

*Capítulo 11*

**TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA:  
EL MUNDO IBEROAMERICANO 422**

ALGUNOS PAÍSES HERMANOS	422
MÉXICO	436

## **Capítulo 11**

### **TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA: EL MUNDO IBEROAMERICANO**

Antaño se pensaba que la ciencia de la administración pública iberoamericana había nacido en el siglo XX, por influencia angloamericana. Esto fue señalado por Beatriz Wahrlich, quien declaró lo siguiente: "creo ineludible comenzar este artículo con la siguiente afirmación: las ciencias administrativas en América Latina, son un producto esencialmente exógeno, que a través del tiempo, han sufrido influencias endógenas, más acentuadas en unos países que en otros".<sup>1</sup> Vista así, la ciencia de la administración pública sería un producto actual de las influencias estadounidenses de nuestro tiempo, por lo que en nuestra Iberoamérica su cultivo no tendría historia. La ciencia de la administración pública sería prestada y el "préstamo" habría ocurrido apenas ayer. Pero esto, como ya lo sabemos, no es así.

#### **ALGUNOS PAÍSES HERMANOS**

Hasta hace una década, en los países iberoamericanos dominaba el desarrollo de las tecnologías para el trabajo administrativo, o para la reforma de la administración pública. Los profesores de la materia, y los investigadores universitarios y gubernamentales, habían ceñido fundamentalmente su actividad a realizar esos propósitos. Asimismo, buena parte de la literatura de la disciplina se destinaba a la enseñanza y al entrenamiento, tanto en las universidades como en los centros de formación gubernamentales. Poco espacio se dejó al cultivo de la teoría de la administración pública, tan importante para el estudio y la explicación de los complejos problemas que viven

---

<sup>1</sup>. Wahrlich, Beatriz. "Evolución de las Ciencias Administrativas en América Latina". Bruselas, **International Review of Administrative Sciences**. Vol. XLIV, nums. 1-2. 1978. p. 70.

los estados hispanoamericanos, pero esta situación ha cambiado en nuestros días, si bien debemos destacar que los pocos trabajos teóricos hechos algunos años atrás fueron muy relevantes.

Esto lo corroboraremos enseguida, primero a través de una apreciación panorámica, después analizando más particularmente los trabajos de Pedro Muñoz Amato, Wilburg Jiménez Castro, Raymundo Amaro Guzmán y Bernardo Kliksberg.

La obra de Humberto Núñez Borja, **Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo del Perú** (1943), recuerda los fundamentos de la ciencia de la administración pública tal y como la hemos venido examinando. Entonces aún se subestimaba el estudio sobre la ciencia de la administración y el derecho administrativo en Perú, pese a su importancia, por referirse a la intervención del Estado en materias que antaño le estaban vedadas. La actividad administrativa debe ser considerada con relación al Estado, porque hay algunos estados, como en donde domina el socialismo, que han ampliado extraordinariamente sus tareas. El hecho de que en su libro trate por separado al derecho administrativo y a la ciencia de la administración pública, obedece a que son disciplinas distintas.<sup>2</sup> Aunque la obra no tiene grandes alcances teóricos ni académicos, es un buen ejemplo de que la ciencia de la administración, aunque tratada modestamente, nunca se extinguió en Hispanoamérica.

En las décadas de 1950 y 1960 se escribieron varios libros de texto, en su mayoría dominados por la impronta intelectual angloamericana, destacando la **Introducción a la Administración**

---

<sup>2</sup>. Núñez Borja, Humberto. **Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo del Perú**. Arequipa, Universidad Nacional. 1959 (1943). p. 14.

**Pública** del puertorriqueño Pedro Muñoz Amato,<sup>3</sup> el **Tratado de Administración General** del mexicano José Galván Escobedo,<sup>4</sup> y la **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa** del costarricense Wilburg Jiménez Castro.<sup>5</sup> Estas obras tuvieron la virtud de que, en su tiempo, fueron un buen camino para la superación del formalismo con que se enseñaba la administración pública en las universidades de la América española. Pero esta tradición no se ha interrumpido, pues más recientemente el profesor dominicano Raymundo Amaro Guzmán publicó su **Introducción a la Administración Pública**,<sup>6</sup> y el catedrático colombiano Hernando Loaíza Gallón una obra de igual título.<sup>7</sup>

Actualmente están cambiando los vientos en el pensamiento administrativo hispanoamericano y el Estado se ha ido convirtiendo en el objeto de sus reflexiones. Un ejemplo representativo es la obra **Estado y Administración Pública** de Allan R. Brewer-Carias, una interesante exploración sobre el Estado y sus relaciones con la política y la administración pública, con énfasis en el caso venezolano.<sup>8</sup> Otro ejemplar destacable es el libro **Administración Pública, Planificación y**

---

<sup>3</sup>. Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública**. México, Fondo de Cultura Económica . 1954. Dos tomos.

<sup>4</sup>. Galván Escobedo, José. **Tratado de Administración General**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (1962).

<sup>5</sup>. Jiménez Castro, Wilburg. **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa**. México, Fondo de Cultura Económica. 1963.

<sup>6</sup>. Amaro Guzmán, Raymundo. **Introducción a la Administración Pública**. México, McGraw-Hill. 1985.

<sup>7</sup>. Loaíza Gallón, Hernando. **Introducción a la Administración Pública**. Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública. 1991.

<sup>8</sup>. Brewer-Carias, Allan. **Estado y Administración Pública**. Caracas, Editorial Ateneo y Editorial Jurídica Venezolana. 1979.

**Desarrollo** de Nora Castañeda y Nuria Cunill, en donde se destaca una apreciación de la administración pública en el Estado capitalista.<sup>9</sup>

En Puerto Rico repunta el trabajo de Beauregard González Ortiz, especialmente cuestionando al pensamiento administrativo estadounidense,<sup>10</sup> así como dos obras de Leonardo Santana Rabell relativas a la reforma de la administración pública.<sup>11</sup>

En el trabajo **Las Ciencias Administrativas en América Latina** (1972) de León Cortiñas-Peláez, encontramos todos los rasgos propios de la ciencia de la administración pública considerada sobre la base de su sentido original. No es extraño percibir que entre las fuentes que lo apoyan, el ensayo cita autores entre los que destacan Bonnin y von Stein. Asimismo recurre al conocimiento de pensadores franceses y alemanes, así como italianos y españoles. "El estudio de la administración pública está adquiriendo un impulso notable en los últimos lustros, pudiéndose decir que la clásica tradición germánica de las ciencias camerales (siglos XVII y XVIII), olvidado durante casi dos siglos en el mundo jurídico-administrativo de Europa continental, está siendo vigorosamente descubierta y actualizada, como consecuencia defensiva y comparativa de la llegada masiva a Europa occidental, de las técnicas (matemáticas, psicológicas, económicas) angloamericanas, que han

---

<sup>9</sup>. Castañeda, Nora y Nuria Cunill. **Administración Pública, Planificación y Desarrollo**. Bogotá y Caracas, Sociedad de Ediciones Nacional. 1979.

<sup>10</sup>. González Ortiz, Beauregard. **La Administración Pública Norteamericana Origen, Crítica y Crisis**. San Juan, Puerto Rico, Ediciones de Política y Administración, 1984.

<sup>11</sup>. Leonardo Santana Rabell. **Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico**. San Juan, Editorial La Torre del Viejo. 1994. Y **Gobierno Facilitador**. San Juan, Universidad de Puerto Rico. 1997.

revolucionado la organización y los métodos administrativos (tanto públicos como privados) en los Estados Unidos, desde comienzos del siglo XX y, muy particularmente, desde la Segunda Guerra Mundial".<sup>12</sup>

Esas técnicas, que ven elementos comunes en la administración pública y privada, desconocen la especificidad del fenómeno humano que es la administración pública;<sup>13</sup> ha ocurrido entonces una colisión en suelo europeo entre ambas tradiciones, una joven y otra antigua basada en siglos de desarrollo científico. Naturalmente esta polémica impactó a la ciencia de la administración pública, de modo que en Iberoamérica se presentan dos tesis contrapuestas: el universalismo y particularismo: la primera presenta como modelo a la administración pública desarrollada del mundo anglo europeo, mientras que la segunda intenta evitar una actitud de "imitación simiesca" y hasta "servil", por lo que instaura lo que corresponde a la historia y a la idiosincrasia latinoamericana. Cortiñas-Peláez rechaza ambas tesis proponiendo una tercera, a la que él llama "latinoamericanismo", propia para un crisol de razas que se integra en la universalidad latina.

Hoy en día el pensamiento administrativo iberoamericano se ha consolidado. Con base en la obra de maestros de la administración como Lucio Mendieta y Núñez, Pedro Muñoz Amato, Wilburg Jiménez Castro,<sup>14</sup> José Galván Escobedo, Rafael Bielsa, Raymundo Amaro Guzmán y Bernardo Kliksberg, una nueva ola de

---

<sup>12</sup>. Cortiñas-Peláez, León. **Las Ciencias Administrativas en América Latina**. Caracas, Universidad Central de Venezuela. 1972. p. 6.

<sup>13</sup>. **Ibid.**

<sup>14</sup>. Jiménez Castro, Wilburg. **Administración Pública para el Desarrollo Integral**. México, Fondo de Cultura Económica. 1975 (1971).

académicos está laborando activamente para avanzar sobre el conocimiento de nuestras realidades administrativas.

La agenda contemporánea de la administración pública en Iberoamérica ha estado dominada por el examen de la reforma del Estado, la gerencia pública y el público. El tema de la reforma del Estado ha sido abordada con profundidad por los argentinos Bernardo Kliksberg -de quien trataremos páginas adelante- y Oscar Ozlak. Este último es autor de uno de los trabajos más significativos para entender ese fenómeno, así como la privatización en la administración pública.<sup>15</sup> La gerencia pública también ha sido abordada en forma pionera por Bernardo Kliksberg, así como por Paulo Roberto Motta.<sup>16</sup> El público, finalmente, fue redescubierto como un tema principal en administración pública cuyo mérito toca a la académica chilena Nuria Cunill,<sup>17</sup> a quien asimismo debemos acreditar las preocupaciones originales sobre la participación ciudadana.<sup>18</sup>

La historia del pensamiento administrativo iberoamericano, hasta donde se sabe, está por escribirse. Esta labor trascendental contribuiría a dar el crédito que merecen nuestros maestros y nuestros colegas, situándose con plena justicia a quienes han contribuido a nutrir el estudio de la administración pública mundialmente considerada. Muchos son aquellos que tienen

---

<sup>15</sup>. Ozlak, Oscar. "La Reforma del Estado: un Día Después". Bodemer, Klaus (Comp.). **Reforma del Estado: Más Allá de la Privatización**. Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung (FESER). 1993. pp. 83-107.

<sup>16</sup>. Motta, Paulo Roberto. **A Ciência ea Arte de Ser Dirigente**. Río de Janeiro, Editorial Record. 1991.

<sup>17</sup>. Cunill, Nuria. **Repensando lo Público a Través de la Sociedad**. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 1997.

<sup>18</sup>. Cunnill, Nuria. **Participación Ciudadana**. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.. 1991.

los méritos referidos; aquí rendimos tributo a cuatro de ellos: Pedro Muñoz Amato, Wilburg Jiménez Castro, Raymundo Amaro Guzmán y Bernardo Kliksberg.

Pedro Muñoz Amato afirmaba que cada sociedad políticamente organizada tiene su configuración de ideas, de actitudes, de normas, de procesos y de instituciones, a través de los cuales se inquiere y se responde a sí misma acerca de quiénes dirigen a los ciudadanos y cuáles son los procesos sociales del ejercicio del poder público. Estos son los problemas relativos a la naturaleza, la justificación, los fines, la administración y los límites del gobierno en la sociedad moderna. Por consiguiente, "en su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política".<sup>19</sup> Sin embargo, en una forma más estricta, la administración pública se refiere al poder ejecutivo, de modo que el estudio de la fase administrativa del gobierno supone los aspectos más específicos del gobierno y, en lugar de comprender los temas generales del Estado, entraña los problemas de planificación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otras materias similares.

Los estudiosos de la administración pública desean perfeccionar esas actividades gubernamentales y ponerlas al servicio de los ideales colectivos. Esto era observable a través de los programas académicos, la literatura científica, las asociaciones de profesionales, las organizaciones cívicas y la cooperación internacional.

El profesor puertorriqueño razonaba que lo interesante para la administración pública es identificar a los fenómenos concretos inherentes a ella misma, así como las características

---

<sup>19</sup>. Muñoz Amato, obra citada, p. 15.

principales de las interpretaciones teóricas, para juzgar su grado de unidad y de independencia en el seno de las relaciones sociales.<sup>20</sup> Una acuciosa revisión del ideario administrativo angloamericano en la década de 1950, le hizo razonar que la característica más evidente de esas interpretaciones consistió en que se referían al poder ejecutivo del gobierno, omitiéndose al legislativa y el judicial, lo que Muñoz Amato juzgó como alarmante para entender al régimen como conjunto. Igualmente, entre los estadounidenses se seleccionaron muchos casos donde las actividades de la administración pública tenían mucho en común con la empresa privada, absteniéndose de casi todo aquello lo que establecía las diferencias entre ambas. En suma: las similitudes se incluyeron como hechos que se juzgaron como administrativos, en tanto que las peculiaridades del gobierno se excluyeron como hechos políticos. Aquí es perceptible que las analogías de la administración pública con las ciencias naturales y la administración privada influenciaron predominantemente a la orientación de la disciplina, lo que explica el empeño por excluir todo lo que se juzga como político, y que se acentuara como su valor supremo el alcanzar los objetivos con el menor gasto posible de recursos. Aquí tiene también su origen que se propongan dogmáticamente ciertas fórmulas de organización y procedimientos con pretensión de validez universal, ignorándose los elementos culturales propios de cada país.<sup>21</sup>

Pero la realidad es otra, de modo que a mediados de la década referida se fue imponiendo la idea de que los asuntos identificados como propios de la administración pública, tales como la planificación, la administración fiscal, la organización y métodos, la administración de personal y las relaciones humanas, son aspectos del gobierno y se deben analizar desde el punto de vista de los procesos políticos. Paralelamente emergió

---

<sup>20</sup>. **Ibid**, p. 22.

<sup>21</sup>. **Ibid**, p. 23.

el interés por el contenido psicológico, antropológico y sociológico de los fenómenos referidos, orientando al gobierno hacia la perspectiva los valores, y las finalidades de la vida humana en sociedad.

Por consiguiente, el Muñoz Amato refrenda que la administración pública en un sentido amplio, es el sistema de gobierno como totalidad, de modo que constituye el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, y cómo se atienden los intereses públicos.<sup>22</sup> Pero de manera más estricta, la define como propia de ciertos procesos del gobierno que entrañan a los elementos esenciales de la aplicación administrativa de las normas políticas y que son importantes para el funcionamiento del sistema político. Estos elementos distintivos del ser de la administración pública comprenden a la planificación, la gestión de personal, la organización y métodos, las relaciones del poder ejecutivo y el público, así como con los poderes legislativa y judicial

Con base en este ideario, Muñoz Amato afirmó que "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".<sup>23</sup>

Alrededor de diez años después de la publicación del texto de Pedro Muñoz Amato, apareció una obra que se convirtió también en un clásico de la administración pública iberoamericana. En efecto, en 1963, Wilburg Jiménez Castro dedicó su empeño a definir a la administración pública, si bien de una manera

---

<sup>22</sup>. **Ibid**, p. 24.

<sup>23</sup>. **Ibid**, p. 26.

diversa al autor precedente, pues desde su óptica no existe sino una administración general divisible en varias ramas.

En su opinión, ofrecer una definición precisa que cubra todos los aspectos de una materia que es de suyo amplia y compleja como la administración no es asunto sencillo, porque se pudiera correr el riesgo de incluir a elementos irrelevantes y excluir factores de importancia. Pero, a pesar de tales limitaciones, problemas y posibles secuelas equívocas, el autor costarricense externa un concepto de administración que ambiciona incluir a los aspectos sobresalientes señalados por los autores más connotados, además de ideas propias: "administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr".<sup>24</sup>

La administración adquiere de tal modo su significado, cualidad y alcance, en la medida en que constituye un proceso necesario para todos los esfuerzos colectivos del ser humano, ya sean de tipo público o privado, ya lo sean civiles o militares. La administración, por consiguiente, es uno de los medios más importantes al disposición del hombre para satisfacer sus necesidades intelectuales y materiales, según la energía, la índole de la época y las necesidades de la sociedad del caso.

Pasaron más de dos décadas antes que se publicara un nuevo texto, por mano del dominicano Raymundo Amaro Guzmán. En 1985 dio a luz su obra introductoria sobre la administración pública, que inicia con el examen del Estado como la institución de instituciones, como el órgano político y jurídico llamado a regir

---

<sup>24</sup>. Jiménez Castro, **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa**, p. 21.

los destinos de la humanidad y de su progreso.<sup>25</sup> Dentro de un mundo convulsionado como el que ya asomaba a mediados de la década de 1980, por motivo de los problemas económicos y sociales engendrados por la crisis patente en la producción, el desempleo colosal y una inflación galopante, el Estado moderno tenía la responsabilidad de orientar los procesos socioeconómicos bajo su modalidad de Estado social de derecho, pero también bajo la forma económica de dejar hacer (*laissez faire*). El Estado, por consiguiente, asumió la responsabilidad de proveer los servicios públicos de la comunidad relativos a la salud, la educación, la agricultura, el transporte, la justicia, el bienestar social, la defensa nacional, los hidrocarburos y la minería.

Con base en la idea del Estado así formulada, para Amaro Guzmán la administración pública tiene igualmente una connotación jurídico-política por cuanto que es la institución que realiza los fines del Estado mismo, pues el acto administrativo es una expresión de su voluntad a través de esa administración. Por consiguiente, "desde el punto de vista académico, los principios de organización y de gerencia científica, con todas sus implicaciones jerárquicas, de división de trabajo y de recursos, constituyen sus principales elementos".<sup>26</sup> El catedrático dominicano, consciente de su visión gerencial, aclara que aún bajo este enfoque el aspecto humano de la administración pública representa su factor más importante por cuanto a su significación social, toda vez que condiciona su eficiencia y su desenvolvimiento. La administración pública es una ciencia porque está basada en principios que le son propios, al mismo tiempo que se trata de una disciplina que forma parte al campo social y tiene vínculos estrechos con las ciencias jurídicas.

---

<sup>25</sup>. Amaro Guzmán, obra citada, pp. 3-4.

<sup>26</sup>. **Ibid**, p. 10.

Pero también es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes, y es asimismo un arte porque el éxito de la gestión en el Estado está condicionada por la aptitud y la destreza del servidor público, esencialmente en lo que se refiere al ejercicio del poder discrecional cuanto toma decisiones.<sup>27</sup> En efecto, aquí entran en juego aspectos relevantes tales como liderazgo, la autoridad, el don de mando y la motivación, cuyo papel para la buena marcha de la administración pública es un imperativo.

Cerramos este apartado tratando la aportación cimera de uno de los pensadores administrativos más relevantes hoy en día. Me refiero al argentino Bernardo Kliksberg, cuyos trabajos han marcado pauta en el estudio de la administración pública iberoamericano por más dos décadas.

Bernardo Kliksberg es autor de una obra que ha sido notoriamente trascendental. Pocos administrativistas pueden acreditar en su haber un texto que desde 15 años atrás ya tenía diez ediciones. Nos referimos a su libro titulado **El Pensamiento Organizativo**.<sup>28</sup> Muy importante es también su trabajo **Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina**, que estableció una metodología ejemplar para el análisis curricular de nuestra disciplina.<sup>29</sup> No menos trascendentales sus aportes al campo investigativo en administración pública, a través de la antología titulada **Para Investigar en Administración Pública**.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup>. **Ibid**, p. 12.

<sup>28</sup>. Kliksberg, Bernardo. **El Pensamiento Organizativo**. Buenos Aires, Edit. Paidós. 1985.

<sup>29</sup>. Kliksberg, Bernardo. **Universidad, Formación de Administradores y Sector Público en América Latina**. México, Fondo de Cultura Económica. 1983.

<sup>30</sup>. Kliksberg, Bernardo y José Sulbrandt (comps.). **Para Investigar en Administración Pública**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.

Cuánta relevancia ha tenido su vertical postura ante los agoreros de la reducción del "tamaño" del Estado, cuando en su texto **¿Cómo Transformar al Estado?** develó la dogmática mitología que entrañó la reforma del Estado concebida como privatización.<sup>31</sup> En fin, como no recordar trabajo magistral que se llama **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**, que ha sido sustento de cultura administrativa desde 1989, para quienes hemos están atentos a las innovaciones teóricas en administración pública.<sup>32</sup> En efecto, fue Kliksberg quien introdujo originalmente en Iberoamérica la noción de gerencia pública para referir el **public management** anglosajón, labor que redituó en un uso muy extenso del término por buena parte de los pensadores administrativos iberoamericanos.

En cada trabajo Kliksberg ha abierto brecha, ha caminado en la punta de la auscultación investigativa o ha traspasado el umbral del primer conocimiento en una diversidad de materias.

Esto es perceptible en un tema que, hasta hace poco, se hubiera juzgado como algo marginal a la ciencia de la administración pública o como una materia vista con soslayo, pero que Bernardo Kliksberg develó como uno de sus temas centrales por cuanto ciencia social que es: se trata de la pobreza. Por consiguiente, ahora destaca un trabajo bajo su dirección dedicado al estudio de la pobreza en América Latina y a las responsabilidades de la administración pública para combatirla, cuyo título es **Pobreza: un Tema Impostergables: Nuevas Respuestas**

---

<sup>31</sup>. Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo Transformar el Estado?: Más allá de Mitos y Dogmas**. México, Fondo de Cultura Económica. 1989.

<sup>32</sup>. Kliksberg, Bernardo. **Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre**. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1989.

**a Nivel Mundial.**<sup>33</sup> Su colaboración al mismo, con el sugestivo título "¿Cómo Enfrentar los Déficit de América Latina! Acerca de Mitos, Ideas Renovadoras, y El Papel de la Cultura", escudriña profundamente las causas y las consecuencias de la proliferación de la pobreza en Iberoamérica.

Desde nuestra perspectiva, juzgamos que este trabajo trae consigo una nueva teoría de la sociedad iberoamericana y del papel de la administración pública ante a la misma, de modo que también constituye una alerta para quienes laboran en sus oficinas. La imagen real que refleja ese trabajo no puede ser más cruda e indignante, pues no sólo refracta mucho de lo que se ha perdido, sino también mucho de lo que difícilmente se podrá recuperar, toda vez que resultan notorias las limitaciones de la administración pública en nuestros países por cuanto a su capacidad por combatir a la pobreza.

Hoy en día América Latina es un continente que siendo antaño de pobres, ahora constituye una zona de desastre por su pauperización. Habiéndose pasado de una población pobre, hacia una población pauperizada, y estando este proceso en ascenso, Bernardo Kliksberg advierte que ante el aumento de la magnitud y de la profundidad de la pauperización, se requiere un replanteo de fondo de los abordajes teóricos sobre su evolución social. Invita, pues, a la realización de una nueva teoría social de los países iberoamericanos, aportando aquí sus líneas iniciales, donde la administración no sólo también es repensada de cara a ese gran problema, sino haciendo de la pobreza un tema de redoblado estudio y un empeño mayúsculo de su actividad.

Iberoamérica es una región donde hoy en día los académicos están produciendo investigaciones muy valiosas. En Colombia,

---

<sup>33</sup>. Kliksberg, Bernardo (comp.). **Pobreza: un Tema Impostergables: Nuevas Respuestas a Nivel Mundial**. México, Fondo de Cultura Económica. 1997.

Hernando Roa Suárez está trabajando sobre el liderazgo, en tanto que Efrén Barrera auscultaba el tema de las élites y da los primeros pasos en los tópicos del mercadeo electoral; en tanto que en Chile, José Sulbrandt e Ignacio Pérez Salgado hacen reverdecer el estudio de la administración pública. Otros colegas de países hermanos realizan empeños similares, contribuyendo de tal modo a crear y fortificar un pensamiento político y administrativo propiamente iberoamericano.

## MÉXICO

El desarrollo de la ciencia de la administración pública en México desde la revolución hasta nuestros días, ha dejado frutos muy apreciables para el estudio de la administración pública. Durante la Revolución y los años que siguieron se puso acento en estudios prácticos de organización y reorganización, aunque también se desarrollaron trabajos con cierta dosis de doctrina donde se describió el funcionamiento de la administración pública mexicana. Posteriormente y hasta la fecha, la ciencia de la administración pública ha sido cultivada de un modo más intenso gracias a la creación de planteles de enseñanza de la misma, así como asociaciones civiles dedicadas a su promoción, toda vez que la reforma administrativa le brindó un fuerte apoyo y una base muy sólida para su legitimación disciplinaria.

Dado que la ciencia de la administración pública durante la época revolucionaria comparte el florecimiento de trabajos sobre organización y doctrina administrativa, aquí trataremos solamente los segundos. Hay dos trabajos que destacar, uno de José Mijares Palencia, autor del libro **El Gobierno Mexicano: su Organización y Funcionamiento**; el otro es un importante artículo titulado "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración", de Gustavo R. Velasco.

La primera obra fue publicada en 1936, se trata de un valioso texto sobre la administración pública cardenista. Su realización consumió dos años de intensa investigación y profundo estudio, buscando exponer la organización administrativa del gobierno mexicano de manera llana y didáctica. El libro es una sencilla aportación técnica y descriptiva acerca del gobierno mexicano, su organización y funcionamiento. Está orientado a complementar las nociones administrativas que se adquieren en las aulas escolares, o bien, en el trato cotidiano con las oficinas públicas y por la participación ciudadana en las actividades cívicas.<sup>34</sup>

El libro tiene una sustancia latinoamericana, que su autor juzgó que sería útil para que en Centro y Sudamérica se tuviera una visión exacta del funcionamiento del gobierno mexicano. Además se tuvo el acierto de realizar una versión en inglés, que probablemente contribuyó a difundir la obra en países anglosajones. Es pues un documento descriptivo sin pretensiones doctrinarias, pero que permite ciertas extrapolaciones que nos acercan al concepto de administración pública desarrollado por el autor. En primer lugar, consideremos que hasta el tiempo de Mijares Palencia, caracterizado por ser la época en la cual la Revolución llega a su clímax, no había un texto que reseñara la organización de la administración pública. Si bien está desprovista de carácter doctrinario, la obra es indispensable para quien desee conocer la estructura administrativa de aquellos días.

Gustavo R. Velasco es el único pensador de quien conocemos un trabajo que trata específicamente la ciencia de la administración pública en México, durante la primera mitad del siglo XX; es decir, cuestiona y desarrolla los problemas relativos a la administración pública como ciencia. En su trabajo

---

<sup>34</sup>. Mijares Palencia, José. **El Gobierno Mexicano: su Organización y Funcionamiento**. México, sin editorial. 1936. p. 14.

explicó que no era exagerado afirmar que aún no existía esta ciencia: "la ciencia de la administración no existe absolutamente, radicalmente: las aisladas y pobres creaciones que llevan a ese rubro no bastan para darle vida".<sup>35</sup> A Velasco se le debe observar en su tiempo, cuando parece que no se conocía o no se apreció la noción general de la ciencia de la administración pública, a pesar de que tenía una noticia muy completa de ella.

Sin embargo, explica que lo que llama ciencia de la administración pública no debe ser considerada como "un aspecto, una parte, de una ciencia general, la administración o manejo científico",<sup>36</sup> ya que la fuente de su idea es la teoría norteamericana. La ciencia de la administración es inherente a la administración pública; la privada es otra materia, no integran ambas una ciencia general.<sup>37</sup> Los autores que lo inspiraron - Leonard White, William Willoughby y John Pffifner- son mucho más útiles para apreciar la realidad estadounidense que la mexicana, la cual tiene su propia tradición en el estudio de la administración pública.

Pero Velasco, que es un crítico sólido, ha preparado anticipadamente la respuesta a posibles objeciones. Manifiesta su inconformidad sobre una concepción más amplia de la ciencia administrativa pública como cúmulo de todas las disciplinas y artes relativas a la propia administración, aludiendo a un principio de especialización disciplinaria, y considerando que en esta agregación no varían los objetos de estudio de índole diversa. Se preocupa de la salud, la agricultura y la

---

<sup>35</sup>. Velasco, Gustavo R. "Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración". **Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su 25 Aniversario**. Vol. III. México, Edit. Polis. 1938. p. 24.

<sup>36</sup>. **Ibid.**

<sup>37</sup>. **Ibid.**

construcción de caminos, pero no como materia técnica de estudio, sino de sus efectos administrativos. Tampoco juzga viable el concepto restringido que la limita a la ciencia militar, la ciencia de la policía y la ciencia de la hacienda pública, porque no ve en ello ninguna utilidad práctica.

Se inclina más bien por la concepción de "la ciencia de la administración como investigación de las cuestiones que plantea la actividad oficial en cada uno de los campos en que se manifiesta".<sup>38</sup> La administración es consciente e intencional, tiene un motivo y un sentido, se encamina a un fin. La "acción oficial" se distingue por la situación o necesidad que suscita la acción; la acción misma, y el resultado obtenido. Es decir: qué, por qué y para qué se hace. La situación social, económica o política obliga a recurrir para su análisis a ciencias teóricas tales como sociología, economía y ciencia política. La acción exige ciencias prácticas como ingeniería, higiene, pedagogía. El resultado corresponde a las ciencias descriptivas o del conocimiento. Rechaza la proposición de situar en la organización administrativa el objeto de estudio de la ciencia de la administración pública, señalando que esto es motivo de la **business administration** o el **scientific management** de los norteamericanos. No hay lugar para que a la administración pública se le conceda el rango de ciencia. La única vía posible para el estudio de la administración pública es el derecho administrativo por lo que uno y otro son inseparables.

En los años posteriores a la época de la Revolución proliferan los libros de administración pública, destacando entre ellos la obra titulada **La Administración Pública en México** de Lucio Mendieta y Núñez, que fue publicado en 1942. Ella es una de las obras más importantes de México, pues los graves problemas administrativos de su tiempo quedan contemplados en su contenido.

---

<sup>38</sup>. **Ibid**, p. 26.

Mendieta y Núñez explicó que se había establecido el segundo curso de derecho administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, y no se contaba con un texto adecuado. Una causa de la apertura de la nueva materia obedeció a la intención de comprender las funciones cada vez más amplias del Estado en la sociedad, porque "el Estado aspira a absorberlo todo, a intervenir en todas las actividades sociales del hombre y por ello el número de leyes y de reglamentos administrativos aumenta en forma asombrosa".<sup>39</sup>

El autor, un erudito en ciencias sociales, estuvo lejos de permanecer en el derecho administrativo. Su mérito estriba en trascenderlo y cultivar el estudio de la administración pública como una disciplina autónoma, pues las leyes administrativas son la expresión jurídica de las acciones de la administración pública, por lo que obedecen a las condiciones sociales en las que surgen. Se debe estudiar tanto la organización de la administración pública como las relaciones entre ella y los funcionarios públicos, y las responsabilidades de éstos con referencia a sus actividades.

De hecho configura una sociología de la administración pública, pues "toda sociedad humana, en cuanto adquiere cierta importancia y complejidad, se organiza para responder a exigencias internas de la vida colectiva y a exigencias que pudiéramos llamar externas frente a otros grupos sociales. El Estado, por primitivo que sea, se estructura administrativamente de acuerdo con un plan que derive de la sociedad misma; o en otras palabras, que le imponen los hechos sociales".<sup>40</sup> El Estado desempeña tres funciones: servicios sociales, administración de los recursos necesarios para los individuos y aplicación de estos

---

<sup>39</sup>. Mendieta y Núñez, Lucio. **La Administración Pública en México**. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1942. p. 5.

<sup>40</sup>. **Ibid**, p. 10.

recursos para el sostenimiento de los servicios. Más en lo particular, los servicios del Estado se clasifican en defensa, garantía o autenticación, promoción de la prosperidad pública material y promoción de la prosperidad pública moral e intelectual. Estas tareas responden al crecimiento incesante de la vida social y a las respuestas que el Estado da a este crecimiento, por lo cual una consecuencia es la burocratización de la administración pública.

En el análisis sociológico de Mendieta y Núñez que mucho nos recuerda los planteamientos de Bonnin, debemos reconocer como aportación propia del autor el carácter histórico de la administración pública y desde el cual se puede apreciar con mayor rigor su naturaleza. La organización de la administración pública está ligada estrechamente a la historia política de todo el país, de modo que estudiando sus diversas fases se tiene una visión exacta de la forma y las vicisitudes de su integración, así como el grado de civilización que ha alcanzado, sus tendencias, sus posibilidades. En suma: se comprenden con exactitud a sus instituciones.<sup>41</sup>

Mendieta y Núñez realiza una descripción detallada de la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, porque en el fondo la organización de la administración pública seguirá siendo la misma, y porque viene formándose desde hace muchos años, ampliándose y perfeccionándose lentamente sobre una estructura central inalterable.<sup>42</sup>

Como Velasco, también ese catedrático universitario fue receptivo a esa fuerza manejarial que fue el taylorismo. La administración pública mexicana requería una reforma administrativa, era indispensable una revisión a fondo de su

---

<sup>41</sup>. **Ibid**, p. 20.

<sup>42</sup>. **Ibid**, p. 79.

organización para introducirle cambios esenciales mediante una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.<sup>43</sup> Había un lento desarrollo caracterizado por la inercia, era un organismo lleno de achaques y defectos que exigía una revisión total. Es más, "en ninguna parte, como en el gobierno federal, se necesita la aplicación urgente y rigurosa del taylorismo, para lograr en cada Secretaría y Departamento de Estado la más alta perfección local de funcionamiento en beneficio de la administración y del público".<sup>44</sup>

Sin tener el alto rango intelectual de la obra de Mendieta y Núñez, el texto de Roberto Chellet Osante -escrito en 1955- no deja de ser de interés. Aunque de propósitos modestos viene a ser un paso adelante en el estudio de la administración gubernamental. Se titula **Organización Administrativa y Política de la República**. El autor refiere que desde 1940 fue fundada la Academia de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, donde se preparaba tanto a los funcionarios de la misma, como a las personas interesadas en ingresar a ella, donde se impartía un curso permanente con los títulos de Derecho Administrativo, Administración Pública u Organización Administrativa, pero cuyo contenido había sido invariablemente la actividad administrativa del Estado. Chellet Osante, profesor del curso, preparó el libro para mejorar su enseñanza y la propia Academia de Capacitación lo publicó, de aquí su redacción sencilla, desprovisto de tecnicismos y "ajeno a toda discusión doctrinaria", trata de presentar una panorámica general de la esfera de la acción administrativa.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>. **Ibid**, p. 122.

<sup>44</sup>. **Ibid**, p. 124.

<sup>45</sup>. Chellet Osante, Roberto. **Organización Administrativa y Política de la República**. México, Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1955.

Aunque sea una obra al margen de los debates de la doctrina, Chellet Osante incluye varios apartados en los cuales tiende a explicar problemas que juzga relevantes para su disertación. Ocurre esto con las atribuciones del Estado, en las cuales entra a la descripción de una tipología que comprende el estatismo, donde trata las características del Estado totalitario, el individualismo y el intervencionismo moderado del mismo; tipología que sirve para dar pie a una definición del Estado mexicano con base en su conceptualización como Estado de servicio, que sintetiza en los problemas relativos a la protección de los derechos individuales y la ayuda de intereses.

Desde 1942, fecha en que Mendieta y Núñez publicó su texto, no se había publicado ningún trabajo con propósitos teóricos, hasta el año de 1962 en que aparece el **Tratado de Administración General** de José Galván Escobedo -editado en Costa Rica por el Instituto Centroamericano de Administración Pública-. La obra no fue elaborada específicamente para México, pero su autor es mexicano. Se trata de un texto bien documentado, completo y sustancioso, que en la época de su aparición respondió a lo que entonces exigía la academia para llenar las currícula de los programas de las asignaturas de administración pública, sobre todo en temas teóricos, con el gran mérito de representar una alternativa a los estudios de derecho administrativo otrora dominantes.

La obra de Galván Escobedo refleja fielmente el tiempo en el que fue escrita y en el cual predominaba la concepción de la administración como una disciplina única, indivisible, una ciencia que no distingue entre lo público y lo privado; en fin, es un tratado de administración general: "la administración, como proceso, es universal. Se le encuentra en todos los tiempos y en todos los lugares. No existe, ni existió, grupo humano alguno que no lleve implícito un concepto administrativo, sea en forma

expresa o tácita".<sup>46</sup> Una institución universal en el tiempo y el espacio, no puede tener sino un estatus científico. La administración concebida como un producto social, se encuentra sujeta al tiempo y las condiciones cambiantes: por lo tanto, los principios en que se basa son válidos solamente si se adaptan y surgen como resultado de las condiciones privativas en el tiempo y el lugar en que tratan de aplicarse.<sup>47</sup> Los cambios geográficos y tecnológicos imprimen modificaciones a la organización administrativa, porque la administración lleva los conceptos dinámicos, cambiantes y evolutivos de todo organismo social implícitos en ella misma.

Si bien la administración pública no es una ciencia completa, cuando menos cuenta ya con conocimientos sistematizados basados en principios relativamente generales que permiten su enseñanza y aplicación. Fiel a su estrategia generalista, Galván Escobedo señala que "se puede concluir, por consiguiente, que existe una teoría general o un arte que se puede denominar indistintamente administración o gerencia, que se preocupa por estudiar los procesos administrativos fundamentales que son esenciales en cualquier situación en que un grupo de individuos se organiza para lograr propósitos".<sup>48</sup> La administración puede concebirse como proceso o como función, pero en sentido concreto la administración es la ejecución de un programa el cual puede ser tan variable como la institución que lo tiene como bandera: una familia, una empresa o el gobierno. Es en el ámbito del esfuerzo colectivo donde la administración tiene su significación más precisa y fundamental.

---

<sup>46</sup>. Galván Escobedo, José. **Tratado de Administración General**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1980 (1962). p. 19.

<sup>47</sup>. **Ibid.**

<sup>48</sup>. **Ibid**, p. 28.

Empero, existe una distinción entre administración pública y administración privada: la primera es la ejecución y observancia de la política gubernamental, atañen a ella los poderes, organización y técnicas relacionados con la aplicación de aquella política; la administración pública es la ley en acción, es la parte ejecutiva del gobierno.<sup>49</sup> En contraste, tocan a la administración privada las actividades de los particulares en general, ya se trate de la industria que es su campo fundamental, ya lo sea de la iglesia, las universidades o instituciones de beneficencia. Hay un tercer tipo: la administración mixta o cuasi-pública, que está bajo la jurisdicción compartida del gobierno y los particulares, cuyas empresas forman el sector "paraestatal".

El mérito de Galván Escobedo estriba en haber escrito a principios de la década de 1960 una obra explicativa de los problemas teóricos de la administración pública, época en la cual predominaban el derecho administrativo y los estudios meramente técnicos.

El desarrollo de los estudios en administración pública en las décadas de 1970, 1980 y 1990 contrasta con las épocas anteriores. Por un lado, su expansión y diversificación son extraordinarias a través de la enseñanza, la investigación aplicada y la difusión del saber; por otro, la ancestral escasez de investigación básica va contrastando gradualmente con el repunte de nuevos trabajos que ahondan en el conocimiento de los problemas administrativos del país y auscultan el estado del arte de la disciplina.

La producción bibliográfica ha sido ampliada considerablemente, pues los autores mexicanos han producido un buen número de obras sobre la administración pública nacional o

---

<sup>49</sup>. **Ibid.**

sobre temas generales sobre la materia. Destaca Miguel Duhalt Krauss, quien en el año de 1970 publicó la obra **La Administración Pública y el Desarrollo en México**, donde trata del perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera de administración pública, administración pública, y desarrollo, planeación, reforma administrativa, así como otros tópicos interesantes.<sup>50</sup> Igualmente, dos años después sacó de imprenta el libro titulado **La Administración de Personal en el Sector Público**, una obra que aún estando agotada, sigue siendo consultada con frecuencia.<sup>51</sup> El Instituto Nacional de Administración Pública publicó en 1977 otro trabajo de Duhalt Krauss ligado con la materia de administración de personal: **La Administración de Personal en el Sector Público**, un trabajo imprescindible para penetrar en la maraña burocrática mexicana.<sup>52</sup> Sobre este mismo tema fue publicado en 1980 un interesante texto titulado **La Burocracia en México**, en cuatro volúmenes. El primero toca la época prehispánica, luego sigue la virreinal, terminando con dos volúmenes sobre la independiente. Su autor, Diego López Rosado, ha llenado con esta obra una laguna de conocimiento de la historia de la burocracia mexicana.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup>. Duhalt Krauss, Miguel. **La Administración Pública y el Desarrollo en México**. México, Asociación Nacional de Administradores Públicos. 1970.

<sup>51</sup>. Duhalt Krauss, Miguel. **La Administración de Personal en el Sector Público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1972.

<sup>52</sup>. Duhalt Krauss, Miguel. **Una Selva Semántica y Jurídica: la Clasificación de los Empleados al Servicio del Estado**. México. Instituto Nacional de Administración Pública. 1977.

<sup>53</sup>. López Rosado, Diego. **La Burocracia en México**. México, Secretaría de Comercio, 1980. Cuatro volúmenes.

Sobre ciencia de la administración pública destacan dos trabajos, ambos de Álvaro Rodríguez Reyes; el primero tiene el título de **Administración del Sector Público**, que consiste en un texto general sobre la materia que comprende los fundamentos de la administración gubernamental -donde diserta sobre problemas teóricos-, la dialéctica organizativa, los principios administrativos, la administración de personal, la administración presupuestaria, la administración de compras y almacenes, la administración de las empresas del Estado y la reorganización del sector público<sup>54</sup>. Más actual es su libro **Organización: un Enfoque Dialéctico**, editado en 1978, cuyo centro de disertación es la relación entre la administración y la cibernética, y es de elogiarse su capítulo sobre la organización de los aztecas que es tratado con gran novedad y acierto.<sup>55</sup>

Como una experiencia docente, José Castelazo publicó en 1977 sus **Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública**, que consiste el material didáctico del programa de estudios de la asignatura Teoría de la Administración Pública.<sup>56</sup>

El libro **La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** de José Francisco Ruiz Massieu y A. Lozano. trata de la reforma administrativa a mediados de la década de 1970.<sup>57</sup> Más abundante y prolija, **Administración Pública Federal** de Jacinto Faya Viesca, sistematiza detalladamente las novedades de aquella

---

<sup>54</sup>. Rodríguez Reyes, Álvaro. **Administración del Sector Público**. México, Herrero Hermanos. 1970.

<sup>55</sup>. Rodríguez Reyes, Álvaro. **Organización: un Enfoque Dialéctico**. México, Editores Asociados. 1978.

<sup>56</sup>. Castelazo, José. **Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública**. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. 1979.

<sup>57</sup>. Ruiz Massieu, Francisco y W. Lozano H. **La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. México, Edit. Tecnós. 1977.

ley.<sup>58</sup> Dos obras recomendables para conocer la organización administrativa en aquellos días. Acerca de la reforma administrativa en esa época los aportes más significativos derivan de la obra de Alejandro Carrillo Castro, especialmente su libro **La Reforma Administrativa en México**, que tiene varias ediciones desde su aparición en 1973.<sup>59</sup> Por la experiencia profesional del autor, así como por sus concepciones académicas, esta libro es también muy útil para apreciar el desenvolvimiento de la reforma administrativa desde 1967. Muy valiosa es también el trabajo **Diez Años de Planificación y Administración Pública en México** de Ignacio Pichardo Pagaza, una antología de ensayos sobre el tema, en particular de la reforma administrativa estatal y municipal.<sup>60</sup> De manera especial llama la atención su último capítulo, en que el autor desarrolla uno de los pasajes mejor planteados de la literatura administrativa mexicana contemporánea.

Demos mencionar a algunos pensadores extranjeros que escribieron sobre interesantes trabajos sobre la administración pública mexicana, especialmente en la revista **Problemas Agrícolas e Industriales de México**. Se trata de Stephen Goodspeed, Wendell Karl Gordon Schaeffer y William Ebenstein.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup>. Faya Viesca, Jacinto. **Administración Pública Federal**. México, Edit. Porrúa. 1979.

<sup>59</sup>. Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma Administrativa en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1973.

<sup>60</sup>. Pichardo Pagaza, Ignacio. **Diez Años de Planificación y Administración Pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1972.

<sup>61</sup>. Goodspeed, Stephen. "El Papel del Jefe del Ejecutivo en México"; Gordon Schaeffer, Wendell Karl. "La Administración Pública Mexicana"; y Ebenstein, William. "Premisas Históricas y Tendencias del Gobierno Mexicano". México, **Problemas Agrícolas e Industriales de México**. Vol. VII, num. 1. 1955. pp. 15-208, 209-310 y 315-324.

Pichardo Pagaza, hoy en día Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, también es autor de la contribución más importante al estudio de la administración pública mexicana en la década de 1980, gracias a un abundante trabajo que trata de su situación entonces.<sup>62</sup> La obra retorna a la fructuosa tradición de textos para enseñanza, pues su autor explora extensamente los anchos ámbitos organizativos de la administración pública desde los marcos constitucionales y políticos, pasando luego al estudio del régimen federal y el papel de los partidos, para luego derivar al examen del poder ejecutivo. Después, a través de un esquema muy didáctico, ausculta los sectores de la vida nacional donde va encajando a las secretarías de Estado del caso, para luego dar pie a las funciones de la administración pública de carácter general, tales como la planeación, hacienda, presupuestación y programación, además del personal público, las compras y obras públicas, y la contraloría. Finalmente, para contrastar con textos similares, su libro contempla a la administración de las entidades federales y de las municipalidades, así como de gobierno del Distrito Federal y del sector "paraestatal".

Infortunadamente agotado, este libro merece una segunda edición y su actualización consonante, pues a la fecha no existe nada similar que cubra tan grande laguna en el conocimiento de la administración pública mexicana del presente.

María del Carmen Pardo coordinó en 1992 una antología destinada al estudio de la administración pública desde sus aspectos teóricos y prácticos.<sup>63</sup> Por su parte, Enrique Cabrero dio

---

<sup>62</sup>. Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la Administración Pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1984. Dos tomos.

<sup>63</sup>. Pardo, María del Carmen (coord.). **Teoría y Práctica de la Administración Pública**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1992.

los primeros pasos en México para introducir el temario y la voz gerencia pública, y es el autor a quien se deben las exploraciones originales en torno al desarrollo de empresarios y gerentes públicos para el sector "paraestatal".<sup>64</sup> Igualmente, Cabrero se ha empeñado por las traducciones semánticas y conceptuales estricta del **management** anglosajón, a la voz gerencia en nuestro idioma, dentro de sus estudios sobre el gerente público.<sup>65</sup> Laborando a favor de una exploración rigurosa de ese **management** anglosajón, David Arellano Gault es autor de una de los trabajos más lúcidos sobre ese fenómeno en los Estados Unidos, al que visualiza sin omitir sus virtudes, pero tampoco sus vicios, de modo que consiste en un documento de consulta obligada sobre el tema.<sup>66</sup>

Damos término a este capítulo con una de las aportaciones cimeras a la ciencia de la administración pública en nuestro país, debida a José Chanes Nieto, quien además tiene el enorme mérito de haber promovido y publicado materiales bibliográficos de inapreciable valor para el estudio de la administración pública en México.<sup>67</sup> Chanes Nieto viene beneficiando de antiguo a

---

<sup>64</sup>. Cabrero, Enrique. **Evolución y Cambio en la Administración Pública: del Administrador al Gerente Público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.

<sup>65</sup>. Cabrero, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. México, Instituto Nacional de Administración Pública. 1995. pp. 111-12, y 119.

<sup>66</sup>. Arellano Gault, David. "Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte". México, **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, núm. 1. 1995. pp. 119-147.

<sup>67</sup>. Secretaría de la Presidencia. **La Administración Pública en la Época de Juárez**. México, 1973. Tres tomos. Secretaría de la Presidencia. **La Administración Pública. México a Través de los Informes Presidenciales**. México, 1976. Cinco tomos. **Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal**. México, 1976-1980 (colección en la cual se volvieron a publicar obras de gran valor sobre la administración pública mexicana, tales como los trabajos

nuestra especialidad con su importante labor del investigador de la investigación.

También es autor de un libro relevante para entender a nuestra administración, cuyo sugestivo título nos recuerda sus estrechas relaciones con la política.<sup>68</sup> De este ejemplar, lleno de pasajes agudos y sugestivos, hemos seleccionado algunas ideas del capítulo más consultado que se refiere a la reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México, pero particularmente el apartado que su autor sugerentemente tituló: "el mundo esta loco".

En efecto, José Chanes Nieto cuenta que "El Mundo Está Loco, Loco, Loco", un filme de los años de 1960 cuyo título es aplicable al tema de la reforma del Estado, y en particular, al problema de la dimensión deseable de la administración pública. Nos cuenta que como una reacción a las inconformidades provocadas por la crisis de los años de 1990, se enarboló la reforma del Estado como una reducción del aparato de gobierno y como una panacea que además sería útil para resolver cualquier problema existente. Por lo tanto, empequeñecer a la administración pública y acrecentar a la administración privada, y transferir tareas a la ciudadanía, se convirtieron en la "solución mágica para todo".<sup>69</sup> Estas prédicas se profesaron en una época sumamente peculiar que, a decir suyo, representa propiamente "la nave de los locos", pues la Tierra estaba embarcada en los fundamentalismos religiosos, políticos y económicos, además de un clima de violencia en las naciones y entre las naciones, en la incomunicación en un tiempo de gran desenvolvimiento de los

---

de Goodspeed, Schaeffer, Ebenstein y Mijares Palencia, aquí citadas en sus versiones originales).

<sup>68</sup>. Chanes Nieto, José. **Administración y Política**. Guanajuato, Universidad de Guanajuato. 1997.

<sup>69</sup>. pp. 123-124

medios masivos de información, en la democracia sin el pueblo, en la desigualdad, en la injusticia y en la frivolidad.

"Como consecuencia del enloquecimiento mundial (...) mientras que la ciencia y la técnica cotidianamente sorprenden con sus descubrimientos y aplicaciones, el satanismo, la brujería, el esoterismo, la magia, los milagros son, además de reeditables negocios, la única esperanza para resolver los problemas individuales y sociales. Boris Yeltsin, el presidente ruso, consulta a los astrólogos. Los políticos franceses se guían por las estrellas (...). Mientras que se invoca la razón, la libertad y la justicia, la riqueza se concentra en pocos países y en todos en un pequeño número de personas; así la desigualdad, la ignorancia, la enfermedad, la pobreza, la incultura, el deterioro ambiental, la violencia, la conculcación de los derechos humanos, se perpetúan y acrecientan.<sup>70</sup>

Paradójicamente, José Chanes Nieto cree que dentro de la locura mundial, en la que somos partícipes, se ha planteado la reforma del Estado, así como un menor calibre para su administración. Pero el tema de la reforma es añejo, incluso todos somos hijos de ella, pues desde que tuvimos uso de razón, hasta hoy en día, sabemos de todo tipo de reformas y de contrarreformas, así como de deformaciones. Y acto seguido el autor enumera a reforma educativa, reforma agraria reforma fiscal, reforma universitaria, reforma municipal, reforma electoral, reforma política, reforma jurídica, reforma administrativa, reforma de las estructuras mentales, reforma o renovación moral de la sociedad y reforma económica, por sólo citar a algunas de ellas.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup>. Ibid, p. 125.

<sup>71</sup>. **Ibid**, pp. 144-145.

De anterior, Chanes Nieto se inquiera acerca de cuál es la dimensión de un gobierno y cuál es el tamaño de su administración, y se responde que en México, como en cualquier país, normalmente la dimensión es la que se puede y pocas veces la que se debe, si es que se sabe cuál esa dimensión. Por consiguiente, la dimensión óptima de la administración es sencillamente la que le facilita cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines que están a su cargo. Esta tarea la realiza a través de sus órganos y unidades, del personal y de los recursos con que cuenta, de modo que su número está determinado en última instancia por su disponibilidad de sus medios financieros. "De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe para cumplir sus fines. La dimensión deseable es, reitero, la adecuada para acatarlos cabalmente".<sup>72</sup>

Estos pasajes constituyen uno de los análisis más inteligentes, así como más críticos y sabrosos, de la llamada reforma del Estado, cuyo propósito fue, tal como lo hace saber José Chanes Nieto, reducir a la administración pública a su mínima expresión.

También están activos en pro del estudio la administración pública, Roberto Rives, José Francisco Días Casillas, Guillermo Haro Bélchez, José Juan Sánchez, Gildardo Campero, José Luis Méndez, Rolando Barrera, José Martínez Vilchis, y otros profesores y profesionales, que con sus esfuerzos están ayudando a desarrollar a nuestra disciplina.

---

<sup>72</sup>. **Ibid**, pp. 153-154.