas de flujo, o fluxogramas, que permiten conocer la interrelación y secuencia de labores desempeñadas en cada cargo y dentro de toda la organización.
- Los diagramas de procedimientos y las gráficas de distribución del espacio, con las cuales se representa el detalle de los métodos de trabajo, los pasos a seguir en los procesos, la secuencia de operaciones y la forma en que se distribuye la planta física.
- Los organigramas o gráficas de programación y control de actividades en un periodo particular: diarios, semanales, mensuales, etcétera.
- La estadística permite conocer los hechos pasados y presentes y, de esta forma, orientar las futuras actividades de las organizaciones públicas. La acción gubernamental implica un volumen de operaciones diversas y complejas que hacen indispensable contar con medios técnicos de agrupación, proceso y análisis, para reducirlos a datos inteligibles que puedan utilizarse para tomar decisiones presentes y futuras. Independientemente de los sistemas contables, que ofrecen aportes valiosos en este sentido (sistemas de cuenta pública), los datos aislados no son suficientes para elaborar generalizaciones válidas. En este sentido sólo la estadística puede brindar su aporte en razón de sus características científicas.
- Sin lugar a dudas la información derivada de los censos (vivienda, salud, educación, demografía, servicios, etc.) constituye un valioso acervo de datos que, convenientemente organizados y clasificados, son un componente fundamental para la investigación de la Administración Pública.

3.2. Técnicas para la evaluación cuantitativa en Administración Pública

En la búsqueda de mayor racionalidad y científicidad de la acción de gobierno se han desarrollado diversas técnicas cuantitativas, las cuales ofrecen una reducción considerable de la incertidumbre en la que se realizan las funciones gubernamentales (Cardoso, 2006; pp. 63 y ss.). Entre éstas podemos destacar:

- Árboles de decisión.
- Análisis financiero.
- Análisis costo-eficacia.

- Análisis costo-beneficio.
- Teoría de juegos.
- Ecuaciones en diferencias.
- Teoría de colas.
- Modelos de simulación.
- Cadenas de Markov.

Por otra parte, es importante mencionar la aplicación más o menos generalizada del método científico para la toma de decisiones, consistente en las siguientes bases:

1. Definir el problema.
2. Establecer los objetivos.
3. Formular las hipótesis.
4. Recolectar los datos.
5. Clasificar, analizar e interpretar la información.
6. Deducir conclusiones, generalizar, volver a plantear y desarrollar nuevas hipótesis.

Otro enfoque para este mismo efecto sería el que nos ofrecen en primer lugar Kast y Rosenzweig (1966) y que destacan las siguientes etapas:

1. Orientación: señalamiento del problema.
2. Preparación: recolección de los datos pertinentes.
3. Análisis: selección del material relevante.
4. Hipótesis: acumulación de alternativas por medio de ideas.
5. Incubación: dejar pasar el tiempo para invitar a la iluminación.
6. Síntesis: reunión de las piezas.
7. Verificación: juicio sobre las ideas restantes.

También resulta sumamente útil conocer el *modelo de 8 pasos* para la formulación de políticas públicas que ofrece Eugene Bardach (2008) y que consiste en una sencilla metodología, sumamente práctica para la detección de problemas públicos y la formulación de políticas para resolverlos, con base en el método científico.

3.3. Modelos de investigación para la Administración Pública

En este apartado, se entiende como modelos a los diferentes procedimientos de análisis susceptibles de conducir a una explicación de los fenómenos observados y ligados más o menos directamente a un esquema teórico preestablecido.

En primer término, la Administración Pública toma de la Sociología y de la Historia los análisis de tipo diacrónico y sincrónico, que corresponden a dos modos de explicación diferentes de acuerdo al criterio temporal.

En segundo término podemos recurrir a la construcción de modelos a partir de diferentes conceptos y, a partir de éstos, a la configuración de teorías empleadas, la sociología para el análisis de las organizaciones y las instituciones. Para nuestro fin

nos limitaremos a describir tres de ellas: el análisis estructural, el análisis funcional y el análisis sistémico.

3.3.1. Análisis diacrónico y análisis sincrónico

El análisis diacrónico considera como base para la explicación de fenómenos la sucesión de eventos durante un determinado periodo y sus enlazamientos subsecuentes. Su propósito es explicar un fenómeno a partir de sus antecedentes y su evolución, tratando, con base a las transformaciones observadas, de encontrar las causas generadoras del estado actual del fenómeno.

El análisis sincrónico, en cambio, descarta la dimensión temporal de los hechos sociales y se propone esclarecer las relaciones necesarias que entrelazan diversos fenómenos que se producen simultáneamente en un momento dado. Pretende ofrecer una visión coyuntural del fenómeno (figura 3).

Si bien ambos enfoques son totalmente diferentes no necesariamente son excluyentes, e incluso su combinación puede resultar útil para el investigador. La relación entre ambos está estrechamente vinculada a la metodología general de la Historia y de la Sociología, respectivamente. Ambas se ocupan de los fenómenos sociales pero la Historia se concentra en la realidad histórica; se orienta hacia lo que ocurrió y que no volverá a suceder, mientras que la Sociología confronta la realidad contra marcos sociales no históricos; se orienta hacia la reconstrucción conceptual de las instituciones sociales y su funcionamiento.¹

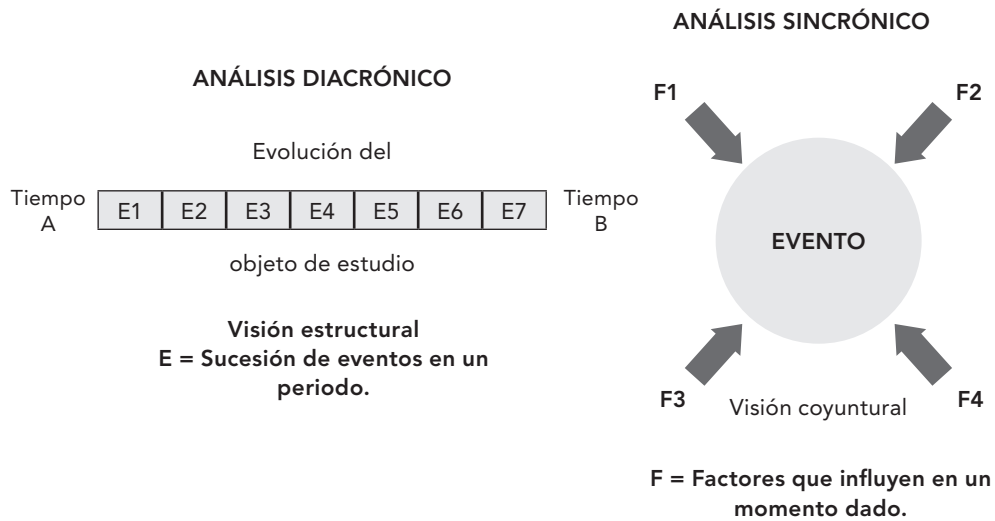
Por otra parte, el análisis institucional trata de explicar por qué, históricamente, determinada institución o actividad social (como la iglesia, la armada, los partidos, la administración; las elecciones, la participación ciudadana, etcétera) revisten una forma específica, mientras que el análisis organizacional, al descartar la historia, se interesa en las características comunes a diversas instituciones o actividades. Por lo tanto, es posible combinar ambas perspectivas para enriquecer la teoría de la Administración Pública.

3.4. Modelos básicos para el análisis administrativo

Sin lugar a dudas, la universalización de diversos instrumentos de análisis utilizados por las diferentes ciencias sociales se ha manifestado fundamentalmente en recurrir a nociones básicas de estructura, función y sistema aplicados a los objetos más diversos que ha ofrecido la Sociología, y que se han revelado sumamente valiosas para su aplicación generalizada en otras disciplinas.

Debido a la importancia e influencia que han tenido en el desarrollo de la Administración Pública, en particular para la construcción de modelos teóricos explicativos

¹ El tipo ideal de Max Weber como modelo explicativo es un ejemplo de esto.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Comparativo del análisis diacrónico y sincrónico.

de las instituciones políticas y administrativas, se expondrán las tres principales corrientes dominantes en el ámbito de la ciencia administrativa. Nos referimos desde luego a los modelos teóricos que los conceptos de estructura, función y sistema han tenido en las diferentes ciencias sociales. Incluso puede decirse que todos ellos reflejan en cierto modo una misma línea doctrinal, opuesta al esquema de análisis marxista.

3.4.1. Análisis estructural

De acuerdo a los autores estructuralistas, se habla de estructura cuando los elementos son reunidos en una totalidad que presenta ciertas propiedades como conjunto, y cuando las propiedades de los elementos dependen, entera o parcialmente, de las características de la totalidad. En consecuencia, no son ni los elementos ni el todo como tal lo que caracteriza la estructura, sino las relaciones entre los elementos. Así, para algunos, la estructura es un modelo descriptivo, que describe la realidad de una manera global, coherente y articulada, y que corresponde a la realidad vivida y que es reconstruida por el investigador. Para Levi-Strauss, la estructura es un modelo teórico, abstracto, que procura interpretar y explicar los hechos sociales y de la deducción lógica. Para comprender mejor esta noción, remitámonos a uno de sus exponentes más sólidos, Radcliffe Brown (1937: p. 203):

La estructura puede definirse así como una serie de relaciones entre entidades (la estructura de una célula es asimismo una serie de relaciones entre moléculas complejas, y la estructura de un átomo, es una serie de relaciones

entre electrones y protones). Durante el tiempo que vive, el organismo presenta una cierta continuidad de estructura, aunque no conserve la identidad completa de sus partes constitutivas.

Así, la estructura de algo consiste en las relaciones relativamente estables entre sus partes; incluso el concepto “parte” implica cierto grado de estabilidad. En virtud de que un sistema social o administrativo se compone de los actos interrelacionados de la gente que en él opera, su estructura debe ser buscada en cierto grado de regularidad o recurrencia de sus actos.

El mismo autor, incorporando el concepto de función, nos aclara más su enfoque analítico:

...Tal como se usa aquí la palabra función, la vida de un organismo se concibe como el funcionamiento de su estructura. A través y mediante la continuidad de este funcionamiento se preserva la continuidad de la estructura. Si considera más cualquier parte recurrente del proceso vital [...] su función es la contribución que hace la vida del organismo como un todo, el papel que desempeña en ésta. Tal y como se usan aquí los términos célula y órgano, indican una actividad y esta actividad tiene una función.

A través de este texto podemos apreciar cómo se anuncia de alguna forma la siguiente línea teórica que ofrece el análisis funcionalista. Otro autor clásico, Levi-Strauss (Paoli, 1990: p. 39), considera que:

...para que un modelo pueda ser considerado como estructura debe satisfacer cuatro exigencias principales:

- *En primer lugar, que sus elementos estén interrelacionados de tal manera que la transformación de uno de ellos implique la modificación de los demás; esto le da un carácter de sistema.*
- *En segundo lugar, todo modelo está formado de otros modelos pertenecientes al sistema, un conjunto de transformaciones; así, el modelo más complejo depende de modelos más simples que, de alterarse, cambian en mayor o menor medida la totalidad.*
- *En tercer lugar, el modelo más completo permitirá predecir de qué manera relacionará el sistema total, en caso de que uno de sus elementos se modifique; en esta perspectiva, el estructuralismo prevé, o debería prever, las posibles transformaciones estructurales y explicarlas.*
- *El modelo responderá a la doble condición de utilizar sólo los hechos considerados por él y, con ello, dar cuenta de todos.*

3.4.2. Análisis funcionalista

Como derivación de la aproximación estructuralista al estudio de los fenómenos sociales, se configuró un enfoque más centrado en el papel de la función de cada uno de

los elementos o componentes del sistema social. El término función se desprende del sentido biológico de éste según se menciona párrafos antes: es la contribución que aporta un elemento al organismo del cual forma parte. El análisis funcionalista consiste en explicar los fenómenos a partir de la función que éstos aseguran en el seno del sistema al cual pertenecen.

De acuerdo con Maurice Duverger, al concepto de función se le han encontrado cuatro acepciones principales:

- De acuerdo con el Diccionario Roberts, es “aquello que debe realizar una persona para jugar su papel en la sociedad, en un grupo social”.
- En ciencia política, esta noción se refería en la escuela clásica a cada una de las tareas que desempeñaban los órganos del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial).
- Como función matemática que designa el hecho de que el valor de una variable X dependa del valor de otra variable Y.
- El concepto biológico utilizado por los sociólogos que consideran “a la función como la contribución que aporta un elemento al organismo del que forma parte”.

A partir de esta concepción, inicialmente desarrollada por los antropólogos Bronislaw Malinowski y Alfred R. Radcliffe Brown, el mismo concepto de función fue retomado posteriormente por Robert Merton y Talcott Parsons, y desarrollado para aplicarse al estudio de la sociología política y de la sociología administrativa. En esta misma línea de pensamiento el fenómeno de la burocracia es ampliamente explicado por el propio Merton, y posteriormente por Selznick y Gouldner. Estos autores analizan el fenómeno burocrático considerándolo una forma indispensable de protección de la cual los individuos tienen necesidad, y se proponen comprender el proceso de formación de disfunciones que perturban el funcionamiento del sistema. En esta forma, para Merton la disfunción aparece como la resistencia del sector humano a un comportamiento que se espera obtener mecánicamente (Stufflebeam, 1986: p. 228).

Sin embargo, el análisis funcionalista tiene el inconveniente de limitarse a una descripción (quizá) complaciente del equilibrio del momento, ya que al poner el acento sobre los sectores de equilibrio, se olvida muy fácilmente de preguntarse cómo y por qué se desarrolla este equilibrio y cómo y por qué este equilibrio puede romperse o cambiar. Es importante destacar que el concepto de función está estrechamente vinculado al de sistema. Más aún, los científicos tienden a denominar sistemas a los conjuntos sociales coordinados, concebidos sobre el modelo de los organismos vivos, reservando el término de organizaciones solamente a una categoría de sistemas. Alvin Gouldner (Duverger, 1983: p. 280) señala al respecto que “el fundamento interactivo del análisis funcional en sociología es el concepto de sistema”. Así pues, no pueden existir dos funciones más que en el marco de un conjunto coordinado del que todos los elementos concurren bajo formas variadas a un mismo fin y son interdependientes de un sistema. En esta forma, el enfoque funcionalista y el estructuralista rompen con la visión diacrónica de las instituciones para pasar a una visión sincrónica.

ca. Para el modelo funcionalista el hilo conductor que permite unir al sistema social con cada elemento particular, cada tipo de comportamiento, cada rasgo cultural, cada institución, está integrado por la función de este comportamiento, de este rasgo cultural o de esta institución: cada uno de los elementos de un sistema cumple una función específica con respecto al sistema entero. En esta forma, con estos elementos se advierte ya el enfoque sistémico como uno de los más utilizados actualmente en el estudio de los procesos administrativos y políticos.

3.4.3. Análisis sistémico

Como ya se mencionó anteriormente, el análisis funcionalista, lo mismo que el análisis estructuralista, al considerar la realidad social como una totalidad de la cual es necesario encontrar las leyes de ajuste o arreglo, hacen implícita o explícitamente referencia a la noción de sistema. El análisis sistémico parte precisamente del postulado de que la realidad estudiada presenta las características de un sistema, e interpreta los fenómenos sociales a partir de los lazos de interdependencia entre grupos humanos.

Para algunos, el sistema es un conjunto de elementos interdependientes ligados entre sí por ciertas relaciones que hacen que si alguno de éstos es modificado, los otros se modifiquen también. El sistema corresponde entonces a una realidad objetiva de la cual el analista se limita a constatar las variables ligadas entre sí. Otros adoptan una definición operacional, es decir, el sistema nace como consecuencia de un análisis intelectual que consiste en dividir la realidad en dos grandes partes (el sistema y su medio) tales que para un sistema dado, el medio es el conjunto de elementos en los cuales un cambio en ellos afecta al sistema y a su vez éstos son afectados por las variaciones interactivas. En esta forma, el analista decide qué variables considera dentro de este modelo formal en el cual sus características son interdependientes.

Como se puede observar, los modelos sistémicos propuestos para el análisis administrativo son simples trasposiciones analógicas que permiten analizar la realidad social y, en el caso de la Administración Pública, los fenómenos administrativos.

A partir de estas consideraciones, Talcott Parsons considera que el sistema social se integra con cuatro subsistemas (biológico, físico, social y cultural) teniendo cada uno de ellos su propia lógica, sus fronteras, sus relaciones de interdependencia y complementariedad, sus mecanismos de orientación y control jerárquicamente ordenados. Este sistema hace frente a cuatro imperativos funcionales para mantenerse, mismos que corresponden a los componentes estructurales del sistema (cuadro 1).

Entre muchos otros autores, David Easton (2006: p. 46), por una parte, y Karl Deutsch (1976), por otra, desarrollaron esta teoría de sistemas para aplicarla al estudio de los sistemas políticos y su efecto sobre la acción del gobierno; es decir, con ello sentaban las bases del enfoque de Políticas Públicas.

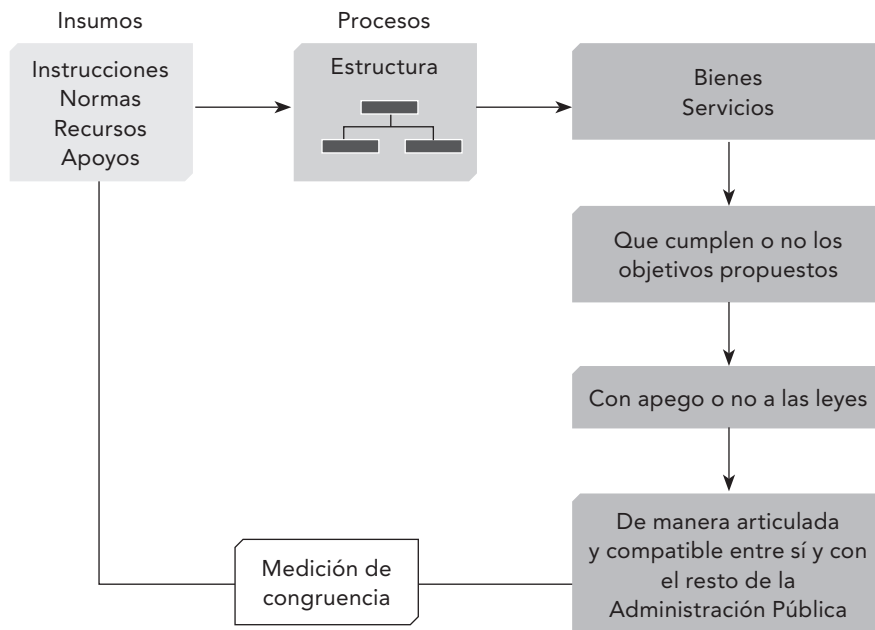
En el ámbito específico de la Administración Pública, Sharkansky (1970) nos presenta un modelo simplificado de sistema aplicado a la Administración Pública

Cuadro 1. Componentes del Sistema Social

SUBSISTEMA	FUNCIÓN	NATURALEZA
Subsistema Cultural	Estabilidad social	Valores
Subsistema Normativo	Regulación	Normas
Subsistema Económico	Reproducción y sobrevivencia	Producción de bienes y servicios
Subsistema Político	Dirección de los esfuerzos colectivos	Consecución de los objetivos

Fuente: Elaboración propia.

(figura 3), considerando algunos criterios para su evaluación. Como se puede observar, incorpora tres elementos fundamentales de la medición a la Administración Pública: la eficacia, la legalidad y la legitimidad, que serán más detalladamente desarrollados por Cabrero (2004).



Fuente: Sharkansky, y el modelo propuesto por Enrique Cabrero en la Nueva Gerencia Pública.

Figura 4. Modelo de Sistemas aplicado a la Administración Pública.

4. Reflexiones finales

Como hemos podido constatar, la Administración Pública puede concebirse como una disciplina científica con todos los atributos que tal categoría implica. Desde la identificación de su objeto de estudio, hasta el instrumental científico que utiliza para describir, explicar y prescribir intervenciones, son elementos que nos permiten comprobar su carácter científico. No obstante, como en todas las ciencias sociales existen una serie de instrumentos, técnicas y enfoques que es necesario aplicar y adaptar según los objetivos específicos que pretenda el investigador o analista administrativo. Sin haber agotado las posibilidades instrumentales y metodológicas que este campo de estudio tiene, podemos afirmar que ha llegado a un plano de madurez que requiere nutrirse de los trabajos y aportaciones tanto de investigadores y analistas, como de administrativistas que en el propio campo de trabajo instrumentan mejoras para un mejor funcionamiento institucional, y a los que sólo falta documentarse con bases metodológicas de la ciencia para convertirse en conocimiento científico. La tarea es ardua pero ya hay camino recorrido, sólo es necesario continuar construyendo sólidamente dicho sendero.



Bibliografía

- Bardach, E.** (2008). *Los ocho pasos para el Análisis de Políticas*. México: Porrúa-CIDE.
- Cardozo Brum, M.** (2006). *La Evaluación de políticas y programas públicos*. México: Porrúa-Cámara de Diputados.
- Deutsch, K.** (1976). *Política y gobierno*. México: FCE.
- Duverger, M.** (1980). *Metodología de investigación en ciencias sociales*. Barcelona: Ariel.
- Duverger, M.** (1983). *Sociología de la política*. Barcelona: Ariel.
- Easton, D.** (2006). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- Guerrero Orozco, O.** (2010). *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. México DF: FCE.
- Hernández Sampieri, R., & Fernández, C. y.** (1995). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Paoli, A.** (1990). *Comunicación e información*. México: Trillas.
- Pardiñas, F.** (1973). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*. México: Siglo XXI.
- Radcliffe-Brown.** (1935). *Estructura y función en la sociedad primitiva*. Barcelona: Península.
- Rosenzweig, K. &** (1966). *Teoría, integración y administración de sistemas*. México: Trillas.
- Sharkansky, I.** (1970). *Administración Pública*. México: Edamex.
- Stufflebeam, D.** (1986). *La evaluación sistemática*. México: Paidós.
- Tamayo y Tamayo, M.** (1990). *Diccionario de la investigación científica*. México: Limusa.
- Tenorio, Bervian, C., & y.** (1996). *Metodología de investigación*. México: McGraw-Hill.

Historia de la Administración Pública Mexicana 1824-2015



Resumen. Desde el inicio de la vida independiente del país, la Administración Pública ha evolucionado en México de manera intermitente a través de reformas estructurales, y, durante el último cuarto del siglo pasado y lo que va de éste, se transformó radicalmente hasta arribar a una nueva categoría fundamentalmente distinta, a la que se ha denominado Gestión Pública. En el marco de un proceso de reforma y modernización administrativa, este nuevo concepto considera como un eje rector la optimización de los recursos y estrategias de control y evaluación mediante indicadores de la eficiencia y eficacia en las políticas públicas en los tres niveles (estatal, federal y municipal), con el propósito de mejorar la calidad de la gestión y la gobernanza democrática. En este trabajo se hace una breve recopilación histórica de ese proceso evolutivo hasta nuestros días.

Palabras clave: Administración Pública, Gestión Pública, reforma administrativa, modernización, México.

Key words: Public administration, Public management, administrative reform, modernization, Mexico.

SUMARIO

1. Introducción
2. Evolución de la Administración Pública en México
 - 2.1. Administración Pública del México independiente: el Estado gendarme y el Estado de fomento
 - 2.2. Institucionalización y consolidación del Estado Mexicano: las reformas sociales y el Estado de bienestar
 - 2.3. Racionalización de la Administración Pública: la reforma administrativa y el Estado moderno
3. Reforma del Estado en México: el modelo neoliberal
 - 3.1. Adecuación del contexto jurídico
 - 3.2. Modernización administrativa
 - 3.3. Proceso emergente de la Nueva Gestión Pública: el PROMAP
 - 3.4. Formalización de la Gestión Pública: el buen gobierno foxista y la mejora de la gestión calderonista
4. Gobierno y organización de la Administración Pública Federal
 - 4.1. Sectorización de la Administración Pública
5. Administración Pública Estatal: caso Nuevo León
 - 5.1. Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León
6. Reflexiones finales

1. Introducción


La ciencia histórica es una disciplina que contribuye a ubicar en un momento en el tiempo, o durante un largo periodo, la evolución de instituciones o ideas. Sin embargo es necesario tener claro que ambos conceptos son distintos y que es necesario delimitarlos. Así, es posible centrarse en la evolución del estudio de la Administración Pública; es decir, en las ideas sobre la materia, cuyo más completo ejemplo encontramos en Sánchez (2009), quien nos ofrece una detallada y enciclopédica recopilación de todos aquellos autores que se han preocupado por estudiar la Administración Pública en México. Por otra parte es posible analizar la evolución de las instituciones administrativas desde el punto de vista material y estructural. Así como en la ciencia política podemos diferenciar la historia de las ideas políticas de la historia de las instituciones políticas, en este capítulo nos vamos a referir a la evolución histórica de las instituciones administrativas; es decir, a la transformación que desde el nacimiento de nuestra nación ha tenido el aparato administrativo, tratando de explicar el contexto político, económico y social. Desde esta perspectiva estructural optamos por una categorización de las diferentes etapas considerando la

naturaleza del Estado. En esta forma identificamos cuatro grandes etapas que van de Estado gendarme, al Estado de fomento, pasando por el Estado de bienestar y finalmente el Estado moderno. Veamos a continuación la descripción de estas etapas.

2. Evolución de la Administración Pública en México

La Administración Pública en nuestro país ha venido transformándose a medida que los cambios en las condiciones económicas, políticas y sociales así lo han requerido. Con el paso del tiempo y de acuerdo a las circunstancias y nuevas necesidades a las que se enfrenta el Estado, el aparato administrativo ha adquirido diferentes atribuciones, que le han dado un carácter específico de acuerdo a cada época (Carrillo Castro, 1979, p. 49).

Este fenómeno, que podríamos calificar de continua reforma, o de modernización administrativa, se presenta en la evolución de la Administración Pública en México aunque sin ser exclusiva de ésta, ya que observa también en la conformación y el desarrollo de las administraciones públicas de distintos países. Cabe advertir que la transformación se ha dado siempre como reacción a eventos determinantes, a veces desde el ámbito económico, a veces político, a veces diplomático, pero que reflejan una dinámica propia del Estado que trata de adecuar sus estructuras y proceso a nuevos paradigmas y tendencias de un mundo cada vez más globalizado. Al mismo tiempo la naturaleza del Estado, y la de la Administración Pública que está íntimamente relacionado con éste, no se encuentra exenta de un matiz ideológico que le da sentido e impulso. Por lo tanto podemos identificar las fases del Estado con ciertas orientaciones ideológicas en cada una de las fases arriba señaladas (cuadro 1).

 Cuadro 1. Principales obras y estudios mexicanos de la Administración Pública 1995-2015

Caracterización	Periodo	Modelo económico
Estado gendarme	1821 - 1866	Liberalismo clásico
Estado de fomento	1866 - 1910	Liberalismo positivismo
Estado de bienestar	1917 - 1982	Intervencionismo
Estado moderno	1982 - 2015	Neoliberalismo

Fuente: Elaboración propia.

2.1. Administración Pública del México independiente: el Estado gendarme y el Estado de fomento

En 1821, al nacer el México independiente, el gobierno de Agustín de Iturbide se subdividió administrativamente en cuatro grandes áreas, o Secretarías, llamadas *de Estado y de Despacho*:

- De Relaciones Exteriores e Interiores.
- Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- De Guerra y Marina.
- De Hacienda.

Las competencias de cada una de estas secretarías estaban definidas en el *Decreto sobre el Establecimiento de Ministerios* del 8 de noviembre de 1821. En este decreto se prescribe que a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores le corresponden todos los ramos económicos y políticos del Imperio. El titular de cada secretaría era el responsable de despachar todos los asuntos de su área de competencia cuando el Emperador o la Regencia no se encontraban en Corte, y en su representación. Es importante señalar que, ya desde el primer gobierno independiente que tuvo México, los asuntos económicos de la nación eran tratados por los funcionarios de más alta jerarquía de la Administración Pública del país, en este caso por la primera secretaría de Estado.

Veinte años después, el 28 de septiembre de 1841, en Tacubaya se sientan las bases de organización para el Gobierno Provisional de la República, y en este documento, en su artículo octavo, se nombran los Ministerios que constituyen al Gobierno, teniendo como única variante a la anterior estructura administrativa la primera alusión expresa al sector industrial, lo cual ya prefigura la fase subsecuente del *Estado de Fomento*. Sin embargo, en virtud de la constante inestabilidad política que caracteriza a los primeros cincuenta años de nuestra historia independiente, este sector de la economía se encontraba apenas en su periodo de formación.

Así, en un primer momento nuestra Administración Pública emerge con los cometidos que caracterizan al Estado Gendarme, cuyas principales atribuciones tienen por finalidad garantizar ciertos procesos y actividades colectivas, sobre todo en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y la defensa del territorio, vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público, y arbitrar los conflictos que se presentasen en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido, entre otros. Este tipo de cometidos y funciones responden fundamentalmente a la necesidad de reconocimiento político y resguardo de la Soberanía nacional, tanto al interior como al exterior.

Esta etapa de la Administración Pública Mexicana como Estado gendarme culminará con el advenimiento del porfiriato. Durante este periodo de la evolución del sector público nacional, la necesidad de promover determinados procesos sociales y

actividades consideradas como fundamentales para el desarrollo de la economía, dieron lugar a la caracterización del Estado promotor y de fomento. En este contexto la Administración Pública tuvo la responsabilidad de participar de manera directa sobre la economía, persiguiendo ciertos objetivos orientados al progreso del país. La capacidad de fomento la realizará por medio de estímulos, como financiamiento o exención de impuestos a determinadas áreas o sectores. Como claro ejemplo de esta tendencia en el periodo porfirista es posible mencionar los incentivos al fomento de la inversión en los ferrocarriles, en la minería y particularmente en el petróleo (Hansen, 1976, pp. 23-31).

2.2. La institucionalización y consolidación del Estado Mexicano: las reformas sociales y el Estado de bienestar

Ya entrado el siglo xx comienza a delinearse un tipo diferente de Administración Pública, caracterizado por la posibilidad, y responsabilidad, de intervenir directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran prestados de forma adecuada por la iniciativa privada o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad. La configuración jurídica de este tipo de Administración Pública se encuentra plasmada en la Constitución Política promulgada en febrero de 1917. Las condiciones sociales imperantes en el país para 1910, así como las importantes reformas de que fue objeto la anterior Constitución de 1857, fundamentan la intervención directa del Gobierno en la economía, procurando resguardar el interés público. Dándole a la propiedad privada un carácter determinado por el Artículo 27 de nuestra actual Carta Magna.

Esta facultad del sector público de intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios le permitirá:

- Proveer bienes de producción y consumo, ya sea con fines de regulación de mercado, o bien reservándose la producción exclusiva por razones estratégicas: tal es el caso de las industrias eléctrica, petrolera, de acero, de ferrocarriles, entre otras.
- Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación. El caso típico de este tipo de empresa pública lo constituye la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).
- Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejercer una acción reguladora de la economía, especialmente en sus aspectos financieros; tal es el caso de Nacional Financiera.
- Redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto, con foco en el desarrollo económico y social. Estas funciones las cumpliría por conducto de instituciones como el IMSS, ISSSTE e Infonavit, entre otras.

A pesar que desde 1917 ya se contaba con estas atribuciones por las reformas sociales incorporadas a nuestra Carta Magna, la falta de solidez del sistema político

provocó una postergación de las actividades de la Administración Pública en este sentido. No fue sino hasta mediados de los años treinta y principios de los cuarenta cuando se empieza a manifestar esta capacidad interventora con la creación del ISSSTE y del IMSS, entre otras instituciones. A esta política deben su razón de ser la gran cantidad de instituciones públicas que, en la actualidad, conforman el sector paraestatal de nuestra Administración Pública Federal. La industria petrolera, nacionalizada en 1938, constituye una empresa pilar dentro de este sector. De hecho, la evolución que tiene la industria del petróleo y los esfuerzos reivindicatorios de los gobiernos revolucionarios no fructifican sino hasta que el sistema político se ha institucionalizado, es decir, hasta que el papel de la Administración Pública dentro de la economía ha dejado de ser pasivo, y que ya cuenta con instituciones que respaldan su función reguladora, sobre todo en el área financiera. “La historia contemporánea de México y de su Administración Pública tiene sus raíces más profundas en dos hechos: en la Revolución Mexicana y en su periodo de consolidación e institucionalización; el cardenismo” (Fernández Santillán, 1981, p. 18).

Se puede considerar que es en 1925, con la creación del Banco de México, el momento en que el sector público incursiona de manera decisiva en el proceso de desarrollo económico y social del país, asumiendo la responsabilidad de ser el principal agente de cambio social y de crecimiento económico con equidad. Esta acción la ejecutaría principalmente por conducto de instituciones distintas a las que en forma tradicional desarrollaban las funciones públicas; es decir, diferentes al aparato gubernamental centralizado propiamente dicho, por lo cual estas funciones serían efectuadas en forma descentralizada (Jeannetti, 1976, p. 14).

El instrumento medular de la acción estatal en la economía fue la expansión del sector paraestatal. Cabe destacar que el crecimiento anárquico de este sector provocó problemas de planeación, coordinación y control dentro de la Administración Pública. Además, se puede observar que a las variaciones en el desarrollo económico correspondieron adecuaciones importantes en las instituciones públicas, que fueron adaptadas a los requerimientos coyunturales.

En el ramo de industria comenzaron a funcionar diversos mecanismos que tenían como finalidad la regulación de ésta, ya para entonces importante sector de la economía nacional. Entre estos mecanismos se encuentra, por ejemplo, el Departamento de Industrias de la Secretaría de Economía. Además, en esta misma dependencia existía el Departamento de Petróleo, donde se realizaban labores de investigación, información y propaganda. Más adelante, en 1938, este departamento jugaría un importante papel participando en la planeación de la industria petrolera recién nacionalizada.

Para 1940 el sector público contaba con instituciones en los sectores clave de la economía (petróleo, electricidad, acero, carbón, ferrocarriles, banca), por lo que te-

nía los instrumentos para promover y participar directamente en la industrialización del país, y a este objetivo se abocó en los periodos presidenciales posteriores.

Sin embargo, se comenzaba a plantear la necesidad de racionalizar y coordinar los esfuerzos gubernamentales. Así se funda en 1944 la Comisión Federal de Fomento Industrial, que planea, financia y organiza las empresas nuevas y necesarias para el desarrollo nacional. A pesar de los constantes esfuerzos gubernamentales por llevar a cabo una planeación y programación adecuada de su funcionamiento, particularmente en el sector paraestatal, la intervención del sector público en la economía estuvo lejos “de ser una acción coordinada y planificada, más bien se dejó a lo coyuntural la creación de nuevas instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial” (Fernández Santillán, 1981, p. 55).

Tratando de evitar este fenómeno, en 1947 se reestructura la Administración Pública dando lugar, entre otras cosas, a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que contaba entre sus atribuciones la conservación y administración de los bienes nacionales, y la contratación de las obras y adquisiciones del gobierno federal. Asimismo, tuvo como función la realización de estudios y sugerencias para el mejor crecimiento de la Administración Pública. Por otra parte, se expidió la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947 (DOF, 1947). Esta ley tenía por objetivo tratar de que el sector paraestatal se sujetara a los lineamientos marcados por la política general determinada por el titular del poder ejecutivo. La supervisión de este sector se realizaría a través de la recién creada Comisión de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En 1958, se crea la Secretaría de la Presidencia, con importantes atribuciones en materia de planeación y programación de las inversiones de las instituciones públicas, tanto del sector central como del sector paraestatal. Las funciones de control las realizaría en forma coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría del Patrimonio Nacional, constituyendo éstas el triángulo de la supervisión (Carrillo Castro, 1979, p. 221). La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ponía un particular énfasis en la programación y control del sector paraestatal de la Administración Pública; la constante dispersión de metas, objetivos y acciones, hacía necesaria una administración más racional y coherente con los objetivos globales del sector público. La Secretaría del Patrimonio Nacional, por ejemplo, tenía la responsabilidad de vigilar y controlar administrativa y financieramente las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de mantener al corriente el inventario de recursos renovables y no renovables, y de llevar el catastro petrolero y minero del país. Cabe notar que en este momento ya se tenía conciencia de la necesidad de una vigilancia y control más rígidos sobre la industria petrolera, así como sobre las empresas públicas en general.

2.3. Racionalización de la Administración Pública: la reforma administrativa y el Estado Moderno

En el año de 1965 se creó la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia, con el propósito de efectuar un diagnóstico global de la Administración Pública Mexicana y proponer las medidas generales para hacerla más eficiente y eficaz. Entre las recomendaciones formuladas por esta comisión, se puso un importante énfasis en la agrupación sectorial de las dependencias y entidades del sector público (Comisión de Administración Pública, 1977, p. 63), pero la realización de tales adecuaciones requería de tiempo para su instrumentación, por lo que las medidas que se tomaron tuvieron un carácter menos ambicioso y se postergó la distribución por sectores. Al inicio del periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, únicamente se realizaron acciones para mejorar los sistemas de apoyo global: programación, presupuestación, contabilidad, informática, recursos materiales, etc., para que en el momento resultara más conveniente, se modificara toda la estructura administrativa del gobierno federal. En 1973 (DOF, 1973) se creó la Comisión de Energéticos con el objeto de diseñar y llevar a cabo una política en esta materia; ésta quedaba integrada por varias dependencias del sector central y todas las paraestatales referentes a energéticos (Instituto Nacional de Energía Nuclear, Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.). Es así como recién iniciado el sexenio de 1976-1982 se llevó a cabo una transformación importante dentro de la Administración Pública central y paraestatal. En razón de las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en el país, se pusieron en marcha también una reforma económica y una reforma política que le darían marco a la nueva administración.

El inicio del régimen presidencial de José López Portillo marcó el comienzo de la etapa más trascendental para la reforma administrativa, puesto que recoge las experiencias anteriores y establece con mayor claridad las políticas y estrategias a seguir por el gobierno, con una visión más globalizadora. La fundamentación jurídica de esta reforma se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF, 1976), que constituye el punto de partida de las principales innovaciones realizadas. Entre éstas destaca la obligatoriedad de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de desarrollar sus actividades en forma programada y con base en los lineamientos generales que señale el poder ejecutivo. Esto constituye la base sobre la cual descansara el Sistema Nacional de Planeación, creado a raíz de la publicación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Además se establece la agrupación sectorial de la Administración Centralizada Paraestatal. A partir de este momento el control global no se llevaría a cabo en una sola secretaría, ni en tres, sino en cada una de las dependencias centrales de acuerdo con su campo de actividad. Esta nueva estructura permitiría promover una mejor planeación, evaluación y control, lo que a su vez redundaría en la posibilidad de delinear una política general y una programación sectorial (DOF, 1977).

En el esquema de sectorización “se definieron niveles y atribuciones específicas para cada uno de éstos en los sistemas básicos de planeación, programación, presupuestación y evaluación”:

- Nivel global macro administrativo bajo la responsabilidad del Presidente, que define lineamientos y políticas generales, con apoyo en su gabinete, los gabinetes especializados, las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público como globalizadoras.
- Nivel meso administrativo, que responsabiliza a los coordinadores de sector, que son las Secretarías con atribuciones en un campo específico de la acción gubernamental.
- Nivel micro administrativo, con responsabilidad en cada uno de los titulares de las entidades sectorizadas.

Bajo este esquema normativo que operó hasta la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1992, corresponde al Presidente definir objetivos y prioridades del programa de gobierno, establecer directrices, dividir el trabajo y coordinar las actividades, actualizar el Programa Global de Desarrollo y determinar las políticas del Programa de Presupuesto.

El nivel de las dependencias globalizadoras comprende a Programación y Presupuesto (SPP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP) y tienen un triple carácter: normativo y definitorio en tanto que son unidades de actividad; de vigilancia y control global para la instrumentación de políticas, planes y programas; y de apoyo y asistencia técnica para auxiliar operativamente a las coordinaciones de sector. El nivel de orientación y apoyo global establece lineamientos generales para el control del sector descentralizado. La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene, además, la responsabilidad de hacer compatibles sus acciones con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: establecer procedimientos para actualizar los planes globales, sectoriales, regionales, institucionales, y elaborar normas a las que deberán sujetarse los coordinadores de sector y las entidades en la formulación de presupuestos.

Las coordinaciones de sector son las dependencias centralizadoras que ejercen la tutela y armonizan las acciones del grupo de entidades que componen su campo de acción o sector, y también son encargadas de aplicar las directrices marcadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en referencia al programa presupuesto, así como de programar, coordinar y evaluar las acciones del sector, asumir la responsabilidad de su sector, implantar políticas internas y supervisar el funcionamiento de las instituciones a su cargo.

Por último, toca a las entidades paraestatales ajustarse a las normas y lineamientos de los coordinadores de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global, someter a la consideración de los coordinadores de sector sus programas propuestos y programas financieros, autoevaluarse internamente y presentar la información ne-

cesaria para la evaluación general del sector, y someterse a la aplicación de auditorías internas.

De esta forma se consolida poco a poco la estructura administrativa del gobierno federal para llevar a cabo la planeación del desarrollo. Durante muchos años el sector paraestatal careció de una programación y coordinación de sus actividades debido al crecimiento agregativo y desordenado. Por primera vez se trata de integrarlo política y administrativamente al sector central; es un ajuste dentro del Poder Ejecutivo. La articulación de actividades es la constante dentro de la sectorización, que debe definirse como la armonización de esfuerzos entre los coordinadores de sector y las entidades paraestatales, bajo la tutela de las dependencias globalizadoras, y el mando y autoridad del Presidente de la República (CGEA, 1982).

En diciembre de 1982, las condiciones económicas y sociales sumamente restrictivas bajo las cuales se llevaba a cabo el proceso de cambio de gobierno de José López Portillo, presidente saliente, a Miguel de la Madrid Hurtado, presidente electo, prefiguraban desde entonces una profunda reestructuración del Estado mexicano que se operaría a partir de ese momento abarcando diversos aspectos de la vida política y social de los mexicanos. Cabe hacer notar que este mismo proceso se inscribe en el contexto mundial de profundas transformaciones económicas y políticas que reorientaron las relaciones internacionales y los efectos internos en los distintos países.

El detonador indiscutible de todo este proceso sería la llegada a la presidencia de Estados Unidos del Presidente Ronald Reagan, por un lado, y de la Primera Ministra británica Margaret Thatcher al gobierno inglés, por el otro. Ambos gobiernos arrancarían su gestión promoviendo profundas transformaciones sobre los modelos económicos y administrativos de sus respectivos países que serán posteriormente seguidos más allá de sus fronteras.

3. Reforma del Estado en México: el modelo neoliberal

Bajo condiciones económicas caracterizadas por una fuerte carga de la deuda pública, una severa crisis económica, falta de credibilidad y una alarmante corrupción, la racionalización y la modernización administrativa se plantearon como premisas fundamentales del gobierno de Miguel de la Madrid y marcarían un cambio radical en el modelo económico y político de nuestro país; este fenómeno se puede observar a partir del análisis del Sistema Nacional de Planificación y del Plan Global 1983-1988.

3.1 Adecuación del contexto jurídico

Si bien el Sistema Nacional de Planificación (SNP) fue instrumentado bajo el gobierno del Presidente José López Portillo, la elevación de esta función a rango constitucional a partir de 1983 da a la planeación nacional un carácter mucho más relevante

como práctica gubernamental al que había tenido antes, y pone el acento sobre el papel rector del Estado en el proceso económico nacional.

Otro factor importante en el reforzamiento de la planeación como práctica gubernamental y voluntad de racionalización procede de razones más personales que institucionales. En efecto, es necesario no olvidar que la responsabilidad directa de la concepción y de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Planificación así como del Plan Global de Desarrollo (PGD) 1980-1982 correspondió precisamente a Miguel de la Madrid, quien era en esa época Secretario de Programación y Presupuesto y que llegó a ser Presidente constitucional a partir del primero de diciembre de 1982. Es muy probable que este factor haya sido determinante en su designación como sucesor de José López Portillo, en razón de la voluntad que tenía este último de dar continuidad al proceso de racionalización de la intervención pública en la economía con base en el sistema de planeación. El hecho de escoger al colaborador que había jugado un papel de primer orden en el diseño e instrumentación de la política económica, así como en la reestructuración administrativa operada en el sector público durante su mandato de gobierno, daba al presidente López Portillo la tranquilidad de ver la continuación de su obra en la persona de Miguel de la Madrid. Además cabe resaltar al equipo de trabajo que integraba su gabinete, en el cual se contaban destacados economistas graduados en Estados Unidos con formación neoliberal, como Carlos Salinas de Gortari, Luis Donaldo Colosio, Manuel Camacho Solís, Pedro Aspe Armella, José Ángel Gurría, Jaime Serra Puche, entre otros.

Por otra parte, es importante destacar que el Sistema Nacional de Planeación era menos un proyecto centralizador e imperativo que un esfuerzo por dar mayor coherencia, normalidad y eficacia a la intervención pública. De acuerdo con la metodología expuesta tanto en el Sistema Nacional de Planeación como en el Plan Global de Desarrollo, los caracteres de incitativa, de concertación y de coordinación que corresponden respectivamente a los sectores privado, social y a los gobiernos locales, mostraban claramente los límites y las posibilidades de realización del plan. En cambio, el carácter obligatorio del Programa Global de Desarrollo para el conjunto de instituciones del sector público intentaba conferir una regulación estricta a las intervenciones del Estado, las cuales serían objeto de una evaluación y de un control sistemático por parte del gobierno, el cual no podría ser de igual manera posible para las actividades del sector privado ni para aquellas del sector social.

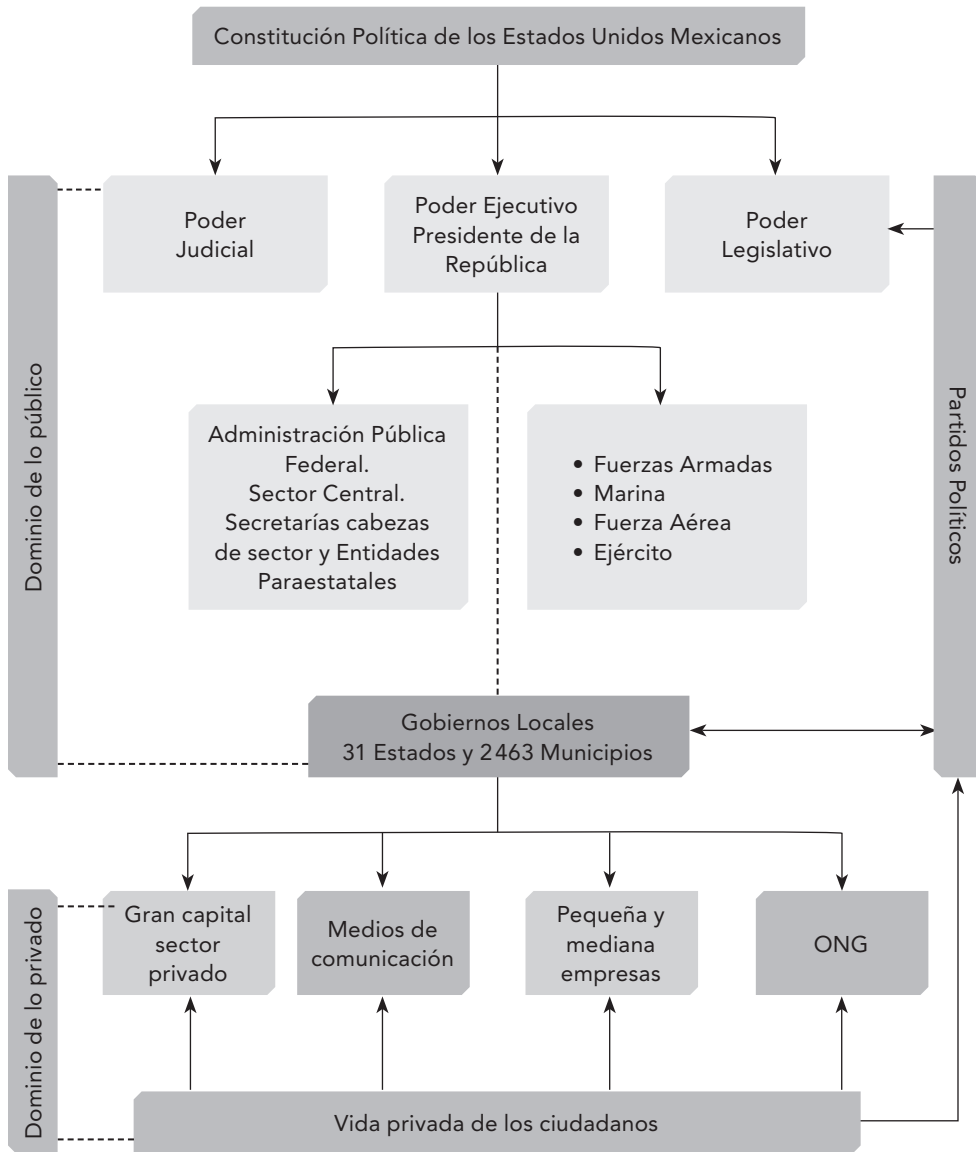
Poco después de su arribo al poder, el presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión un conjunto de propuestas de ley que afectaban a los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, así como modificaciones a la Ley de Servidores Públicos, particularmente en lo referente a las responsabilidades de los funcionarios. Además, se introdujeron reformas a la LOAPF y se votó finalmente una Ley de Planeación que coronó todo este proceso legislativo. En este ámbito, el análisis global de las implicaciones y consecuencias de estas reformas en el contexto económico y jurídico nos

exige situarlas como la definición constitucional del papel del Estado como promotor, conductor y regulador del proceso de desarrollo nacional. En esta perspectiva, puede, sin embargo, cuestionarse la eficacia de estas reformas, en la medida en que se observa muy frecuentemente una desarticulación entre los aspectos normativos, formales, que marcan las leyes por una parte, y la acción administrativa del sector público, privado y social, por otra. Esto quiere decir que las acciones derivadas de los textos no siempre corresponden al espíritu de éstos; que no es por la mera expedición de leyes o decretos que se lleva a cabo el mejoramiento de la acción administrativa del Estado. En este sentido, se cae regularmente en el juridicismo, que sobrevalora los aspectos jurídicos menospreciando los aspectos políticos, económicos y administrativos propiamente dichos que en muchas ocasiones son determinantes para la eficacia gubernamental. En todo caso las reformas jurídicas fueron fundamentales para definir las fronteras entre sector público, privado y social (figura 1).

La ampliación de prerrogativas antes señalada se enmarca en el proceso de transformación y reforma del Estado que inicia de manera clara con el presidente Miguel de la Madrid y que se acentuará a medida que se vaya fortaleciendo la aplicación de la política neoliberal en nuestro país. Básicamente, se trata de reorientar el papel del Estado de una posición de fuerte intervención directa en los procesos económicos hacia una intervención moderada, modesta, incluso mínima, con el propósito de favorecer la acumulación de capital privado y conducir el desarrollo integral considerando al sector privado como el verdadero motor del desarrollo. Por tanto esto significaría, por una parte, el establecimiento de un marco jurídico que otorgue espacio y claridad a las participaciones públicas, privadas y sociales en el proceso de desarrollo y, por otra, sentar las bases para reestructurar el modelo económico de desarrollo al pasar del Estado providencia e interventor al Estado neoliberal.

Las consecuencias de todo este proceso de reforma de Estado se vendrían dando a lo largo de los treinta años posteriores a 1982, y se reflejarían en los ámbitos económicos, políticos, jurídicos y administrativos. El clímax del proceso serían las reformas estructurales operadas en 2014 por el gobierno de Peña Nieto.

Desde el punto de vista económico y administrativo, es particularmente significativo el año de 1982 por dos hechos que perfilan definitivamente la orientación que tendría la política económica y el papel del Estado: la rectificación de la política económica adoptada en los sexenios precedentes (por Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo) y la nacionalización de la banca. Cabe señalar que esta nueva ideología y práctica encajaba perfectamente en los grupos políticos jóvenes que, en el seno de las dependencias administrativas del sector financiero (SHCP, Banco de México, SPP) habían venido configurando un fuerte grupo en el gobierno que sería la piedra angular de las transformaciones ocurridas hasta la fecha. A este respecto, esta política económica encontró eco en los políticos jóvenes de nuevo corte, preparados en universidades estadounidenses menos proclives al discurso revolucionario, críticos del



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (INEGI, 2014).

Figura 1. Esquema del sistema político mexicano.

Estado dispendioso y populista, y cuyo origen provenía de la fuerza que ya tenían las estructuras financieras en el devenir político y económico del país. Esta nueva élite de políticos que pasarían a tomar el control del Estado (tecnócratas), sustituyendo paulatinamente a los abogados, habían crecido en influencia precisamente por los problemas de endeudamiento generados en el periodo de gobierno del presidente Echeverría y por la abundancia generada por los excedentes petroleros del periodo 1976-1981, y posteriormente con el advenimiento de las crisis de 1981 y 1982 que darían lugar al golpe de timón y viraje hacia una política económica sustentada en la austeridad y el saneamiento financiero del Estado y de la Administración Pública. Este grupo estuvo encabezado por el presidente Miguel de la Madrid (último abogado), siguiéndole en la conducción los economistas: primero Carlos Salinas y posteriormente Ernesto Zedillo (López Villafaña, 1997, p. 180).

En esta perspectiva económica ya no sería el Estado el motor y pivote del crecimiento, como lo había venido proclamando la clase política después del movimiento revolucionario, y particularmente a partir del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940. Ahora, bajo el esquema propuesto, sería el empresariado nacional la punta de lanza del proceso de desarrollo nacional, y para lograrlo se concentrarían los esfuerzos en reducir y racionalizar la actuación del Estado y favorecer y promover la participación de la iniciativa privada en el crecimiento económico. Un hecho sumamente significativo que simboliza perfectamente esta reorientación económica, política y administrativa está dado por la parcial reversión o privatización de la nacionalización bancaria que se operaría apenas unos cuantos meses después de que se había aprobado la nacionalización propuesta por José López Portillo (Riding, 1987, pp. 165-191). El proceso de transferencia de 34% de los activos de los bancos a sus antiguos propietarios demostraba la voluntad del presidente De la Madrid de reconciliarse con el sector financiero nacional y demostrar al Fondo Monetario Internacional que se acatarían los programas de ajuste y se reduciría sensiblemente el tamaño y participación del Estado en la economía.

En el plano administrativo, además del Sistema Nacional de Planeación recién instrumentado, se propuso también un programa de modernización administrativa que se acompañaría de otro de renovación moral y democratización integral, con el propósito de dar nuevamente credibilidad y legitimidad al Gobierno.

En conclusión, el contexto jurídico que se configura a partir de 1983 se revela insuficiente para determinar e inducir eficazmente los cambios estructurales en el sistema político, económico y administrativo de México. En el mejor de los casos, se trata de un reforzamiento del sistema jurídico que pretendía dar mayores garantías para el funcionamiento de un modelo de economía mixta con tendencias neoliberales; sin embargo, se establecen las bases normativas e ideológicas bajo las cuales se llevarían a cabo las transformaciones que se materializarán en el mediano y largo plazos. A partir de la desnacionalización de 34% de los activos bancarios, aprobada en

diciembre de 1982, podemos apreciar una sensible reducción de instituciones públicas del sector paraestatal.

Así, entre 1981 y 1988 se desincorporaron 743 entidades de la Administración Pública paraestatal y 938 para 1992, es decir, una reducción de más de 81% de las entidades paraestatales. El mayor porcentaje de desincorporación en este mismo periodo, por tipo de entidad, correspondió a las empresas de participación estatal minoritaria con 100% de éstas, siguiéndole respectivamente los fideicomisos públicos con una reducción de 69% en 1988 y de 85% para 1992; las empresas de participación estatal mayoritaria, reduciéndose de 64% en 1988 hasta 86% en 1992, y por último, los organismos descentralizados que se redujeron en 13% para 1988 y en 20% para 1992.

Para 1992 se había llegado a contar únicamente con 217 entidades paraestatales (Vázquez Nava, 1993, p. 30). Cabe señalar que el proceso de desincorporación de entidades paraestatales no se circunscribió a la mera privatización de éstas, es decir, la enajenación de la participación accionaria del gobierno federal en el capital social de las empresas públicas, sino que incluyó otros procedimientos como liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias a gobiernos locales.

Por otra parte, también en el marco de la modernización administrativa, importantes transformaciones se observarían en el nivel de la Administración Pública Federal. En la medida en que se replanteaba el papel del Estado en la economía y el desarrollo, era indispensable reestructurar sus fuerzas y debilidades estratégicamente, a efecto de mejorar sus mecanismos de gestión y control. Además, como no es posible concebir una sociedad y una economía eficientes sobre las cuales pesa un aparato estatal anquilosado y burocratizado, era necesario reacomodar sus estructuras organizacionales y reducir su personal para racionalizar la acción administrativa del sector público. Así fue que en materia de reducción de estructuras y del déficit presupuestal en agosto de 1985 se aplicaron severas medidas de racionalización entre las cuales se pueden enumerar el licenciamiento de un importante número de servidores públicos de confianza; es decir, de mandos medios y superiores de la jerarquía administrativa mexicana, y la supresión de diversos órganos de la administración, incluyendo subsecretarías, direcciones generales y otros niveles similares en la administración paraestatal. Estas medidas tuvieron como consecuencia la desaparición de 146 unidades administrativas y el licenciamiento de 20 550 puestos de trabajo en la Administración Pública Federal; y 945 unidades administrativas y 9 476 puestos de trabajo en el sector paraestatal. Anteriormente este tipo de medidas eran inimaginables en la política administrativa mexicana, no solamente por los funcionarios de gobierno, sino también por los analistas especializados, quienes señalaban la “dificultad objetiva” de adelgazar un sector público supuestamente obeso (Bueno, 1985, p. 347).

Todas estas medidas llevadas a cabo por el gobierno conformarían el proceso de reforma del Estado dentro del sector público y se enmarcaban en la llamada Nueva Gestión Pública. Reducciones presupuestales, adelgazamiento de las estructuras ad-

ministrativas, reducción de plazas, desincorporación de entidades, racionalización de la Gestión Pública, desregulación y desreglamentación son acciones que reflejan claramente la voluntad administrativa y racionalizadora del Estado. En este sentido, si bien estas medidas no garantizan por sí solas una Administración Pública más eficiente, eficaz, realista y menos aún honesta, sí constituyen una profunda reestructuración administrativa que influye positivamente en un mejoramiento incuestionable de la Gestión Pública a pesar de los fracasos de las políticas económicas.

3.2. Modernización administrativa

Como se mencionó con anterioridad, las reformas jurídicas tuvieron un importante efecto en la reorganización funcional de la Administración Pública Federal. Desde esta perspectiva, esas reformas tienen particular relevancia en la estructura gubernamental principalmente por tres razones estrechamente relacionadas. En primer lugar, desde la perspectiva jurídico-administrativa, las modificaciones expresan una ampliación significativa de la acción regulatoria del Estado, particularmente en el ámbito de coordinación y control de la propia Administración Pública, a través de las atribuciones y competencias asignadas a diversas secretarías de Estado. En segundo lugar, las reformas conllevan una reorganización funcional de los diversos órganos administrativos del sector centralizado de la Administración Pública Federal. En tercer término, las transformaciones jurídicas reforzarían el esquema de autoridad jerárquica y funcional, así como el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales.

En lo relativo al primer aspecto; es decir, la ampliación del sector central de la Administración Pública Federal, es de destacarse la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuya misión sería, por una parte, planear, organizar y coordinar el sistema de evaluación y control gubernamental y, por otra parte, inspeccionar y verificar la gestión de los recursos públicos federales, así como su coherencia con los planes, programas y presupuestos autorizados. El hecho de que el periodo de abundancia de recursos financieros derivados del excedente petrolero durante 1976-1982 y el relajamiento de la función de control en el gobierno federal, ocasionaran severos daños a la economía nacional tanto por una gestión ineficiente como por casos de corrupción sumamente alarmantes, mostraba hasta dónde podía llegar la ausencia de un control estricto sobre los recursos públicos. Por otra parte, la aplicación de medidas de austeridad derivadas de la política económica impuesta por el Fondo Monetario Internacional a México, hacían ineludible el contar con mecanismos y órganos que se abocaran a estos propósitos. Por estos dos factores, la SECOGEF encontraba una plena justificación en el contexto de la Administración federal. En realidad, el sistema político y administrativo mexicano era sometido en ese tiempo a fuertes críticas por parte de diversos sectores de la sociedad (prensa nacional y extranjera, oligarquía privada, clase media), por lo cual el órgano recién creado jugaría el papel simbólico de “policía administrativo” del aparato público, que

velaría por el eficiente funcionamiento de la Administración Pública Mexicana y por el transparente uso de los recursos públicos. Aun cuando diversas funciones de la SECOGEF eran realizadas con anterioridad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la autonomía relativa de este órgano simbolizaba la lucha por la “renovación moral” que proponía el presidente De la Madrid y por un control mucho más estricto sobre la Gestión Pública.

La novedosa Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos promulgada también en 1983, iba igualmente ligada a la cruzada nacional por la renovación moral. En el plano político, era necesario restablecer la credibilidad y la legitimidad del gobierno mediante una transparente Administración Pública. En lo que concierne a la reorganización funcional en el seno de la Administración Pública Federal, es importante subrayar la supresión de algunas secretarías y la modificación estructural de otras. En primer lugar se puede mencionar a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), que desapareció para dar lugar a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP). La función de promoción industrial fue transferida a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, La Secretaría de Salubridad y Asistencia, por su parte, vería ampliadas sus atribuciones en materia de salud con un mayor control sobre las instituciones de ese sector (IMSS e ISSSTE) que habían continuado hasta entonces relativamente independientes (DOF, 1982).

De mayor relevancia aún resulta el impacto que tendrían las atribuciones de la SHCP y la SPP en materia de coordinación global de la Administración Federal. En este sentido, los Secretarios de Hacienda, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría serían los responsables de establecer políticas generales de gobierno, de acuerdo con las orientaciones del Presidente de la República. Así, estas tres secretarías tendrían a partir de 1983 un triple carácter:

1. Normativo, en la medida en que tendrían cierta autoridad sobre toda la administración.
2. De control, toda vez que tendrían atribuciones en materia de inspección, revisión y auditoría.
3. De apoyo y asistencia técnica, en razón de que se constituirían en instancias asesoras a la demanda de las unidades administrativas.

La reestructuración administrativa y el adelgazamiento del Estado reflejaban claramente la liberalización del mercado y la incorporación de nuestro país al proceso llamado de *globalización*. Sin embargo, todavía no se percibía en la Administración Pública la transformación que diera coherencia y potencia al nuevo modelo económico adoptado, que exigía del gobierno mayor eficiencia, eficacia y legitimidad.

3.3. Proceso emergente de la Nueva Gestión Pública: el PROMAP

Una vez que se ha realizado una breve recapitulación de la evolución de la Administración Federal Mexicana, que nos permite conocer y explicar mejor sus orígenes en el umbral del siglo XXI, es conveniente describir la situación que guardaba la Administración Pública Federal en el contexto del sistema político y social de un mundo en transición hacia la globalización.

De manera general, a finales del siglo XX la Administración Pública como componente del sistema político y social se vio influida por tres tipos específicos de factores que condicionarían sus procesos de gestión: económicos, políticos y administrativos.

Desde la perspectiva económica, los aspectos más sobresalientes a destacarse en el momento actual son la internacionalización y liberación de los mercados, la globalización de la economía, la creación de alianzas y bloques regionales para el fomento al comercio, el fracaso del modelo socialista y la sobrevaloración del modelo capitalista neoliberal, el fantasma del sector público y contextos de alta incertidumbre y mayor complejidad que en épocas precedentes.

En el ámbito político, la coyuntura ofrecía como tendencias una democratización incuestionable de la vida política en México, pero también una crisis de los partidos políticos y una alarmante pérdida de legitimidad del Estado, que se reflejaba en particular en el poder judicial y en la cargada agenda de asuntos pendientes en materia de impartición de justicia (Casos Posadas, Colosio, Ruiz Massieu, Aguas Blancas, Narco-militares, y otros). Asimismo, de particular relevancia ha sido la proliferación de organizaciones no gubernamentales que, con el propósito de garantizar ciertos derechos fundamentales a los ciudadanos y que la propia Administración Pública no ha podido proteger, han ido formándose en el seno de la sociedad civil.

Por último, en el ámbito administrativo también se dieron una serie de transformaciones que no han sido sin relación con los aspectos económicos y políticos anteriormente señalados. Así, por ejemplo el proceso de desincorporación de entidades, la tendencia a desregular y desreglamentar, la simplificación administrativa, el adelgazamiento del sector público, la reducción de estructuras administrativas y la búsqueda de la calidad, eficiencia y eficacia en los servicios de la Administración son constantes ineludibles en los procesos de Gestión Pública en aquel momento.

En este contexto, se configura el sistema político mexicano con los componentes de la sociedad civil y de la sociedad política. Por una parte en el dominio de la sociedad civil se encuentran la vida cotidiana de los ciudadanos y contribuyentes, los intercambios económicos y sociales entre empresas y organizaciones, con un papel cada vez más relevante, agresivo e independiente por parte de los medios masivos de comunicación (TV, radio, prensa). Por otra parte, en el dominio de la sociedad política aparecen los grupos de presión, los partidos políticos en todo el sector público

federal, estatal y municipal y las Fuerzas Armadas, así como la organización de los poderes federales en el marco de la Constitución Política y que regulan las políticas gubernamentales (cuadro 2).

La base del programa de reforma de la Gestión Pública en México se encuentra expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y más específicamente en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. En un contexto político administrativo caracterizado por la democratización de los órganos del poder a nivel nacional, por la abrumadoramente deficitaria situación fiscal, por la internacionalización económica, por la exigencia de racionalidad, transparencia y profesionalismo de los servidores públicos y por la lucha contra la corrupción en el gobierno, el Programa de la Modernización Administrativa (PROMAP) aparece como un instrumento fundamental para mejorar integralmente la calidad de la Gestión Pública. Sin embargo, en ese momento, en el sistema político administrativo se advierten algunas deficiencias. Los principales signos que reflejan las debilidades de la Gestión Pública en México son los siguientes:

- Capacidad limitada de los recursos públicos frente a las crecientes demandas de la población.
- Centralismo y autoritarismo de la Administración.
- Carencia de mecanismos para la evaluación de la productividad de las administraciones públicas.
- Ineficacia del servicio profesional de carrera recién instrumentado (2003).
- Ausencia de estrategias para la planeación y aplicación de la reforma de la Gestión Pública.

Cuadro 2 Contexto de la Administración Pública a finales del Siglo xx

ÁMBITO		
Económico	Político	Administrativo
<ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización • Globalización • Liberación de mercados • Crisis económicas • Desempleo • Déficit fiscal • Endeudamiento • Desigualdad social 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización • Crisis de partidos • Reforma de estado • Déficit de legitimidad • Emergencia de ONG • Poder de los medios de comunicación • Federalismo • Municipalismo • Participación social 	<ul style="list-style-type: none"> • Desincorporación • Privatización • Desregulación • Simplificación • Revaloración del personal • Competitividad • Calidad • Saneamiento de las finanzas públicas • Descentralización

Fuente: Elaboración propia.

Para subsanar esta situación el gobierno de Zedillo impulsó cuatro programas básicos de acción, que fueron:

- De Participación y Atención Ciudadana, cuyo objetivo es incrementar la participación activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones administrativas de las dependencias y entidades del sector público, con el propósito de que éste contribuya a un mejoramiento de los productos y servicios que proporciona a la comunidad. Como líneas de acción se han definido, por una parte, el desarrollo de la contraloría social, y por otra la extensión de los sistemas de atención directa a la población.
- De Descentralización y Desconcentración Administrativa, cuyo objetivo es fortalecer el Pacto Federal, promover el desarrollo regional y dar mayor autonomía a las instituciones públicas para adaptarse a las cambiantes circunstancias del mundo actual. En este rubro se contempla la simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario, el reforzamiento de la autonomía de gestión y la delegación de funciones operativas en las instituciones públicas.
- De Medios y Evaluación de la Gestión Pública, programa que pretende fortalecer los medios de evaluación y de desempeño de la Gestión Pública y hacer más transparente la acción de los servidores en condiciones de eficiencia, eficacia, calidad e integridad. Las líneas básicas de acción son el determinar objetivos claros y medios cuantificables, definir indicadores de desempeño, crear un sistema integral de información y fortalecer los órganos internos de control.
- De Dignificación, Profesionalización y Ética del servidor público, con el objeto de dotar a la Administración Pública de personal de carrera que cuente con los conocimientos, habilidades, actitudes y valores que contribuyan a hacer de la función pública una actividad remunerada digna. Como línea de acción en este aspecto se han definido el actuar sobre los sistemas de selección, la actualización de conocimientos y habilidades, el desarrollo de un sistema integral de recursos humanos, promoción de valores cívicos y éticos en el Servicio Público y de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades en el caso de incumplimiento o desviaciones.

Desde una perspectiva administrativa, es a partir de este programa que identificamos claramente una tendencia a adoptar el modelo dominante de Gestión Pública adoptado ampliamente en países dentro de la OCDE. Esto se reflejaría en diversos aspectos específicos de la gestión, como la gestión del capital humano, la gestión de presupuestos, y la evaluación de desempeño.

En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos, el Gobierno inició en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la introducción de un servicio profesional de carrera a través de la transformación de la Subsecretaría de Ingresos en el Servicio de Administración Tributaria (SAT), con el propósito de extenderlo paulatinamente a otras áreas de la Administración Pública. Asimismo se presentaron propuestas para

la creación de un Servicio Profesional Federal, que prosperarían algunos años después (2003). En cuanto a las Reformas presupuestal y financiera, se trató de optimizar el gasto federal. En el campo del gasto público, a partir de 1996 se descentralizó el ejercicio de los recursos federales hacia los estados y los municipios. Asimismo se promovió mayor transparencia a la formulación presupuestal estableciéndose en los programas de gasto y subvenciones y transferencias dos aspectos fundamentales: la obligación de identificar de manera precisa a la población beneficiada según grupos económico-sociales y región del país, y la integración de mecanismos permanentes de evaluación y vigilancia.

En lo referente a la evaluación, el énfasis se puso en integrar un conjunto seleccionado de indicadores de desempeño que permitan evaluar los resultados de las acciones de instituciones públicas y los propios servidores en términos de calidad, costo unitario, pertinencia de servicios e impacto social, entre otros. En cuanto a la evolución de las estructuras del sector público, se continuó con el proceso de desincorporación de entidades y se promovió el esquema federal, transfiriendo competencias a los ámbitos locales y municipales.

A nivel institucional, se requirió a cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública elaborar un programa de desregulación y desreglamentación, a fin de hacer más sencilla y menos onerosa la relación entre Estado y empresas o contribuyentes. Particularmente relevante en este sentido es el acuerdo de desreglamentación de las actividades comerciales, que pretende reducir los trámites administrativos y obstáculos burocráticos que frenan e inhiben el crecimiento y la creación de empresas. Los principales factores de este programa son:

- La continua implementación de reformas legislativas que mejoren el marco reglamentario, con el objetivo de facilitar la actividad empresarial.
- El inventario de los trámites requeridos a las empresas, ligados a la autorización y/o certificación de actividades comerciales, que suponen el intercambio de información entre autoridad y empresas.
- La evaluación minuciosa de todas las nuevas propuestas administrativas o legislativas, con el fin de evitar inconsistencias e innecesaria carga burocrática a este respecto.
- La coordinación entre la Federación y los estados de las actividades de desreglamentación.

Para dar mayor impulso a la simplificación administrativa se creó la política pública de mejora regulatoria para lo cual fue creada expresamente la Comisión respectiva, encargada de darle seguimiento a este programa.

Con el propósito de ofrecer un resumen de la panorámica de la evolución institucional de la Administración Pública en México ofrecemos el esquema general que nos ofrece Sánchez (cuadro 3).

Cuadro 3. Evolución institucional de la Administración Pública Mexicana

Siglo XIX	Siglo XX	Siglo XXI
<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública en la Independencia • La administración pública congresional • La primera reforma administrativa en 1833 • La segunda reforma administrativa con la creación de la secretaría de Fomento en 1853 • La administración pública en la Reforma • La tercera reforma administrativa de Juárez de 1857 • La administración pública dictatorial 	<ul style="list-style-type: none"> • La administración pública en la Revolución • La cuarta etapa con las Reformas introducidas en 1917 • La administración pública caudillista • La quinta etapa de la reforma administrativa con cambios antes de 1970 • La sexta reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, en el periodo de 1971 a 1976 • La séptima reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo, en el periodo 1977-1982 • La administración pública neoliberal • Programa de Descentralización Administrativa (1983-1988) • Programa de Simplificación Administrativa (1989-1994) • Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de combate de la Corrupción y Transparencia en la APP (2001-2006) • Modelo estratégico de innovación (2001-2006) • Agenda del Buen Gobierno (2002-2006) • Ley de Transparencia y Acceso a la Información y creación del IFAI (2002) • Ley del Servicio Profesional de Carrera y creación de la Secretaría de la Función Pública (2003) • Programa Especial de Mejoramiento de la Gestión (2008) • Gestión estratégica y gestión de calidad (2012-2018)

Fuente: (Sánchez González, 2009b: p. 75). Se incluyen las tendencias observadas en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2015).

3.4. Formalización de la Gestión Pública: el buen gobierno foxista y la mejora de la gestión calderonista

Como podemos constatar, ya desde la implementación del PROMAP se observan diversos componentes instrumentales del nuevo modelo de Gestión Pública que eventualmente cobraría fuerza y aceptación en la Administración Pública Mexicana.

La anticipada alternancia política en el Poder Ejecutivo mexicano se hace realidad con el triunfo electoral en el año 2000 del representante del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, el cual revitaliza la implementación de este modelo desde el Ejecutivo. Las aportaciones del gobierno de Fox a la evolución y consolidación de la Administración Pública Mexicana consistieron básicamente en el impulso de reformas administrativas detenidas en el Congreso desde hacía algunos periodos legislativos, además de encontrarse condicionadas por presiones sociales y de gobiernos y organismos internacionales, propios de las políticas neoliberales y globalizadoras que caracterizaron la entrada del nuevo milenio. De hecho, las transformaciones se deben más al consenso generado por el equilibrio de fuerzas en el Congreso que a iniciativas del propio presidente Fox.

De esta manera se explican la creación de la Auditoría Superior de la Federación y otras trascendentes reformas en materia de presupuestos y hacienda pública. A pesar de que en ese sexenio la estructura gubernamental federal no experimentó cambios de fondo, en sus inicios se creó la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y, a mediados del mandato, se aprobaron reformas constitucionales relacionadas con el combate a la corrupción, entre ellas la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En un intento por tipificar los diferentes periodos presidenciales de acuerdo a sus orientaciones administrativas, José R. Castelazo (2009) resalta los enfoques de parte de distintos gobernantes hacia los cambios en la Administración Pública. En este sentido, por ejemplo, Gómez Farías propuso reorganizar al gobierno, Calles habló de la “creación de instituciones”, Ávila Camacho del “mejoramiento” de la Administración Pública, Miguel Alemán del “control” de organismos, López Mateos de la “organización y coordinación administrativa”, Luis Echeverría inicia las “reformas institucionales”, José López Portillo las convierte en política pública con el “Programa de Reforma Administrativa”, Miguel de la Madrid de la “simplificación administrativa”, Carlos Salinas de Gortari, “de la Administración Pública participativa”, Zedillo, de la “modernización administrativa”; Fox, del “buen gobierno” e “innovación gubernamental”, y Calderón propondría el “mejoramiento de la gestión”.¹ Sin duda debe hacerse énfasis en Echeverría y López Portillo como los precursores de la política de Reforma Administrativa (Sánchez, 2009b: p. 83 y ss.). Actualmente, el gobierno del presidente Peña Nieto se ha declarado desde el inicio de su gestión por la lucha anticorrupción y por una forma colaborativa de gobierno, impulsando la participación del sector privado en sectores estratégicos a partir de las llamadas “reformas estructurales” instrumentadas durante el primer periodo de su gestión. Sin embargo, a la hora de escribir el presente texto, es aún muy temprano para juzgar el modelo administrativo que estas reformas implican.

¹ Entre éstas destacan la Educativa, Energética, de Telecomunicaciones, la Fiscal, la Política, entre otras.

4. Gobierno y organización de la Administración Pública Federal

Constitucionalmente, la función de gobierno se encuentra distribuida para su ejercicio entre los tres Poderes de la Unión. Según el Artículo 49 de la Constitución Mexicana el ejercicio del soberano poder de la Federación se divide en tres ramas de gobierno: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. La jefatura del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80). La misma Carta Magna prescribe en su Artículo 90 que la organización de la Administración Pública estará determinada por ley respectiva; así, con fundamento en la Constitución y en el Art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, existe un carácter dual de la Administración Pública Federal, que se subdivide entre centralizada y paraestatal.

Las dependencias de la Administración Pública centralizada son:

- Secretarías de Estado.
- Consejería Jurídica.
- Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, a los que hace referencia el Artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

Y las entidades de la Administración Pública paraestatal son:

- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas.
- Fideicomisos.

En el Art. 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señalan las Secretarías para el despacho de los asuntos de orden administrativo. Así, el Poder Ejecutivo de la Unión desarrollará sus actividades a través de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las Secretarías tienen las siguientes características:

- Carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder ejecutivo.
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo.
- El titular es nombrado y removido libremente por el propio Presidente o por un funcionario subordinado a aquél y legalmente autorizado.
- Actúan exclusivamente mediante facultades delegadas por el Presidente.
- Carecen de patrimonio propio y sus recursos se derivan exclusivamente de las asignaciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que puedan ejercer otros recursos.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Consejería Jurídica tiene entre sus funciones brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República, así como coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos entre dependencias y entidades, así como prestar apoyo y asesoría en materia jurídica a las entidades federativas que lo requieran.

De acuerdo al Art. 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tienen personería jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Son creados por ley, misma que establece su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía; se rigen por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.

Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Los objetivos de los organismos descentralizados son:

- La realización de actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias.
- La prestación de un servicio público social.
- La adquisición o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las empresas de participación estatal se pueden clasificar de la siguiente manera:

- Sociedades nacionales de crédito, constituidas en los términos de su legislación específica.

- Sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, al igual que las instituciones nacionales de seguros y fianzas, que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 - Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más de 50% del capital social.
 - Que en la constitución de su capital figuren títulos representativos de capital social de serie especial (TRCS), los cuales sólo pueden ser suscritos por el Gobierno Federal; o
 - Que corresponda al Gobierno Federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de gobierno o equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Los Fideicomisos Públicos son entidades creadas con un fin específico, generalmente el de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de recursos aportados por el Gobierno Federal y administrados por una institución fiduciaria. Su estructura se compone de tres sujetos: el Fideicomitente, el Fideicomisario y el Fiduciario.

Las Sociedades Nacionales de Crédito son entidades de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que prestan el servicio de banca y crédito con apego a las prácticas y usos bancarios, pero con sujeción a los objetivos y prioridades de la política económica. Ejemplos de este tipo de institución en la Administración Pública en México son:

- BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicio Públicos): otorga financiamiento para infraestructura a estados y municipios.
- BANRURAL (Banco Nacional de Crédito Rural): otorga apoyo a pequeños y medianos productores agropecuarios con tasas de crédito preferenciales.
- BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior): Este tipo de instituciones participa en la intermediación financiera con instituciones extranacionales, orientada a captar el ahorro interno y canalizarlo a actividades estratégicas y prioritarias según el Plan Nacional de Desarrollo.

4.1. Sectorización de la Administración Pública

La coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades del Ejecutivo se concreta mediante la Sectorización; esta modalidad administrativa debe entenderse

en el contexto de nuestra Administración Pública como el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de una Secretaría. La sectorización es por tanto un sistema de trabajo.

Existen tres elementos conformando esta definición:

- a. Un sujeto activo, representado por la secretaría o departamento administrativo que coordine el sector correspondiente.
- b. Los sujetos coordinados, constituidos por el grupo de entidades paraestatales que integran cada sector (organismos, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, fondos y fideicomisos).
- c. La acción de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades que conforman un sector. Ésta involucra la conducción de la programación, coordinación, operación y evaluación del funcionamiento de dicho sector.

El objetivo de la sectorización es convertir a las dependencias directas del Ejecutivo Federal (Secretarías) en unidades autónomas de coordinación sectorial, con la idea de organizar a la Administración Pública Federal según áreas de competencia a fin de garantizar la articulación de las acciones de las entidades paraestatales. Es posible en principio identificar conglomerados de entidades según su clasificación en un sector económico, de bienestar social o político. Por otra parte, en función de una necesidad de regulación integral que incluya a todas las entidades y dependencias, podemos clasificar a dos Secretarías globalizantes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública.

5. Administración Pública Estatal: caso Nuevo León

De acuerdo con la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en lo referente a la forma de gobierno, se establece que el gobierno del Estado es republicano, representativo y popular, y se ejercerá por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Con fundamento en la Ley orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León el funcionamiento de la Administración Pública del Estado se integra por la Administración Pública Central y la Paraestatal. La Administración Pública Central está conformada por las Secretarías del ramo, la Procuraduría General de Justicia, la Oficina Ejecutiva del Gobernador, la Contraloría y Transparencia Gubernamental, la Consejería Jurídica del Gobernador y demás dependencias y unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta, cualquiera que sea su denominación. La Administración Pública Paraestatal está conformada por los organismos públicos descentralizados, organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, cualquiera que sea su denominación.

A partir del concepto de Estado expresado en el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se indica que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de división territorial y de organización política y administrativa al Municipio.

En el caso específico del estado de Nuevo León, el Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el estado de Nuevo León expresa que, para el estudio y despacho de los asuntos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo estatal las siguientes dependencias:

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.
- Procuraduría General de Justicia.
- Oficina Ejecutiva del Gobernador.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaría de Obras Públicas.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría del Trabajo.
- Secretaría de Desarrollo Sustentable.
- Contraloría y Transparencia Gubernamental.
- Consejería Jurídica del Gobernador.

La Administración Pública paraestatal está integrada por los organismos públicos descentralizados, los organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, y los fideicomisos públicos. La ley establece que el Titular del Ejecutivo podrá acordar, constituir por decreto o proponer mediante iniciativa de ley, la creación de Consejos de Participación Ciudadana en los asuntos de interés público o en actividades estratégicas, cuya atribución será consultiva y propositiva para el análisis, diagnóstico, aportación y evaluación de instrumentos y acciones de planeación, así como de difusión de programas prioritarios dentro del ramo correspondiente. Con el propósito de propiciar la participación de todos los sectores de la sociedad en las funciones públicas, el Ejecutivo, en términos de lo establecido por esta Ley, contará con Consejos de Participación Ciudadana al menos en los siguientes asuntos: Procuración de Justicia, Seguridad Pública, Educación, Salud, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Trabajo y Desarrollo Sustentable.

5.1. Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León

En la ley orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Nuevo León está incluido el concepto de Municipio. De conformidad con esta ley, el Municipio está constituido por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, administrado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes; es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, integrado por un presidente municipal y los síndicos y regidores correspondientes, cuyo número varía según cada ayuntamiento y su correspondiente Ley Orgánica. Durarán en su encargo tres años y se podrán reelegir en una sola ocasión.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones administrativas inherentes a la provisión de los siguientes servicios públicos (Art. 115 Constitucional):

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Alumbrado público.
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastros.
- Calles, parques y jardines, y su equipamiento.
- Seguridad pública.
- Demás asuntos que determinen los congresos locales.

Los municipios, en función del número de habitantes se clasifican en:

- Municipios metropolitanos (500 mil habitantes).
- Municipios urbanos (100 mil-500 mil).
- Municipios semiurbanos (25 mil -100 mil).
- Municipios rurales (menos de 25 mil).

En cumplimiento de las normas constitucionales, existen municipios que se gobiernan de acuerdo a sus *usos y costumbres*, saliendo de la ortodoxia gubernamental municipal.

El Ayuntamiento se integra por los siguientes miembros:

- Un Presidente Municipal que representa al Ayuntamiento, responsable directo de la Administración Pública Municipal y encargado de velar por la correcta ejecución de los Programas de Obras y Servicios.
- Un cuerpo de Regidores que representa a la comunidad, con la misión de participar en la dirección de los asuntos del Municipio y velar porque el ejercicio de la administración municipal se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables.

- Los Síndicos responsables de vigilar la debida administración del erario público y del Patrimonio Municipal en general.

Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el Ayuntamiento se apoya en las dependencias y entidades de la Administración Pública Municipal, bajo las órdenes del Presidente Municipal. El Presidente Municipal, previo acuerdo del Ayuntamiento, está habilitado para crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las existentes, de acuerdo con las necesidades y capacidad financiera del Ayuntamiento. Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento cuenta al menos con las siguientes dependencias:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.

Los Presupuestos de Egresos Municipales son aprobados por los Ayuntamientos y válidos desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del ejercicio anual correspondiente, para el financiamiento y cumplimiento de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias directas y organismos descentralizados que conforman la Administración Pública Municipal. Estos Presupuestos de Egresos regulan el Gasto Público Municipal y se formulan de acuerdo a Programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, detallando las asignaciones presupuestarias a nivel de partidas y la calendarización de sus ejercicios.

6. Reflexiones finales

Una vez hecha esta recapitulación histórica de la Administración Pública en México en el ámbito federal y local (en este caso, específicamente el estado de Nuevo León), advertimos que las profundas transformaciones que la globalización ha generado en el entorno mundial han tenido también consecuencias en las estructuras y procesos administrativos gubernamentales en nuestro país. Desde el último cuarto de siglo hasta la fecha hemos transitado hacia un nuevo modelo administrativo dominado por los criterios de eficiencia, eficacia y calidad; sin duda estas premisas de la Nueva Gestión Pública forman parte de las exigencias que la propia ciudadanía impone a las administraciones públicas, pero es necesario reconocer también que tienen un componente ideológico muy claro, orientado por organismos económicos internacionales y la doctrina angloamericana del neoliberalismo (De la Garza y Gómez: 2014).

Sin embargo, también observamos que los mismos estudiosos mexicanos consideran que la modernización administrativa requiere la imposición de criterios de desempeño que favorezcan la eficiencia, la eficacia y la calidad (Uvalle, 2007; Aguilar, 2006 y 2013; Moyado, 2002 y 2014). Estos tres autores coinciden en señalar que para

mejorar el funcionamiento gubernamental es necesario partir de la importancia de la Administración Pública en la gobernanza (Aguilar, 2013: p. 124). Este último autor afirma que, para mejorar la capacidad directiva del gobierno, es indispensable no solamente la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas sino también “sustentar con rigor analítico (...) y proceder conforme a criterios de eficiencia económica y calidad” (p. 127). Moyado, por su parte, destaca que ya desde fines de los años noventa se advertía la incorporación de modelos de calidad en la Administración Pública Mexicana, pero sería expresamente con el gobierno de Fox que adquiere la categoría de “política de buen gobierno” (2014) junto con la eficiencia, la profesionalización y la transparencia, entre otros aspectos. Asimismo, apunta la necesidad de consolidar una política pública que enfatice la calidad en la Gestión Pública. Uvalle (2007: p. 89) también destaca como atributos indispensables de la Administración Pública moderna a la eficiencia y la calidad.

En resumen, los paradigmas actuales en la Gestión Pública son su carácter gerencial, estratégico y enfocado en la calidad (Gomez, 2013). Una Administración Pública moderna requiere poner atención no solamente a sí misma sino a su entorno, y sobre todo a los factores que puedan contribuir a su mejora continua; por esta razón el horizonte de la Administración Pública Mexicana está definido por las ideas, técnicas e instrumentos de la Nueva Gestión Pública, cuyos principios se centran en la organización del Gobierno en grupos de agencias y de departamentos, en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad, en la reducción antes que la acumulación de gastos, en la flexibilidad, la eficientización en la prestación de servicios públicos, la promoción de la competencia en y entre organizaciones del sector público, la transparencia, ética y rendición de cuentas, la evaluación de presupuestos, estructuras y gestión por resultados, la evaluación organizacional y del desempeño, la deregulación, los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, el gobierno electrónico, la implementación de nuevas relaciones Estado-Sociedad a través de asociaciones público-privadas, la modernización de las administraciones locales, entre otros aspectos.

Son entonces las categorías de gobernanza y calidad las que determinan la nueva modalidad de la Administración Pública en México y en el mundo. Por lo tanto es necesario preparar las condiciones de contexto, la infraestructura y el capital humano para afrontar con éxito los desafíos que representa una Administración Pública participativa y de calidad.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.** (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: FCE.
- Bueno, G.** (1985). La Crisis y la Política Económica. En *México ante la crisis*. México, DF: Siglo XXI.
- Carrillo Castro, A.** (1975). *La Reforma Administrativa en México*. México: INAP.
- Carrillo Castro, A.** (1979). *La Reforma administrativa en México 1971-1976*. México, DF: Porrúa.
- Castelazo, J.** (2009). *Reestructuración o Reforma Administrativa Pública*. Recuperado el 5 de agosto de 2015, de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5171D84E7BA5A79505257C3E006FF3CE/\\$FILE/PM_JRC-Presentacion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5171D84E7BA5A79505257C3E006FF3CE/$FILE/PM_JRC-Presentacion.pdf).
- CGEA.** (1982). *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal*. México: Presidencia de la República.
- Comisión de Administración Pública.** (1977). *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Mexicana*. México, DF: Coordinación General de Estudios Administrativos. .
- De la Garza, D.** y. (2014). La Administración Pública en el Estado Neoliberal: un análisis crítico de la nueva Gestión Pública y la gobernanza. *XIX Congreso Internacional CLAD*. Quito, Ecuador: CLAD.
- DOF.** (31 de diciembre de 1947). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. Recuperado el 6 de julio de 2015, de [dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx): http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4692720&fecha=31/12/1947&cod_diario=202223
- DOF.** (27 de febrero de 1973). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. Recuperado el 6 de julio de 2015, de [dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx): http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4604279&fecha=27/02/1973&cod_diario=197721
- DOF.** (29 de diciembre de 1976). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. Recuperado el 6 de julio de 2015, de [dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx): http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4858398&fecha=29/12/1976&cod_diario=208741
- DOF.** (17 de enero de 1977). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. Recuperado el 6 de julio de 2015, de [dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx): http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4600722&fecha=17/01/1977&cod_diario=197525
- DOF.** (29 de diciembre de 1982). *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*. Recuperado el 31 de julio de 2015, de [dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx): http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787494&fecha=29/12/1982
- Fernández Santillán, J.** (1981). *Política y Administración Pública*. México: INAP.
- Gómez Díaz de León, C.** (2013). Gestión estratégica y de calidad: retos de la gobernanza y la Gestión Pública. *Daena Internacional junio 2013*.
- Hansen, R.** (1976). *La política del desarrollo mexicano*. México, DF: Siglo XXI.
- INEGI.** (2014). *Clasificación de países; entidades federativas y municipios de los Estados*. México DF: INEGI.
- Jeannetti, E.** (1976). *Las empresas públicas en México*. México: INAP.
- López Villafaña, V.** (1997). La transición de México a fin de siglo. *Revista Humanidades*, No 2, ITESM, 175-190.

- Moyado Estrada, F.** (2002). Gestión Pública y Calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. *VII Congreso Internacional CLAD* (p. 11). Lisboa: CLAD.
- Riding, A.** (1987). *Vecinos distantes*. México: Joaquín Mortiz.
- Sánchez González, J. J.** (2009b). El cambio institucional en la reforma y modernización de la Administración Pública Mexicana. *Gestión y Política Pública*, Vol. 18, núm. 1, enero 2009, 67-105.
- Sánchez González, J. J.** (2009a). *Historia del estudio de la Administración Pública en México*. México: Porrúa-UAEM-Cámara de Diputados.
- Uvalle Berrones, R.** (2007). *Perspectiva de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.
- Vázquez Nava, M.** (1993). *La Administración Pública contemporánea en México*. México, DF: FCE.

Administración Pública: su transformación hacia la Nueva Gestión Pública



Severo Efraín Villarreal Solís¹

Universidad Autónoma de Nuevo León

Resumen. El presente capítulo tiene el propósito de llevar a cabo una reflexión en torno al origen de la Nueva Gestión Pública a partir de la conformación del *estado administrativo* y la visión *progresista* en Estados Unidos. Se pretende además, examinar el desarrollo de las diferentes corrientes y campos de estudio que fortalecieron la disciplina en el marco del pensamiento administrativo norteamericano, con la finalidad de observar, en ese contexto, el desarrollo teórico y la transformación de la Administración Pública como ciencia social, identificando las causas y los fundamentos teóricos que derivaron en las propuestas de nuevos objetos de estudio y sus perspectivas teóricas. Las corrientes dominantes de pensamiento administrativo en América Latina, y en México en particular, sugieren despolitizar la función de la burocracia; el repaso que emprendemos de la experiencia histórica del caso norteamericano, nos ofrece perspectivas diferentes en la arquitectura de la burocracia, observando que en la construcción del Estado Administrativo moderno es necesario capturar la dinámica de la negociación política en la edificación de un aparato administrativo competente y eficaz.

¹ Severo Efraín Villarreal Solís, ostenta el grado de Doctor en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es profesor-investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de esa Universidad.

Palabras clave: Administración Pública, Nueva Gestión Pública, Estados Unidos, Progresista, Estado Administrativo.

Key words: Public Administration, New Management Public, United States, Progress, Administrative State.

SUMARIO

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Origen de la transformación hacia la Nueva Gestión Pública
4. Fundamentos teóricos del estudio de la Nueva Gestión Pública
5. Aproximación a la Conceptualización de la Nueva Gestión Pública
6. Aportaciones para un Nuevo Estado Administrativo: Burocracia *versus* Política
7. A manera de conclusión: Perspectiva

1. Introducción

El presente capítulo pretende ofrecer un panorama amplio desde la visión *progresista* norteamericana, incorporando este análisis a los fundamentos de la Nueva Gestión Pública, con la finalidad de argumentar con solidez los beneficios de la construcción de un nuevo *estado administrativo* en la región Latinoamericana, para lo cual se procederá a revisar la literatura especializada, identificando el núcleo del debate de los temas sustanciales que impulsan la transformación de la estructura disciplinar, y las aportaciones metodológicas de otros campos de estudio que robustecen la nueva relación de la sociedad y el Estado moderno.

Remitirnos a la historia es pertinente, pues nos permitirá realizar una revisión a través del tiempo para reencontrarnos con las interrogantes que determinaron la lógica de las nuevas pautas de acción gubernamental, y comprender con ello la evolución de la Administración Pública, especialmente en el contexto de Estados Unidos. La perspectiva teórica de esta reflexión parte de la visión *progresista* norteamericana, precursora del desarrollo de la Administración Pública en ese contexto e influenciada durante su transformación por su paradigma dominante: el culto a la eficiencia y la tecnología racional instrumental en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, basado en el diseño de procesos que tengan como fin disminuir la actuación discrecional del componente humano. La transición de la economía industrial a la economía creativa imprimió un nuevo valor al capital humano dentro de las organizaciones

públicas, implicando con ello que la burocracia haya de abrirse al escenario político en un nuevo entorno de interacción social. Para efectos de la propuesta, se propone la siguiente estructura en el capítulo: comienza en la primera sección perfilando los antecedentes que configuraron los paradigmas dominantes en la Administración Pública. En la segunda sección se lleva a cabo una revisión del origen de la Administración Pública desde el pensamiento progresista norteamericano, considerando los nuevos campos de estudio de la Administración Pública, observando su desarrollo y cada una de sus etapas. La tercera sección examina sus fundamentos teóricos, sus premisas y sus aportaciones instrumentales al proceso de gobierno. La cuarta sección aborda la aproximación a una conceptualización de la Nueva Gestión Pública. En la quinta sección se analiza la relación de la burocracia con la política en este nuevo contexto. El capítulo concluye con una reflexión general de los temas que el ejemplo norteamericano ofrece a los estudiosos del desarrollo de la disciplina de la Administración Pública en nuestro país.

2. Antecedentes

Para los interesados en los temas relacionados con la Administración Pública, debemos señalar que la última década, se ha caracterizado por una notable producción de estudios en el campo de la disciplina administrativa. Es destacable la realización de investigaciones y perspectivas intelectuales sobre este tema en Estados Unidos: este país tradicionalmente ha privilegiado el desarrollo del conocimiento acerca de la Administración Pública. El propósito académico y el interés social por comprender y analizar el fenómeno organizacional del sector público y del capital humano que interactúa en las estructuras gubernamentales, son objeto de reflexión en los diferentes ámbitos de la sociedad. El análisis e implementación de métodos, estrategias y herramientas que contribuyan a mejorar la función de los servidores públicos ha sido una propuesta del llamado *pensamiento administrativo* norteamericano en las últimas décadas, con la firme intención de revalorar el desempeño gubernamental.

La noción contemporánea de Administración Pública surge a finales del siglo XIX, perfilándose para el nuevo siglo con una visión progresista de la ciencia administrativa. El notable texto de Woodrow Wilson *El estudio de la Administración Pública*, publicado en 1887, explicaba la noción del objeto de estudio de la disciplina orientándola en dos aspectos, “primero para determinar lo que el gobierno podía hacer en forma legítima, y segundo la forma de hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y el menor costo posible de dinero y energía, tomando en cuenta la experiencia de otros, precisando el tema y el mejor método para desarrollarlo; clarificando las concepciones políticas para adentrarse en el tema” (véase Shafritz J. y Hyde A., 1999, p. 73).

Por su parte, Hughes H. Lherisson sostiene que la clásica separación entre Administración Pública y Ciencia Política, y el distanciamiento de la disciplina del Derecho, sobrevinieron con el desarrollo de la administración científica y las contribuciones teóricas de Frederick Taylor al sector gubernamental, iniciando de ese modo una pauta procedimental que marcó con el tiempo un sólido paradigma. El desarrollo de esta representación, caracterizada en ocasiones de forma indeterminada por la transferencia de métodos y prácticas entre la administración privada y la Administración Pública, aún prevalece como un referente para describir las pautas y funciones de las organizaciones públicas en Estados Unidos. Podemos apreciar que los argumentos acerca de la supuesta dicotomía entre Ciencia Política y Administración Pública tienen sus orígenes en los estudios y reflexiones de Woodrow Wilson, y la incorporación gradual de los principios científicos de Taylor a la disciplina de la Administración Pública norteamericana (Lynn y Wildavsky, 1999, p. 16).

Actualmente logramos percibir una interdependencia entre la ciencia política y la Administración Pública, estimando el contexto político de las prácticas administrativas. A pesar de este consenso, la dicotomía es una apreciación generalizada para algunos estudiosos del tema. De acuerdo a Lawrence Lynn (1996) esta separación continúa siendo una “ideología que da forma a la Administración Pública norteamericana”. La pertinencia para explicarnos este fenómeno es remontarnos a los orígenes en periodos históricos muy definidos en Estados Unidos; la evolución de su carácter científico, la perspectiva histórica y la observación del entorno político amplían nuestra capacidad de comprender la influencia real de la política en la disciplina o atestiguar el carácter ideológico vigente de la separación entre la ciencia política y la Administración Pública. Con base en esta condición pretendemos entender las propuestas teóricas que han surgido en épocas muy específicas de la historia reciente de la nación vecina y comprender las aportaciones teóricas y metodológicas de otras disciplinas de las ciencias sociales a la Administración Pública norteamericana.

Un debate que se ha prolongado en la discusión teórica y práctica de la disciplina es el de la relación entre la Administración Pública y el Derecho Público. La función esencial, bajo su concepción tradicional, de la Administración Pública era fungir llanamente como ejecutor de las decisiones alcanzadas en la arena deliberativa del Congreso, como un aparato ejecutante de las políticas y leyes nominadas en el máximo órgano de discusión del Estado liberal. Según los estudios clásicos de Max Weber acerca de la burocracia, la racionalidad que la sustenta es de naturaleza legal, su interpretación consistía en aplicar las normas y procedimientos necesarios para alcanzar las metas y objetivos de cualquier organización. Este medio normativo, sostenía Weber, era el único instrumento adecuado para convertir a la estructura de la Administración Pública en un ente impersonal, ajeno a las vicisitudes humanas. La disciplina del Derecho, conforme se adentraba a un siglo convulsivo, no fue suficiente para explicar el fenómeno administrativo asociado a la conducta humana y a la inevitable

optimización de recursos que reclamaba el desarrollo de un Estado industrial, más complejo y estructurado, en función de las circunstancias políticas y económicas de comienzos del siglo xx.

El avance tecnológico y económico, principalmente en Estados Unidos, originó una forma de pensamiento administrativo con una orientación más sistemática y de carácter técnico, que incidió en años posteriores en la formación de un *estado administrativo*, indicador de una nación muy dinámica. La evolución del análisis y estudio de la Administración Pública se ha manifestado en muy diversas etapas y a través de distintas propuestas como resultado del desarrollo institucional y de la propia sociedad.

El análisis centrado en la formación del *estado administrativo* en Estados Unidos, resultó significativo al ampliar la producción intelectual orientada a comprender el origen y desarrollo de este fenómeno que se fue consolidando con el tiempo. La perspectiva política e histórica empleada en la construcción del Estado tiene sus orígenes a finales del siglo xix y a principios del siglo xx, estos enfoques disciplinares se han complementado con los análisis comparados y las orientaciones de las teorías de la organización que prevalecen en el estudio del desarrollo de la burocracia y las organizaciones públicas en las últimas décadas. Asimismo, se incorpora actualmente la discusión amplia de la academia en temas importantes como la ética, la gestión pública y la Administración Pública comparada dentro del contexto norteamericano.

El estudioso Samuel Kernell subraya que el desarrollo del Estado Administrativo se expandió según el apoyo que tuvo del Congreso Norteamericano, no así de la acción política de los burócratas. Los teóricos del desarrollo del Estado tuvieron su fundamento en la “coalicción centrada en el ejecutivo” para reformar a la Administración Pública privilegiando esta postura, en contraste de la prerrogativa de un congreso clientelar y antiadministrativo. Por otro lado, los teóricos de la política institucional se orientan hacia la idea del Congreso como fuente del desarrollo administrativo. Esta posición intelectual sostiene “que las políticas públicas son el resultado de la política entre políticos partidistas electos que sirven a diversos electores desde la posición estratégica de instituciones separadas constitucionalmente” (Kernell, 2001, p. 104).

Una corriente de pensamiento analiza el desarrollo del estado administrativo en Estados Unidos desde la visión política, con base en la evolución histórica del Estado en este país. En 1920 el Estado Administrativo comenzaba a ver resultados concretos, había desarrollado nuevos programas y servicios federales, la burocracia federal había crecido en casi 600 mil personas, representando más de cinco veces el tamaño que el sector gubernamental tenía durante la década de 1870. El papel político de la burocracia, según sostiene Kernell, era tan importante que llegó a ser considerada como fundamento crucial para la legitimidad del régimen democrático. En esta perspectiva, afirma Pierson (2000), la participación activa de la sociedad civil y el fortalecimiento de la estructura estatal no son iniciativas mutuamente excluyentes o contra-

rias; si las instituciones son producto de un buen diseño es muy probable que se genere un círculo virtuoso con “capacidad de retroalimentación que sostenga a la conformación del Estado y a la estructura social” (citados por Ackerman, 2005, pp. 238-242).

En función del papel “político de la burocracia” en expansión, como sostenía Skowronek (1982):

Los defensores de la reforma administrativa hablaban a todos los que tenían miedo a los socialistas y los radicales agrarios y, al mismo tiempo, no estaban a gusto con optar entre el capitalismo industrial y el apoyo a la democracia. La construcción de un aparato administrativo nacional tenía el doble potencial de promover el desarrollo de la compañía privada y ofrecer nuevos derechos y garantías al ciudadano promedio. Presentado en la retórica del “Buen Gobierno”, el surgimiento del servicio público profesional en Estados Unidos combinó esperanzas de una nueva democracia responsable con esperanzas de una nueva economía política responsiva (p. 165).

El primer texto de Leonard White consideró fundamentar el nuevo campo en el proceso genérico de la Administración, no del Derecho, o como escribió en el prefacio a su primera edición: “Asume que el estudio de la administración debe comenzar en una base gerencial, más que en el fundamento del derecho, y que por lo tanto está más involucrada con los asuntos de la Asociación Estadounidense de Administración que con las decisiones de los tribunales” (White, 1926, i).

La Administración como disciplina y práctica se ajustaba a las condiciones y requisitos esenciales del contexto político y económico, para crear un nuevo campo de estudio de la Administración Pública. De acuerdo a Frederick C. Mosher, los elementos que formularon la identidad de la Administración Pública norteamericana “fueron en considerable medida respuesta a las condiciones (de) fragmentación de las responsabilidades; ausencia de un liderazgo unificado; corrupción y motines políticos. Fueron engendrados en una época de reforma, de progresismo, de creciente profesionalización y especialización ocupacional así como de fe en la racionalidad y las ciencias aplicadas” (Mosher, 1956, p. 177).

Es oportuno precisar una consideración esencial en la región de América Latina, donde actualmente persisten los debates sustanciales para definir, por un lado, si existe el carácter autónomo de disciplina de la Administración Pública y, por el otro, delimitar si nos referimos a un campo de estudio proveniente de la imitación, por influencia de otras culturas, o si se ha asimilado como disciplina con autonomía y carácter propios en la región. Ampliamos este debate y nos centramos en los aspectos didácticos del desarrollo de la disciplina en el contexto histórico y político de Estados Unidos, con la firme intención de tomar como referencia su caso y poder reflexionar en torno a la superación de nuestros problemas esenciales.

3. Origen de la transformación hacia la Nueva Gestión Pública

Se advierte que la disciplina de la Administración Pública aún en nuestros días está en la búsqueda de una definición, si es que pretende desarrollarse como una disciplina autónoma y específica. Los diferentes planteamientos teóricos han generado una confusión en su definición; la tradición europea la concibe como *ciencia administrativa* o *ciencia de la administración*, mientras en otros casos se prefiere llamar ciencias administrativas a un conglomerado de distintas disciplinas sociales (*Management, Public Policy, Policy Sciences* etc.), según la tendencia norteamericana. Las ciencias administrativas tienen una configuración que demuestra la fragmentación derivada de la heterogeneidad de las aportaciones de otras disciplinas que concurren en un mismo interés.

Es común encontrar nociones de Administración Pública con influencias del Derecho, de la Ciencia Política o de la administración, que intentan definirla de acuerdo al ámbito de influencia de cada disciplina. Los objetos de estudio tradicionales guardan un contenido similar, apareciendo en las últimas décadas nuevas perspectivas.

De acuerdo al profesor José J. Sánchez González, los objetos tradicionales de la Ciencia de la Administración tienen que ver con su devenir teórico, describiendo a continuación los conceptos más representativos: en primer lugar el objeto de la Ciencia Administrativa es el Estado como elemento que integra a todas las fuerzas de la sociedad para potenciar su desarrollo; la Administración Pública en esa lógica es la actividad organizadora del Estado. Otro objeto de estudio es el Gobierno y su estructura funcional y operativa. El siguiente objeto de estudio que alude a la Ciencia Política es el concepto de Poder como forma instrumental, que se desprende de las funciones administrativas y su interacción con la sociedad. A continuación contamos como objeto de estudio de la Ciencia Administrativa al poder Ejecutivo en función del ejercicio de recursos públicos y la atención a las demandas sociales en el marco de la división de poderes; la relación institucional que existe entre los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial, es un objeto de estudio en sí misma. Otro objeto de estudio tradicional de la Administración Pública es la burocracia, no sólo como fuente de legitimidad del régimen del Estado Administrativo norteamericano, sino como un medio para desarrollar permanentemente las capacidades funcionales que requiere el proceso de gobierno. Finalmente el objeto de estudio propuesto por el autor antes citado se relaciona con las teorías de la organización que se desarrollaron análogamente a la Administración Pública, sosteniendo Herbert Simon (1947), que la teoría de la organización era de carácter universal, eliminando las fronteras entre la Administración Pública y la privada (Uvalle, 2005, pp. 30-34).

Los objetos tradicionales, descritos anteriormente, aportaron a la ciencia y la práctica administrativas un acervo teórico y un proceso metodológico muy caracte-

rístico del pensamiento administrativo norteamericano en el siglo xx, inclusive considerando su apreciación histórica y comparada desde la tradición europea. La propuesta de reflexión se orienta a encauzar actualmente nuevos campos de estudio con influencia del contexto anglonorteamericano, con fuertes implicaciones en la región latinoamericana. Nos referimos al enfoque de las *ciencias administrativas*, que integran diversas disciplinas y campos de estudio (*Management, Public Policy, Policy Sciences, Governance*), con clara referencia a la corriente norteamericana, poniendo en perspectiva la diversidad de enfoques, métodos e instrumentos para analizar, describir, interpretar y criticar los fenómenos administrativos. Podemos percibir con este razonamiento que la Ciencia Administrativa no haya adquirido el estatus en sentido propio, por el contrario, es producto de las aportaciones de diferentes campos de estudio.

A partir de la visión progresista norteamericana inició la evolución de la Administración Pública en ese contexto, cuyo paradigma dominante fue el eficientismo y el modelo racional instrumental en el proceso de decisiones, con base en la pauta de la norma y el procedimiento. Los distintos momentos históricos enmarcados por las necesidades institucionales fueron configurando las nuevas corrientes de estudio del fenómeno administrativo con características propias, hasta llegar a las corrientes y modelos emergentes actuales, con alto contenido gerencialista y economicista.

De acuerdo a Edgar Ramírez y Jesús Ramírez (Arellano, 2004, p. 101), la tradición norteamericana de la Administración Pública, en función de su análisis y de su estudio, ha pasado por las siguientes etapas:

- La ortodoxia.
- La heterodoxia.
- La corriente neoclásica.
- Las etapas de políticas públicas (*Public policies*).
- La Nueva Administración Pública.
- La Nueva Economía Política.
- La gestión pública.
- La Nueva Gestión Pública.

En principio la etapa de *ortodoxia*, se caracterizaba por una administración científica que se respaldaba en principios de aplicación universal y, desde el punto de vista organizacional, por una estructura jerárquica tradicionalmente vertical y altamente centralizada en donde se ejercía el poder de manera descendente, el control se instrumentaba de forma impersonal y burocratizada. Este modelo privilegiaba el proceso y, de acuerdo a este esquema, se cumplirían favorablemente los objetivos para el que había sido diseñada. El componente humano estaba ausente en las consideraciones de este modelo, concebido como una máquina y basado en el principio de la previsibilidad. Además la clásica dicotomía entre política y administración dificultaba

el abordaje del reto de la eficiencia organizacional en un entorno que se estimaba en esa época como complejo y cambiante.

La noción de una Administración Pública “empresarial”, fue planteada y analizada por Woodrow Wilson en su artículo clásico ya citado, *El Estudio de la Administración* (1887). Wilson argumentaba que la Administración Pública era un *campo de negocios*, y por tal motivo planteaba una Administración Pública con orientación empresarial, con valores centrados en la eficiencia, la eficacia, la pertinencia y la legitimidad.

Con la visión anterior, la Administración Pública se asumió como disciplina científica, aplicándose a maximizar la eficiencia, la eficacia y la economía. El enfoque empresarial se vió nutrido por la influencia de Frederick Taylor. En 1930, Gulick sostenía que la eficiencia era el “axioma principal de la escala de valores de la administración”, por lo tanto “la política no puede entrar en la estructura de la administración sin producir ineficiencia” (Shafritz y Hyde, 1999, pp. 840-841). Unas décadas después se retomarían estos postulados en el texto de David Osborne y Ted Gaebler (1994) *La Reinención del Gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*.

En el caso de la perspectiva heterodoxa, ésta era una respuesta al argumento de la dicotomía entre la Política y Administración Pública, donde el interés y el egoísmo de los administradores entran en el campo real de las acciones, y la influencia del cuerpo de funcionarios en el proceso de decisión de la política imprime nuevos derroteros al modelo clásico, proponiéndose limitar a la burocracia. Para estudiosos como Chester Barnard (*The functions of the Executive*, 1938), en la relación entre las organizaciones formales e informales el factor humano cobra vital importancia en una forma de “cooperación” organizativa, al establecer a las relaciones humanas dentro de una organización como aquellas de carácter informal, lo que otorga un nuevo tono a las estructuras de organización: para este autor la metáfora de la organización como “maquina” carece de sentido. Las implicaciones de la neutralidad del factor humano en el proceso de decisión de la política era un problema difícil de soslayar, y el comportamiento humano e individual sería, entonces, fuente permanente de conflictos en el diseño de estructuras y funciones organizacionales; al dejar de concebirlas como una dimensión de autómatas, la nueva concepción se aproximaba a la noción de individuos estratégicos con una naturaleza compleja, diferenciada de las reglas y normas, y con impacto en las metas previstas en la organización.

Es importante aclarar que estas dos corrientes de estudio aludidas integraron el enfoque clásico de la Administración Pública norteamericana, mientras que se asistiría en las décadas posteriores a una nueva etapa o ciclo que comenzaría con fuertes críticas, privilegiando la decisión dentro de las dependencias gubernamentales.

En este periodo emerge la administración *Neoclásica*, la cual pone énfasis en el proceso de decisión. Uno de sus exponentes Herbert A. Simon con su notable obra

Administrative Behavior, publicada originalmente en 1947, cuya postura era de fuerte crítica a los llamados principios universales de la Administración Pública, a los que califica de “proverbios”, en una clara referencia a su incapacidad de realización y a la ambigüedad de su interpretación. El enfoque neoclásico aborda el tema de la decisión partiendo de un complejo análisis previo orientado a los límites propios del factor humano; es decir, a su incapacidad de integrar todas las opciones posibles a considerar antes de tomar una decisión; con la natural tendencia a reducir la complejidad y los riesgos, los individuos no consideran el total de variables informativas y cognitivas, repercutiendo esto en la calidad de decisión. Este proceso fue denominado por Simon de *racionalidad limitada*.

Las *Políticas Públicas* se conciben como el producto institucionalizado del sistema político. Al debilitarse el monopolio estatal, la acción gubernamental tendió a orientarse de acuerdo a varias tendencias. Ejemplo de esto fue la aparición en Estados Unidos de la escuela de Políticas Públicas (*Public Policies*), uno de cuyos principales precursores fue Harold L. Lasswell (1951). Este nuevo campo de estudio se consolidó como una alternativa más para entender el análisis de la acción pública. Por tal motivo, los procesos de decisión de políticas se complementaron.

Este campo de estudio forma parte del proceso para definir las acciones derivadas de la estructura e interacción entre los elementos del sistema político, inmerso en el ámbito del Estado. De acuerdo a Peters (1982), se define 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” (Alcántara, 2004, p.106).

Conforme a Theodore Lowi (1972), las políticas públicas se manifiestan de cuatro maneras:

- Como políticas regulatorias o reglamentarias, que establecen reglas de comportamiento y cuya herramienta esencial es la legislación; se basan en aspectos disuasorios, como multas o incluso privación de la libertad, para aplicar sanciones. Pretenden hacer respetar los patrones de conducta establecidos.
- Las políticas redistributivas se orientan a clasificar a los individuos según criterios de acceso o restricción respecto a ciertas ventajas. Están instrumentadas a través de esquemas fiscales donde los impuestos son canalizados hacia programas de asistencia pública.
- Las políticas distributivas, que se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos.
- 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 seguridad nacional (Lowi, 1972, pp. 298-310).

El idioma inglés tiene la ventaja de contar con diferentes términos para distintos conceptos, y para los cuales el idioma español cuenta con uno solo, “política”: *Policy* implica el cuadro de las acciones de 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, lo cual implica modificar el proceso de hechura de políticas; además, con los antecedentes de la modificación del sustento racional-legal, se genera el replanteamiento de las políticas basándose en una nueva relación de confianza entre actores, asociaciones y grupos con interés en asuntos públicos. La determinación de la agenda en un marco analítico racional implica 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.

En virtud del cambio en los valores sociales y políticos del contexto internacional, con más repercusión en el pensamiento administrativo estadounidense, se impulsa la corriente llamada *Nueva Administración Pública*, mediante organizaciones más humanas y democráticas. Algunos de sus principales estudiosos fueron Abraham Maslow (1954) y Elton Mayo (1933), quienes tuvieron gran influencia en el desarrollo de esta tendencia, junto a Douglas McGregor (1957) y Warren Bennis (1966). Las propuestas humano-relacionistas y de gestión participativa se conceptualizan en las organizaciones públicas y privadas; se analizan las limitaciones en la estructura organizativa para que individuos “sanos” concilien algunos temas relevantes, como su autorrealización, con los objetivos impuestos por la organización.

Se desprende de esto la necesidad de un trabajo estratégico por parte de los administradores para tratar de conciliar objetivos y visiones distintas, y en ocasiones contrapuestos. Para ello, se propone rediseñar aspectos claves en la estructura, diseñando estrategias de descentralización y delegación de funciones, así como la incorporación de métodos para medir el desempeño laboral, en función de los objetivos y metas establecidos previamente por ellos mismos.

La democratización de las organizaciones es un principio fundamental en la teoría moderna de las relaciones humanas; la crítica hacia el autoritarismo de la gerencia había sido una constante, y la coerción implícita ya señalada en párrafos anteriores del modelo tradicionalmente mecánico fue sujeta a debate entre los especialistas. Los estudios del comportamiento organizacional y laboral, como la teoría “Y” de Douglas McGregor, fueron objeto de análisis en busca de optimizar el desarrollo organizacional y la transformación cultural de la organización. Asimismo, el tema sustancial para desarrollar las capacidades de socialización y sensibilidad de los individuos y su proclividad a contribuir en teoría a los proyectos colectivos, fue puesto en la agenda de la función directiva de las organizaciones. Este precepto democrático permite a las organizaciones adaptarse al medio ambiente y además da la oportunidad de que los

individuos concilien sus metas personales con las metas de la organización (véase Harmon y Mayer, 2001, p. 240).

La corriente de estudio de la *Nueva Administración Pública* fue sometida a diversas críticas, con lo cual surge una nueva corriente denominada *Nueva Economía Política*; la disciplina administrativa fue objeto de crítica en cuanto a su status científico, y su cientificidad fue censurada. Algunos autores como Vincent Ostrom, en su texto *The Intellectual Crisis in American Public Organizations* (1974), propusieron un nuevo método para el análisis administrativo: Este método planteaba un objeto de estudio diferente; proponía el estudio de la toma de decisiones colectivas como método y objeto de estudio. Además, debería ser trasladado de la ciencia económica, disciplina social con un rigor científico más consolidado y metodológicamente con más prestigio e influencia en ese momento.

Las ideas de Vincent Ostrom, armonizaban con las ideas de Buchanan y Tullock, expresadas en el libro *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy* (1962), con una consideración argumentativa muy pragmática: el egoísmo humano. Estos estudiosos analizaron cómo el bien común no es otra cosa que el resultado de la suma del bienestar alcanzado por el individuo, por tanto su comportamiento como manifiesto individual e interesado requiere del gobierno como mediador, para acordar y consensuar acerca de decisiones colectivas. El parámetro de eficiencia del gobierno, sostenía este autor, es el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo colectivo posible. El claro abandono de la brecha clásica entre la Política y la Administración se fue clarificando con mayor intensidad, bajo el precepto de que las reglas y normas administrativas tenían un claro interés político en la naturaleza de los individuos.

La tesis de Vincent Ostrom (1974) propone al análisis de la Administración Pública mediante *la teoría de la elección pública*. A partir de esta perspectiva teórica, de acuerdo con Edgar Ramírez y Jesús Ramírez, se pudo incorporar una metodología para su estudio, aludiendo la incorporación de elementos más científicos para su análisis. Esto proporciona una noción más reflexiva de las motivaciones humanas para la cooperación, y plantea aspectos y propuestas para desarrollar a la Administración Pública con parámetros de eficiencia y democracia (citados por Arellano, 2004, pp. 120-122).

Esta noción, analizada por Ostrom en su libro *The intellectual Crisis in American Public Administration* (1974), expone su teoría democrática y recomendaba la fragmentación de las decisiones para controlar al poder. Argumentaba que las decisiones no deberían generarse de una sola fuente de poder, criticando a la jerarquía de las organizaciones que respaldaban los clásicos de la Administración Pública, y aduciendo que este tipo de diseño no era el más eficiente para tomar decisiones y conseguir el menor costo en tiempo y recursos (p. 54).

El estudio de la Gestión Pública, de acuerdo a Cabrero (1997), aparece como propuesta emergente para replantear una disciplina administrativa cada día más in-

fluenciada por diversas corrientes de estudio y por diferentes disciplinas de otras ciencias sociales. El reto que se fue configurando se encuadra en las grandes dificultades de operación procedentes de los grandes aparatos gubernamentales, cada día más expandidos. Asimismo, el costo que representaba su operación y mantenimiento y la forma de funcionamiento de estas estructuras eran un tema recurrente entre los críticos de la disciplina clásica; la sociedad cuestionaba su tamaño y la escasa eficacia de las acciones emprendidas por los diferentes gobiernos en turno.

Los orígenes de la reforma gerencial se remontan a los años de la crisis en los precios del petróleo. Los años setenta del siglo pasado las economías desarrolladas y emergentes enfrentaron grandes ciclos recesivos en el contexto mundial, complejidad aunada a las crisis de la deuda de las décadas de los años setenta y ochenta. En los países en vías de desarrollo se acentuaban los problemas crónicos de inflación y deuda con incapacidad para evitar las fluctuaciones cíclicas en los procesos económicos del contexto internacional y local. Los países más industrializados, con economías de mercado, afectados por el entorno consideraron pertinente reevaluar la función del Estado, generando con ello una reforma administrativa: así dio inicio la reforma gerencial de los años ochenta. La característica más representativa del movimiento global de reforma fue asistida con un significativo contenido ideológico: proponía un cambio de valores en el sector público. Implicó la reducción del Estado, el diseño de incentivos de tipo mercado, la implementación de políticas de medición del desempeño, además de políticas orientadas a equilibrar los recursos fiscales, a la privatización de organismos no prioritarios y a la reducción de costos operativos; estos elementos se impusieron como los valores centrales de la reforma gerencial de acuerdo al *Informe sobre el Desarrollo Mundial* (Banco Mundial, 1983).

La crisis de eficacia, eficiencia y legitimidad, crónica especialmente en países de América Latina, obligó a reconsiderar el papel del Gobierno. La exigencia de calidad en los servicios públicos, y de un mejor trato a los ciudadanos y usuarios de dichos servicios, ponían en un gran dilema al modelo administrativo clásico. El Banco Mundial (1983), a través del análisis-diagnóstico, proponía “aprovechar la iniciativa, las aptitudes administrativas y técnicas competitivas del sector privado para la prestación de mejores servicios públicos, recomendaba hacerlo por medio de empresas privadas, y de esa forma economizar gastos administrativos”.

La década de los años setenta y principios de los ochenta fue un campo propicio para emprender propuestas relacionadas al funcionamiento ideal del Gobierno en la economía, implicaba redefinir la formación de los administradores públicos transfiriendo el uso de herramientas de la gerencia privada. Gernod Gruening, en su propuesta académica *Origin and Theoretical basis of New Public Management* (1998), se describen algunas herramientas como la administración por objetivos, la gestión estratégica, la medición del desempeño y el presupuesto base cero. Es pertinente aclarar que estos modelos globales surgen de los regímenes conservadores de Estados Unidos

y la Gran Bretaña, a partir de las elecciones de Ronald Reagan (1980), y Margaret Thatcher (1979), líderes que orientaron sus políticas económicas en el marco del Neoliberalismo, con lo cual construyeron las bases para las reformas gerenciales del sector público, con fuerte injerencia y contenido de la gerencia privada.

Esta corriente de estudio funda su valor esencial en la eficiencia económica: la organización debería ser capaz de adaptarse al entorno y adelantarse con rapidez a las nuevas exigencias, con capacidad para elaborar diagnósticos de la situación actual y futura. La ley es un precepto fundamental para normar la operación de la organización pública. El reto estructural y funcional en esta corriente de estudio implica transformar las capacidades organizacionales y laborales de manera de ser competitivos en el plano económico, bajo el paradigma de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Las prescripciones de la Gestión Pública ya aludidas fueron una primera aproximación a la revolución gerencial; sus fundamentos se reflejan en reformas de naturaleza económica. El ideal del mandato suponía la reducción del tamaño del Estado y el ajuste presupuestal y del gasto público. Asimismo comprendía la incorporación de mecanismos de competencia en la Administración Pública, orientados hacia el mercado. Estas nociones estarían presentes en el discurso político-tecnócrata de las décadas de los años setenta y ochenta del siglo pasado.

De acuerdo a Gruening, esta noción reflejaba el interés por mejorar la práctica de la Administración Pública, misma que se deriva de las escuelas donde los contenidos curriculares se actualizaron para orientarlas hacia la gestión pública, con fuertes influencias de las escuelas de gerencia privada en el contexto norteamericano, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis estratégico se trasladaron a los contenidos de esta corriente de estudio (Arrellano, 2004, pp. 123-125).

La corriente de Gestión Pública significó una concepción que reflejaba una nueva tendencia, en la que la dimensión del gerencialismo impregnaría al entorno, tal como lo afirmaron Peters y Waterman en *In Search of Excellence* (1982). La práctica de la Administración Pública estaba influenciada en ese momento en Estados Unidos por una clara orientación basada en una gestión más sensible hacia el componente humano, como complemento a la dirección racional, en un marco institucional desarrollado con la intención de mejorar los servicios públicos, con mayor calidad y con la permanente disposición al cambio organizacional.

A pesar de que esta perspectiva no estableció un sólido paradigma y su ambigüedad presentó dificultades para teorizar, como lo argumentó Barry Bozeman, sería reconocida como uno de los fundamentos clave para la Nueva Gestión Pública en los años siguientes. La investigación, la enseñanza y la práctica de la Administración Pública han compartido elementos comunes que tienden a desarrollar el paradigma de lo público, definido por Bozeman como el “rompecabezas” de la nueva reconfiguración de lo público, como base para impulsar la práctica y la educación en una misma dimensión de estudio (Bozeman, 1998, p. 209).

La Nueva Gestión Pública se integró con diversas propuestas teóricas, después de la reforma gerencial de los años ochenta, con alto contenido economicista como respuesta a la crisis financiera. En la década de los años noventa 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 en la región de América Latina; estas innovaciones apuntaban a mejorar las condiciones sociales y a tratar de disminuir la pobreza. Estas reformas también se orientaban a reestructurar el Gobierno central y sus relaciones con los gobiernos locales. Mención especial merecen las estrategias que recomendaban el combate incesante a la corrupción, el transparentar y simplificar el entorno legal y reglamentario, y de forma especial la reforma de los sistemas de servicio civil y la definición de los sistemas de profesionalización del sector público, y mejorar sustancialmente la recaudación de impuestos (*Beyond The Washington Consensus*, Burky, Shahid y Perry, 1998).

La redefinición de lo público se asume en virtud de que las reformas han tenido asimetrías en función del nivel de aplicabilidad de los modelos en América Latina, que no han generado buenos resultados locales, al persistir la pobreza extrema y las desigualdades de riqueza en la región. En 1999, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propuso a los gobiernos reformas más concretas para lograr mejores resultados con un componente medular: la dimensión social. Ante este escenario se postulan nuevas reformas a las administraciones públicas, replanteando los esquemas tradicionales y haciéndolos más inclusivos a la participación social en los procesos políticos y en las decisiones locales. Los términos gobernanza y eficacia administrativa comienzan a difundirse para redefinir lo público de forma más integral y participativa por parte de los demás actores del sistema político en los procesos de decisión pública (PNUD, 1999).

Las estrategias de reforma aplicadas en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), intentaban mejorar los resultados del sector público y redefinir su papel en la economía. Es patente en esa etapa la influencia de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE a través de documentos como *La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países miembros de la OCDE*, publicado en 1997. La influencia e inserción de la noción conocida como Nueva Gestión Pública permeaba en las prácticas reconocidas desde el contexto anglo-americano, en la acción gubernamental y en una agenda de reforma administrativa para los países desarrollados y las naciones emergentes o en vías de desarrollo.

Los principales objetivos fundacionales de las reformas tuvieron que ver con una mayor atención a los resultados, con la transferencia de competencias y el logro de

mayores flexibilidades, con una mayor responsabilidad y controles fortalecidos; con la orientación hacia el concepto de “cliente” y el servicio, y con una mayor capacidad para definir estrategias y diseñar políticas. Además, se propusieron los siguientes objetivos: la instrumentación de la competencia y otros elementos de la economía de mercado, mejorar las relaciones con los demás órdenes de gobierno y niveles administrativos. Esto implicó un cambio gradual hacia un nuevo paradigma administrativo, sin la existencia de un modelo de referencia que atestiguará una reforma ideal. Las experiencias documentadas sobre su aplicación fueron desiguales en el caso latinoamericano; en esta región algunos países aún se encuentran debatiendo en la academia la efectividad de las etapas previas a su implementación, como sostuvo en su oportunidad el *Informe final del Diagnóstico del Comité de Gestión Pública* (OCDE) y el Servicio de Gestión Pública (PUMA), en 1994.

La segunda generación de reformas que toman lugar en la primera mitad de los años noventa se concentró en la reconstrucción del aparato del Estado. En el caso de la reforma gerencial en América Latina el rumbo y características fueron muy particulares y diferentes, comparadas con el desarrollo de la Nueva Gestión Pública norteamericana. En América Latina esto implicaba consolidar el régimen democrático, reconstruir al Estado y hacer al gobierno más eficiente con base en los recursos de que dispone e impulsar la transparencia. Las especificaciones de la región advierten de una historia, una cultura, una economía y un conglomerado social con necesidades distintas ante el Estado.

La corriente de estudio conocida como Nueva Gestión Pública, derivada de la segunda generación de reformas, se caracterizó por la promoción y aplicación de siete doctrinas específicas. De acuerdo a Christopher Hood (*A Public Management for all Seasons?* publicado en *Public Administration* en 1991), éstas serían la participación de profesionales en la Administración, la explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias según los mismos, énfasis en el control de los resultados, desagregación de unidades en el sector público, cambio en la competencia entre las agencias del gobierno, énfasis en el uso de técnicas de gestión del sector privado (el gerencialismo como ideología), y austeridad en el uso de los recursos del gobierno.

La Nueva Gestión Pública se integró como una hechura teórica-descriptiva e instrumental que integra una amplia propuesta de conceptos, métodos e instrumentos con alto grado de aplicabilidad. Esta corriente de estudio es el resultado de la experiencia y puesta en práctica de diversas disciplinas y campos de estudio, que se han manifestado a través de la evolución del pensamiento administrativo norteamericano, que tuvo su origen germinal desde la visión progresista de este país en los primeros años del siglo xx.

4. Fundamentos teóricos del estudio de la Nueva Gestión Pública

Como lo señalan A. De Haro, G. García, J.R. Gil y E. Ramírez (2004), el nuevo institucionalismo económico es un fundamento de la Nueva Gestión Pública, partiendo de la teoría de la elección pública, además de los postulados de la teoría de los costos de transacción y la del agente principal. La teoría de la burocracia maximizadora del presupuesto, analizada por William Niskanen en 1971, sostiene que “la maximización del presupuesto estará en ocasiones relacionada con el hecho de explotar el poder de monopolio de la burocracia en el mercado de factores, o bien en su condición de proveedor único de ciertos bienes y servicios ante los ciudadanos-clientes” (p. 75).

Barry Bozeman, en su texto *La Gestión Pública: su situación actual*, afirma que el fundamento de la corriente gerencial, “es el resultado de la evolución institucional, más que del desarrollo intelectual”. Para este autor, su conformación se debe a la conjunción de dos enfoques que surgen a finales de los años setenta del siglo xx, conceptos aparentemente rivales. El primero es el de la escuela de políticas públicas, el cual denominaba *Enfoque P*, el otro caso se desprende de la influencia de las escuelas de negocios, o *Enfoque B*. En el primer caso el método de investigación preferido era el análisis de casos; se orientaba al reconocimiento de la importancia de analizar las políticas públicas para la gerencia pública, considera la experiencia de los practicantes como una condición esencial. El segundo enfoque se orienta más hacia los procesos, a la investigación y se apoya con la práctica empírica; tiene una perspectiva pragmática que le permite adoptar teorías, métodos y técnicas multidisciplinarias, como el análisis de casos como método de estudio, más el método comparado, las técnicas cuantitativas y de gestión estratégica. La transferencia de tecnologías y herramientas gerenciales de la administración privada a la pública se dio de manera indistinta, particularmente en este enfoque como producto del pensamiento administrativo norteamericano. El enfoque B, sigue estando más orientado a los procesos y a la función de los gerentes de niveles intermedios, impulsando la administración de carrera (Bozeman, 1998, pp. 37-42).

Desde los años setenta del siglo xx las reformas gerenciales se posicionaron en la agenda de muchos países como un campo emergente para la formulación de políticas, destacando en este campo Nueva Zelanda, Australia, Suecia, entre otros países. Los organismos internacionales como la OCDE, al fundar el Comité y Secretariado de Administración Pública (PUMA), le otorgaron desde esos años a la corriente de la gestión pública una proyección por encima de temas clásicos de la política y de la administración tradicional (Barzelay, 2003, pp. 15-17).

Ante tales escenarios de influencia disciplinar, Omar Guerrero, sostiene: “se privilegiaron los clásicos planteamientos de la economía neoclásica formulados por los

economistas neoliberales como Ludwig von Mises, Friedrich Hayek, Milton Friedman y James Buchanan, sus postulados enmarcaban el retorno del intercambio mercantil, evocando la filosofía de Adam Smith” (Guerrero, 2002, p. 42). El neoinstitucionalismo económico proporcionó las bases teóricas de las innovaciones organizativas y operativas de la Nueva Gestión Pública. En la práctica el *management* empresarial inspiró los patrones de operaciones de la gestión pública y de la Nueva Gestión Pública.

La opinión de Peter Drucker acerca del fundamento de la revolución gerencial, en coincidencia con algunos autores aludidos, relaciona la gestión pública con la economía y con la sociedad; admite y reconoce la importancia que tiene el desarrollar y aplicar el *management*, tanto en la administración como en la economía, y recomienda lo que deben hacer los *managers* en países con economías emergentes, asignándole una connotación política y cultural a su propuesta (Drucker, 1990, p. 332).

Para Ricardo Uvalle Berrones en el estudio introductorio de la edición en español del libro *La Argumentación Administrativa*, publicado en 1997, es esencial lo que argumentan Christopher Hood y Michael Jackson. Tanto la Nueva Gestión Pública como el cameralismo tardío, son filosofías administrativas que tienen una concepción doctrinaria común, lo cual permite identificarlas mediante similitudes relevantes: el uso del término “gerencia pública” (*public management*), el acento en la tecnología administrativa como llave de efectividad de la gerencia estatal (*state management*), la opinión de que la ejecución debe ser separada de la política; el énfasis en el sistema financiero del Estado, la preferencia del Estado por evitar manejos directos en procesos y transacciones, la tendencia hacia la centralización de las decisiones en lo alto de la estructura administrativa, y la escasez de cuestionamientos de los parámetros social y político según los cuales actúa la gerencia (Hood y Jackson, 1997, pp. 30-32).

Para David Arellano Gault (1995), las corrientes que le dan sustento a la Nueva Gestión Pública son la teoría de la elección pública, las mejores prácticas y la desregulación, observando con ello una clara intención de intercambiar e instrumentar prácticas gerenciales del sector privado en el sector público, destacando el enfoque de las mejores prácticas y lo que representa el análisis económico (citado por Martínez, 2007, p. 29).

Para Laufer y Burlaud, en *Management Public: Gestion et Légitimité*, la Nueva Gestión Pública está concebida como un campo de confluencia, donde resaltan una serie de disciplinas como el management, las ciencias de la organización, las administrativas y las políticas. Las consideraciones de estos autores se orientan en el sentido de que las bases o fundamentos de esta corriente de estudio confluyen en la frontera de lo privado y lo público, refiriéndose a la influencia en ambos, más que destacando algún sector sobre el otro (citados por Guerrero, 1980, pp. 13-47).

El gerencialismo no es una práctica irreflexiva sino, por el contrario, está influenciado por las investigaciones y propuestas de los académicos de las escuelas de nego-

cios y alta dirección; se puede apreciar que ha sido un trayecto que puso al descubierto la transición de la gestión burocrática-científica a la gestión estratégica, a la gestión de calidad, a la gestión del conocimiento y del entorno, transformación respaldada por instrumentos innovadores en la gestión financiera, contable y presupuestal, y de control de gestión como los tableros de mando perfeccionados y cada vez más equilibrados e integrales (Aguilar, 2008, pp. 232-236).

En el contexto académico de Estados Unidos, de acuerdo con Laurence Stifel (*Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*, 1977), el criterio que prevalece es una clara distinción entre *public administration* y *public management*, como vocablos que se relacionan con significados diferentes en función de la acción del administrador. El primer término, traducido literalmente como Administración Pública, tiene una connotación más tradicional, centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el *statu quo*. Esta noción se asocia con una concepción de la Administración como disciplina aplicada y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales, a decir de Richard Stillman en su texto *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Directions* (1991).

El segundo término, de acuerdo a Sonia M. Ospina Bozzi, traducido como *gestión pública* connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la Administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales, implica entenderla como la acción práctica del Gobierno, que lleva a cabo planes, programas y políticas de gobierno. Esta concepción, a nuestro juicio, es más globalizada e integral, basada en la aplicación de conocimientos, métodos y técnicas modernas, y apoyada en ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo (Ospina, 1993, pp. 37-38).

5. Aproximación a la Conceptualización de la Nueva Gestión Pública

Con el propósito de aproximarnos a una definición de la gestión pública y de su dimensión ampliada y transformada, la Nueva Gestión Pública, se procurará llevar a cabo un análisis del concepto, con el propósito de disminuir las posibles confusiones al intentar llevar a cabo una definición objetiva. Una primera dimensión es considerar a la gestión pública como un campo de la Administración Pública (Bingham y Bowen, 1994, p. 205). De forma inversa, la Administración Pública se describe en *Journal of Public Administrations Research and Theory* (1994), como el gran cuerpo familiar en cuyo interior conviven tanto la gestión pública (*public management*), las ciencias de las políticas (*policy sciences*), los estudios de implementación, la teoría de la organización, los estudios institucionales, los estudios de comportamiento administrativo, los estudios sobre la burocracia, entre otros (p. 1).

De acuerdo a Michael Barzelay (*Atravesando la Burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública*, 1998), otra consideración de la Nueva Gestión Pública, consiste en la agrupación de muchas corrientes y modelos de gestión. Las tendencias significativas de la Nueva Gestión Pública son la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización de servicios, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. Toda esta apreciación e integración intenta vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado *post-burocrático* (pp. 173-195).

Autores como Albi (Albi *et al.*, 1997) entienden que la Gestión Pública es sustantivamente gestión en el sentido que hoy da a este término la economía de las organizaciones, es decir un “conjunto de decisiones dirigidas a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y sociales. Y es pública por la naturaleza de sus fines colectivos y el marco de restricciones jurídico-político en el que se desenvuelve. El estudio económico de la gestión pública exige conocer: los conceptos básicos de la economía de las organizaciones; y los rasgos diferenciales de las principales formas de organizativas mediante las que pueden resolverse los problemas de motivación y coordinación” (pp. 19-20).

Una de las definiciones más representativas de la gestión pública que resume tendencias y enfoques del ámbito académico y de su práctica, es la que sugiere Barry Bozeman en *Public Management: the State of the Art* (1993), en uno de los múltiples foros celebrados en Estados Unidos para discutir la naturaleza de esta corriente de estudio, afirmaba: “supone un foco sobre una estrategia más que sobre un proceso gerencial, sobre relaciones interorganizacionales más que sobre relaciones intraorganizacionales, y sobre la intersección de la gerencia y la política pública”.

A decir de David Arellano Gault, la Nueva Gestión Pública en su discurso admite por un lado una lógica económica eficiente, con sustento en el nuevo institucionalismo económico, y por otro lado una dinámica de gestión basada en la innovación constante, con sustento en el gerencialismo. Estas dos posiciones han estado en discusión con el objeto de sobreponer alguna de estas dos posturas analíticas. Sin embargo, en la práctica estas dos orientaciones conviven en un ejercicio concreto. Pareciera que hay un predominio del discurso técnico, económico o gerencialista, dado a través de las diversas argumentaciones y la bibliografía disponible. Sin embargo, siguiendo esta lógica y con una idea aludida en este texto, el investigador Arellano (2005), asume que la Nueva Gestión Pública es un fenómeno social, una construcción que parte de supuestos epistemológicos y que debe su existencia a una serie de procesos y condiciones sociales. Es además, una construcción política, en virtud de que su diseño e implementación en la práctica ha estado sujeta a los vaivenes de instituciones como congresos, parlamentos y las distintas oficinas, organismos y agencias del Ejecutivo en diferentes contextos y países (véase Uvalle, 2005, pp. 90-91).

La definición de la corriente de estudio gerencial (Gruening, 1998), va en función de la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. La gestión pública, con su connotación de Nueva Gestión Pública, engloba un grupo de corrientes; se puede definir como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas.

De acuerdo con esta visión, Uvalle Berrones, define la Gestión en el ámbito del sector público, señalando que constituye una gerencia “que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos” (Uvalle, 1994).

6. Aportaciones para un Nuevo Estado Administrativo: Burocracia versus Política

La historia nos remite al gran debate que ha tenido el modelo de intervención del Estado social en Latinoamérica; este esquema configuró un patrón de gobierno autoritario que ha evolucionado en la región. La crisis de legitimidad crónica, y de eficacia y eficiencia motivó a la reflexión para implementar reformas administrativas de última generación.

Los preceptos de índole legal, los procedimientos bajo la óptica de eficiencia administrativa y la teoría de la burocracia influenciada por Max Weber, eran los elementos fundamentales del contenido de la disciplina de la Administración Pública tradicional que prevalecieron toda una época. En las décadas de los años setenta y ochenta, a raíz de las crisis económicas, el Estado de bienestar se cuestiona. El crecimiento excesivo del aparato gubernamental y la ampliación de la cobertura de los servicios básicos se comienzan a cuestionar por parte de una ciudadanía más crítica y reflexiva. El modelo de Estado impulsado por los países desarrollados en la posguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia finales de estos años.

En términos de Anthony Giddens, en *La Tercera Vía y sus Críticos* (2001), las limitaciones del estado burocrático se hicieron evidentes, sin embargo el autor sostiene que el hecho de estar consciente de esa evolución no implica afirmar que el poder público debe adoptar un papel acotado: “la reforma del Estado puede dotar al gobierno de mayor influencia (y no menos que antes). Existe una diferencia entre un Estado grande, medido por su número de funcionarios o el tamaño de su presupuesto, y un Estado fuerte”. El autor advierte que “es pura fantasía suponer que puede reducirse la imposición a un mínimo y, tal vez, mantener el orden social o crear prosperidad económica. Se requiere ajustar el poder gubernamental y estatal a las exigencias de la era del conocimiento global” (pp. 67-68).

En fechas posteriores se replanteó la tesis original y se reconsideró que el tamaño del Estado no era el objetivo esencial; se ratifica que el gobierno desarrolla encomiendas y funciones fundamentales para los países emergentes o en vías de desarrollo y se replantea la reflexión con énfasis en la calidad; es decir, el imperativo no era la cantidad y el tamaño del gobierno, sino la calidad y la responsabilidad de sus acciones ante la sociedad.

El papel de la burocracia se ha replanteado entre el modelo tradicional y los contenidos de las reformas administrativas modernas, lo que implica promover un proceso de transformación del capital humano. En esta lógica, el conocimiento aparece como una variable fundamental. Bajo el paradigma de la globalización actual, los mercados financieros tienen más autonomía que en los años donde prevalecía la supremacía de la fabricación industrial. Asimismo, el conocimiento está menos subordinado a la producción, por tal motivo representa el detonante de la productividad. La misión del Estado moderno, es adelantarse estratégicamente y construir la “base del conocimiento”, que facilite el potencial de la economía de la información, para lo cual la educación debe ser redefinida como estrategia de Estado, para orientarse a desarrollar las capacidades de los individuos y que sean capaces de utilizar estas facultades a lo largo de su vida (Giddens, 2001, pp. 82-83).

Durante los últimos cincuenta años, afirman Bresser Pereira *et al.* (1998), el modelo burocrático clásico con características rígidas se ha agotado y muestra fisuras en su capacidad de gestión y operación; la estructura tradicional, basada en el control paso a paso de normas y procedimientos, es insuficiente para brindar respuestas en un entorno muy complejo y dinámico.

La Administración Pública tradicional está sujeta a reformas impostergables de carácter estratégico. El estudio y práctica de las *reformas post-burocráticas* se ha internacionalizado, y frecuentemente se les considera como una modalidad de cambio. La mayoría de los análisis, como sostiene B. Guy Peters, presenta claramente una uniformidad en las iniciativas relacionadas con la Nueva Gestión Pública que tienden a transformar al sector público, y estiman que cualquier sector puede volverse más eficiente y efectivo si adopta esas iniciativas e ideas (véase Pardo *et al.*, 2009, p. 48).

Al considerar las *reformas post-burocráticas* del nuevo paradigma, es pertinente recordar la dicotomía tradicional planteada entre los académicos acerca de la relación entre Ciencia Política y Administración Pública, que tiene sus orígenes en los textos de Woodrow Wilson y que sigue generando actualmente prolongados debates en Estados Unidos y otros países precursores del estudio administrativo. Ante este amplio razonamiento, los argumentos esgrimidos en este texto, que intentan describir la supuesta separación de la Administración Pública como campo subordinado a las ciencias políticas, es conveniente aclarar, se remontan a una época determinada de la historia norteamericana. Además, se muestra el debate consiguiente entre la clase

política y los burócratas, y su real influencia entre los diseñadores de política sobre los ejecutores en un nuevo y dinámico espacio público, suscitando una clara paradoja.

De acuerdo a lo anterior, afirmamos que en nuestra perspectiva de análisis los dos campos de estudio, la política y la administración, son dos dimensiones indisolubles y convergentes en muchos aspectos de la gobernabilidad en el ámbito del sistema político. Como lo sostiene John M. Ackerman, los impulsores de la agenda de *buen gobierno* ignoran la experiencia estadounidense, donde se ofrecen lecciones muy diferentes. De acuerdo a este autor, la construcción de un aparato administrativo fuerte es un esfuerzo político, que surge del conflicto interinstitucional y de una intensa interacción entre Estado y sociedad. Recomienda el autor prestar atención a la experiencia real de Estados Unidos. Nos referiremos a continuación a dos corrientes representativas del pensamiento administrativo norteamericano (Ackerman, 2005), sujetas a la consideración de la reforma gerencial.

La corriente dominante de pensamiento recomienda *despolitizar* a la burocracia, para reducir el conflicto interinstitucional y aislar a la Administración de la sociedad (Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Kaufman, 2003). De acuerdo a estos estudiosos del desarrollo internacional, éste es el único camino para que los países en desarrollo sean capaces de consolidar los aparatos estatales necesarios para el desarrollo económico (p. ej. World Bank, 1997, 2003).

La otra posición sostiene que los burócratas son políticos y la construcción de la burocracia es un acto político. Para entender cómo se ha desarrollado el Estado Administrativo Moderno es necesario capturar la dinámica de la negociación política, la toma de decisiones y la formación de coaliciones, rompiendo tanto con las versiones funcionalistas como con los puntos de vista tecnócratas que dominan el estudio del desarrollo burocrático. La reflexión implicada enuncia que al pensamiento analítico no le ayuda mucho imaginar la existencia de la falsa dicotomía Política-Administración, donde los políticos electos forjan coaliciones y promueven sus intereses mientras que los administrativos esperan pautas y órdenes de sus jefes (Ackerman, 2005, pp. 228-229).

Las características del desarrollo de la Administración Pública norteamericana son muy peculiares, a decir de Richard J. Stillman II (2008), pues obedecen a las condiciones fundacionales de la Constitución estadounidense que se concentró en proteger libertades individuales, con el acento en el individualismo, y que una vez que tuvo su constitución democrática, creció su Estado Administrativo. Solamente después se formaron las ciencias administrativas. Otro factor histórico consiste en que la Administración Pública norteamericana progresó en ese contexto a partir de reformas básicas ideales, y por esta razón se caracteriza por ser inductiva, experimental, fragmentaria, aplicada y reformista comparada con el pensamiento administrativo europeo; otro factor esencial subraya que, a diferencia de Europa, donde el Derecho Administrativo o la tradición positiva del Derecho llegaron a hacer la metodología

básica de enseñanza en el siglo xx, la conducta norteamericana se sustentó en la ley fundamental de su Constitución, que en gran medida negaba la autoridad administrativa, así como en el derecho común basado en precedentes legales de casos previos, y que no eran un referente o guía para la Administración Pública, la cual tuvo que explorar otras fuentes para establecer su alcance y legitimidad.

De acuerdo a autores como White y Mosher, “la base gerencial era el comienzo del estudio de la Administración Pública, más que el fundamento del derecho”. La influencia de la metodología gerencial empresarial racional de la administración científica de Frederick Taylor, fue determinante para el pensamiento administrativo norteamericano. Esta doctrina de la eficiencia ha resultado dominante. Además, es la fuente de legitimidad desde la época progresista.

El crecimiento de la teoría y práctica de la Administración Pública, se correlacionan con el desarrollo de la democracia como régimen institucional y como práctica común en todos los ámbitos de la sociedad. El sufragio femenino, la elección directa de senadores, la aprobación de medidas como el referendo, la revisión en niveles estatales y locales, los nuevos servicios sociales y la creciente regulación de negocios son algunos de los aspectos de su desarrollo. Como consecuencia de ello, el historiador Robert Wiebe (1967) sostiene “la nación creció con fuertes exigencias de funcionamiento y operación al gobierno en una sociedad distendida” (Stillman II, 2008, pp. 219-223).

7. A manera de conclusión: Perspectiva

Es un hecho que la Ciencia Política en nuestro país tiene que reorientar sus objetivos y su atención inmediata a los fenómenos de uno de sus campos de estudio, la Nueva Gestión Pública, en virtud que esta innovadora corriente de estudio replantea y advierte reformas paradigmáticas a la configuración tradicional de la Administración Pública como teoría y como práctica. La orientación explicativa, limitada y discrecional del pensamiento tradicional administrativo ha mostrado sus limitaciones en la operación de un gobierno convulsionado y complejo en América Latina, particularmente en nuestro país. Por tal razón, la revolución gerencial emerge como un nuevo objeto de estudio para introducir una nueva racionalidad en la lógica y en la acción gubernamental, mediante la aplicación sistemática de métodos, sistemas, instrumentos y herramientas gerenciales, provenientes del contexto anglo-americano.

Las etapas en el desarrollo del pensamiento administrativo norteamericano nos advierten del rediseño continuo a los modelos tradicionales de la Administración Pública a partir de la visión trazada en la “era progresista” de principios del siglo xx, que cimentó al Estado Administrativo norteamericano. El papel de la burocracia era tan importante como su papel económico; esta función ayudó a consolidar la creación de nuevos programas y servicios gubernamentales. La burocracia llegó a ser considerada crucial para solventar la legitimidad del régimen con una clara convergencia

con las dinámicas políticas en la toma de decisiones del sector público, evolucionando de su dicotomía clásica con la política.

Para la región de América Latina, en 1998, en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se reunieron los 25 países miembros y suscribieron el documento *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, definiendo en ese momento la agenda de la reforma gerencial para los países de la región, que enfatiza la profesionalización del servicio público, la transparencia en la gestión pública y responsabilidades de los funcionarios públicos ante la sociedad, la descentralización de la ejecución de servicios públicos y la desconcentración organizacional, la evaluación del desempeño y control de resultados, la autonomía gerencial de las entidades públicas, la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente y la vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público (CLAD, 1998).

La tesis del CLAD sostiene que la reforma gerencial en los estados de América Latina tiene el propósito de reconstruir la capacidad de conducción social con más responsabilidad en la ejecución de tareas frente a la sociedad. Haciendo patente la necesidad de mejorar el desempeño gubernamental, esta condición es una tarea fundamental en la reconstrucción del Estado en la región. La Nueva Gestión Pública es un campo de estudio que refuerza a la Administración Pública en la teoría y en la práctica con nuevos contenidos y con una nueva perspectiva público-social. El gran desafío es edificar una Administración Pública dinámica a través de una organización pública eficiente, eficaz y transparente, con un gobierno abierto que conviva con la sociedad y que contribuya a un verdadero estado Administrativo en nuestro país.

Bibliografía

- Ackerman, John M.**, “La política del desarrollo administrativo en EUA”, revista *Gestión y Política Pública*. CIDE. Vol. XIV. No. 2. Segundo semestre. 2005.
- Aguilar Villanueva, Luis. F.** (2008), *Gobernanza y Gestión Pública*, México. FCE.
- Albi, Emilio, González-Paramo, José M., et al.**, (1997). *Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos*. España. Ed. Ariel Economía.
- Alcántara Sáez, Manuel.** (2004). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México. FCE.
- Arellano Gault, David. et al.**, (2005). “¿Sólo innovación Gerencial? La Nueva Gestión Pública, Cuasi-mercados y esquema principal-agente”, en Uvalle, Berrones Ricardo. (2005), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

- Arellano Gault, David.** (Coordinador) (2004), *Más allá de la Reinención del Gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA.
- Barnard, Chester I.** (1999). "Las organizaciones informales y sus relaciones con las organizaciones formales", en Shafritz, Jay M. y Hyde Albert C., *Clásicos de la Administración Pública*. México. FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C.-Universidad Autónoma de Campeche.
- Barzelay, M.** (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M.** (1998), *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México, FCE.
- Bingham, Richard y Bowen, W.**, "Mainstream Public Administration Over Time: A tropical Content Analysis of Public Administration Review", *Public Administration Review*. Vol. 54. No. 2. EUA, March-April. 1994.
- Bozeman, Barry.** (1998), *La Gestión Pública su Situación Actual*. México. FCE-UAT-CNCPyAP, A.C.
- Bozeman, Barry.** (1998), *Todas las Organizaciones son Públicas: Tendiendo un Puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. México. CNCPyAP, AC/FCE.
- Bozeman, Barry.** (1993), *Public Management, The state of Art*, Jossey-Bass, California.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau, edit.**, (1998). "Entre el Estado y el Mercado; Lo público no Estatal", en *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Paidós.
- Burky, Shahid, J. y Perry, G.**, *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter. The Word Bank Latin American and Caribbean Studies* Washington, D.C. 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique.** (1997), *Del administrador al Gerente Público*. México. INAP.
- De Haro, Antonio, et al.** (2004). "Las Fuentes Económicas de la Nueva Gestión Pública. Sobre los Aportes de la Economía para el Estudio del Funcionamiento de las Burocracias Públicas", en Arellano Gault, David (Coordinador) (2004). *Más Allá de la Reinención del Gobierno*. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa-HCD.
- Drucker, Peter F.** (1990). *Las nuevas realidades en el Estado y la Política, en la economía y los negocios, en la sociedad y en la imagen del mundo*. Argentina. Hermes.
- Giddens, Anthony.** (2001). *La tercera vía y sus críticos*. México. Taurus.
- Gruening, G.** (2001), *Origen y Teoría Básica de la Nueva Gerencia Pública*, *International Public management Journal*, No. 4, Pergamon, Nueva York.
- Gruening, G.** (1998), *Origin and Theoretical basis of new Public Management*. Conference in Salem Oregon EUA
- Guerrero, Omar,** (2003), *Gerencia Pública en la Globalización*, México. UAEM-Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero, Omar,** (2002). "La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración Pública", México. mimeo.
- Guerrero, Omar.** "El management Público: una torre de Babel", en revista *convergencia*, UAEM, México. No. 17. Septiembre-Diciembre. 1980.
- Gulick, L.** (1937), "Notas sobre la teoría de la organización", en L. Gulick y L. Urwick (comps.), *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, San José de Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1982.

- Harmon, Michael M.** y Mayer, Richard T. (2001), *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. 1a reimpresión. México. FCE/CNCPYAP A.C.
- Hood, Christopher y M. Jackson** (1997), *La Argumentación Administrativa*, México, FCE
- Hood, Christopher.** (1991), "¿A public management for all Seasons?", In *Public Administration*, Vol. 69.
- Kernell, Samuel** (2001). "Rural Free Delivery as a critical Test of Alternative Models of American Political Development", *Studies in American Political Development*, vol. 15. pp. 101-112.
- Lasswell, Harold.** (1936), *Politics; who gets what, when, how*. McGraw-Hill. Nueva York.
- Lener, D.** y Harold D. Lasswell. (1951). "The policy orientation", *The Policy Sciences*. Stanford University Press. EUA.
- Lowi, Theodore, J.** (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, XXXII. No. 4.
- Lynn, Lawrence, Jr.**, "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: Ley pública y la nueva Administración Pública", en *Gestión y Política Pública*, CIDE. Vol. V, número 2, segundo semestre de 1996. p. 308.
- Martínez Vilchis, J.** (2007), *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México. UAEM-Miguel Ángel Porrúa.
- Mosher, Frederick C.**, "Research in Public Administration", *Public Administrative Review*, 16. Verano de 1956.
- Osborne, David y Ted Gaebler** (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. México. Paidós Estado y Sociedad.
- Ospina Bozzi, Sonia, M.**, "Política Pública y Desarrollo Social: hacia la Profesionalización de la gestión pública", en *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. II, No. 1, enero-junio de 1993.
- Ostrom, Vincent** (1974). *The intelectual Crisis in American Public Administration*. The University of Alabama Press.
- Pardo, María del Carmen et al.** (Coordinadores). (2009). *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. México. IAPNL-Colegio de México.
- Peters, B. Guy.** (1982). *American Public Policy: Process and Performance*, Nueva York, Franklin Wats.
- Peters, B. Guy.** (2009). "La Internacionalización de la Reforma Administrativa: una Perspectiva desde América del Norte", en María del Carmen Pardo y Velasco Sánchez, E. (Coord.). 2009. *La Gerencia Pública en América del Norte*, México, El Colegio de México-IAPNL.
- Peters, T. y R. Waterman Jr.** (1982), *In Search of Excellence*. N.Y. Harper Collins.
- Shafritz, Jay M. y Hyde Albert C.** (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México. FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas, A.C.-Universidad Autónoma de Campeche.
- Simon, Herbert.** (1947). *El Comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*. Madrid. Ed. Aguilar.
- Skowroneck, Stephen.** (1982). *Building a New American State: The expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. New York Cambridge University Press.
- Stifel, Laurence. et al.** (1977), *Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*, The Rockefeller Foundation, EUA.

- Stillman II, Richard.** “¿A dónde va la Administración Pública estadounidense?” en *Gestión y Política Pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. XII. No. 1, enero-junio de 2008.
- Stillman, Richard** (1991), Preface to Public Administration. *A Search for Themes and Directions*, Saint Martin Press, New York.
- Uvalle, Berrones R.** (2005), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*, Toluca-México. IAPEM.
- Uvalle Berrones, R.** (1994), *Nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca-México. IAPEM.
- Weber, Max.** (1930). *The protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (trad. Talcott Parson). G. Allen & Unwin. Londres.
- White Leonard** (1926), “Introducción al Estudio de la Administración Pública”, en Shafritz, Jay M. y Hyde Albert C. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*, México. FCE-CNCPAP-UAC. p. 126.
- Wilson, Woodrow.** “El Estudio de la Administración Pública”, en Jay M. Shafitz y Albert C, Hyde. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México. FCE/UAC/CNCPAC.

Editoriales:

“Editorial Comment”, *Journal of Administration Research and Theory*, vol. 4, No. 1. January, 1994.

Documentos institucionales:

- OCDE (2002)**, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, París.
- OCDE (2000)**, *The Reform of Metropolitan Governance*, Washington, OECD, (Policy Brief).
- OCDE (1997)**, *La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los Países de la OCDE*, MADRID, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- OCDE (1994)**, Informe Final del Comité de Gestión Pública, Servicio de Gestión Pública (PUMA).
- Banco Mundial (1997)**, *El Estado en un Mundo en Transformación, Informe Sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, Word Bank.
- Banco Mundial (1983)**, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.
- CLAD (1998)**, *Una Nueva Gestión Pública Para América Latina*, Declaración de Madrid.
- OCDE/PUMA (1994)**, Informe final del comité de Gestión Pública y del Servicio de Gestión Pública.

Administración Pública y las cláusulas habilitantes



Jesús Javier Herrera Gómez¹

Resumen. Las dependencias y entidades de la Administración Pública, incluidos los órganos constitucionalmente autónomos, requieren que el Poder Legislativo los provea de cláusulas habilitantes que le permitan normar sus cometidos públicos. De acuerdo al principio de división de poderes contenido en nuestra Constitución, la Administración Pública, instrumento del Poder Ejecutivo, debería ceñir su actuar a normas dictadas por el Poder Legislativo. Sin embargo, el ejercicio de la función administrativa requiere en ciertos casos, que sean las propias autoridades administrativas quienes normen algunos de los campos en los que las leyes e incluso la Constitución les otorga competencia, por lo cual en aras de un cierto pragmatismo se han venido institucionalizando en nuestro sistema jurídico administrativo las llamadas “cláusulas habilitantes”. Las cláusulas habilitantes son prescripciones jurídicas mediante las cuales el Poder Legislativo permite a diversas autoridades de la Administración Pública incluidos los organismos constitucionalmente autónomos emitir normas jurídicas. El presente trabajo aborda estos instrumentos en el marco de la administración pública mexicana.

¹ Doctorado en Derecho UACH, Profesor ATC de medio tiempo en la Facultad de Derecho de la UACH. Autor del libro *El Contencioso Administrativo Federal*, Editorial Porrúa, México. 2007. Correo: jj.herreragómez@gmail.com.

Palabras clave: cláusulas habilitantes, principio división de poderes, transferencia de poderes, razón de estado.

Key words: Enabling clauses, principle of separation of powers, transfer of powers, reason of state.

SUMARIO

1. Introducción
2. Antecedentes del principio de la división de poderes, causa o motivo de existencia de las cláusulas habilitantes
3. Antecedentes de las cláusulas habilitantes
4. Estado del arte, de las cláusulas habilitantes, su fundamento constitucional y legal
 - 4.1. Cláusulas habilitantes abiertas o semiabiertas
 - 4.2. Cláusulas habilitantes cerradas o semicerradas
 - 4.3. Cláusulas habilitantes a órganos autónomos del Estado
5. Conclusiones

1. Introducción

La Administración Pública integrada por las dependencias y entidades que describe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el instrumento del Poder Ejecutivo utilizado por éste para hacer cumplir los cometidos constitucionales tanto propios como derivados de disposiciones emitidas por el Poder Legislativo, genera normatividad para regular los campos que le fueron asignados como de su competencia, fundándose en las llamadas cláusulas habilitantes emitidas por el Poder Legislativo. Estas normas administrativas tienen naturaleza jurídica, por tanto son obligatorias para los administrados; incluso pueden ser obligatorias entre y para diversos órganos de la propia Administración Pública.

La naturaleza jurídica de las *cláusulas habilitantes* corresponde a actos formal y materialmente legislativos, son prescripciones jurídicas mediante las cuales el Poder Legislativo permite a diversas autoridades de la Administración Pública, incluidos los órganos constitucionalmente autónomos, emitir normas jurídicas. Estas cláusulas habilitantes también pueden emitirse a favor de autoridades u órganos del Poder Judicial.

Este instrumento jurídico implica una paradoja jurídico-administrativa. Por un lado contraviene la prescripción nuclear del *principio de división de poderes*, consistente en que sólo el Poder Legislativo puede emitir normas, pero al mismo tiempo y por otro lado permite que la Administración Pública opere con fluidez dentro de un marco de buena fe.

Las cláusulas habilitantes se encuentran imbricadas tanto en la Constitución como en las leyes federales o generales, fenómeno o práctica que nos permite observar un proceso que podemos llamar de permineralización del principio constitucional de división de poderes, adoptado del pensamiento surgido durante la ilustración ocurrida durante la edad moderna (Montesquieu, 1977, p. 105). Este proceso consiste en que se conserva la forma a través del tiempo, pero el contenido se va fosilizando, evidentemente perdiendo vida y sólo sirve de referencia doctrinal.

El significado de las cláusulas habilitantes consiste en que el Poder Legislativo transfiere facultades normativas a autoridades del Poder Ejecutivo, quienes emiten reglas de naturaleza jurídica; es decir, obligatorias para los gobernados, a tal grado que resulta legítimo fundar actos administrativos en normas administrativas.

Cabe destacar que la Administración Pública, debe, conforme al principio de legalidad, funcionar dentro del marco del Derecho. Este principio envuelve el apotegma según el cual las autoridades sólo pueden hacer lo que las leyes les permiten expresamente, principio que encuentra su fundamento constitucional en los Artículos 14 y 16 respectivamente; en el primero se establece que se obliga a las autoridades a que, previamente a la privación a algún particular de algún derecho, se tramite juicio ante los tribunales competentes previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y en el segundo se obliga a las autoridades a fundar en la ley cualquiera de los actos de molestia, de manera que la privación de derechos o su molestia, debe tener base legal, so pena de inconstitucionalidad.

Las cláusulas habilitantes además de enfrentarse al principio de legalidad mencionado, deben acatar el principio de división de poderes contenido en el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece en el primer párrafo que el poder se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prescribiendo en el segundo párrafo de ese mismo numeral que no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.

No debe pasar desapercibido que dicho numeral constitucional establece expresamente sólo dos excepciones al principio de división de poderes, el primero cuando se presenta alguna situación en la que se restrinjan o suspendan las garantías individuales, caso en el cual se le podrán otorgar facultades extraordinarias al Presidente para que legisle, y el segundo para que regule mediante disposiciones legislativas el comercio exterior, excepciones previstas en los Artículos 29 y 131 del ordenamiento consti-

tucional. En este sentido es muy importante advertir el hecho de que están definidas con meridiana claridad las excepciones en las cuales se le permite al Ejecutivo legislar, lo que denota la intención del constituyente de que no se rebase ese límite.

No obstante es motivo de reflexión que si bien al Presidente de la República se le restringe la facultad de legislar, es decir de emitir leyes, la propia Constitución en el artículo 89, fracción I, le permite emitir reglamentos, cuya naturaleza es materialmente legislativa aunque formalmente administrativa. Este sería la primera ponderación al principio de división de poderes.

El estudio de la ponderación de principios generales del Derecho ha llevado a concluir que éstos no tienen naturaleza absoluta sino relativa, ya que en innumerables casos, el núcleo de algunos principios colisiona con el núcleo de otros. Es importante resaltar que el origen de algunos de los principios proviene de la razón; es decir, son constructos del pensamiento humano, ubicados en el racionalismo metafísico; otros encuentran su origen en la observación de la naturaleza de las cosas, ubicándose en el racionalismo epistémico basado en la experiencia. Estos principios son más sólidos que los primeros, respecto de los cuales observamos el llamado proceso de permineralización, fosilización que los aleja cada vez más de la realidad, de manera que resultan inoperantes o francamente rebasados.

No obstante el límite establecido en los artículos constitucionales mencionados, el Congreso de la Unión ha venido emitiendo cláusulas habilitantes a órganos del Estado, principalmente de la Administración Pública incluidos los organismos constitucionalmente autónomos, para que emita normas que regulen alguna materia concreta y específica que les compete, con el objeto de que hagan frente a situaciones complejas, dinámicas y fluctuantes.

Estas cláusulas habilitantes pueden ser de carácter semiabierto o de carácter semicerrado. La diferencia entre una y otra categoría se define por contener o no permiso regulatorio menos o más restringido. Entre menos requisitos se le imponga a la administración en cuanto al alcance de las normas, se entiende que la cláusula habilitante es semiabierta, por lo que cuando se imponen más requisitos, la cláusula habilitante se entenderá semicerrada.

Otras excepciones constitucionales al principio de división de poderes, además de la ya comentada contenida en el Artículo 89, fracción I de la Constitución, las encontramos en el Artículo 73, fracción XVI, inciso 1o, que permite al Consejo de Salubridad General, presidido por el Presidente de la República, emitir disposiciones generales obligatorias en el país; en el Artículo 94 se permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitir acuerdos generales. En el Artículo 73 también se permite al Congreso la emisión de actos distintos a las normas generales, por ejemplo, la fracción I le permite admitir nuevos estados a la Unión Federal; la fracción III le permite formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; la fracción IV le permite

cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; la fracción VIII, inciso 2º, le permite aprobar el monto del endeudamiento anual; el inciso 4º de la misma fracción le permite analizar la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal; la fracción XII le permite declarar la guerra; la fracción XXVI le permite conceder licencias al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral, designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República; la fracción XXVII, le permite aceptar la renuncia del Presidente de la República, etc., ya que existen otras excepciones tratándose de cada una de las Cámaras del Congreso, o de los organismos autónomos, como el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica, a la que el Artículo 28, que en la parte conducente prescribe que la Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia, y regular el acceso a insumos esenciales.

Estas excepciones constitucionales al principio de división de poderes permiten deducir que éste no es absoluto, sino que puede ponderarse (Alexy, 2008, p. 11), ya que de no hacerlo colisionaría con las necesidades reales para el debido ejercicio del poder público, lo que bloquearía a la Administración Pública.

Finalmente, son las cláusulas habilitantes las que vitalizan a la Administración Pública, ya que le permiten expandirse y multiplicarse, así como regir sobre los gobernados, a partir de ideas o desarrollos propios, equiparables a la libre configuración legislativa de que goza el Poder Legislativo.

Las disposiciones antagónicas, cláusulas habilitantes y división de poderes, se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que se pueden considerar, por ese solo hecho, como constitucionales. Del análisis teleológico de la división de poderes se explica su existencia como un mecanismo para evitar el abuso del poder, se le consideró como una fórmula de control: “para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder” (Montesquieu, 1977, p. 105). Por otro lado, las cláusulas habilitantes permiten que las autoridades operen dentro de una lógica de administración pública dinámica y oportuna. El legislador permite, habilita, de manera que puede prohibir y deshabilitar, entendiéndose con ello que conserva el poder en el ámbito normativo. No comparte el poder de normar sino que solamente lo permite. En el devenir histórico de México el Congreso venía otorgando al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en diversas materias (véase el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1935); el Ejecutivo con esas facultades emitió, modificó, abrogó o derogó leyes y códigos. Esta práctica cambió de vertiente: ya no se habilita al Presidente sino a los órganos de la Administración.

2. Antecedentes del principio de la división de poderes, causa o motivo de existencia de las cláusulas habilitantes

De la interpretación de textos babilónicos (Cárdenas Uribe, 1992, p. 19), se conoce que el sexto rey de la dinastía amorrea de Babilonia, Hammurabi (1792-1750 a. C.) promulgó un cuerpo de leyes que se conoce como Código de Hammurabi, el cual lo hizo grabar en una estela de diorita negra, descubierto en 1901 en Irán por la misión arqueológica francesa dirigida por J. Morgan. Se concluye que este cuerpo de leyes no las inventó el citado rey; es decir, no fueron de su ocurrencia sino que son una recopilación de las normas que regían a la sociedad en aquellos tiempos, escogiendo eso sí, las que le parecieran a él las más prudentes. En ese entendido se puede concluir que el legislador era indeterminado, es decir, es el pueblo que a través del tiempo va creando y aceptando las normas que lo rigen, el rey solamente reconoció su vigencia mediante la promulgación y divulgación. De este cuerpo normativo compuesto de 282 artículos o prescripciones, es de hacerse notar el número 5 que establecía que:

Si un juez ha juzgado una causa, pronunciado sentencia (y) depositado el documento sellado, y si, a continuación, cambia su decisión, se le probará que el juez cambió la sentencia que había dictado y pagará hasta doce veces la cuantía de lo que motivó la causa. Además públicamente, se le hará levantar de su asiento de justicia (y) no volverá más. Nunca más podrá sentarse con los jueces en un proceso.

Este precepto nos revela que en aquella sociedad asiria prevalecía el principio de división de poderes ya que existían jueces que dirimían los asuntos controvertidos entre la población. En el libro Éxodo de la Biblia, capítulo 18, denominado “Institución de los jueces” (Antonio J. González Z., 2011) obra que se atribuye a Moisés, líder del pueblo judío quien vivió aproximadamente entre los últimos años del siglo XIV a. C. y murió entre los primeros años del siglo XIII a. C., se narra cómo fue que se decidió designar jueces para que dirimieran las controversias entre los grupos de personas que les fueran asignados. En este periodo se separó la cuestión legislativa, que era dictada por el líder en nombre de Dios. Cabe destacar que en este libro se encuentra la siguiente norma: “Si hay lesiones, pagarán vida por vida, ojo por ojo, diente por diente, mano por mano, pie por pie, quemadura por quemadura, herida por herida, golpe por golpe”; esta norma, conocida como del talión, también se encuentra en el Código de Hammurabi (Cárdenas Uribe, 1992, p. 114), de lo que se puede concluir que si bien Moisés dictaba las normas en nombre de Dios, las prescripciones ya regían en la región:

“196.- Si un señor ha reventado el ojo de (otro) señor se le reventará un ojo”.

“197.- Si un señor ha roto el hueso de (otro) señor, se le romperá su hueso”.

“200.- Si un señor ha desprendido (de un golpe) un diente de un señor de su mismo rango se le desprenderá (de un golpe) uno de sus dientes”.

Aristóteles distinguió y nos transmitió en una de sus obras, *La Política*, sus observaciones sobre el ejercicio del poder público, encontrando tres funciones: la primera, la legislativa estaba encomendada en el sistema democrático republicano a *una asamblea deliberante*, la segunda, la ejecutiva estaba encomendada a un *grupo de magistrados* (funcionarios públicos), y la tercera, la judicial, al cuerpo judicial (Aristóteles, 1979, pp. 201, 216, 275). De esta obra me permito destacar el siguiente párrafo referido a la función: “Después de ésta viene la magistratura quizá más necesaria y difícil de todas, que es la que tiene que ver con la aplicación de las penas a los condenados, incluyendo las sentencias en rebeldía, y con la custodia de los presos. Lo difícil de esta magistratura está en los muchos odios que acarrea, y donde no deja un lucro considerable, nadie habrá que acepte desempeñarla, o que, si la acepta, ejecute su cometido de acuerdo con la ley. (...) De aquí que sea mejor no confiar este oficio a un persona, sino a varias nombradas por los diversos tribunales.” (Aristóteles, 1979, p. 275).

En Roma en general se practicó la división del poder público, la función legislativa fue encomendada al *populos romanus* reunido en comicios, cuyas resoluciones confirmaba el Senado, quedando en la Administración incluido el mando de los ejércitos y los magistrados judiciales, a cargo de lo que podemos considerar como el Ejecutivo (Ventura Silva, 1975, pp. 11, 20). El proceso legislativo comprendía tres momentos, el primero cuando la asamblea comicial aprobaba la norma, el segundo cuando el magistrado competente emitía la *praescriptio* consistente en dar fe de la iniciativa y de los datos sobre la asamblea comicial correspondiente, y en tercer lugar la sanción por parte del Senado (Ventura Silva, 1975) (Floris Margadant, 2000, pp. 44, 45). El proceso judicial en Roma pasó por tres etapas: la de la *legis actiones*, la del proceso formulario, y la del proceso *extra ordinem*, los cuales se llevaban ante magistrados con carácter de jueces (Floris Margadant, 2000, pp. 140, 141).

En Reino Unido se han distinguido las tres funciones a las que nos hemos venido refiriendo, aunque parezcan confundirse dentro del sistema político existente en esa nación, es decir, el sistema parlamentario. Sin embargo, éstas se encuentran perfectamente identificadas: la función legislativa al Parlamento, integrado por la Cámara de los Lores y por la Cámara de los Comunes, la función ejecutiva al Primer Ministro y su Gabinete, la función jurisdiccional a la Cámara de los Lores como último tribunal de apelación. Los casos civiles se ven en los tribunales de los condados y en el Tribunal Supremo. Los casos criminales se ven en los tribunales de magistrados y en el Tribunal de la Corona. Además el Parlamento mediante una ley puede revocar las sentencias, así como los actos que expide el Ejecutivo. El Ejecutivo tiene facultades para disolver el Parlamento (Hamilton, 1974, p. 343).

En Estados Unidos la división de poderes se nutrió tanto de la tradición británica como de la teoría tripartita de división de poderes desarrollada por Montesquieu, trayendo como consecuencia el establecimiento de tres poderes separados e independientes entre sí, pero bajo un sistema de complementación y desarrollo armónico. La Constitución de Estados Unidos al referirse a este aspecto, declara “que los departamentos legislativos no ejercerán nunca los poderes ejecutivo y judicial, ni cualquiera de ellos, que el ejecutivo no ejercerá los poderes legislativo y judicial, ni cualquiera de ellos”. Lo anterior no implica que no exista o no haya unidad en el Estado, toda vez que es de entenderse que los poderes van a tener una actividad separada e independiente unos de otros, pero dentro de un marco de Derecho, esto es, prohibir que un departamento realice íntegramente las funciones de otro sin perjuicio de que cada uno de ellos, en casos previstos por la Constitución, ejerzan funciones que materialmente le correspondan a otro, presentándose como ejemplos los siguientes: el Poder Ejecutivo tiene derecho de veto parcial sobre el Legislativo, lo cual implica realizar una función que materialmente no le corresponde, toda vez que la misma es parte de un proceso legislativo. Asimismo el Senado se constituye en gran jurado en causa de delitos oficiales, tarea que materialmente le corresponde al Poder Judicial, etc. (Hamilton, 1974, pp. 207, 330).

La Constitución de la República de Francia reconoce la división de poderes al establecer el Poder Ejecutivo en el Título II (Presidente de la República), Artículos 5 a 19, y Título III (Del Gobierno), Artículos 20 a 23; el Poder Ejecutivo Legislativo en el Título IV, el Consejo Constitucional en el Título VII, artículos 53 a 63, y el Poder Judicial en el Título VIII (Autoridad judicial) Artículos 64 a 66-1, el Alto Tribunal de Justicia en el Título IX, Artículos 67 y 68.²

La inteligencia de la Revolución Francesa determinó que la división de poderes a que se refería Montesquieu debía ser interpretada de manera que la obra de la administración no quedara sujeta a los tribunales judiciales constituidos bajo el antiguo régimen. Para ello, encomendaron al Consejo de Estado conocer las controversias surgidas con motivo de la acción de la Administración Pública.

El sistema francés, conocido también como continental europeo, nace a partir de la Revolución de 1789, la cual pretende encontrar en la obra de Montesquieu una justificación teórica para que el Poder Judicial, que tenía como antecedentes las Cortes de Justicia Soberana del Antiguo Régimen, de naturaleza “reaccionaria” a las obras de la Administración “revolucionaria”, no juzgase su actividad (Carrillo Flores, 1973, p. 145). En la segunda mitad del siglo xx se reconoce el carácter meramente político de esa interpretación francesa, aseverando al respecto que la Revolución Francesa consideraba que si los asuntos administrativos pudieran ser juzgados por los tribunales

² <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp#T%CDTULO%20XI>, accedido el 6 de julio de 2015 a las 9:26 horas.

judiciales, la independencia de la administración estaría comprometida (Laubadère, 1969, p. 337).

La independencia absoluta de la Administración Pública del Poder Judicial quedó legitimada en el texto célebre y fundamental de las leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, artículo 13, mismo que a la letra dice: “Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricato, entorpecer de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razones de sus funciones” (Laubadère, 1969, p. 337). El sistema continental europeo fuerza a la creación de un orden jurisdiccional distinto al que ejerce el Poder Judicial, toda vez que, como hemos visto, este último está impedido para juzgar la obra de la Administración. En Francia, la función jurisdiccional de naturaleza administrativa; es decir, el contencioso administrativo, lo ejerce el Consejo de Estado, órgano del Ejecutivo, motivo por el cual la dualidad de jurisdicciones ha sido sumamente criticada por los teóricos que defienden la postura contraria; es decir, los teóricos del sistema anglo americano. La crítica fundamental al sistema francés o continental europeo es que la Administración se juzgue a sí misma, en tanto que se constituya en juez y parte. Sobre este aspecto surgen tres clases de justificaciones: la histórica o de origen, la teórica y la práctica. Respecto a la justificación histórica, la doctrina ha expresado que desde el principio de la Revolución Francesa hubo una extrema desconfianza respecto de los tribunales judiciales, en lo que concierne a su actividad frente a la Administración. Se creía, particularmente en la segunda mitad del siglo XVIII, que las cortes de justicia soberana, estaban penetradas de un espíritu de oposición sistemática frente a los administradores surgidos de la Revolución, mostrándose tendenciosas hacia la protección de la defensa de los privilegios de clase y violentamente hostiles a todas las reformas administrativas y financieras que fueran intentadas por el gobierno. Utilizaban sus poderes normales de juez, como poderes especiales de sanción y registro, para hacer fracasar esas reformas. Se quiso entonces que los nuevos tribunales no pudiesen imponer su conservadurismo y en consecuencia poner en peligro las grandes reformas que la Revolución quería realizar (Carrillo Flores, 1973, p. 145).

En cuanto a la justificación teórica, existen autores que tratan de razonarla a través de la llamada especialización de funciones, bajo la premisa de que el juez administrativo no es la Administración misma sino que resulta un órgano independiente. “La Administración acepta mejor la censura de un juez administrativo nacido de ella, al tanto de sus problemas, al que se le reconoce la autoridad, porque al mismo tiempo que son jueces, son consejeros de gobierno al formar parte del Consejo de Estado” (Auby et Drago, 1975, p. 115). Por lo que toca a la justificación práctica, numerosos autores tanto franceses como de otras nacionalidades consideran que el hecho de que existan tribunales especializados tiene ventajas de orden práctico, ya que los asuntos contenciosos administrativos encierran materias sumamente técnicas y, en conse-

cuencia, el juez-administrador podría juzgar con mayor equidad que el juez judicial los conflictos que se les presentaran en justicia (Carrillo Flores, 1973, p. 145).

La Constitución de la República Argentina reconoce la división de poderes al establecer el Poder Legislativo en el Título I, Sección Primera, artículos 44 y siguientes, el Poder Ejecutivo en el Título I, Sección Segunda, Artículos 87 y siguientes, y el Poder Judicial en el Título I, Sección Tercera, Artículos 108 y siguientes.³ La Constitución otorga conocimiento de todo lo contencioso a la Corte Suprema y sus tribunales inferiores, sin que ello impida que existan tribunales del Poder Judicial especializados en lo contencioso administrativo, encontrándose su fundamento en los Artículo 109 y 116 de la Constitución; el primero dice: “En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer la fenecidas”, el segundo en la parte conducente dice: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación...”⁴ La Constitución de la República Oriental del Uruguay reconoce la división de poderes al establecer el Poder Legislativo en la Sección VI, Artículos 83 y siguientes, el Poder Ejecutivo en la Sección IX, artículos 149 y siguientes, y el Poder Judicial en la Sección XV, artículos 233 y siguientes.⁵

En la doctrina jurídica mexicana se acepta en el discurso constitucional el principio de división de poderes, el cual está vertido en el Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

El Poder Legislativo se encuentra previsto en el Título Tercero, Artículos 50 y siguientes, el Poder Ejecutivo se encuentra previsto en el Título Tercero, Capítulo III, Artículos 80 y siguientes, y el Poder Judicial se encuentra previsto en el Título III, Capítulo IV, Artículos 94 y siguientes.

Sin embargo el principio de división de poderes a que se refería la teoría de Montesquieu ha oscilado entre la doctrina anglo-americana y la continental europea. La interpretación anglo-americana ha quedado expresada en las diferentes constitucio-

³ <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/judicial>, accedido el 6 de julio del 2015, a las 8:54 horas.

⁴ <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>, accedido el 5 de julio del 2015 a las 8:20 horas.

⁵ <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>, accedido el 6 de julio del 2015 a las 8:46 horas.

nes que han regido al país, puestas en vigor por pensadores de corte liberal. Podemos apreciarlo en diversas fuentes constitucionales: los *Sentimientos de la Nación* de Morelos, de 1813, en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814; en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824; la primera Constitución Federal del 4 de octubre de 1824; en el Acta de Reforma de 1847; en la Constitución política de 1857, y por último en la Constitución Política del 5 de febrero de 1917. En todas ellas se especifica claramente que el Poder Supremo de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por el contrario, la teoría de división de poderes interpretada a la luz de la doctrina continental europea ha quedado expresada en las diferentes constituciones que han regido al país, puestas en vigor por fuerzas de corte conservador. Los matices correspondientes los podemos contemplar en las Siete Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, mediante la que se estableció el Supremo Poder Conservador, órgano de control constitucional que quedaba por encima de los poderes constituidos; es decir, del Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial, especificándose en el artículo 17 de la Segunda Ley: “Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones” (De la Torre Villar, González Navarro y Ross, 1974, pp. 111, 123, 208, 209, 210); en las Bases Orgánicas de 1843, Artículo 119, fracción II, que establecía que esas Bases prohíben a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la nación o de los departamentos, organizándose el Consejo de Estado el cual estaba obligado por mandamiento del Artículo 111 a “dar dictamen al Gobierno de todos los asuntos que le exijan estas bases y las demás que le consulten” (Carrillo Flores, 1973, pp. 175, 176); y las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución de 1853 del 23 de abril de 1853, puesta en vigencia por Santa Anna durante su última dictadura, a la luz de las cuales se expidió la llamada Ley Lares de 1853, que estableció un sistema de justicia estilo francés, creándose el Consejo de Estado, que actuaba como órgano de justicia retenida de primera instancia, y el Consejo de Ministros como órgano de segunda instancia, ley que fue restablecida en 1864 durante la Intervención Francesa que auspició el Imperio de Maximiliano. En la Constitución Federal de corte liberal de 1857 se vuelve al sistema anglo-americano abandonando el sistema continental europeo, lo cual se repitió en la constitución del 5 de febrero de 1917.

3. Antecedentes de las cláusulas habilitantes

Es posible establecer como antecedente de las cláusulas habilitantes que emite el Poder Legislativo o incluso el Poder Constituyente a favor de autoridades de la Administración Pública, incluidos los órganos autónomos constitucionales, para que emitan normas que regulen su competencia, las llamadas facultades extraordinarias para legislar.

Las facultades extraordinarias para legislar han sido otorgadas a diversos presidentes de la República Mexicana. Lázaro Cárdenas con esas facultades emitió entre 1935 y 1937 diversas leyes entre las que encontramos la Ley de Justicia Fiscal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Penales del Distrito y Territorios Federales, la Ley Orgánica del Distrito Federal, y otras (DOF del 30 de diciembre de 1935). Deduzco que este mismo mandatario advirtiendo la distorsión al principio de división de poderes establecido en el Artículo 49 constitucional, promovió una reforma a dicho numeral que se publica en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938, mediante la cual se adiciona un tramo normativo al Artículo 49 ya indicado, del tenor literal siguiente: “En ningún caso se otorgarán al Ejecutivo facultades para legislar”.

Esta prescripción tuvo que ser ponderada en virtud de la necesidad de regular con carácter y naturaleza de ley de manera oportuna y eficiente el comercio exterior, por lo que el 28 de marzo de 1951 se publicó la reforma al párrafo adicionado al Artículo 49 constitucional, para quedar redactado de la siguiente manera: “En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

Este proceso de acotación de las facultades del Presidente de la República para legislar no debe pasar desapercibido dado que paralelamente siempre se sobreentendió que la Administración Pública contaba con facultades para normar áreas de su competencia, que de otra manera haría imposible su desarrollo.

4. Estado del arte de las cláusulas habilitantes, su fundamento constitucional y legal

No obstante los antecedentes enumerados que establecen la división de poderes como principio, en los sistemas jurídicos de las naciones que han adoptado la división de poderes se encuentran insertas prescripciones constitucionales o legales que se identifican como *cláusulas habilitantes*, mediante las cuales se transfiere a gobernantes integrantes de alguno de los órganos del poder, atribuciones o facultades que por su materia no les corresponderían, por estar reservadas formalmente a autoridades de alguno de los otros órganos en que se distribuye el poder público.

Mediante estas cláusulas habilitantes se permite que autoridades de un poder determinado desarrollen funciones que corresponderían a autoridades de otro de los poderes. Las autoridades del ejecutivo y judicial se convierten en legisladores, y autoridades del legislativo se convierten en autoridades ejecutivas o judiciales.

Estas cláusulas habilitantes normalmente se encuentran en la Constitución o en leyes. Como ya se advirtió más arriba, algunas cláusulas habilitantes son cerradas y otras abiertas, absolutas o relativas.

A este respecto en México el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el criterio de considerar a las cláusulas habilitantes como actos formalmente

legislativos, a través de los cuales el legislador habilita un órgano del Estado, principalmente a la Administración Pública para que regule una materia concreta y específica, criterio vaciado en la tesis de la voz *cláusulas habilitantes constituyen actos formalmente legislativos*.⁶

En esa misma tesis el Pleno deja ver que en la cláusula habilitante se debe indicar con precisión las bases y parámetros que debe seguir el órgano habilitado al momento de emitir las normas correspondientes.

Indica también que la cláusula habilitante debe estar justificada en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez.

Pone énfasis esa tesis en indicar que además, la adopción de esas cláusulas habilitantes tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la Administración y demás órganos del Estado, las cuales le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, tanto como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley.

Como puede observarse, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación justifica esta habilitación, ya que en su criterio tiene por objeto mejorar los servicios y la seguridad jurídica de los gobernados.

El Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la prohibición de otorgar facultades para legislar al Presidente de la República, aspecto que está reconocido por el Poder Judicial de la Federación.⁷ Sin embargo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que se pueden conceder

⁶ Pleno. Tomo XVIII, Diciembre 2003, p. 9, Tesis P. XXI/2003. Registro 182710, tesis aislada.

⁷ Quinta Época. Registro: 296876. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXVII, p. 1356. Materia Constitucional, tesis aislada. FACULTADES EXTRAORDINARIAS DEL EJECUTIVO. La reforma de mil novecientos cuarenta y ocho, al adicionar el Artículo 49 constitucional con un párrafo que dice: "En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar", es demostrativa de que el Constituyente permanente, juzgó indispensable definir de una vez por todas que en adelante aquellas facultades extraordinarias sólo podrían constitucionalmente concederse al Presidente de la República en los casos de emergencia señalados en el Artículo 29 de nuestro Código Político.

facultades normativas a funcionarios insertos en la Administración Pública,⁸ encontrando fundamento en el Artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su importancia me permito presentar un cuadro con los preceptos considerados en antinomia:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

Párrafo adicionado DOF 10-02-2014

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

⁸ Décima Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 649. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XXII/2012. Registro: 2000202, tesis aislada. CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXI/2003, esgrimió las razones por las cuales se justifica que el Poder Legislativo dote a funcionarios ajenos a él, principalmente insertos en la Administración Pública, de atribuciones de naturaleza normativa (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas. Asimismo, precisó que tales cláusulas tienen la naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos por medio de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado para regular una materia concreta y específica precisando un cuadro o marco de acción definido en donde aquél se deberá desenvolver. En ese sentido, la atribución de dichas facultades normativas a través de un acto formalmente legislativo tiene su fundamento en los Artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Ley Fundamental que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo texto constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos.

Como puede deducirse de la lectura de los preceptos transcritos no existe disposición expresa que permitiera contradecir el Artículo 49 constitucional, por lo que resulta evidente que la interpretación que al respecto hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra justificación en lo que llamaba Maquiavelo *razón de estado* (Maquiavelo, 1976).

Por otro lado puede afirmarse que no existe una antinomia constitucional en materia de cláusulas habilitantes para legislar a autoridades del Poder Ejecutivo, simplemente están prohibidas en general por el Artículo 49 constitucional, y lo que sucede es una auténtica violación al texto de la Carta Magna, que se explica por las razones apuntadas en la tesis P. XXI/2003 transcrita en el párrafo 3 de este artículo de la voz *cláusulas habilitantes. Constituyen actos formalmente legislativos*, es decir, por la necesidad de dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas.

4.1. Cláusulas habilitantes abiertas o semiabiertas

Existen cláusulas habilitantes redactadas de tal forma por el Poder Legislativo que permitirían al órgano habilitado a emitir normatividad sin mayores limitaciones que la materia que les fue asignada.

En este rubro podemos clasificar a todas disposiciones que confieren atribuciones a las autoridades administrativas para emitir normas que regulan actividad o materias de una manera prácticamente autónoma, que si bien se fundan en la propia Constitución o leyes, éstas sólo orientan o delimitan competencia, entre ellas encontramos a las llamadas normas oficiales mexicanas a que se refiere la Ley Federal de Metrología y Normalización. Como ejemplo concreto de ellas tenemos las concedidas a la Secretaría de Turismo en el Artículo 56 de la Ley General de Turismo, que le permite expedir las normas oficiales mexicanas relacionadas con la prestación de los servicios de turismo. Al respecto se pudieron identificar las siguientes:

- Norma Oficial Mexicana NOM-06-TUR-2009: Requisitos mínimos de información, higiene y seguridad que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de campamentos, Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre del 2010.
- Norma Oficial Mexicana NOM-05-TUR-2003: Requisitos mínimos de seguridad a que deben sujetarse las operadoras de buceo para garantizar la prestación del servicio, Diario Oficial de la Federación del 18 de febrero de 2004.
- Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-2002: Que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas, Diario Oficial de la Federación del 26 de septiembre de 2003.
- Norma Oficial Mexicana NOM-09-TUR-2002: que establece los elementos a que deben sujetarse los guías especializados en actividades específicas, Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 2003.

- Norma Oficial Mexicana NOM-07-TUR-2002: De los elementos normativos del seguro de responsabilidad civil que deben contratar los prestadores de servicios turísticos de hospedaje para la protección y seguridad de los turistas o usuarios, Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 2003.
- Norma Oficial Mexicana NOM-011-TUR-2001: Requisitos de seguridad, información y operación que deben cumplir los prestadores de servicios turísticos de Turismo de Aventura, Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 2002.
- Norma Oficial Mexicana NOM-010-TUR-2001: De los requisitos que deben contener los contratos que celebren los prestadores de servicios turísticos con los usuarios-Turistas, Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 2002.

Otro ejemplo de cláusulas habilitantes abiertas o semiabiertas las encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Artículo 27, fracción XXVII le otorga al Secretario de Gobernación la atribución para desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes. El Artículo 31, fracción XXI le otorga al Secretario de Hacienda y Crédito Público la atribución para emitir las normas para que los recursos humanos y patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados, respectivamente, con criterios de eficiencia y simplificación administrativa. El Artículo 39, fracción VIII le otorga facultades al Secretario de Salud para dictar normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de Salubridad General, incluyendo las de Asistencia Social, por parte del Sector Público, Social y Privado, y verificar su cumplimiento. Cabe destacar que prácticamente todos los Secretarios de Estado cuentan con cláusulas habilitantes para emitir normas que regulan su área de competencia.

Otro ejemplo de cláusulas habilitantes abiertas o semiabiertas son las otorgadas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contenidas entre otras, en el Artículo 173 de la Ley del Mercado de Valores, 14-Bis 7, 14 Bis 8, 34, fracción III, 34 Bis, fracciones II y VII de la Ley del Fondos de Inversión; 13, tercero y cuarto párrafos y 17, segundo párrafo de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia; 91, 92, 94 y 96 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 68, fracción VI de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; y 5º, fracción XVI, 11, 12, fracciones I, VIII y XVI de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Cabe destacar que existen otros ejemplos en que se conceden por el legislador federal a la CNBV facultades para emitir normas, como son:

- Disposiciones de carácter general para regular el servicio de valoraciones numéricas prestado por las sociedades de información crediticia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2015.
- Disposiciones de carácter general aplicables a las sociedades controladoras de grupos financieros que regulan las materias que corresponden de manera conjunta

a las Comisiones Nacionales Supervisoras, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2015.

- Disposiciones de carácter general aplicables a las entidades financieras y demás personas que proporcionen servicios de inversión, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2015.

4.2. Cláusulas habilitantes cerradas o semicerradas

Estas cláusulas habilitantes permiten al órgano habilitado emitir normas o reglas generales con la salvedad que no pueden ir más allá de los límites establecidos por la ley, se habla de reserva de ley. En este tipo de cláusulas podemos encontrar las concedidas al Servicio de Administración Tributaria en materia fiscal y aduanera, donde el Código Fiscal de la Federación le pone como límite expreso no tocar ni crear normatividad que establezca cargas a los particulares, o trastoque aspectos relacionados con los sujetos, objeto, base tasa o tarifa de las contribuciones.⁹

No obstante lo anterior, las cláusulas habilitantes otorgadas al SAT por el Poder Legislativo son tantas y tan variadas que fácilmente podrían clasificarse entre las abiertas o semiabiertas. En el Código Fiscal de la Federación se establecen en los Artículos 3º, último párrafo, 14, primer párrafo, 14-B, fracción II, inciso a), 14, fracción II, inciso b), 17-D, primer párrafo, cuarto párrafo, quinto párrafo, 17-F, fracción VI, 17-G, último párrafo, 17-H, penúltimo párrafo, 17-K, último párrafo, 18, primer párrafo, 19, 20, 27, 28, 29, 29-A, 30, 30-A, 31, 32-A, 32-B, 32-H, 33, 34-A, 42, 45, 52, 59, 66-A, 69, 74, 75, 81, 82, 83, 121, 134, 140, 141, 181, 185, 186, 191, 196, de dicho código. Estas habilitaciones se repiten en las diferentes leyes fiscales como la Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, etcétera.

4.3. Cláusulas habilitantes a órganos autónomos del Estado

Durante el siglo xx y lo que va del XXI se han ido creando órganos autónomos del Estado para que regulen alguna materia específica. La característica de estos órganos es que sus directores no se encuentran subordinados ni al Presidente de la República, ni al Poder Judicial, ni al Poder Legislativo. Caso emblemático fue la UNAM, que se desincorporó de la Secretaría de Educación Pública y se autogobierna, autonomía consagrada en su Ley Orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1945, relacionado con el Artículo 3º, fracción VII constitucional. Lo mismo sucede con el Banco de México, Artículo 28 constitucional, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Artículo 3º, fracción IX constitucional, el Instituto Nacional de Acceso a la Información, Artículo 6º, fracción VIII constitucional, el

⁹ Artículo 5º del Código Fiscal de la Federación.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Artículo 26 constitucional, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Artículo 28 constitucional, la Comisión Reguladora de Energía, Artículo 28 constitucional, la Comisión Nacional de Competencia Económica, Artículo 28 constitucional, cuyas leyes orgánicas les permiten emitir normas técnicas para regular las materias que tienen encomendadas. Estos organismos han sido estudiados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que reconoce su autonomía.¹⁰

Además de los órganos constitucionales autónomos encontramos a las novedosas empresas productivas del Estado, ejemplo de ellas es la Comisión Federal de Electricidad tal y como la califica el artículo 2º de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, en virtud de que por tal motivo la saca del esquema anterior donde estaba ubicada como organismo descentralizado de la Administración Pública, colocándola en un plano híbrido equiparable a particular, de allí que el Artículo 3º de la citada ley establece que la Comisión Federal de Electricidad se sujetará a la ley indicada, al reglamento de la citada ley, y al derecho mercantil y civil en carácter supletorio, apartándose del Derecho Administrativo en donde destaca la idea de la supra subordinación, motivo por el cual ya no le sería aplicable la Ley Federal del Procedimiento Administrativo ni la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. No obstante lo anterior la Comisión Federal de Electricidad sigue desarrollando actos equivalentes a los de autoridad, por lo que se actualiza la procedencia del amparo conforme al Artículo 5, fracción II, segundo párrafo de la Ley de Amparo en vigor.

¹⁰ Novena Época. Registro: 170238. Pleno. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Materia Constitucional. Tesis: P./J. 12/2008. Página: 1871.

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

5. Conclusiones

Formalmente, la administración pública y sus órganos se encuentran constreñidos a lo que la Constitución y ley les permite y entre éstas atribuciones no se encuentra el legislar. Las facultades materialmente legislativas se refieren a las facultades normativas en general. Las leyes en sentido material son normas jurídicas (obligatorias), generales y abstractas. Esta facultad por disposición del principio de división de poderes está restringida al órgano legislativo (Gaxiola Moraila, 2002, p. 923). La Constitución prohíbe en general que el Congreso conceda al Poder Ejecutivo facultades para legislar, salvo los casos en que se presente la necesidad de restringir o suspender las garantías individuales. En el sistema jurídico mexicano se elude la prohibición constitucional a que se refiere el punto anterior mediante cláusulas habilitantes que otorga el Congreso a autoridades del Poder Ejecutivo para que normen determinadas áreas técnicas. Esta elusión cuenta con el aval del Poder Judicial Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación las justifica por considerarlas necesarias para las autoridades administrativas, quienes enfrentan situaciones dinámicas y altamente especializadas, motivo por lo que no han procedido los amparos que se han hecho valer al respecto.

Finalmente cabe destacar que las cláusulas habilitantes constituyen una nueva forma de organización que desembaraza a los órganos del Estado de la dependencia directa del Poder Legislativo, lo que permite actuar de manera ágil y oportuna en atención a la cada vez más compleja realidad en que operamos.

Bibliografía

- Alexy.** (2008). La fórmula del peso. En C. N. Humanos (Ed.), *El principio de proporcionalidad y protección de los derechos fundamentales*. México.
- Antonio J. González Z., A. d.** (Ed.). (2011). *La Biblia* (Latinoamericana) (205a ed.). España: Editorial Verbo Divino.
- Aristóteles.** (1979). *Política*. (A. G. Robledo, Trad.) México: Editorial Porrúa, Serie Sepan Cuantos.
- Auby et Drago.** (1975). *Traité de contentieux administratif*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Cárdenas Uribe, F.** (1992). *Código de Hammurabi* (2a ed.). México: Cárdenas Distribuidor y Editor.
- Carrillo Flores, A.** (1973). *La justicia fiscal y administrativa*. México: Editorial Porrúa.
- De la Torre Villar, E., González Navarro, M., & Ross, S.** (1974). *Historia documental de México*. México: Editorial Porrúa.
- Floris Margadant, G.** (2000). *Derecho romano* (25a ed.). Naucalpan: Editorial Esfinge.

- Gaxiola Moraila, F. J.** (2002). Ley. En I. d. Jurídicas, *Enciclopedia jurídica mexicana*. México: Editorial Porrúa.
- Hamilton, M. J.** (1974). *El federalista*. México: Editorial Porrúa.
- Laubadère, A.** (1969). *Traité élémentaire de droit administratif*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Maquiavelo, N.** (1976). *El príncipe*. México: Aguilar.
- Montesquieu.** (1977). *Del espíritu de las leyes*. México: Editorial Porrúa.
- SAT, J. d.** (30 de diciembre de 2014). Resolución miscelánea fiscal para 2015. Diario Oficial de la Federación.
- Ventura Silva, S.** (1975). *Derecho romano*. México: Editorial Porrúa.

Fuentes hemerográficas:

- Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2014.**
- Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 2015.**
- Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935.**
- Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1935.**
- Diario Oficial de la Federación del 26 de enero de 2015.**
- Diario Oficial de la Federación del 1 de abril de 2008.**

Fuentes digitales:

- <http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp#T%CDTULO%20XI>
- <http://www.senado.gov.ar/Constitucion/judicial>
- <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>
- <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>
- http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/resolucion_miscelanea_2015.aspx

Fuentes legislativas nacionales y extranjeras:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de la República de Argentina.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley del Mercado de Valores.
- Ley de Fondos de Inversión.
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley General de Turismo.
Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.
Ley de la Comisión Federal de Electricidad

Fuentes jurisprudenciales:

Segunda Sala, Décima Época, tesis 2./J.16/2014, Libro 5, Abril 2014, Tomo I, p. 984, Registro 2006186. Contradicción de tesis 336/2013. CONTROL DIFUSO. SU EJERCICIO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Contradicción de tesis 336/2013.

Pleno. Novena Época. Tomo XVIII, Diciembre 2003, p. 9, Tesis P. XXI/2003. Registro 182710, tesis aislada. CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.

Pleno. Novena Época. Tesis P./J.79/2009. Tomo XXX, de agosto de 2009, con registro número 166655, aprobada el 1 de julio de 2009. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES. Controversia constitucional 41/2006.

Primera Sala. Quinta Época. Tomo LXXXIX, p. 1380. Registro 303990, tesis aislada. FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

Segunda Sala. Quinta Época. Tomo XLVI, p. 744, Registro 334849, tesis aislada. FACULTADES EXTRAORDINARIAS, CONSTITUCIONALIDAD DE LAS.

Pleno. Octava Época. Tesis P./J.12/93, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No. 71, Noviembre de 1993, p. 10. Registro 205502, jurisprudencia. CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL. SU EXPEDICIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EJERCICIO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS ES CONSTITUCIONAL.

Primera Sala. Novena Época. Tesis: 1a./J 3/2009. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1. Registro: 159879, jurisprudencia. COMERCIO EXTERIOR. LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR OTORGADAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO 131, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL, INCLUYEN NO SÓLO LA POSIBILIDAD DE AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE CREAR OTRAS, SINO TAMBIÉN LA DE DEROGARLAS.

Primera Sala. Novena Época. Tesis: 1a./J 41/2007. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 361. Registro: 172518, jurisprudencia. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL ARTÍCULO 131, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Pleno. Novena Época. Registro: 170238. Jurisprudencia. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008. Materia Constitucional. Tesis: P./J. 12/2008. Página: 1871

Órganos constitucionales autónomos. Sus características.

Primera Sala. Quinta Época. Registro: 296876. Semanario Judicial de la Federación, Tomo CXVII, p. 1356. Materia Constitucional, tesis aislada.

Facultades extraordinarias del ejecutivo

Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 649. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XXII/2012. Registro: 2000202, tesis aislada. CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Gestión estratégica y calidad, desafíos de la Gestión Pública para la gobernanza

Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Resumen. El presente capítulo expone desde una perspectiva histórica la transformación que se ha producido en la Administración Pública, particularmente durante la última década del siglo xx con sus efectos e interrelaciones con el sistema político. El argumento central es la relación directa en el cambio del entorno económico, político y social que dio lugar a la reforma del Estado para impulsar el desarrollo, la cual provocó a su vez el cambio en el aparato gubernamental, dando origen así a la Nueva Gestión Pública. Esta dialéctica genera a su vez una nueva dinámica en el Gobierno que da lugar a la gobernanza. Como elementos de cambio en la forma de gestión se destacan la gestión estratégica y la gestión de calidad con el componente participativo que caracteriza el nuevo modelo de gobernanza. Finalmente se señalan algunos de los desafíos que el propio modelo significa para la sociedad y para las organizaciones civiles.

Palabras clave: Gobernabilidad, Nueva Gestión Pública, Gestión Estratégica, Gestión de Calidad, Gobernanza.

Key words: Governability, New Public Management, Strategic Management, Quality Management, Governance.

SUMARIO

1. Introducción al desarrollo desde la Administración Pública
2. Surgimiento de la Gestión Pública
3. Gestión estratégica: propuesta vanguardista de la Nueva Gestión Pública
4. Gestión de calidad: atributo de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza
5. Nueva Gestión Pública, gobernabilidad y gobernanza
6. Conclusiones

1. Introducción al desarrollo desde la Administración Pública

El fin último del Estado es el desarrollo humano. Traducido éste en bienestar social, estabilidad, calidad de vida y otros atributos más, el poder público tiene que cumplir con esta función. Por extensión se convierte en una responsabilidad de la Administración Pública procurar el desarrollo. Desde la década de los años cincuenta del siglo pasado, la discusión sobre desarrollo y subdesarrollo adquiere notoriedad y se convierte en un tema de la agenda para académicos y para los organismos internacionales. En algún momento cobró auge en América Latina el modelo de *administración para el desarrollo*. No obstante, el problema del desarrollo fue prácticamente monopolizado por la ciencia económica y sus exponentes, quienes estudiaban este proceso con la perspectiva que les ofrecían los diferentes enfoques económicos. Ello resulta lógico en la medida en que una parte muy importante de las explicaciones a las diferencias entre los diversos grados de desarrollo que presentaban los diversos países y dentro de ellos las diferentes regiones, estaban sustentadas precisamente en razones económicas. La inversión, el comercio, el empleo, entre otros, eran los factores determinantes del desarrollo calificándose éste como crecimiento económico. Desde la obra clásica de Adam Smith *La Riqueza de las Naciones* del siglo XVIII hasta la literatura económica más actual de Paul Sweezy con *La Teoría del Desarrollo Capitalista* o los tratados de Sunkel y Paz sobre Desarrollo y Subdesarrollo en América Latina, la problemática del desarrollo se reducía a una cuestión esencial: el crecimiento económico. Así lo explica Velázquez Roa (2012: p. 7) “... en la segunda mitad de los años cuarenta y en los cincuenta, cuando despierta el interés por investigar el proceso de desarrollo, el crecimiento económico era visto como el principal objetivo que tendrían que alcanzar los países menos desarrollados (...) no había distinción entre ambos conceptos”. Además, la teoría era dominada por un enfoque macro que trataba de analizar las grandes variables a partir de los fundamentos económicos de la economía nacional. Ingreso, inversión, inflación, empleo, comercio, entre otros, constituyen los fundamentos que explican el crecimiento económico y los obstáculos para el mismo.

La estabilización y el ajuste macroeconómico continuaron siendo los principales objetivos del proceso de desarrollo (Velázquez, p. 10). Aún ahora, el desempeño económico resulta fundamental en el proceso de desarrollo, pero con una perspectiva más amplia que lo relaciona con las instituciones políticas y sociales. El institucionalismo y su derivación, el Neoinstitucionalismo económico, son un claro ejemplo de ello. Aunque aceptan en menor o mayor grado las interrelaciones disciplinarias, se siguen concentrando sin embargo en el problema del desempeño económico, particularmente en el papel del mercado. Así lo expresa nítidamente Ayala (2011: p. 29) “los institucionalistas se preocupan por el análisis de las estructuras de poder y el papel del Estado en la formación y mejoramiento del papel de los mercados y consecuentemente relativizan el papel del mercado en el logro de la eficiencia”. Destaca en la afirmación que si bien se percibe una perspectiva transdisciplinaria, el problema central es económico: la eficiencia. En este sentido es el regreso hacia la Economía Política (Ayala, 2011: p. 40).

En este contexto reduccionista, la superación del problema que significa el desarrollo, o más exactamente el subdesarrollo, tanto en México como en otros países de América Latina, ha sido enfocado por los niveles de gobierno nacional con las consecuentes limitaciones que este enfoque implica. El desarrollo desigual, en un país tan asimétrico como el nuestro, plantea problemas de planeación y de operación de políticas nacionales que pocas veces llegan a resolver con eficacia las administraciones públicas federales o estatales, por lo cual persisten los problemas estructurales en las regiones y localidades urbanas modernas, y más aún en las rurales. Por lo tanto, a partir de recientes investigaciones y trabajos de campo realizados en la región latinoamericana, es necesario dar un nuevo enfoque al problema de desarrollo analizándolo desde una visión local. Esta perspectiva ha venido consolidándose en las últimas décadas como respuesta a los agudos problemas sociales de Latinoamérica y al fracaso de las políticas impulsadas por el Consenso de Washington.¹ Ello implica por una parte cuestionar la política económica neoliberal impulsada por los organismos internacionales, y por otra revertir las formas de operación centralista y federalista que han contaminado los programas federales destinados al apoyo del desarrollo local mediante el favorecimiento de la descentralización y la participación ciudadana (Gómez: 2006). Estas prácticas se sustentan en una cierta ineficiencia e ineficacia de las entidades federativas y de los municipios en el ejercicio de sus competencias. A pesar

¹ Ver el sitio del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD). En particular ver: Enríquez Alberto. “Hacia una delimitación conceptual del desarrollo regional/local”. En *Desarrollo Regional/Local en el Salvador: Reto estratégico del siglo XXI*. De Funde, 1997, pp. 49-80; Pintos, Graciela y Marsiglia, Javier. “La construcción del desarrollo local como desafío metodológico. Programa de desarrollo local, CLAEH, Seminario Internacional Desarrollo Local en la Globalización, Montevideo, 1997; Ruiz Durán, Clemente. “Lo territorial como estrategia de cambio”. En *Pensar globalmente y actuar regionalmente*, UNAM, México, 1997, pp 433-463.

de las reformas recientes en materia de descentralización e impulso al federalismo en México (Gomez y Arroyo: 2011), las limitaciones estructurales persisten y las autoridades locales carecen de las capacidades necesarias para dar impulso suficiente al proceso de desarrollo. Esto es debido a que, como lo señala un especialista en la materia (Chanes Nieto, 1997, p. 105), históricamente la resolución de los problemas se ha dejado a los particulares o a dependencias federales por comodidad y por evitar la mortificación. Las instancias locales, advierte Chanes Nieto, han optado por "... dejar la resolución de sus asuntos a particulares o a organismos federales; por la vía del convenio o la concesión, por la vía de la comodidad prefieren que despachos privados, lo que es todavía más grave, o autoridades federales solucionen sus problemas o presten los servicios a su cargo, así no se mortifican, desempeñan simplemente la función de cajeros, recaudan o reciben los recursos a fin de transferirlos a otros, particulares o autoridades federales o estatales, en el caso de los municipios, para su ejercicio. Tal práctica les permite evadir complicaciones de orden administrativo y la responsabilidad consiguiente".

En este sentido debemos partir de definir el desarrollo local como un *proceso participativo encaminado a resolver problemas socio-económicos en una unidad territorial mínima con sustentabilidad*. A partir de esta definición podemos identificar los elementos fundamentales que incorpora y que le dan el carácter complejo al proceso, que ha de ser:

- Sostenible, ya que debe considerar sus sustentabilidad en las generaciones futuras
- Participativo, porque suma sinergias de los diversos actores.
- Humano, porque involucra todos los aspectos del desarrollo pleno del individuo en la comunidad.
- Acotado, porque se refiere a una comunidad territorialmente identificada y delimitada.
- Dialéctico, porque supone tensión y convergencia, confrontación y consenso, interacción entre lo global y lo local.

Esta concepción retoma la perspectiva de la acción colectiva en la cual se define *el desarrollo como el proceso mediante el cual los seres humanos que viven juntos en una determinada comunidad se vuelven cada vez más agentes de su propia vida, ciudadanos participativos y fiscalizadores de su propia calidad de vida* (Gomez E. Hinojosa, 2012, p. 26). En este mismo sentido lo define Cabrero como producto de la acción pública convergente de actores gubernamentales y no gubernamentales en la búsqueda de objetivos comunes (Cabrero, 2005: p. 17). Como podemos apreciar esta concepción nos conduce a la inevitable relación entre desarrollo y política, por una parte, y desarrollo y ética por otra. La primera relación deriva de la vida comunitaria, que requiere participación responsable y rendición de cuentas por parte de las instituciones encargadas de la Gestión Pública, mientras que la segunda relación se genera por la percepción humanista del desarrollo que implica una visión ética de los problemas sociales (Kliksberg, 2004).

2. Surgimiento de la Gestión Pública²

Desde la mitad del siglo xx pero sobre todo a partir de la década de 1990, el concepto y el estudio de la Administración Pública han sufrido profundas transformaciones, renovándose con nuevas categorías y nuevas denominaciones como la de *políticas públicas*, *Gestión Pública* y *gerencia pública* (Pardo: 1995). Todo ello ha sido consecuencia de los procesos más amplios de reforma del Estado que han tenido efectos en el aparato administrativo gubernamental por la vía de reformas administrativas o de la modernización administrativa. En la búsqueda de nuevas formas procesales para dar mayor eficiencia y eficacia a la gestión gubernamental se ha modificado la perspectiva de abordaje del estudio en el campo disciplinario de la Administración Pública. Para Barry Bozeman (2001: p. 37), la Gestión Pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la Gestión Pública, y las primeras más a su sustancia inicial.

La problemática del crecimiento de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones administrativas los han enfrentado a una nueva realidad en sus acciones de gobierno, haciendo que la Administración Pública como se venía desarrollando sea compleja de comprender y estructurar, por lo que, refiere Enrique Cabrero Mendoza: “No es casual que a fines de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta, surja la escuela de las políticas públicas, como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la Administración Pública: al análisis que se funda en la dependencia se contraponen al análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contraponen el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se oponen la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la Administración Pública. Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el Estado regulador —como lo han llamado otros—, comprometido en la articulación de los esfuerzos de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro

² Para profundizar en el análisis del surgimiento de la Nueva Gestión Pública ver infra, capítulo 7 de este libro.

de los cuales las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes” (Cabrero, en Bozeman: p. 21).

Efectivamente, las acciones gubernamentales, ante su diversificación y problemática en la prestación de los servicios que le han sido encomendados, se han visto en la necesidad de hacer uso de entes no gubernamentales que los últimos años han demostrado capacidad y eficiencia, con lo que surge la gestión y la gerencia pública, *public management*, en Estados Unidos. El concepto de *public management* va teniendo acogida en muchos países, en España se introduce como *Gestión Pública* y en algunos de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública*, refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente *gestión* o *gerencia pública* (Cabrero en Bozeman: p. 23). Retomando la idea de Bozeman en el sentido de que las escuelas comerciales modificaron sus nombres durante los años setenta, éstas dejaron de ser escuelas de administración de empresas para ser escuelas de gestión. Las escuelas de políticas públicas como la Kennedy School de Harvard, el Institute for Public Policy Studies de Michigan, entre otras, se fundaron en parte como rechazo directo a la Administración Pública a la vieja usanza, pues las escuelas de políticas se orientaron al análisis cuantitativo aplicado sobre la economía, pero luego empezaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal o de “gran diseño” de las políticas; en cambio, había una gran demanda de gestión y sobre todo de cómo mejorarla. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la Administración Pública, pero que no se identificaran con este campo ‘anticuado’ y orientado hacia las capacidades especiales. Como solución, se inventó la Gestión Pública. A mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término *Gestión Pública* y a reflexionar acerca de los programas escolares en la materia (Cabrero: p. 38).

La teoría de la Gestión Pública, para Laurence E. Lynn, Jr., tiene como finalidad ayudar a los administradores y a sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica se involucre en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas “[...] dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos. También se basará en las disciplinas académicas dedicadas a explicar la conducta y la elección, interrelacionando los siguientes cinco conceptos: Dependencia —los administradores públicos son a la vez jefes y agentes—, Mercados, Jerarquías y Planes —reconocer cuando una elección es apropiada y por qué—, Racionalidad limitada y estilo cognoscitivo —fuerzas y limitaciones en el aprendizaje—, Dirección ejecutiva y aparato burocrático (*La lógica de la acción colectiva y la teoría de juegos*, Lynn en Bozeman: pp. 49-50). En este sentido, nos señala García Sánchez: “La Nueva Gestión Pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favore-

ciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (García, 2007: p. 44).

Efectivamente, el enfoque de la Nueva Gestión Pública radica en el óptimo desempeño del sector público, en resultados eficientes, eficaces y de calidad en el servicio público, en el reemplazo de las estructuras, en mayor flexibilidad para la explotación de las alternativas de regulación y previsión pública, alcanzando mayor efectividad a un menor costo, y en el enfoque a los servicios que provee el sector público y el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de los organismos centrales de gobierno, para que sean más flexibles y a un menor costo (Cabrero y Peña: 2008).

3. Gestión Estratégica: propuesta vanguardista de la Nueva Gestión Pública

Entre las diversas innovaciones técnico-administrativas que propone la Nueva Gestión Pública deben mencionarse dos que tienen una gran trascendencia en el modelo: la gestión estratégica y la gestión de calidad. En este apartado analizaremos la primera. Este componente resulta sumamente relevante porque refleja en gran medida la transformación que se ha dado en la conceptualización misma del modelo de Administración Pública tradicional. En efecto, de una definición estática y una categorización como la de Manuel Amaina que concebía a la Administración Pública como “el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes”, o de aquella otra de Pedro Muñoz Amato, que la definía como, “la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (Gómez, 1998: p. 45), se pasa a una interpretación dinámica. Inclusive desde una perspectiva más moderna, la célebre definición de Wilson que la define como “el Gobierno en acción; es el ejecutivo, el operante, el más visible aspecto del Gobierno”. En una perspectiva más cercana a la Nueva Gestión Pública, White (1950) nos señala que la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política del Estado. La Administración Pública es, en este sentido, el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de las políticas públicas. En estas últimas concepciones se observa una perspectiva de intervención y de cambio, de

influencia del y en el entorno. En contrapartida a la noción de control y mantenimiento del estatus quo inherente al modelo administrativo burocrático, la noción de gestión estratégica alude por principio a la complejidad, a la incertidumbre y a la necesidad de visualizar el entorno en el cual opera la organización para anticiparse y a partir de una misión y una visión previamente establecidas, conducir a la organización hacia esos objetivos estratégicos. Así la gestión estratégica consiste en dar seguimiento a la actividad organizacional para asegurar que ésta se mantenga orientada hacia los objetivos centrales de valor estratégico, formulados en la visión, y evaluar los entornos para una vez identificados los obstáculos, resistencias, apoyos y amenazas, anticipar contingencias y las acciones que conduzcan a esos objetivos (Aguilar: 2006, p. 311).

En este contexto teórico, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha instrumentado ocho estrategias para aplicar en la Nueva Gestión Pública:

1. *Devolver autoridad y otorgar flexibilidad* (es decir, dar al administrador libertad en las decisiones, facultad de decisión y flexibilidad en el manejo de recursos públicos).
2. *Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas.*
3. *Desarrollar la competencia y la elección.*
4. *Proveer servicios ‘responsivos’ a los ciudadanos* (como orientación estratégica, participación al ciudadano, transparencia y acceso a la información).
5. *Mejorar la gerencia de recursos humanos.*
6. *Optimizar la tecnología de la información.*
7. *Mejorar la calidad de la regulación.*
8. *Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central.*

La gestión estratégica conlleva a la teoría que sobre planeación estratégica se ha desarrollado en los últimos años, así tenemos que: “La planificación estratégica es el instrumento de gobierno del que disponen las sociedades civilizadas para definir la “carta de navegación” de la nación. Ésta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos [...] La planificación es un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas” (Sánchez, 2003).

Para el autor en cita la planificación es estratégica y operativa. La *planificación estratégica* sirve para poner en marcha el Proyecto Nacional, que engloba una planificación estratégica jurídico políticas en la operación de los poderes del Estado, es de mediano y largo plazo, se refiere a la gestión de los grandes objetivos nacionales que se renuevan constantemente con innovaciones y cuestionamientos, transformaciones sociales, económicas y tecnológicas y de cómo se configure la forma de ejercicio de los poderes públicos y de la relación entre éstos y de sus interacciones con los ciudadanos y sus organizaciones. Se mueve en el nivel nacional (proyecto de nación) e institucional (lo encomendado a cada estado y a sus organismos). En cuanto a la *planificación operativa*, ésta se refiere a la forma de conducir una organización hacia los escenarios deseados y explicitados en la *planificación estratégica*. Planificación estratégica y planificación operativa se articulan mediante la gestión por objetivos y resultados. La nueva gestión estratégica requiere una dirección adecuada, mediante la organización y la óptima aplicación de los recursos, con una vigilancia constante y acorde a las exigencias de la sociedad. De acuerdo a Cabrero (2003: p. 21), los imperativos de la gestión estratégica son la eficiencia, la eficacia y la legitimidad. Si bien se refiere a la gerencia pública como el conjunto de métodos de análisis de decisión que permiten reconceptualizar la acción gubernamental y generar mejores alternativas a la compleja problemática social. El autor destaca que es precisamente la mezcla de estos imperativos lo que le da sentido estratégico a la gestión.

No obstante el interés por el desarrollo de la Nueva Gestión Pública, aún no es posible evaluar sus alcances, pues si bien existen gobiernos que ya la han impulsado mientras que otros aún no la ponen en operación, en Estados Unidos ha habido logros notables a nivel local de gobierno.

En el caso de México se enfrenta una problemática diferente a la de Estados Unidos; por supuesto que hay intentos evidentes en varias de las entidades federativas y sobre todo se observan a nivel municipal. A pesar de que cada uno de ellos tiene una problemática distinta, en algunas regiones se han puesto en práctica reformas de corte gerencial, programas inspirados en la Nueva Gestión Pública, como medidas para garantizar el acceso a la información pública, para optimizar las tecnologías de la información, mejora regulatoria, programas de evaluación de desempeño, prestación de servicios públicos. El Gobierno Federal mexicano con el presidente Vicente Fox, y en Nuevo León Natividad González Parás, son ejemplo de ello (Gómez, 2005). Como se desprende de los ejemplos mencionados, más allá del discurso gubernamental en el sentido de alcanzar una óptima administración, existen diversos factores que inhiben la aplicación de la Nueva Gestión Pública en todas sus dimensiones, pero lo que sí se debe reconocer es el esfuerzo por diversos gobiernos locales, organismos descentralizados e instituciones públicas que se preocupan por la optimización en la gobernabilidad.

4. Gestión de calidad: atributo de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza

El otro componente innovador de la Nueva Gestión Pública lo constituye la gestión de la calidad. Si bien la teoría y práctica sobre gestión de calidad inicia en Estados Unidos, posteriormente es adoptada por países como Japón, como un instrumento útil para medir y mejorar la calidad en lo que a productos y servicios se refiere. El resultado de ello fue la primacía competitiva que en los últimos años ha alcanzado este país en dicha materia en el mercado mundial; al impulsar la investigación de mercado a través de encuestas, entrevistas y pruebas con consumidores, ello les permitió diferenciar sus productos, pero además, de esta manera, los estudios de mercado y la investigación sobre la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en el enfoque al cliente (Moyado, 2002: p. 3). De esta manera se introduce el principio de la calidad como un nuevo paradigma. Los teóricos se dan a la tarea de proponer ideas acerca de la calidad en la Gestión Pública como una nueva herramienta que permitirá una mayor eficiencia en las instituciones públicas, viéndolas como entes competitivos y con la finalidad de que la ciudadanía les reconozca calidad y legitimidad.

Existe amplio consenso entre los estudiosos de la Administración Pública sobre la importancia que reviste en las políticas sobre la Nueva Gestión Pública el vínculo entre la prestación del servicio y la calidad de la gestión del Estado (Aguilar, 2006: pp. 314 y ss.), por lo que se han diseñado nuevas formas de funcionamiento, con la preparación de quienes participan en el proceso administrativo y la modernización de los aparatos gubernamentales mediante nuevas técnicas operativas y la instrumentación de apoyos tecnológicos modernos. Así, y tomando la cita que Moyado (p. 4) hace de Guillermo A. Malvicino, subraya que: “La calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional. Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman la calidad y de qué manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuestas a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor”. Según Moyado (2014: p. 54), la convergencia de la Nueva Gestión Pública y la gestión de calidad se dio en tres vertientes:

1. la interna, enfocada al mejoramiento de los procesos internos,
2. la estructural, enfocada al redimensionamiento de las estructuras administrativas,
3. la participativa, que pretende el involucramiento de los diferentes niveles de la organización en la gestión de la calidad.

Por otra parte, los gobiernos se han enfrentado a múltiples retos que les han obligado a analizar y aplicar las mejores innovaciones de la Gestión Pública, esto no solamente han generado problemas internos, sino que aunado a éstos se presenta el fenómeno de la globalización, en el cual la injerencia de diversos organismos internacionales, la aplicación de recursos del exterior en apoyo a los Estados y las inversiones de capital externo exigen mejoras en la Gestión Pública y en las políticas gubernamentales.

El Estado no es una empresa privada, en la que los elementos de la gestión de calidad con resultados pueda tener el éxito que éstas han alcanzado, sin embargo se ha tratado de buscar aquellas coyunturas en las que sí es apropiado adoptar estos elementos equilibrando los diversos factores, el administrativo, el social y el político, a efecto de adecuar las mejores estrategias, mediante las reformas que sea menester, tomando siempre en consideración la demanda de la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos, para que con ello el poder público alcance la credibilidad y legitimidad que tanto desea, no sólo la que necesita el gobierno, sino la que se deriva de la propia ciudadanía. La prestación del servicio público con calidad es una exigencia de la sociedad, ávida de creer en la eficiencia y eficacia de las instituciones gubernamentales. Hoy en día incluso observamos en algunas instituciones gubernamentales la necesidad de certificarse, lo cual ocurre no sólo a nivel federal, sino también local y municipal.

La certificación implica, así, la participación de un tercero ajeno a la Administración Pública, que dará su voto de calidad en la prestación del servicio y que permitirá que el usuario o la sociedad en este caso alcance una mayor certeza, seguridad y transparencia en el servicio a que tiene derecho, de esta manera es cada vez más común observar los sellos distintivos de la certificación en oficinas gubernamentales, hospitales públicos, prestadoras de servicios públicos, universidades públicas, etcétera.

Tradicionalmente la función pública o la Administración Pública han venido funcionando alrededor de lo que las normas administrativas exigen (las cuales por cierto llegan a ser desconocidas por una gran cantidad de funcionarios públicos). Sin embargo, con la nueva gestión de calidad, es más importante el interés y la satisfacción individual, por lo que debe adaptarse el marco legal a las nuevas tendencias democráticas así como a las exigencias de la ciudadanía. Todo ello se traduce finalmente en legitimidad, que junto con la eficiencia y eficacia constituyen los pilares de la Nueva Gestión Pública.

5. Nueva Gestión Pública, gobernabilidad y gobernanza

En la transición de la Administración a la Nueva Gestión Pública, entre las causas que detonan esta transformación están precisamente las tres dimensiones que consideramos pilares del nuevo modelo de Gestión Pública. En efecto como nos describe níti-

damente Cabrero (2004: pp. 11-12), frente a la crisis fiscal, financiera, de eficacia y de credibilidad que caracterizaba el Estado bienestar de los años setenta y ochenta, se prefiguraba en los noventa un buen gobierno como: "... aquél que en el conjunto de redes de agencias funcione bien, es decir con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción de agentes y agencias externas, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce", traducido esto último en la satisfacción del ciudadano y con rendición de cuentas. Estos tres elementos forman a su vez las características del modelo de gobernabilidad. De esta forma se observa la estrecha relación entre el modelo de la Nueva Gestión Pública y la gobernabilidad, o más concretamente el fenómeno de la ingobernabilidad. Si en una determinada coyuntura histórica la gestión de políticas públicas en una comunidad política no cumple con esas tres características además de la condición de estabilidad; es decir, de ausencia de conflicto social severo, entonces estamos frente a una situación de ingobernabilidad (Alcántara, 1995). En este sentido, las dificultades que presentaban los gobiernos fueron dando lugar a un reclamo cada vez mayor de la ciudadanía no solamente de eficiencia, eficacia y estabilidad, sino también de participación. Para Arbos y Giner la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Oliás Lima, 2002). Éste es entonces el pivote del modelo de gobernanza, que trasciende radicalmente al concepto de gobernabilidad: la participación de la sociedad en el gobierno. Si bien gobernabilidad alude al proceso directivo de una sociedad, el concepto va mucho más allá. Nos parece muy claro el planteamiento que al respecto hace Aguilar (2007: p. 2), para quien "...la cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar. Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y de la supervivencia social".

Para el autor citado, el centro del problema ya no es la legitimidad o validez institucional del Gobierno sino su validez de dirección, de su acción de gobernar, la que lleva consigo componentes científicos y técnicos, prácticas políticas en relación con la ciudadanía, más allá de lo que las normas le exigen a su actuación. El problema ahora se ubica en el proceso de la gobernanza, íntimamente relacionado con la capacidad y la eficacia de la dirección de gobierno y su acción en la Administración Pública.

Ahora la gobernanza o gobernación preocupa a la ciudadanía, y ello se debe a las consecuencias surgidas de la ingobernabilidad que generó crisis fiscales, económicas y políticas en los años ochenta y noventa, la percepción que la ciudadanía tiene sobre la prestación de los servicios públicos traducida en ineficacia, el desarrollo de la democracia al observar la falta de capacidad de dirección de los gobiernos ante el incremento de los problemas sociales, de la pobreza, así como el hecho de que la liberali-

zación de los mercados terminó con la intervención económica por parte del Estado, la globalización, la diferenciación funcional de la sociedad o lo complejo del sistema de sociedad contemporánea, la democratización del régimen político, la creciente independencia, la autonomía y hasta la autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas. Podríamos agregar la inseguridad pública, la injerencia de los organismos internacionales y el cumplimiento a los pactos o convenios internacionales signados por los países que se acogen a los mismos.

Ahora hay demanda de nuevas capacidades que den certidumbre jurídica, de seguridad pública (honestidad del sistema judicial y policial), de un sistema hacendario equitativo y competitivo, de una Administración Pública eficiente y de calidad, de un gobierno transparente, pues carecer de estos elementos implica que el gobierno no cuenta con fortalezas para sostenerse, tomando en cuenta que, además, la globalización económica no permite que el Gobierno tenga la capacidad y conducción del crecimiento económico, pues ya no cuenta con los poderes que ostentaba para manejarse con la libertad y la soberanía que su hegemonía política le daba.

Para Aguilar, la *gobernabilidad* y la *gobernanza* son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del Gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una desemejanza, aunque los dos enfoques sean complementarios. La ingobernabilidad aparece cuando se presenta la indisposición de los ciudadanos a cumplir con las leyes, planes y políticas de los gobiernos de los estados sociales, por el bajo rendimiento gubernamental en el terreno del bienestar y la justicia social, lo que exige, o bien, incrementar las capacidades del gobierno, o *incrementar las capacidades de la sociedad*, reconociendo su mayor autonomía y libre iniciativa. La Gobernabilidad consiste en la posibilidad o probabilidad de que el Gobierno gobierne a su sociedad, la ingobernabilidad, significa la posibilidad de que el Gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, provocando con ello, conflictos, crisis políticas, problemas económicos y sociales. Afirma el autor que *la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales*. En el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo, pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del Gobierno y de la Administración Pública, pero en ningún modo sujeto.

Gobernanza es entonces, un nuevo proceso directivo, una nueva relación entre gobierno y sociedad, la *gobernanza incluye a la gobernabilidad*, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso, modo o patrón de gobierno: *el paso de un centro a un sistema de gobierno*, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de

las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales. Es, nos dice Aguilar (Citado en Moyado, 2014: p. 18), un proceso directivo que “implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización”. La gobernanza entonces implicará la capacidad del gobierno para conjugar todos los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas, la injerencia extranjera, y sobre todo, de protección y beneficio a una sociedad democrática que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los Derechos Humanos.

En este marco la Gestión Pública, con la implementación de las políticas públicas, se convierte en el mecanismo que traduce el proceso de gobierno en acciones, programas y políticas que tienen el propósito de satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía a través del aparato institucional de las administraciones públicas, y con la participación de las organizaciones privadas y de la sociedad civil coadyuvantes.



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1 Gobernabilidad, gobernanza y Gestión Pública.

6. Conclusiones

En este capítulo hemos descrito brevemente la dinámica que durante las últimas décadas se ha producido en torno a la teoría y práctica de la Administración Pública como reflejo de los procesos más amplios y complejos de reforma del Estado, que han sido a su vez provocados por la globalización y otros factores como la emergencia de la sociedad civil y la complejidad de los problemas que se incorporan en las agendas públicas. La crisis del Estado de bienestar provocó un cuestionamiento en el aparato gubernamental, y los graves desafíos que en el entorno latinoamericano provocaban la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y el déficit democrático, entre otros, tuvieron como efecto la transformación de los sistemas políticos hacia formas más participativas de conformación de las políticas públicas y de la gestión, dando lugar a la Nueva Gestión Pública, pero también a la aparición de riesgos de ingobernabilidad y finalmente a la emergencia de un nuevo modelo de Gobierno que se ha llegado a conceptualizar como gobernanza, en el cual se aprecia de manera determinante la colaboración, la contribución y la responsabilización de la sociedad civil por medio de organizaciones sociales en el quehacer público.

Distinguimos asimismo algunas innovaciones que dentro de las propuestas de la Nueva Gestión Pública tienen particular relevancia en la gobernanza democrática. Tanto con la implementación de la gestión estratégica en las instituciones públicas como con la incorporación de modelos de calidad en los procesos gubernamentales, los atributos fundamentales que pretende mejorar la Nueva Gestión Pública se resumen en eficiencia, eficacia y legitimidad. Esta legitimidad está cimentada en la conformidad expresada por la propia ciudadanía en que las acciones y políticas públicas que genera el sistema político atienden y satisfacen las demandas que canaliza la población a la agenda pública. Sin embargo, el papel de la ciudadanía no se limita a la conformidad y satisfacción de sus necesidades, sino que ésta exige espacios de expresión y participación que permitan debatir, deliberar y consensuar las decisiones y las políticas públicas, dando lugar a esa nueva forma de gobernar incluyente que considera a los actores sociales como elementos fundamentales de la dirección social.

Esta gobernanza enfrenta ciertos desafíos. En primer lugar, la articulación Gobierno-Sociedad implica un esquema de redes que requiere suficiente transversalidad y operación en diferentes niveles gubernamentales. Esto significa capacidad de coordinación, compromiso y responsabilización de los actores. Por otra parte, un segundo desafío deriva de la necesidad de definir colectivamente y consensar la priorización de las acciones y metas, así como los medios para lograrlas. Asimismo, esto requiere transitar de las prioridades a las acciones concretas y a la validación de éstas para asegurar la legitimidad. Finalmente, es necesario optimizar el rol del gobierno para que asuma sus funciones de manera responsable y transparente. El énfasis estará en la función de coordinación, de facilitación y en última instancia de regulación. A la so-

ciudad civil le corresponde cambiar la cultura de participación y acrecentar los activos de capital social mediante el desarrollo de redes de políticas públicas.

Sin lugar a dudas el mundo actual exige de los gobiernos efectividad, legitimidad y participación, pero también que se respeten, integren y consensen las legítimas demandas de grupos minoritarios y vulnerables que no alcanzan a alzar su voz para exigir una sociedad más justa. Ése es el imperativo ético en la gobernanza: justicia social y progreso inclusivo. Éste solamente podrá materializarse con una Administración Pública con visión estratégica y sentido de calidad.



Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.** (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Alcantara Saez, M.** (1995). *Crisis, gobernabilidad y cambio*. México: FCE.
- Ayala Espino, J.** (2011). *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: FCE.
- Bozeman, B.** (2001). *La Gestión Pública: su situación actual*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E.** (2005). *Acción Pública y desarrollo*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E.** (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México: IIAPEM.
- Cabrero Mendoza, E.** (2003). *Gerencia Pública Municipal*. México: CIDE Porrúa.
- Cabrero, P. y.** (2008). *New Public management para construir una New Public Governance. El caso de los Gobiernos locales en México*. México: Colegio de México.
- Chanes Nieto, J.** (1997). *Administración y política*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- García Sánchez, I.-M.** (Mayo 2007). *La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público* No 47, pp. 37-64.
- Gomez Díaz de León, C.** (1998). *Administración Pública Contemporánea*. México DF: McGraw-Hill.
- Gomez Díaz de León, C. y.** (2011). *La Nueva Gestión Pública Municipal: Hacia un modelo de gobernanza democrática*. En H. Díaz Santana, Retos y Perspectivas de los Municipios en México. México: Secretaría de Gobernación-INAFED.CIECAS-IPN.
- Gomez Díaz de León, Carlos.** Coordinador. (2005). *Desafíos de la Nueva Gestión Pública: por un gobierno con resultados*. Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Kliksberg, B.** (2004). *Más Ética más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Moyado Estrada, F.** (2002). *Gestión Pública y Calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. VII Congreso Internacional CLAD (p. 11). Lisboa: CLAD.
- Moyado Estrada, F.** (2014). *Gobernanza y calidad en la Gestión Pública*. México DF: INAP.
- Olías Lima, B.** (2002). *Nueva Gestión Pública*. Barcelona: Pearson.
- Pardo, M. d.** (1995). *La Modernización Administrativa en México*. México: El Colegio de México.
- Sánchez Albavera, F.** (2003). *Planificación estratégica y función pública por objetivos*. Santiago de Chile: ONU, CEPAL.

Gestión estratégica de capital humano y la profesionalización de la Administración Pública

Dra. Cynthia Carolina Arroyo Rivera

Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Resumen. La gestión estratégica del capital humano constituye un elemento fundamental en las organizaciones y también en la Nueva Gestión Pública. Por tal razón, la profesionalización de los servidores públicos ha sido un componente crítico de los procesos de reforma y modernización de las administraciones públicas que se han desarrollado en las últimas décadas a nivel nacional e internacional. Para introducirnos en el tema y ofrecer una visión general al lector, se revisará la evolución y las perspectivas de la función de Recursos Humanos en un contexto global y su influencia en las organizaciones públicas. También se analizará la profesionalización desde dos perspectivas. Primero con la descripción de los principales modelos de gestión de Recursos Humanos de tipo burocrático y posteriormente, desde las propuestas de los procesos de modernización administrativa. Por último, se presenta una de las tendencias centrales en la gestión estratégica del capital humano, el modelo de competencias, como una herramienta clave para la consolidación de los sistemas de gestión de capital humano y de la profesionalización de la Administración Pública.

Palabras clave: Capital humano, gestión estratégica, profesionalización, servicio civil, México.

Key words: Human capital, strategic management, profesionalization, civil service, Mexico.

SUMARIO

1. Introducción
2. Evolución reciente y perspectivas de la función de Recursos Humanos
3. Modelos de gestión de capital humano en las Administraciones Públicas
4. Gestión estratégica del capital humano en los procesos de modernización de las administraciones públicas
5. Modelo de competencias: herramienta clave de la gestión estratégica de capital humano en la Administración Pública
6. Reflexiones finales

1. Introducción

En la teoría y práctica de las organizaciones, las funciones en materia de Recursos Humanos han ido adquiriendo cada vez mayor importancia, hasta convertirse en la piedra angular de los activos de una organización. En este capítulo analizaremos este proceso con un enfoque emergente que constituye un paradigma del siglo XXI y que conlleva a su vez ciertas categorías que es necesario precisar y contextualizar en el ámbito de la Administración Pública. Los conceptos que integran el título del capítulo expresan por sí mismos este énfasis en la concepción vanguardista del proceso. La gestión como categoría, en un sentido contrapuesto a la Administración, implica una visión proactiva, dirigida hacia la transformación institucional y no solamente al control como se desprende de la administración. Estrategia, por su parte alude a un análisis institucional que trasciende el ámbito interno de la organización, institucional, enfocada sobre sí misma y considera los componentes del ámbito externo, pero también con una visión transformadora, aprovechando oportunidades y anticipando posibles obstáculos en el entorno que impidan la realización de los objetivos institucionales.

La noción de *Capital Humano* rebasa una definición mecanicista de las personas como meros recursos que se adicionan a los demás de la organización (materiales, financieros, tecnológicos), para impulsarla hacia el cumplimiento de su misión y encaminándola hacia la visión determinada por la alta gerencia. El concepto de *capital* se asocia a esa visión que desde otras instancias (Banco Mundial, por ejemplo) se ha dado a bienes que no sólo son activos de la organización sino que potencian y se convierten por sí mismas en fuentes de mayor valor de la organización y de la sociedad (capital natural, capital físico, humano, cultural, social). El *Capital Natural* está constituido por los recursos naturales y biológicos que pueden ser aprovechados en los procesos económicos. El *Capital Físico* es el construido por el hombre en la sociedad para facilitar el proceso de desarrollo, tal es el caso de las obras de infraestructura, las maquinarias,

herramientas y equipos y servicios fundamentales como el sistema financiero. El *Capital Humano*, que es representado por el nivel de entrenamiento y educación de un conglomerado humano que determina la capacidad de producción de cada individuo en términos similares al capital físico, y para agregar valor económico y mejorar el ingreso personal. El *Capital Social* está vinculado a los valores de la asociatividad, la conciencia cívica, el consenso moral y los valores éticos que, en conjunto, generan en una sociedad el clima de confianza y el tejido social apropiado para que los miembros de la misma estén en capacidad de trabajar juntos en grupos y organizaciones a fin de lograr objetivos comunes. A éstos se ha llegado a incorporar el *Capital Cultural*, identificado con el perfil cultural de un conglomerado humano determinado, en términos de normas, valores, creencias populares y religiosas, lengua, instituciones, modas y costumbres.

Finalmente se considera la profesionalización como un componente fundamental para la modernización de las administraciones públicas desde una perspectiva que pretende contar con servidores públicos orientados a un gobierno responsable, transparente, eficaz, eficiente y que ofrezca soluciones legales, legítimas y con sentido social a las demandas que le plantea una sociedad desigual, hastiada de la corrupción y con altas expectativas de calidad. Ello requiere dar competitividad al Gobierno a través de programas de formación orientados por una visión de desarrollo de las competencias necesarias para el buen Gobierno.

2. Evolución reciente y perspectivas de la función de Recursos Humanos

Los factores económicos y la acelerada transformación que provocan los avances tecnológicos parecen ser determinantes en el desempeño de las organizaciones, sin embargo, podemos afirmar que los cambios más trascendentes en las organizaciones no se ubican solamente en los procesos tecnológicos o financieros, contrariamente a lo que pudiera esperarse. En efecto, como consecuencia de esas vertiginosas transformaciones, los principales retos que se plantean a las organizaciones son los que conciernen a su capital humano y en general a los procesos formativos asociados a la gestión del conocimiento. Esta nueva visión de la gestión del capital humano, como componente fundamental de la competitividad organizacional, atraviesa a las organizaciones induciendo el empoderamiento del capital humano a través de programas de actualización, formación permanente, especialización y otras actividades de profesionalización.

En consecuencia, en un mundo dominado por las organizaciones, resulta un principio de supervivencia el desarrollar la capacidad de adaptación de la organización a ese entorno altamente globalizado e incierto. Es por ello que cobra una particular relevancia el proceso de gestión del capital humano como un factor esencial de la competitividad organizacional, regional y nacional. Ante esta panorámica caracterizada por la

complejidad, la inmediatez y la incertidumbre, la gestión del capital humano ha sufrido también una profunda transformación que le exige superar los antiguos modelos weberianos de control burocrático y transitar hacia un enfoque centrado en la efectividad de los resultados más que en los procedimientos (Gómez, 2006).

Según Fitz-enz (1999: pp. 23 y ss.), la función de Recursos Humanos ha transitado básicamente por cuatro etapas históricas. En la primera etapa, durante la Revolución Industrial, surgieron los primeros departamentos funcionales, entre ellos el de personal, cuya función principal era contratar miles de personas que trabajaran con las máquinas de la nueva Era. En la segunda etapa, que tuvo lugar entre la Primera y Segunda Guerras Mundiales, la función de Recursos Humanos fue de simple mantenimiento; se caracterizó por ofrecer un servicio reactivo, ya que no había planificación sobre el futuro. Además, se consideraba que los trabajadores eran adversarios de la dirección, no asociados a ella. En la tercera etapa, que va de la década de los sesenta hasta la década de los noventa, a partir del reconocimiento de los derechos civiles comienza una nueva realidad y se asignan mayores responsabilidades al área de personal. Ya en fechas recientes, surge una gran oportunidad para la función de Recursos Humanos ante el dilema de productividad/calidad, ya que con ello, esta función ha evolucionado del modo reactivo y periférico hacia una posición más participativa y estratégica. Finalmente, en la cuarta etapa, se ha impulsado la contratación de terceros para las funciones de apoyo. Con ello la función de Recursos Humanos es considerada como un instrumento que ayuda a mejorar la calidad, la productividad y el servicio, dotando a la organización de ventajas competitivas.

En ese marco, la gestión de Recursos Humanos también se ha visto influenciada por estas condiciones, obligando a los directivos y gerentes responsables de estas áreas a desarrollar nuevos modelos de gestión. Podemos apreciar esta evolución en las mismas definiciones que se nos proponen. Un clásico del tema como es Arias Galicia (1994: p. 27) nos describe esta función como "(...) el proceso administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc., de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general".

Otro más en esta misma línea señala que la Administración de los Recursos Humanos es la utilización de los Recursos Humanos para alcanzar los objetivos organizacionales (Mondy, 1997: p. 4). En ambos casos no se considera la circunstancia de la coyuntura actual de complejidad e incertidumbre, que requiere un alto grado de flexibilidad y creatividad para cumplir la nueva misión de la gestión del capital humano.

En este sentido, frente a la tradicional organización funcional que procuraba la provisión de los elementos humanos necesarios para la estructura organizativa, la actual coyuntura requiere en mucha medida adecuar estos recursos a las cambiantes circunstancias del negocio. Por lo tanto, mientras anteriormente el énfasis estaba en la adecuada selección, reclutamiento y desarrollo de estímulos e incentivos en la organi-

zación que aseguraran la productividad y la estabilidad organizacional, actualmente el reto consiste en liderar los procesos estratégicos de cambio que permitan un mejor posicionamiento de la organización en los mercados.

Así, en un estudio sobre la función de Recursos Humanos en el siglo XXI (López y Ponte, 1999), los especialistas en el campo apuntan a que los desafíos de la función de Recursos Humanos son ya no la estabilidad y el mantenimiento del inventario del personal, sino lograr posicionar mejor el capital humano y optimizar su operación en un ambiente altamente competitivo. Como bien señala Peter Drucker (2007: p. 41), si bien los enfoques tradicionales son necesarios, no son suficientes. Es por ello que tenemos que aprender a ver a las personas como recursos y oportunidades más que como problemas, costos y riesgos; tenemos que aprender a gestionar en lugar de administrar y a dirigir en lugar de controlar.

En la misma línea, Bradley Hall (2008: pp. 8 y ss.) nos presenta ocho aspectos en los que se puede distinguir la transición de los esquemas tradicionales de Recursos Humanos hacia el nuevo enfoque estratégico de Recursos Humanos, según se describe a continuación:

1. En el modelo tradicional no se tiene un objetivo claro, ni se define cómo contribuye el capital humano a los resultados de la organización, mientras que en el nuevo enfoque, la estrategia de Recursos Humanos define cómo el capital humano impulsará la consecución de los resultados organizacionales.
2. El modelo tradicional no define la responsabilidad sobre la excelencia del capital humano, mientras que en el nuevo enfoque se definen tanto las capacidades organizacionales como las responsabilidades necesarias para llevar a cabo la estrategia de capital humano.
3. El modelo tradicional considera que todas las funciones tienen el mismo valor, mientras que el nuevo enfoque ofrece un sistema que se enfoca en mejorar el rendimiento de las funciones y los roles críticos, distinguiendo la importancia particular de cada uno.
4. El modelo tradicional se encuentra desconectado o desvinculado, pero el nuevo enfoque insiste en que el sistema debe estar construido y sostenido de manera que proporcione los componentes necesarios para que el modelo este completo e integrado. Por ello señala que los programas de Recursos Humanos deben ser lo suficientemente amplios e integrados para ofrecer una adecuada estrategia de capital humano.
5. El modelo tradicional es indisciplinado y no administrado, mientras que el nuevo modelo tiene la capacidad para medir y gestionar el capital humano con la misma disciplina que se mide y gestiona el capital financiero.
6. El modelo tradicional está enfocado totalmente hacia el interior, a diferencia del nuevo modelo que hace una distinción y ve al cliente externo como cliente, mien-

tras que las actividades administrativas de Recursos Humanos tienen también un cliente interno.

7. El modelo tradicional se centra en los programas más que en los resultados, a diferencia del nuevo enfoque, que se orienta a resultados y ve a los programas como un medio, no como un fin en sí mismos.
8. El modelo tradicional es reactivo a los problemas y el nuevo modelo tiene un enfoque sistemático para mejorar año con año la capacidad y el desempeño del capital humano.

Desde la perspectiva de Longo (2004: p. 56), en los últimos años la tendencia hacia la potenciación de la función pública de Recursos Humanos se ha caracterizado fundamentalmente por los siguientes aspectos:

- Un desarrollo notable del instrumental técnico producido en este campo y a disposición de los gestores.
- Un incremento, exigido por lo anterior, de la calificación profesional de los especialistas en Recursos Humanos.
- Una conexión creciente de las políticas y prácticas de gestión de las personas con las prioridades estratégicas de las organizaciones.
- Una elevación del posicionamiento interno de las unidades especializadas de Recursos Humanos en la cadena de autoridad formal de las organizaciones.

Con ello se observa un fuerte interés no sólo por mejorar la función de Recursos Humanos y mejorar sus esquemas de gestión, sino sobre todo por mejorar su posicionamiento dándole sentido a la función mediante su articulación con la visión estratégica de la organización, sin perder de vista su fin último que es la obtención de resultados para satisfacer las necesidades del cliente y el entorno.

Es así que la función de Recursos Humanos se aproxima al mencionado eje central del *management* de la empresa y a su vez dicho eje central se desplaza hacia la gestión estratégica, acercándose a la función de gestionar personas. En este sentido, la función de Recursos Humanos consiste en la entrega y/o desarrollo del capital humano que permita que la organización sea cada día más competitiva, que opere con la máxima eficacia, y que lleve a cabo su misión y estrategia favorablemente. Con este nuevo valor, se convierte en un ingrediente básico de la función de dirigir las organizaciones, desde la cúspide hasta la base (Longo: p. 60).

Esta misma visión originada en las empresas privadas tiene que ser instrumentada en las organizaciones públicas, ya que como señala Drucker (p. 134), las instituciones de servicios no son muy diferentes a las empresas privadas debido a que enfrentan retos similares en la búsqueda por hacer el trabajo más productivo. Tampoco difieren mucho con respecto a la labor de los administradores, ni en cuanto al diseño organizacional y su estructura, e incluso con respecto al trabajo y la estructura de la alta dirección. Sin embargo, las diferencias radican fundamentalmente en sus propósitos, en sus valores

distintos, en la necesidad de obtener objetivos diferentes y en la forma en que contribuyen a la sociedad.

Lo anterior significa que en el ámbito de gestión, las organizaciones públicas y privadas pueden ser similares, aunque se reconoce que existen diferencias en cuanto a la naturaleza, propósitos y vocación de cada una de ellas.¹ Esto implica que si bien resulta pertinente y sobre todo necesario incorporar las técnicas de los nuevos enfoques de gestión, no se pueden perder de vista las particularidades propias de las organizaciones públicas a fin de lograr una mayor efectividad en su instrumentación.

En el ámbito de las administraciones públicas, se distinguen dos enfoques principales de estudio y análisis de la profesionalización (Martínez, 2003). Por una parte, a partir de la tendencia a reconfigurar y adecuar los esquemas de gestión de Recursos Humanos tradicionales más característicos del modelo burocrático, mejor conocidos como servicios civiles de carrera. Por otra parte, se analiza la profesionalización como un componente de la gestión estratégica de capital humano en el marco de las reformas administrativas impulsadas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Siguiendo esta lógica, primero revisaremos los principales modelos de gestión de Recursos Humanos de tipo burocrático y posteriormente estudiaremos la profesionalización desde el enfoque de gestión estratégica del capital humano, en el cual se centra fundamentalmente la orientación de este capítulo.

3. Modelos de gestión de capital humano en las Administraciones Públicas

Desde la perspectiva de la revalorización de los modelos de gestión de Recursos Humanos tradicionales de tipo burocrático en las administraciones públicas, en estudios recientes (Martínez, 2005; Dussauge, 2005) encontramos que existe un consenso en cuanto a su clasificación. A esta clasificación hacen referencia Carles Ramíó y Miquel Salvador (Citados por Martínez, 2005: p. 55) cuando afirman que hay dos grandes modelos de función pública o de servicio civil sobre cómo se encuentran organizados los empleados públicos: el modelo de gestión de Recursos Humanos cerrado y el modelo abierto.

El modelo cerrado, también llamado servicio civil de carrera, parte de la consideración de que el empleado público va a estar vinculado a lo largo de su vida profesional a la Administración, ocupando diferentes puestos de trabajo, y haciendo carrera a lo largo de ésta; uno de los rasgos distintivos es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos.² Este modelo de estructura cerrada tiene como características:

¹ Ver supra Capítulo 2 en el cual se establecen con mayor profundidad las similitudes y diferencias entre administraciones públicas y privadas.

² Documentos del "Módulo 3: Los servicios civiles de carrera en América Latina y Europa", de la Especialización en Función Pública y Gestión de Recursos Humanos de la Unión Iberoamericana de Municipales (UIM). España, 2009. p. 6.

- La existencia de un *estatuto* o *ley* particular, considerando a los servidores públicos como empleados de derecho público y no empleados privados;
- La *carrera administrativa*, que diseña una arquitectura fundamentada en los cuerpos, que vienen a ser colectivos profesionales con rasgos básicos comunes dentro de los cuales se establecen categorías que marcan una escala interna y fijan los criterios de carrera profesional (Martínez, 2005: p. 56).
- El ingreso de nuevos servidores públicos generalmente se realiza sólo a niveles iniciales de la estructura organizacional; los puestos intermedios o superiores únicamente están abiertos a quienes ya forman parte del servicio.
- Los procesos de reclutamiento y selección se basan en los siguientes elementos (Dussauge, 2005: pp. 48 y ss.):
 - Quienes desean ingresar a la función pública deben contar con un nivel educativo específicamente predeterminado en el estatuto o ley.
 - La vía privilegiada de ingreso es el concurso público.
 - La experiencia laboral previa en el sector privado de los candidatos no suele considerarse como un factor relevante para la selección definitiva.

Por otra parte, el modelo abierto, denominado también sistema de empleo, se basa en la diferenciación de los puestos de trabajo de la Administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas (Martínez, 2005: p. 57). Este modelo tiene como características:

- El reclutamiento y selección son con base en los requerimientos del puesto y la especialización.
- La persona de nuevo ingreso puede acceder a puestos prácticamente en cualquier nivel de la estructura jerárquica, en tanto que la persona es titular del puesto y permanece en función de la existencia de éste.
- Los procesos de reclutamiento y selección en el modelo de empleo suelen enfocarse en los conocimientos y habilidades específicos de los candidatos, más que en la posesión de niveles o títulos educativos.
- La experiencia laboral en el sector privado también puede ser un factor a considerar al momento de decidir qué persona podría ser la más adecuada para cada puesto (Dussauge, 2005: pp. 52 y ss.).
- La persona no entra en una carrera con derechos, prestaciones, ascensos y retiro.

Adicionalmente, se considera posible combinar estos dos modelos en un *sistema mixto* con la idea de no incurrir en la rigidez y de aplicar lo mejor de cada uno. Sin embargo los matices que se den a cada modelo particular van a depender de las necesidades y capacidades institucionales del ámbito en que se desarrollen.

A pesar de estas diferencias, Rafael Martínez Puón (2005: p. 61) señala que existen cuatro elementos comunes de los sistemas de gestión de Recursos Humanos, a saber:

- Los sistemas e instrumentos de acceso, esto es, el conjunto de mecanismos establecidos para el reclutamiento y selección de empleados públicos, incluyendo mecanismos como la promoción y evaluación.
- La organización de la carrera profesional, que arranca con la distinción básica entre sistemas de carrera y de empleo.
- El conjunto de derechos y deberes establecidos para el reclutamiento y selección de los servidores públicos.
- La administración del sistema de servicio civil, que hace referencia fundamentalmente al grado de centralización o descentralización del mismo.

La razón de presentar estos modelos de gestión de Recursos Humanos es ofrecer al lector una perspectiva general sobre las posibilidades de estudio de la profesionalización, sin embargo, el propósito de esta obra se ubica principalmente en la perspectiva de la gestión estratégica del capital humano como una propuesta de modernización de las administraciones públicas, misma que se abordará en el siguiente apartado.

4. Gestión estratégica del capital humano en los procesos de modernización de las Administraciones Públicas

Desde la última década del siglo xx, si bien es cierto que los nuevos enfoques para la gestión de organizaciones y del capital humano fueron impulsados en el ámbito de la gestión empresarial, las exigencias de una mayor eficiencia y eficacia en las instancias gubernamentales han orillado a adoptar y adaptar estos modelos gerenciales a las organizaciones públicas. Es así que el análisis de los procesos de modernización administrativa y de innovación gubernamental tanto a nivel nacional como internacional, permite observar una tendencia dominante: la importancia de la modernización de la gestión de los Recursos Humanos como elemento estratégico de cambio, que otorga un nuevo valor al factor humano en las organizaciones públicas.

En la dinámica internacional esta inquietud de dar un enfoque estratégico a la gestión de Recursos Humanos permeaba entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Al hablar específicamente de las implicaciones de la reforma en materia de Recursos Humanos destacan las medidas orientadas a proveer servicios públicos más eficientes y orientados hacia la clientela, que está conformada por los ciudadanos y contribuyentes.

Es por ello que la OCDE (1997: p. 288) en su estudio sobre la transformación de la Gestión Pública en sus países miembros, planteaba la necesidad de conceder atención prioritaria a la formación de Recursos Humanos para mejorar el servicio al cliente e inculcar nuevos valores al Servicio Público con enfoque a resultados, como la calidad, la legalidad, la ética, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, sobre las políticas de retribuciones y condiciones de empleo se proponen prácticas más flexibles y competitivas con la evolución de los mercados laborales.

En la perspectiva latinoamericana este desafío se ha inscrito, por un lado, en el documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) denominado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, el cual representa un consenso de las máximas autoridades responsables de la modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado de los 25 países miembros, entre ellos México. En este documento se establece a la profesionalización de la alta burocracia como el punto de partida de la Reforma Gerencial (CLAD, 1998: pp. 9 y ss.). A este tipo de profesionalización se le atribuye un carácter estratégico y además se reconoce que el apoyo y la movilización de la alta burocracia constituyen piezas claves no sólo en dicho proceso, sino también para transformar las actuales estructuras de la Administración Pública latinoamericana.

Por otro lado, años más tarde, en el Consenso de Santa Cruz se señala como uno de sus objetivos, el asegurar la profesionalización y dignificación del servicio público.³ Por tal motivo, se aprobó la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*,⁴ cuya premisa es que la profesionalización de la función pública es condición fundamental para fortalecer la capacidad directiva del Estado y la gobernabilidad del sistema democrático. En general, el objetivo de la carta es definir las bases que hagan posible configurar un sistema profesional y eficaz de función pública. Entre sus principales criterios destacan la preeminencia de las personas y por ende, la necesidad de políticas que desarrollen al máximo el valor del capital humano disponible en el sector público (Aguilar, 2006: pp. 212 y ss.).

Estas directrices marcadas por los organismos internacionales han influido fuertemente en la implementación de estos enfoques de gestión estratégica de Recursos Humanos de tipo gerencial en los países miembros. Tal es el caso de México, en donde las administraciones públicas del ámbito federal, estatal y municipal, están otorgando cada vez más importancia a la profesionalización tanto de los servicios como de los servidores públicos.

Sin embargo, surgen importantes cuestionamientos que es preciso atender: ¿Cómo acrecentar la efectividad del trabajo del personal ante una dinámica económica y social que parece cambiar cada vez con mayor velocidad? ¿Cómo evitar que el factor humano se constituya en un obstáculo del cambio y por el contrario, se convierta en factor de transformación y de proactividad? ¿Qué modalidades de capacitación y formación profesional utilizar para asegurar impactos en la institución y en la ciudadanía?

Estos desafíos de la profesionalización, de acuerdo a Pichardo (2004: p. 184), son parte de los grandes dilemas que enfrentan las administraciones públicas a efecto de:

³ *Consenso de Santa Cruz*. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.

- Asegurar un Gobierno menos oneroso.
- Atraer, retener y motivar a los mejores individuos en el servicio público.
- Combatir la corrupción y transparentar la gestión pública mediante el acceso a la información gubernamental.
- Garantizar que los ciudadanos efectúen trámites y requisitos con facilidad, rapidez y bajo costo.
- Posibilitar que los ciudadanos tengan acceso a los servicios públicos vía electrónica.
- Satisfacer las expectativas de los ciudadanos en los servicios públicos que se brindan.

En este contexto, la gestión estratégica de los Recursos Humanos en el sector público permite generar cambios acelerados, en relación con las prácticas del pasado, con el propósito de que el proceso administrativo en los Recursos Humanos no se circunscriba únicamente a un manejo presupuestal y de movimientos de los servicios personales y a un proceso fragmentario de capacitación, con poca incidencia en la misión y objetivos institucionales, y sobre todo en el impulso al cambio institucional que es la piedra de toque de la gestión estratégica.

Con todo lo anterior se observa una evolución en los enfoques de gestión de Recursos Humanos en el sector público. Según señala Mauricio Dussauge (2004: p. 42), hasta hace algunos años las discusiones en el ámbito académico y profesional de Estados Unidos con respecto al empleo público y los servicios civiles giraban en torno al término *gestión de personal*. A finales de los noventa, el discurso y la práctica se sustituyen por la gestión estratégica de Recursos Humanos como parte de las reformas vinculadas a la reinención del gobierno. Sin embargo, en años recientes la gestión estratégica de capital humano ha surgido como un nuevo paradigma a seguir en la implementación de políticas y programas relacionados con la gestión de Recursos Humanos.

Este autor señala que el hablar de capital humano supone que los funcionarios son el activo organizacional más importante del gobierno y como tal, debe ser administrado estratégicamente. La gestión estratégica de capital humano sugiere que los gastos que realizan las organizaciones para la formación, capacitación, retención y desarrollo de los funcionarios son una inversión redituable. Esto toma sentido, porque desde una perspectiva economicista, el capital humano (Arias, 1994: p. 480) es definido como las habilidades, talento y conocimientos productivos de un individuo, y además, es medido en términos de valor de los artículos y servicios producidos.

Estos elementos se asemejan a un bien físico de producción, en el sentido de que se invierte en ellos para crear un potencial de producción, convirtiendo sus energías en productos, los que finalmente se suman a la riqueza nacional. Por tal motivo, un sistema de esta naturaleza sólo crea valor para la organización si representa una contribución efectiva al logro de los resultados en los que se concretan las prioridades de aquella (Longo: p. 92).

En esta misma línea, Amstrong (Citado por Martínez, 2003: pp. 50-51), quien asocia el concepto de gestión estratégica de Recursos Humanos con la creación de valor público, desde una visión más cercana al concepto de capital humano, nos ofrece una descripción de los rasgos que lo caracterizan, entre ellos los siguientes:

- Una visión estratégica, asociada a la integración de la misión de la organización con la gestión y desarrollo de sus Recursos Humanos.
- La coherencia entre las políticas (líneas genéricas de actuación) y la gestión y administración de personal (concreción en las actuaciones específicas en relación al personal), en relación con la cascada política-gestión-administración de Recursos Humanos.
- La necesidad de implicar a los empleados en la misión y los objetivos de la organización.
- La consideración de los empleados como principal recurso de la organización, que merece una atención especial.
- La generación de una cultura corporativa, que asiente unos valores y una manera de ser compartida entre los miembros de la organización.
- La responsabilidad en la gestión de personal, considerada como una tarea de la alta dirección que debe desarrollar las actuaciones con una visión integral, pero que se traduce en un conjunto de actividades puntuales a desarrollar por parte de los directivos de línea, que deben actuar como gestores de Recursos Humanos.

Con base en lo anterior, la nueva visión pretende ofrecer condiciones para modernizar el uso del talento humano en la Administración Pública a partir de la aplicación de técnicas específicas de gestión y de la adopción de una nueva cultura de servicio público. Esta nueva cultura de administración de personal en las organizaciones públicas está impulsando la implementación de un modelo estratégico de gestión de Recursos Humanos que tiene como fines (Pichardo: p. 209):

- La consolidación de una función pública de calidad y el desarrollo de la ética del servidor público.
- El establecimiento de mecanismos de profesionalización en beneficio del servicio público, considerando desde el personal operativo hasta los niveles de mandos medios y superiores, en todas las áreas.
- La promoción de sistemas transparentes y eficientes de reclutamiento, selección, promoción y formación de los servidores públicos, con base en la evaluación del desempeño.
- Remuneraciones acordes a la experiencia, conocimientos, habilidades y perfil profesional de los servidores públicos.

Este nuevo enfoque en la gestión de los Recursos Humanos en las administraciones públicas, no sólo se deriva del hecho de que la remuneración de los servicios profesionales compromete, en el mejor de los casos, hasta la mitad de los presupuestos públicos,

sino sobre todo del reconocimiento de que el capital humano es la base del éxito en la formulación y ejecución de las políticas y programas públicos (Gómez, 2009: p. 168). Ricardo Uvalle (2006: p. 43) refuerza esta idea al afirmar que lo importante es conocer cómo contribuyen los Recursos Humanos a que la articulación de las decisiones y las metas públicas sean implementadas con eficacia en un contexto de pluralidad democrática. Por su parte, Luis Aguilar señala que la capacidad de política del Estado para adaptarse a las nuevas exigencias consiste en la habilidad de los ejecutivos del sector público para elaborar e implementar políticas (Aguilar *et al.* 2005: p. 24). Los autores advierten que la capacidad de política por su impacto en la elaboración e implementación de las políticas “es un concepto que se relaciona íntimamente con la experiencia, el conocimiento y la coherencia interna del gobierno que, en última instancia, serán los factores que determinan su éxito”. De ahí la importancia de otorgarle un carácter estratégico a la profesionalización.

Por tal motivo, el desarrollo de los Recursos Humanos para fomentar dicha capacidad de política en el sector público exige cambios fundamentales en las prácticas de gestión, como enfatizar la necesidad de un enfoque estratégico en la planeación del desarrollo de competencias, redefinir el papel del entrenamiento y sus métodos, y contar con una gestión del conocimiento efectiva basada en la tecnología (p. 36).

Con lo anterior, se pone en evidencia la necesidad de transitar hacia nuevos esquemas de desarrollo del talento humano como un componente fundamental de la gestión estratégica del capital humano, que es precisamente en donde tiene lugar la profesionalización de los servidores públicos. Esto se materializa a través de la formación y desarrollo de competencias, que es lo que finalmente marca la diferencia y le otorga el sentido estratégico.

Esto lo enfatiza Mercedes Iacoviello (1999: pp. 2 y ss.) al afirmar que el concepto de competencias nos permite, justamente, relacionar las actividades de capacitación y desarrollo con la estrategia global de la organización, definiendo los resultados esperados de la capacitación en términos de competencias necesarias para la gestión. Por ello señala que a partir de este enfoque estratégico, cualquier cambio en el entorno o en la misión de la organización puede ser inmediatamente incorporado a la estrategia de capital humano.

5. Modelo de competencias: herramienta clave de la gestión estratégica de capital humano en la Administración Pública

Una estrategia moderna de gestión de Recursos Humanos consiste en el desarrollo del capital humano, tomando como criterio para la profesionalización el modelo de competencias. El modelo de competencias consiste en la definición clara de los perfiles requeridos para alcanzar con éxito los objetivos de la organización en cada uno de los

puestos de trabajo. El modelo de profesionalización con enfoque a competencias requiere poner en perspectiva tres cuestiones:

1. La brecha de desempeño; es decir la diferencia entre el desempeño real y el deseado.
2. Las causas específicas que explican la brecha.
3. Un programa de intervenciones en formación posible que permita reducir la brecha.

Aunque existen varios enfoques para tipificar las competencias, uno de ellos es el de Leonard Mertens (1999). Su categorización es la siguiente:

- *Competencias genéricas*: se relacionan con los comportamientos y actitudes laborales propios de diferentes ámbitos de producción, como, por ejemplo, la capacidad para el trabajo en equipo, habilidades para la negociación, planificación, etcétera.
- *Competencias básicas*: son las que se relacionan con la formación y que permiten el ingreso al trabajo, como las habilidades para la lectura y escritura, comunicación oral, cálculo, entre otras.
- *Competencias específicas*: se relacionan con los aspectos técnicos directamente relacionados con la ocupación y no son tan fácilmente transferibles a otros contextos laborales, como la operación de maquinaria especializada, la formulación de proyectos de infraestructura, etcétera.

Otro enfoque es el propuesto por una autora colombiana que ofrece un modelo de determinación de competencias basado en mapas. Benavides Espíndola (2002), sugiere el uso de mapas de competencias por procesos, esto es, planeación, dirección, control, etc., mediante un método algo complicado, en el que se especifica además para cada función clave el proceso de la competencia, los elementos del proceso, el demostrador del desempeño y el indicador de alcance. Así, por ejemplo, para la competencia “planeación” el mapa implica especificar cómo se lleva a cabo para cada nivel organizacional (p. 90).

A nivel directivo 1

Liderar, fundamentar con políticas y objetivos generales y aprobar los planes indicativos anuales y del periodo de su gestión. Analizar, tomar decisiones institucionales y aprobarlas, con base en las demandas ciudadanas, el plan estatal de desarrollo, el contexto y la capacidad organizacional.

A nivel directivo 2

Liderar, revisar, fundamentar con políticas y definición de objetivos, de conformidad con requerimientos del área, recursos, alcance y cobertura. Consolidar los planes indicativos organizacionales del área o región a cargo.

A nivel ejecutivo de línea

Coordinar y orientar el diagnóstico contextualizado que sustenta la planeación programática, determinación de procesos, procedimientos y recursos organizacionales del área a su cargo, de conformidad con los planes indicativos.

A nivel profesional

Coordinar, enriquecer, contextualizar y orientar la planeación de operaciones y proyectos de su competencia, de conformidad con los objetivos y los indicadores formulados en los planes indicativos.

Benavides (p. 120) sugiere además que la implantación se lleve a cabo mediante un comité liderado por un consorcio o entidad asesora, conformado por personas de todos los niveles.

Conviene aclarar que al hacer referencia a competencias invariablemente estamos considerando aspectos diversos, como conocimientos (Saber), habilidades y destrezas (Saber-Hacer) y actitudes o valores (Saber-Ser), todas ellas necesarias para el desempeño de un trabajo en forma efectiva, o desempeño competente, o para llevar a cabo adecuadamente una tarea.

Para el caso de la determinación de competencias para el Servicio Público, se pueden considerar convencionalmente tres tipos de competencias, aunque pudiéramos tomar como guía para una primera aproximación las experiencias de Québec y Michigan, o las competencias para diversos países según Villoria (2001: p. 10).

Una guía para el desarrollo de competencias en la función pública se encuentra en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (2003): Los perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos deben incorporar aquellas cualidades o características centrales cuya posesión se presume como determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea. La elaboración de los perfiles de competencias ha de tener en cuenta lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas, expresadas básicamente en las finalidades de los puestos, y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante.
- La elaboración de perfiles debe ir más allá de los conocimientos técnicos especializados o la experiencia en el desempeño de tareas análogas, e incorporar todas aquellas características (habilidades, actitudes, concepto de uno mismo, capacidades cognoscitivas, motivos y rasgos de personalidad, etc.) que los enfoques contemporáneos de gestión de las personas consideran relevantes para el éxito en el trabajo.
- Los perfiles deben ser el producto de estudios técnicos realizados por personas dotadas de la cualificación precisa y el conocimiento de tareas, y mediante la utilización de los instrumentos capaces de garantizar la fiabilidad y validez del resultado.

En este mismo documento se afirma que los resultados pretendidos por las organizaciones dependen además del dimensionamiento adecuado tanto cuantitativamente como cualitativamente del recurso humano, de las conductas observadas, las cuales a su vez dependen de:

- a. Las competencias, o conjunto de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de éstas para el desempeño de la tarea, y
- b. La motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo.

La motivación, está muy relacionada con la dirección, y ésta en función a su vez está muy relacionada con el liderazgo estratégico o transformador. Villoria, en relación a estos conceptos y su relación con las competencias afirma que “todo ello requiere un conjunto de conocimientos, habilidades y rasgos de personalidad que permitan que surja y se materialice el cambio proyectado. Ciertamente, cada entorno concreto requiere conocimientos, habilidades, actitudes y estrategias específicas, aun cuando algunas tendencias comunes se dibujan en el complejo panorama existente. En consecuencia, de estos directivos se esperan, en general, aunque con distintos énfasis, unos conocimientos, unas habilidades y unas actitudes específicas; en suma, unas competencias.”

Las siguientes competencias son basadas por Villoria en el estudio de los sistemas de selección, formación y evaluación del rendimiento de directivos públicos de Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Reino Unido. El siguiente conjunto de competencias, o la mayor parte de las mismas, debe ser exigido a todos los directivos del círculo de dirección político-administrativo. Estas competencias las debe mostrar todo empleado público que dirija equipos. El círculo de dirección política no entra dentro de los análisis de competencias, aun cuando lo mejor sería que nuestros ministros o secretarios de Estado tuvieran todas esas competencias altamente desarrolladas. A mayor nivel se mantienen las exigencias previas.

Nivel inferior

- a. Comunicación oral y escrita hacia dentro y hacia fuera de la organización.
- b. Habilidades interpersonales para saber convivir y trabajar en equipo.
- c. Técnicas y habilidades para la solución de problemas y toma de decisiones.
- d. Liderazgo, o capacidades para comprender las teorías y componentes fundamentales del mismo.
- e. Automotivación: capacidad para generarse metas o logros y tratar de conseguirlos.
- f. Autodominio: capacidad para controlar las emociones destructivas y generar un clima de trabajo eficaz y sereno.
- g. Conocimientos de ética pública y responsabilidades del empleado público, y habilidades de razonamiento moral.
- h. Saber gestionar conflictos interpersonales.

Nivel intermedio

- a. Saber gestionar una fuerza de trabajo diversa en cuanto a género, cultura o etnia.
- b. Ensamblar equipos de trabajo, motivarlos y dirigirlos.
- c. Dominio de técnicas de negociación e influencia.
- d. Gestión estratégica de Recursos Humanos: capacidad para conocer los componentes del sistema de Recursos Humanos y cómo interconectarlos, a efectos de servir a la estrategia organizativa.
- e. Conocimientos de economía pública y presupuestación.
- f. Conocimientos y habilidades en tecnologías de la información.
- g. Conocimiento de análisis organizativo y diseño de estructuras y procesos.
- h. Conocimientos de habilidades de gestión intergubernamental de políticas y programas.
- i. Dominio de filosofía y técnicas de la gestión de la calidad total y del marketing público.

Nivel superior

- a. Técnicas de pensamiento creativo.
- b. Conocimientos y habilidades de planificación estratégica.
- c. Conocimientos de análisis de políticas públicas y de la filosofía y técnicas de evaluación de programas.
- d. Conocimiento de gestión de controles o cuadro de mando integrados.
- e. Saber establecer redes de contacto dentro y fuera de la organización a efectos de desarrollo de políticas y proyectos.
- f. Visión estratégica.
- g. Capacidad de análisis del entorno.
- h. Sensibilidad política y gestión de cambio.

No obstante todo lo anterior, es importante señalar que estos esquemas de profesionalización no son respuestas teorizantes acerca de cuáles deben ser el perfil y los requerimientos profesionales idóneos de los servidores públicos para el ejercicio de un puesto determinado. Más bien, la profesionalización se ubica en los requerimientos prácticos de un entorno organizado, que siempre se debe anticipar a los cambios o introducción de nuevos modelos y prácticas, mediante la aplicación de una planeación y gestión estratégica de la capacitación y la preparación del personal que los pondrá en ejecución. Es por ello que gestionar por competencias implica dedicar una atención prioritaria a los elementos cualitativos de la inversión en capital humano.

6. Reflexiones finales

Como hemos visto en este capítulo, la gestión del capital humano ha adquirido un valor estratégico dentro de los procesos de la Nueva Gestión Pública que puede considerarse de la más alta importancia entre sus procesos críticos. Sin lugar a dudas que no se puede hablar de Nueva Gestión Pública sin un sistema estratégico de gestión de capital humano. Las premisas de un sistema de gestión de capital humano son un modelo estratégico que debe dotar de dirección a la formación de servidores públicos hacia aquellas competencias que desde la propia visión de la sociedad y de los líderes gubernamentales se consideran indispensables como atributos de un servicio público eficiente, eficaz, transparente y que ofrece bienes y productos de calidad. Los componentes de este modelo de gestión son cuatro:

1. Un equipo ejecutivo efectivo.
2. Un liderazgo enfocado a resultados institucionales.
3. Un desempeño competitivo en las áreas de servicio.
4. Una fuerza de tarea de alto rendimiento.

Por otra parte, para dar una cobertura suficiente que permee en los principales puntos sensibles a la ciudadanía, es necesario que integre a los diferentes grupos y niveles de la estructura administrativa de las instituciones gubernamentales de tal forma que se puedan transformar efectivamente las inercias burocráticas y negativas que dominan las administraciones públicas obsoletas y anquilosadas de la mayoría de las instituciones públicas impregnadas de prácticas clientelistas, patrimonialistas y alejadas de las exigencias de una sociedad que demanda calidad, eficacia y responsabilidad al gobierno.

Tomando como base un diagnóstico que permita identificar los principales grupos y niveles críticos por una parte y las competencias básicas, generales, transversales y directivas que mayor impacto generan en la gestión pública, debe realizarse un programa estratégico de formación del capital humano gubernamental que tienda a ir reduciendo las brechas competenciales que distinguen una, Administración Pública de calidad, con sentido social y altamente profesionalizada. Esta es el componente fundamental para una gobernanza democrática. No se requiere gran inversión, únicamente voluntad política y en equipo directivo comprometido con una gestión pública moderna y a la altura de las sociedades más avanzadas.

 Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.** (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Aguilar Villanueva, L. F., & Cristina y Velasco, E.** (2005). Política pública y desarrollo de Recursos Humanos. *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm. 3, Primer semestre.
- Arias Galicia, F.** (1994). *Administración de Recursos Humanos*. México: Trillas.
- Benavides Espíndola, O.** (2002). *Competencias y competitividad: Diseño para organizaciones latinoamericanas*. Bogotá: McGraw-Hill.
- CLAD.** (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. *La Reforma Gerencial*. CLAD.
- CLAD.** (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD.
- Consenso de Santa Cruz.** V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Documentos del "Módulo 3: Los servicios civiles de carrera en América Latina y Europa", de la Especialización en Función Pública y Gestión de Recursos Humanos de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).** España, 2009.
- Drucker, P.** (2007). *People and performance*. New Jersey: Harvard Business School Press.
- Dussauge Laguna, M.** (2005). ¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? *Servicio Profesional de Carrera*, Vol. II, núm. 3, Primer semestre.
- Gomez Díaz de León, C.** (2009). *La profesionalización del Servicio Público por Competencias: experiencias comparadas*. UANL, 2009. Monterrey: UANL.
- Gómez Díaz de León, C.** (2006). Vol. III, núm. 5, Primer semestre. Un enfoque estratégico en la gestión de Recursos Humanos: el Sistema integral para la profesionalización de la Administración Pública de Nuevo León. *Servicio Profesional de Carrera*.
- Gómez, C. & al** (2009). Estrategia para la implantación del enfoque de competencias en la formación de servidores públicos: El caso de la Administración de Nuevo León. En Gómez Díaz de León, *Profesionalización del servicio público bajo el enfoque de competencias*. San Nicolás de Los Garza: UANL.
- Hall, B. W.** (2008). *The new human capital strategy. Improving the value of the most important investment year after year*. New York: AMACOM.
- Iacovello, M.** (1999). Desarrollo estratégico de Recursos Humanos en el Estado. *Reforma y Democracia*, Núm. 15, octubre.
- Longo, F.** (2004). *Mérito y flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- López Espinosa, G., & Ponte, J.** (1999). El nuevo papel de Recursos Humanos. En A. Andersen, *Management en el siglo XXI*. Buenos Aires: Granica.
- Martínez Puón, R.** (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Madrid: INAP.
- Martínez Puón, R.** (2005). *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* México: Porrúa.
- Mertens, L.** (1999). *La gestión por competencia laboral en la empresa y la formación profesional*. México: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Mondy R., W., & Noe, R.** (1997). *Administración de Recursos Humanos*. México: Prentice Hall.
- Banco Mundial.** (2000). *Pobreza y Capital Social*. Washington: World Bank.

- OCDE.** (1997). *La Transformación de la gestión pública. Las Reformas en los países de la OCDE*. Madrid: OCDE-PUMA.
- Pichardo, I.** (2004). *Modernización Administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable*. Toluca: Colegio Mexiquense-UNAM.
- Uvalle Berrones, R.** (2006). La reforma de los servicios profesionales de carrera: tendencias recientes. *Servicio Profesional de Carrera*, Vol III, núm. 6, Segundo semestre.
- Villoria Mendieta, M.** (s.f.). La capacitación de los directivos públicos en las administraciones públicas española y latinoamericana. *Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*. CLAD.

Gestión de la ética en la Administración Pública para la gobernanza



Xóchitl Arango Morales¹

Resumen. Es mediante la eficiencia, eficacia y legitimidad de los procedimientos en la gestión de la Administración Pública, y su estrecha relación con la ética, como se construye una gobernanza encaminada al progreso social. Tal como lo plantea Uvalle en sus escritos donde menciona que, la Administración Pública debe estar íntimamente vinculada a los valores del servicio público como, ética, rendición de cuentas, transparencia y profesionalización. La hipótesis central del trabajo consiste en afirmar que existe una estrecha relación entre la ética y una Administración Pública de calidad que es uno de los atributos del modelo de gobernanza. Así, no puede concebirse un gobierno, abierto, transparente y ético, que no se convierta en un modelo democrático en el que el espacio público y la participación constituyen su base de legitimación.

Palabras clave: Administración Pública, ética, gobernanza, México.

Key words: Public administration, ethics, governance, Mexico.

¹ Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Docente de tiempo completo, perfil PROMEP, subdirectora de investigación, enfocada en temas relacionados con la ética, Administración Pública y el sistema legislativo mexicano.

SUMARIO

1. Introducción
2. Ética en la Administración Pública
3. Administración Pública y Gobernanza
4. Gestión ética en las organizaciones públicas
5. Códigos de ética en las organizaciones públicas
6. Rendición de cuentas como reto del administrador público
7. Reflexiones finales

1. Introducción


El fin último del Estado es promover el progreso y el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales. Esto significa proveer estos bienes públicos en condiciones de equidad, seguridad y justicia.

Un sistema democrático se consagra a materializar estos fines de tal suerte que todos y cada uno de los integrantes del cuerpo político estén en condiciones de lograr la realización personal, la prosperidad colectiva y la paz social con garantía de participación, que le permitan expresarse libre y espontáneamente.

Sin embargo, estos fines los cumplimenta el Estado a través del funcionamiento de sus instituciones, las cuales a su vez se estructuran con normas, recursos, procesos y sobre todo seres humanos que tienen motivos, sentimientos, emociones y caracteres diferentes entre sí, lo cual los lleva a comportamientos singulares que muchas veces van en contra de los intereses y las expectativas de otros, generando en esta forma cierta tensión social. Una de las instituciones más importantes para tales propósitos es la Administración Pública (Gómez: 1998). La Administración Pública como componente fundamental del sistema político se convierte como lo señalaba atinadamente Woodrow Wilson en el “gobierno en acción, (...) es la fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal” (Uvalle, 1984: p. 19). Las instituciones no solamente reducen la incertidumbre en las transacciones económicas políticas y sociales, como lo señala North (1993: pp. 227-228) sino que también tienen como propósito potenciar los esfuerzos y capacidades de la sociedad civil y política para conducirla a estadios de progreso colectivo y bienestar social, mediante el ejercicio de la gobernabilidad democrática ejercida en acuerdos, compromisos, recursos y acciones colectivas.

2. Ética en la Administración Pública

Un pilar entre las instituciones lo constituyen precisamente las administraciones públicas, como componentes del gobierno y como medios que materializan la acción

gubernamental en política  programas que atienden las demandas y necesidades de la población (Uvalle, 2007: p. 36). El capital humano por su parte, constituye el recurso fundamental que le da dinamismo, intencionalidad y congruencia a los objetivos del Gobierno con las políticas y programas. Por tal razón, la gestión se ve determinada por la ética en los sistemas democráticos y ésta, a su vez determina la confianza, la legitimidad y, en última instancia, la eficacia de las instituciones.

Por otra parte, la Ética como filosofía para la acción, y más específicamente la referida al ámbito de lo público, tiene una trascendencia fundamental en el ámbito político. Así lo subraya Uvalle (2007: p. 91) al señalar "... la implicación ética en la política, concierne al hecho de que se entiende como una vía que permite conseguir arreglos y negociaciones para dirimir controversias, conflictos y contradicciones". Precisamente por ello, nos expresa este autor, esa utilidad social y pragmática es reconocida como una opción confiable para que la gobernabilidad sea el sustento de la vida social. Al contrario, la omisión de la Ética en la política da lugar a prácticas corruptas como el cohecho, el clientelismo, el nepotismo, el abuso del poder, la arbitrariedad, y junto a todo esto, la impunidad; todo esto afecta el prestigio de las instituciones político-administrativas. Por tal motivo, y por el desprestigio y desconfianza sufrido por las administraciones públicas en las últimas décadas (Uvalle, 2003: p. 139), el interés por la gestión de la Ética y la vigilancia de los comportamientos en el servicio público han tenido un auge muy importante en las agendas gubernamentales internacionales y también en nuestro país. En la medida en que gobernar implica un compromiso ético con la sociedad, el servicio público se convierte en un cuerpo de funcionarios honrado y competente que da dinamismo y sentido al gobierno en acción. Por ello es conveniente recuperar del propio Uvalle las 10 premisas de un servicio público abierto, equitativo y democrático (Uvalle, 2003: p. 150):

1. Provee trato considerado a los ciudadanos y al público en general.
2. Simplifica los procedimientos relacionados con la vida civil.
3. Vigila que las normas no inhiban las respuestas de la Administración Pública.
4. Evita la cultura del partidismo.
5. Evita el uso discrecional de los recursos públicos.
6. Establece la diferencia entre los cargos administrativos y políticos.
7. Diseña controles funcionales para ordenar sin frenar a la administración.
8. Diluye la impunidad en el ejercicio del cargo.
9. Escucha a la ciudadanía.
10. Formula políticas públicas de cara a la Sociedad.

En este contexto de gobernanza, el diseño de unas políticas públicas y sistemas de gestión de la ética y de la responsabilización que pretendan corresponder a un modelo democrático, abierto e inclusivo tiene en estas referencias un excelente paradigma para encontrar patrones institucionales que sean congruentes y legítimamente

aceptados. Más aún, pudiéramos decir que prefiguran el modelo de gobernanza que ha venido construyéndose a partir de las reformas recientes en la gestión gubernamental.

3. Administración Pública y Gobernanza

La concepción de la Administración Pública ha sufrido una profunda transformación, que ha venido a complementar el proceso de reforma del Estado que se ha llevado a cabo a partir de la década de los ochenta, principalmente como una solución a la crisis administrativa que se vivía en ese momento especialmente en América Latina, condición que se ha extendido hasta nuestros tiempos. Como consecuencia de la persistencia de problemas sociales como la marginación, la pobreza, la inseguridad, la ineficiencia administrativa, la falta de resultados que satisfagan plenamente las demandas sociales, la ciudadanía ha exigido profundas transformaciones institucionales que han impactado a toda la organización social. Desde la democratización paulatina de los órganos estatales y de la alternancia en el ejercicio del poder, hasta una cada vez más intensa participación social en organizaciones y movimientos espontáneos, la reforma del Estado sigue siendo un fenómeno perceptible en nuestra vida diaria. En razón del impacto que dentro de este proceso tiene la reforma gubernamental resulta de particular relevancia la transición de la Administración Pública tradicional a la Nueva Gestión Pública como modelo que ha revolucionado la concepción burocrática del Gobierno y ha incorporado la gobernanza democrática.

Este nuevo concepto de gobierno y gestión pública hace énfasis en las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales (Aguilar, 2006). Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas y crear una gestión pública orientada al ciudadano, enfocada a resultados y a procurar la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad en la provisión del servicio público.

Esta centralidad en el ciudadano implica considerarlo en sus dos facetas: como titular de derechos y obligaciones por un lado, y como ciudadano cliente de servicios públicos, por otro. Debe ser una gestión abierta, constructiva y visionaria que le permita adecuarse a las futuras realidades públicas y políticas que los estados han de enfrentar para lograr una mejor gobernanza.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas en el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* editado en el año 2001, ha definido cinco principios básicos para lograr una buena gobernanza, a saber:

1. Apertura. Impone a las instituciones gubernamentales trabajar de forma más abierta, desarrollando una comunicación más activa, de tal forma que conduzca a una mayor legitimidad en las instituciones.

2. Participación. Entiende que la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas implican una amplia participación ciudadana, tanto en la fase de formulación como de implementación, aunque a esto habría que añadir la necesidad e importancia de la participación en el seguimiento y evaluación de políticas públicas para otorgarle mayor legitimidad a las acciones gubernamentales.
3. Responsabilidad. Requiere clarificar el papel de cada una de las instituciones y actores que intervienen en la toma de decisiones, así como en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.
4. Eficacia. Implica resultados efectivos mediante el logro de los objetivos, y de una constante evaluación que permita reorientar las políticas y medir su impacto.
5. Coherencia. Requiere que las distintas políticas y acciones sean coherentes y fácilmente comprensibles.

En este contexto, las relaciones que se establecen entre las políticas públicas relativas a la ética, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen una tríada fundamental en el desempeño democrático en condiciones de gobernanza. Todas ellas se han convertido en valores que caracterizan los modelos modernos de gestión en cuanto fortalecen la credibilidad, la confianza y finalmente la aceptación del Gobierno y de la Administración Pública por parte de los ciudadanos.

Durante los últimos años, los estudiosos de la Administración Pública han considerado el tema de la rendición de cuentas bajo el debate entre dos diferentes perspectivas clásicas; aquellos que creen que la burocracia es capaz de autoregularse y aquellos que argumentan que es necesario mantener una férrea supervisión externa sobre los organismos y servidores públicos. Debido a la debilidad institucional y a la propensión de nuestros servidores públicos y políticos a dar uso a los recursos públicos en un sentido patrimonialista y partidista, la balanza se inclina hacia el establecimiento de más y más controles que impidan los comportamientos indebidos y la impunidad.

En las democracias modernas la rendición de cuentas alude al control y la vigilancia de los gobernantes, a la presencia de frenos y contrapesos al poder político y a la posibilidad de que los ciudadanos refrenden su consentimiento o disenso por la vía electoral en torno a cómo ejercen el poder quienes ocupan los cargos públicos y de representación. La gestión de la ética en las organizaciones públicas y el desarrollo de la rendición de cuentas dependen de la madurez de la sociedad civil y de la superación de una tradición centenaria marcada por la falta de incentivos y participación popular, características del modelo autoritario que dominó los regímenes latinoamericanos durante varias décadas.

La gestión de la ética consiste en el proceso mediante el cual los titulares de los órganos gubernamentales establecen una serie de mecanismos que reduzcan las posibilidades de comportamientos indebidos por parte de sus integrantes, y generen a su vez conductas orientadas a la excelencia y la dignificación del servicio público. La

rendición de cuentas, por su parte, es la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad, que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.

Se puede comprender que desde el punto de vista de los propios administradores, estos procesos complementarios, ofrecen una perspectiva en la cual la cuestión estriba en el continuo desafío de enfrentarse con distintas, además de conflictivas e incluso cambiantes, expectativas de actores y otros participantes en las decisiones públicas. Una gran variedad de actores tienen legítimas bases para tener expectativas sobre el qué y el cómo deben los administradores públicos hacer o no. Estos actores, quienes son una fuente de control de la conducta de los servidores públicos, pueden incluir supervisores, tribunales, organismos profesionales, clientelas, oficiales electos, prensa y público en general. Sus expectativas son típicamente percibidas como legítimos reclamos sobre las agendas de las instituciones gubernamentales y de sus administradores porque ellas se originan en fuentes que estos actores consideran que tienen una legítima demanda sobre la atención y desempeño de ciertos servidores públicos. Los servidores públicos se encuentran entonces enlazados a estas diversas expectativas y fuentes de control a través de complejas redes de relaciones de responsabilidad, de control, de socialización y de rendición de cuentas. En este marco, las relaciones emanadas de la gestión ética y la rendición de cuentas son los mecanismos establecidos por los cuales los funcionarios públicos están obligados a responder por su desempeño.

4. Gestión ética en las organizaciones públicas

Todos los días los individuos se ven inmersos en actos tanto privados como públicos, y es sobre todo en la realización de las actividades comunitarias que las personas se ven afectadas por la toma de decisiones de otros individuos, quienes operan las instituciones. En este sentido, se puede apreciar la función de gobierno, entendida como la función de dar dirección común a las personas e instituciones para asegurar la coordinación y eficacia de los esfuerzos compartidos. Llevada a un plano de excelencia se convierte en lo que conocemos como el arte de gobernar, definido como el conjunto de aptitudes orientadas a crear un sistema de protección, productividad y equidad para que el orden institucional no sólo sea perdurable, sino que tenga capacidades vigorosas para mantener la organización compleja de la sociedad contemporánea (Uvalle, 2011: p. 38). Así, la ética pública se relaciona con la gestión entendida como proceso inherente a las organizaciones, como la regulación de la conducta de los servidores públicos y, finalmente como la gestión de la responsabilización en los asuntos públicos.

El ordenamiento de las sociedades inicia desde la construcción de la ética social aprendida a través del sistema educativo formal: es ahí donde los individuos primero

socializan y posteriormente institucionalizan y se convierten en reproductores de valores o antivalores sociales. Por eso, las políticas institucionales de gestión de la ética deben incluir la construcción de una cultura ética reflejada en valores institucionales respetados por todos los niveles administrativos dentro de la organización, expresada en los estatutos constitutivos, y congruentes con la misión y visión del servicio público. Ello de tal manera que la consolidación de los valores democráticos y republicanos se aplique en la gestión política institucional.

Dicha cultura ética tiene implicaciones importantes en el concepto de responsabilidad, de igual modo las conductas éticas muestran a los individuos responsables en sus esferas de acción, ya sea en el plano de lo personal, lo comunitario o lo social. De acuerdo con Ferrer (2007: pp. 310-325) son tres tipos de situaciones en las que se distingue la responsabilidad, ser responsable consigo mismo, ser responsables con respecto a los demás, y por último ser responsable con respecto a un estado de cosas; esta última está estrechamente ligada a las dos anteriores.

Podemos entonces considerar que la participación de los individuos en instituciones públicas o privadas puede generar actitudes éticas que ayuden a su desempeño dentro de las organizaciones en las que participan; es importante que dichas organizaciones se reconozcan como responsables de generar capital social a través de políticas institucionales que generen una cultura organizacional con valores, para así fortalecer las conductas éticas que permean no sólo en la vida institucionalizada del individuo sino también dentro de su desarrollo personal.

Un factor determinante dentro de la ética de las instituciones públicas es la cultura organizacional, la cual de acuerdo con Guillén “la configuran el conjunto de valores, creencias, tradiciones y modos de ejecutar las tareas que, de manera consciente o inconsciente, cada organización adopta y acumula con el tiempo, y que condiciona fuertemente el pensamiento y el comportamiento de sus miembros”. Es a través del desarrollo intencional de una cultura institucional que la ética emerge en la conducta de los individuos, ya que aporta guías al desarrollo de los miembros de la organización, y a su vez favorece que el desarrollo de cada acción se sustente en principios básicos del servicio público y de la ética pública. La ética desde la gestión burocrática fortalecería una cultura organizacional basada en valores éticos, ya que generaría una sinergia importante para traducir las conductas individuales en conductas éticas.

En relación a México, los retos que presenta la sociedad mexicana multicultural son enormes debido a las grandes desigualdades sociales que lastiman a grupos vulnerables en el país, que requieren de prácticas administrativas con una cultura organizacional regida por principios éticos como la responsabilidad, el bien común, la confianza y la transparencia. Estos principios deben estar presentes en marcos normativos para que evidencien que el incumplimiento de los mismos atenta contra la vida ciudadana, y así contribuyan a disminuir los altos niveles de impunidad en el Servicio Público Administrativo.

Las acciones que realizan los servidores públicos en su comunidad deben cumplir con los compromisos establecidos con los ciudadanos a los cuales sirven, es decir, esta relación entre la conducta ética y el compromiso con el bien común dentro de la interrelación del ciudadano con el servidor público da como resultado un círculo virtuoso, ya que es a través de la ética de ambas partes que se genera la confianza. Para las organizaciones públicas la retribución que les provee el entorno social es la buena reputación y buena fama, que legitima su actuación en el entorno de lo público; con esto las organizaciones legitimadas generan confianza ciudadana en ellas, por lo que son percibidas por sus ciudadanos como eficientes, lo que da paso al cumplimiento de los fundamentos sociales de su creación. De otra forma, la poca legitimidad genera tensiones sociales entre las organizaciones o instituciones y los ciudadanos.

El reto de las organizaciones públicas radica en la implantación de un modelo de gestión ética que impacte de fondo algunas conductas arraigadas socialmente en dichas instituciones, por ejemplo la designación de recursos con discrecionalidad y no basada en indicadores de buenos resultados de gestión, la falta de evaluación interna de ciertos rangos de puestos dentro de la función pública donde prevalece la designación por lealtad política y no por medio de un desempeño de excelencia. Estas prácticas arraigadas inhiben el desarrollo de las organizaciones hacia la eficiencia y eficacia tan buscadas en el entorno administrativo de la vida pública.

Cuando se vincula la gestión pública con la política, la gestión ética debe hacerse presente en dicha relación buscando que la política genere una cultura organizativa gubernamental con valores claros en el ejercicio de funciones. Todos los elementos que intervienen en una organización actúan en un ir y venir de negociaciones donde la ética pública debe estar presente, utilizando la analogía de que la gestión pública es como un engranaje, donde el elemento de unión es la ética, algo así como la energía que impulsa el movimiento de los engranes. Los elementos componentes del todo se accionan al ejercicio de la ética; su funcionamiento depende no tan sólo de las acciones operativas que se llevan a cabo en ella también sino de la fuerza con que la ética dirige las acciones de la organización, tal como lo veremos en el diagrama (figura 1).

La ética en el espacio de lo público favorece un ambiente de confianza y certidumbre para que las reglas sean definidas y cumplidas por los actores sociales. En este marco, la ética pública es el conjunto de premisas, valores, hábitos y reglas que se caracterizan por ordenar el deber ser de las cosas, así como el dictado de las normas que se canalizan al obrar recto de los ciudadanos (Uvalle, 2003: p. 147).

En las organizaciones se comparten enfoques; la organización tiene propósitos lo cual la mantiene en pertinencia y une a todos los individuos en ella mediante un objetivo en común. Sin embargo, también se pueden generar fuerzas o decisiones que se orienten en sentido contrario, creando con esto un clima de tensión hacia el interior y el exterior. Los valores organizativos generan una cultura dentro de la organización que logra integrar objetivos comunes con los de los individuos inmersos en ellas. Los



Fuente: Guillén, 2006: p. 14.

Figura 1. Círculo virtuoso de la ética.

actos de corrupción tanto públicos como privados erosionan la conducta ética de los instrumentadores (servidores públicos) y si éstos son cometidos por el equipo de más alta jerarquía (los políticos), si el acto de corrupción es realizado por los instrumentadores de las políticas, el daño es más cercano al ciudadano, que se desencanta de sus instituciones, y ello influye en la generación de sentimientos individualistas de los ciudadanos en detrimento de la construcción de capital social. Esto quiere decir que en la medida en que se observe que las actuaciones de los altos ejecutivos públicos se sitúan fuera de la esfera de los principios y valores establecidos, se reducirá la confianza, la asociatividad, la reciprocidad, la solidaridad y en general la ética cívica, erosionando la cohesión social, las relaciones entre grupos y organizaciones y el capital social.

Para dar certeza en el cumplimiento de su papel los servidores públicos deben ejercer estos procesos de negociación con valores éticos, para así legitimar sus acciones políticas y que éstas abonen a la disminución de las desigualdades sociales y no sean interpretadas como acciones que favorezcan a unos cuantos y perjudiquen a los que menos tienen, propiciando mayores desigualdades sociales y desconfianza en el gobierno.

El surgimiento de conceptos como los de ética, transparencia, responsabilidad social y rendición de cuentas en el ámbito de las organizaciones públicas y privadas implica por parte de directivos y empleados reconocer que además de la generación de bienes públicos o de la riqueza como fin, es necesario cumplir con otras funciones sociales, no sólo vender productos, sino crear a través de la realización de bienes, un beneficio social y una mejora a la sociedad. Por ello, la ética, la responsabilidad social y la rendición de cuentas abarcan diversos aspectos del ámbito económico, social y ambiental tal como lo establece Kliksberg (2004). De igual forma debe ser un objetivo de los servidores públicos en el ejercicio el poder impulsar acciones que aporten al desarrollo de capital

social y a disminuir la desigualdad, que permitan a los individuos actuar con valores comunitarios como el compromiso con el otro, la toma de decisiones racional y la participación cívica. Por lo tanto, el desarrollo de estas conductas ciudadanas no es posible en realidades sociales con altos índices de desigualdad social y de corrupción. Por esta razón los servidores públicos deben reconocer su compromiso de combatir la desigualdad para poder construir una comunidad más equitativa y solidaria.

5. Códigos de ética en las organizaciones públicas

Uno de los instrumentos fundamentales para impulsar la ética en las organizaciones y desde luego las conductas éticas de los individuos en áreas de acción específica son los códigos de ética. De hecho, constituyen un componente fundamental de la infraestructura de la ética según el estudio de la OCDE (1997).

Cuadro 1. Mecanismos y funciones para la gestión de la ética

Control	Marco legal	Mecanismos de responsabilización	Participación y escrutinio público
Orientación	Compromiso de los líderes	Código de conducta	Socialización: educación y formación
Gestión	Sistema de Servicio de carrera	Organismo coordinador	Recursos

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de la OCDE, 1997.

Estos códigos, junto con otros mecanismos de orientación, son herramientas para traer a la reflexión lo que la sociedad aspira del otro; quienes se encuentran inmiscuidos en ámbitos de la gestión pública deben analizar qué tan cerca se encuentran de dar satisfacción a las demandas ciudadanas para determinar las acciones que ayuden a construir confianza en su relación con los ciudadanos. La construcción de códigos de ética en el servicio público ofrece de manera explícita guías para el desempeño que se espera de los servidores públicos, dándole precisamente orientación a sus conductas (OCDE, 1997: p. 59). Para Amy Verbos *et al.* (2007), los códigos de ética son una manifestación de conducta cognitiva y efectiva de la identidad de una organización. De la misma forma establece que los códigos de ética deben estar potenciados por tres elementos: primero por un auténtico liderazgo, el cual guiará al personal dentro de la organización hacia la práctica ética de las acciones esperadas; segundo, por el proceso de alineación, el cual sube hacia el código de ética y éste a la vez hacia la identidad ética de la organi-

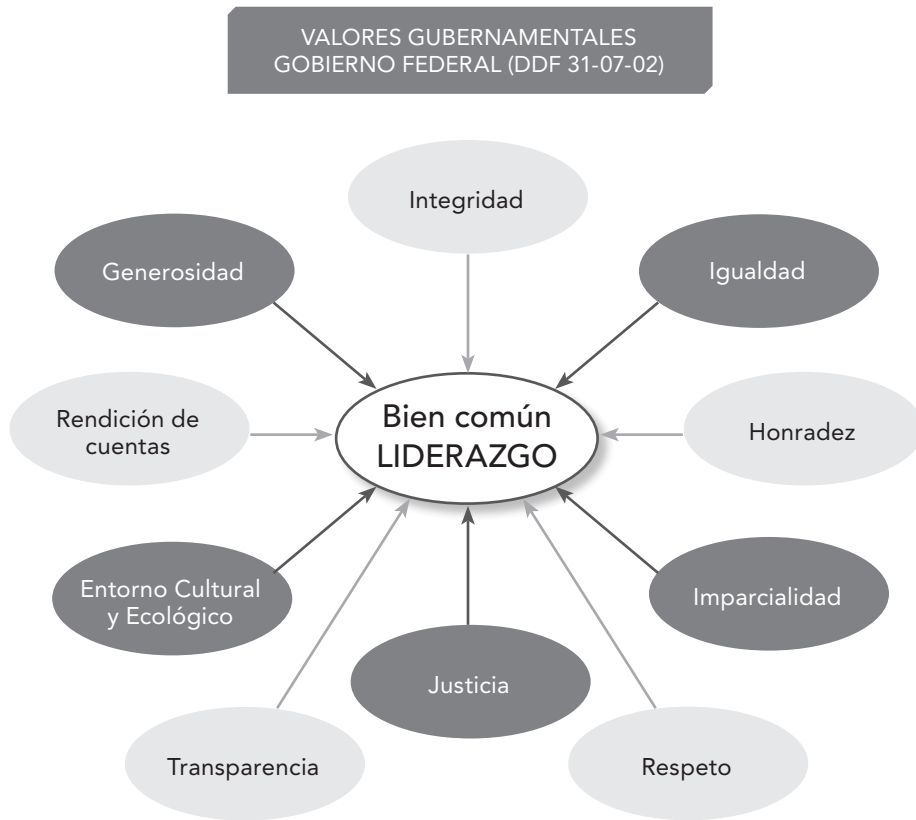
zación, y tercero, por la integración de una cultura ética en las organizaciones. Como podemos apreciar, los tres elementos están presentes en el modelo ético de la OCDE arriba expuesto.

Para la aplicación e implantación de códigos éticos dentro de las organizaciones Lloyd y Me (2010), establecen que son cuatro intervenciones esenciales requeridas para alinear a los empleados a la ética de la organización, mismos que aplican también a las organizaciones públicas. Los pasos que proponen son los mencionados a continuación:

1. Liderazgo político, compromiso. El líder es un componente esencial ya que es él quien crea las condiciones éticas.
2. Un código de ética que provea de lineamientos para una mejor toma de decisiones éticas.
3. Socialización a través de cursos. El entrenamiento ético que debe proveer a los empleados de poder y habilidades para tomar decisiones éticas.
4. Los incentivos que refuerzan los valores éticos de la organización y los mecanismos de responsabilización.

Nuevamente apreciamos que estos elementos forman parte de la infraestructura ética señalada más arriba por la OCDE. El resultado favorable que surge del establecimiento de códigos éticos es el desarrollo de acciones organizativas eficaces y eficientes; los códigos éticos refuerzan la idea de cómo los valores ayudan a justificar la existencia y permanencia de una adecuada imagen y percepción de la gestión pública en el Gobierno dentro de la estructura social. Las instituciones son eficaces cuando realizan las acciones para las que fueron creadas, es decir, cuando satisfacen las necesidades sociales y son eficientes cuando utilizan sus recursos de manera clara y transparente. Entonces, la confianza, la legitimidad y la estabilidad se convierten en atributos fundamentales de las instituciones gubernamentales. Ambos valores se encuentran presentes en el relativamente reciente código de ética formulado para la Administración Pública Federal en México, y que reproducimos en la figura 2.

Otro de los componentes fundamentales, que a nuestro juicio tiene un papel fundamental para reforzar la ética pública en las instituciones gubernamentales, es la profesionalización. Si bien el ético es solamente un aspecto de los procesos de formación y capacitación, por su trascendencia resulta indispensable asumir programas que cubran estas necesidades. Claro que una profesionalización para el servicio público deberá contemplar, además de lo concerniente a la ética, programas que aborden los valores éticos del servicio público, la rendición de cuentas, la transparencia, la calidad en el servicio entre otros aspectos. Todos estos valores y tópicos se inscriben en la categoría de competencias de vocación de servicio público ya que son particularmente relevantes en la profesionalización de los servidores públicos (Gómez, 2009).



Fuente: Elaboración propia, DOF 31 de julio de 2002.

Figura 2. Valores de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, la profesionalización del capital humano de las instituciones públicas impacta directamente en la construcción de la cultura organizacional, porque aporta a la construcción de marcos éticos de actuación dentro de las organizaciones. Longo (2004: p. 2) establece al respecto: “la presunta superioridad ética de la burocracia pública es atribuida fundamentalmente a las características propias de sus procesos de profesionalización, esto es: a) a las normas e incentivos que regulan el acceso al ejercicio de las funciones públicas y el desarrollo de éstas; y b) a la adopción de un conjunto de valores profesionales específicos, constitutivos de su identidad como profesión”. Por lo tanto, es importante continuar con los procesos formativos en el servicio público para garantizar la dignificación de la función en un marco de superación y respeto.

6. Rendición de cuentas como reto del administrador público

El reto fundamental que enfrentan los gobiernos respecto a la rendición de cuentas consiste en establecer y mantener un control sobre aquellos que actúan como sus agentes, es decir, el propio ciudadano. La retórica de los políticos electos frecuentemente se relaciona con la cuestión de que si existe suficiente rendición de cuentas del administrador gubernamental. La preocupación de los administradores públicos es cómo operar en el contexto de complejas, variadas y a menudo conflictivas expectativas, y armonizar éstas con vistas a un adecuado desempeño. Para la mayoría de los empleados públicos, el reto de la rendición de cuentas se traduce en cómo ser responsable de su desempeño a la luz de diversas expectativas en competencia (conflictos de valores) y de diferentes y legítimos jefes a quienes deben responder. Para operar en esta arena, los administradores públicos deben resolver las preguntas de ¿a quién servir?, ¿qué hacer?, ¿cómo hacerlo?, y ¿qué tanta discrecionalidad tienen para responder a estas preguntas?

La múltiple, variada, contradictoria y cambiante naturaleza de las expectativas a las que se enfrenta dentro de su trabajo, es un hecho central en la vida de los administradores públicos. Un ejemplo lo ilustra la construcción de carreteras; el público usuario y los políticos esperan que éstas sean seguras y eficientemente construidas siempre y cuando respeten los derechos de las comunidades por las que atraviesan, así como de los propietarios de los predios adyacentes. Seguridad, eficiencia y procedimientos adecuados y legales son diversas, y en ocasiones contradictorias, expectativas originadas en parte al menos por la naturaleza de las organizaciones políticas. Las numerosas expectativas que confronta el administrador público plantean mayores retos en la medida en que estas expectativas se utilizan y manejan para medir su desempeño.

Frente a este reto el sistema mexicano responde con un entramado de leyes y mecanismos que tratan cada vez con mayor efectividad e intensidad de reducir los índices de corrupción, recuperar la confianza institucional y evitar desviaciones conductuales en los servidores públicos. A ello han respondido en fechas recientes las modificaciones a las reformas para la contabilidad gubernamental, la supresión de la Secretaría de la Función Pública, la creación de la Comisión Anticorrupción, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, entre otras. Empero, todavía falta un largo recorrido para cumplir con éxito una política de gestión de la ética en las organizaciones públicas en nuestro país.

7. Reflexiones finales

Durante la anterior exposición hemos tratado de subrayar la importancia de la ética, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública y en la gobernanza democrática. También se han expuesto algunas estrategias de reforzamiento que contribuyen a mejorar la conducta de los servidores públicos y a que la ciudadanía cuente con un

servicio público de calidad, oportuno y eficiente. Sin excluir otros componentes de la infraestructura ética observamos que hay elementos clave que pueden significar una transformación de la gestión pública. Sobre todo los elementos de orientación, como liderazgo comprometido con el ejemplo en el servicio público íntegro, profesional y de calidad, la profesionalización mediante cursos y prácticas que permitan ejercitar el análisis de casos y dilemas éticos tan frecuentes en el servicio público, y el diseño y aplicación de códigos de conducta que expliciten los comportamientos esperados y las desviaciones no deseadas por parte de los servidores públicos, induciendo en esta forma organizaciones públicas de calidad.

La profesionalización de la gestión en organizaciones públicas y privadas es un modelo por el cual las acciones éticas pueden llegar a incluirse en la actuación de la burocracia. Los procesos de formación para los servidores públicos ofrecen elementos que informan y desarrollan conductas, habilidades y actitudes que resultan deseadas y necesarias en el ámbito de la gestión pública de cualquier país. La rendición de cuentas, la transparencia y la ética son pilares de la vocación de servicio de los servidores públicos.

La responsabilidad ética en los gestores públicos, generada a través de la toma de conciencia social y organizativa, es la base de un desarrollo social que dé paso a una democracia con más calidad. En suma, la propuesta de una ética en las organizaciones no tan sólo se limita a establecer códigos de ética, sino también a implementar esquemas de profesionalización que impacten la conducta de los individuos dentro y fuera de las organizaciones. El bien común obliga a reflexionar sobre cuándo los intereses personales representan los intereses de la colectividad, e identificar cuándo los intereses de la colectividad favorecen los individuales. El reto está en apreciar la diferencia que hace un servicio público honesto, profesional y transparente.



Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.** (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.
- Europeas, C. E.** (2001). *La gobernanza europea*. Bruselas: Comisiones Europeas.
- Ferrer, J. S.** (2007) *Eticidad en organizaciones humanas: reto en la construcción de un balance social de futuro*. Universidad de Zulia. Vol. 7, núm. 003, septiembre-diciembre 2007. pp. 310-325. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=90470309>
- Gómez Díaz de León, C.** (1998). *Administración Pública Contemporánea*. México: Mac Graw-Hill.
- Gomez Díaz de León, C. C.** (2009). *La profesionalización del Servicio Público por Competencias: experiencias comparadas*. UANL, 2009. Monterrey: UANL.

- González De Aragón, A.** (2009) Conferencia Magistral "Áreas sensibles de la gestión pública". Instituto Nacional de Administración Pública y Auditoría Superior de la Federación. 26 de febrero de 2009.
- Guillén, P. M.** (2006) *Ética en las organizaciones. Construyendo confianza*. Pearson. España.
- Kliksberg, B.** (2004). *Más Ética más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Longo, F.** *Servicio civil y ética pública*. Panel Ética pública y desarrollo institucional, Madrid, España. Noviembre, 2004. <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/logos.pdf>
- M.R., L. H.** (2010). *An ethic model to develop an ethical organization*. SA Journal of Human Resource Management Nov.
- North C. D.** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- OCDE.** (1997). *La Ética en el Servicio Público*. Madrid: OCDE-PUMA.
- Uvalle Berrones, R.** (1984). *El Gobierno en Acción*. México: FCE.
- Uvalle Berrones, R.** (2003). *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.
- Uvalle Berrones, R.** (2011). *Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar. Convergencias*, pp. 37-68.
- Uvalle Berrones, R.** (2007). *Perspectiva de la Administración Pública*. Toluca: IAPEM.
- Verbos, A. &** (2007). *The positive ethical organization: enacting a living Code of ethics and ethical organization identity*. *Journal of Business Ethics*. No 76, pp. 17-33.

