

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI

CAPÍTULO 1.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI

La Administración Pública y la Ciencia de la Administración son elementos concretos y permanentes en nuestras vidas. Imaginar una vida sin policía, bomberos, agua, servicios de salud, financieros, de transporte, protección del patrimonio, entre otras, sería tanto como la ausencia de la civilización.

Realizar estas acciones con recursos públicos, en un marco legal, democrático y ético, con una demanda permanente, de manera satisfactoria, con eficiencia y eficacia, a un costo razonable para el Estado, lo hace un reto titánico, para el que es necesario contar con un cuerpo de conocimiento articulado, práctico, sobre una base teórica y con las herramientas tecnológicas adecuadas, lo que constituye los cimientos de la Ciencia de la Administración Pública.

La sociedad, la economía y los derechos cada vez son más complejos e impactan en mayor medida en la operación y en la toma de decisiones, por lo que la “Ciencia Normal”, usando la expresión de Kuhn,⁶ se encuentra a la defensiva con respecto a la dinámica y acontecimientos. Resulta fundamental analizar cómo se desarrolla la Administración Pública y reflexionar si los paradigmas actuales seguirán vigentes o existe la necesidad de construir nuevos.

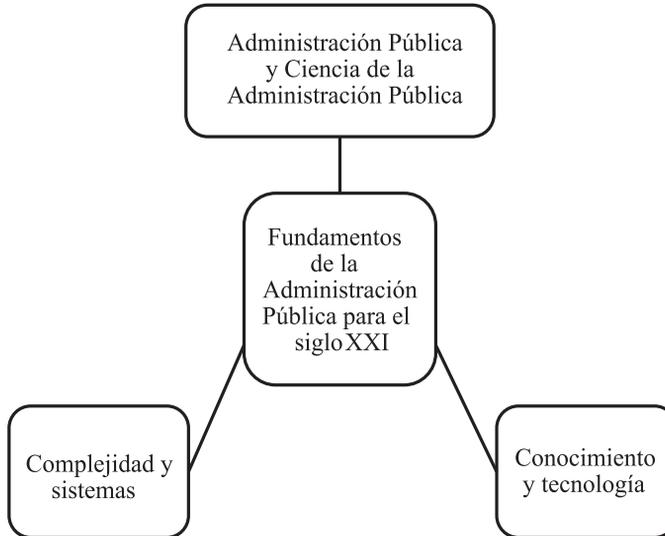
Proponer los fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI demanda un marco teórico que considere, por un lado, el “conocimiento de la realidad” y, por el otro, “la realidad del conocimiento” sobre la Administración Pública y la Ciencia de la Administración Pública.

En este sentido, el planteamiento se desarrolla sobre tres enfoques que se complementan y a su vez permiten una visión amplia del tema:

⁶ Thomas Kuhn, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 33-50.

Luis Humberto Fernández Fuentes

TRES ENFOQUES DE PENSAMIENTO



Fuente: Elaboración propia.

1. La Administración Pública y la Ciencia de la Administración son el objeto de estudio de esta investigación, por lo que resulta fundamental entender su evolución y estado, así como el pensamiento revisionista.
2. Para estudiar cómo son abordados de manera científica estos objetos y cómo se traducen en aplicaciones útiles, se realiza una revisión desde la aproximación de la ciencia, el conocimiento y la tecnología.
3. Es imposible entender la realidad del siglo XXI desde una visión lineal, por lo que la perspectiva de la complejidad y su relación con las ciencias sociales son necesarias para detectar las conexiones, entender la realidad y sus tendencias que la “Ciencia normal” no puede explicar.

1.1. Administración Pública

La idea central de este trabajo es la Administración Pública y su estudio, lo que conlleva a distinguir entre la realidad, su estudio e identidad. La Administración Pública es un concepto con fronteras imprecisas y, a decir de Waldo,⁷ con muchas definiciones, pero sin una buena explicación corta.

⁷ Dwight Waldo, *Administración Pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967, p. 146.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

En este sentido, más que una colección de definiciones, lo más importante es construir una proposición clara de qué es la Administración Pública y la Ciencia que la estudia, así como conocer su identidad.

La Administración es una actividad rutinaria del ser humano en que toda persona administra sus recursos materiales, financieros y humanos, así como su tiempo; además de tomar decisiones permanentemente. Desde el principio de la humanidad la administración se ha practicado, sin embargo Drucker describe que cuando Marx inició la redacción de *El Capital*, el concepto de “administración” era prácticamente desconocido y en 150 años se ha convertido en uno de los pilares de la economía y la cultura actual. Hoy, prácticamente todos trabajamos en alguna institución con una administración profesional.⁸

De entre muchas definiciones existentes, destaca la aportación de Chiavenato⁹, quien define a la administración como “el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos organizacionales”. Para Robbins y Coulter,¹⁰ la administración es la “coordinación de las actividades de trabajo de modo que se realicen de manera eficiente y eficaz con otras personas y a través de ellas”. Para Koontz y Weihrich,¹¹ la administración es “el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan eficientemente objetivos específicos”.

De acuerdo con Drucker,¹² “administrar es hacer que los seres humanos se unan en su desempeño para hacer sus fortalezas efectivas y sus debilidades intrascendentes”. De esto se tratan las organizaciones, lo que implica compartir valores y metas.

A partir de estas definiciones podemos encontrar elementos con los cuales se puede construir una proposición operativa: la Administración es la acción en la que organizaciones, personas y recursos son planificados, dirigidos y

⁸ Peter Drucker, *The Essential Drucker*, Nueva York, HarperCollins, 2001, p. 3.

⁹ Idalberto Chiavenato, *Introducción a la Teoría general de la administración*, 7a. ed., México, McGraw-Hill Interamericana, 2004, p. 10.

¹⁰ Stephen Robbins y Mary Coulter, *Administración*, 10a. ed., México, Prentice Hall, 2010, pp. 7-9.

¹¹ Harold Koontz y Weihrich Heinz, *Administración: Una perspectiva global*, México, McGraw Hill, 2004, pp. 6-14.

¹² Peter Drucker, *The Essential: ..., op. cit.*, 2001, p. 10.

Luis Humberto Fernández Fuentes

controlados para lograr la realización de un objetivo común e institucional o social, de manera eficaz y eficiente sobre la base de principios y valores.

1.1.1. Administración Pública: coincidencias y diferencias con la Administración de negocios

Las acciones de la Administración Pública caben en esta definición genérica de Administración. La Administración Pública es un género de la especie Administración, como lo es la Administración de Empresas. Resulta obligado preguntar si es una división necesaria, si realmente implican realidades o cuerpos de conocimiento diferentes o si obedecen a una razón de ser distinta y cómo interactúan.

Una forma de explicar lo anterior es presentar las similitudes que existen entre la Administración de Empresas y la Pública, ya que ambas buscan el buen manejo de los recursos en una organización y aplican el proceso administrativo. Otra, es mostrar sus diferencias:

- a) **Teleológica**, esto es por sus fines. La Administración de empresas busca generar utilidades, productividad y un superávit, es decir, tiene una finalidad meramente económica.¹³ La Administración Pública, en cambio, se refiere a la materialización de los fines estatales y el interés público.
- b) **La naturaleza económica**. Mientras el Estado es recaudador, administrador y redistribuidor de dichos recaudos, la empresa invierte y obtiene utilidades. Incluso cuando el Estado actúa mediante sus empresas y compite como tal, las utilidades tienen un efecto distributivo o de inversión en beneficio público.
- c) **Los instrumentos**. La Administración Pública cuenta con elementos normativos y coercitivos, mientras que la empresa no puede recurrir a la coerción, ni aplicar normas a terceros, sin una autorización del Estado.
- d) **Monopolio y competencia**. Parte del monopolio de sus actividades que pueden ser realizadas por empresas únicamente en casos previstos por ley, mientras que la empresa se desenvuelve en un ámbito de competencia.
- e) **Campo de actuación**. En la Administración Pública está definida por la ley; en el sector privado se decide libremente el ámbito del negocio.

¹³ Koontz y Heinz, *Administración: ..., op. cit.*, 2004.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- f) **La ética** es un valor fundamental, mientras que el Administrador Público debe cuidar los recursos conforme al interés público y le está vetado el interés personal; en la iniciativa privada es válido y necesario buscar el beneficio personal.
- g) **El entorno** en la Administración Pública es complejo debido a las presiones políticas y sociales, mientras que en la Administración de Empresas es dinámico y está definido por las variables del mercado.
- h) **Interés.** En la Administración Pública se busca el interés público y general, mientras que en la Administración de Empresas se centra en el interés de sus accionistas.
- i) **Consumidores.** En la Administración Pública no puede haber ningún tipo de exclusión, mientras que en una empresa solamente se centra en quienes tengan el acceso económico y busquen la satisfacción del bien o servicio.

Las distintas funciones que el gobierno realiza son “administradas” de modo similar a como lo harían los agentes privados, aunque ciertamente existen peculiaridades en el caso del gobierno que lo diferencian del sector privado. Por ejemplo, el gobierno crea y administra la aplicación de las leyes a través de los poderes Legislativo y Judicial, de un modo claramente diferente a los procesos administrativos del sector privado o incluso del Ejecutivo.

En el caso de la administración de una empresa pública, ésta se aproxima más al estilo de administración del sector privado, aunque prevalecen diferencias importantes; por ejemplo, “en los derechos de propiedad, los incentivos, la política de precios y beneficios, etcétera”.¹⁴

La revisión de las principales teorías de la Administración de Empresas, como lo son: la escuela clásica, científica, humanista, estructuralista, conductista, jerarquía de necesidades, Teoría X y Y, desarrollo organizacional, teoría sistemática y matemática de la Administración; de los sistemas: toma de decisiones, administración estratégica, calidad total, reingeniería de procesos o teoría de la excelencia, han sido aplicadas y adaptadas a la Administración Pública; mientras que los principales enfoques como Gobernanza, Política Pública y *New Public Management* no tienen una aplicación en la Administración Empresarial.

¹⁴ José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM, 2005, p. 73.

Luis Humberto Fernández Fuentes

El cambio en los paradigmas de lo privado y lo público se refleja en que cada vez la Administración Pública tiene límites más fluidos, es más flexible y adopta nuevos sistemas y teorías. Si bien la Administración Pública comparte elementos esenciales con la Administración de Empresas y se alimenta de manera importante de sus teorías, postulados y herramientas, también tiene diferencias que hacen necesario el estudio especializado que le da identidad y utilidad.

1.1.2. La Administración Pública

La Administración Pública no es una construcción abstracta, es la expresión dinámica y material del Estado, por lo que para entenderla se proponen tres elementos:

- a) Las definiciones de los teóricos sobre la materia;
- b) Las expresiones en el cuerpo constitucional en México, y
- c) Su evolución histórica en el mundo y en específico en México.

1.1.2.1. Definiciones teórico-conceptuales de la Administración Pública

El concepto de Administración Pública es amplio, en él caben el quehacer del Estado y las instituciones públicas ejecutivas, también la ciencia que las estudia. Al respecto, Waldo, D.¹⁵ considera a la Administración Pública como:

- a) La Administración Pública como organización y administración de hombres y recursos materiales para lograr los propósitos del gobierno, y
- b) La Administración Pública como arte y ciencia para el estudio de los asuntos del Estado, lo cual implica la investigación y la enseñanza de la actividad pública, esto es, de la Ciencia de la Administración.

En el primer sentido destaca la definición de Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, quien refiere que la Administración Pública “es la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público”.¹⁶

¹⁵ Dwight Waldo, *El Estudio de la Administración Pública*, Madrid, Aguilar, 1964, p. 6.

¹⁶ Charles Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 229.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

También es el caso de las aportaciones de Wilson, W. quien llamó a la administración pública “gobierno en acción, el ejecutivo, el operativo y el más visible lado del gobierno”.¹⁷

La Administración Pública, como estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero, tanto la organización como la función o actividad, reúnen caracteres técnico-políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la Ciencia Política.¹⁸

Moreno Rodríguez refiere que “la noción de la Administración Pública depende de la disciplina o los enfoques principales de estudio (jurídico, técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento”.¹⁹

Por su parte, Dimock afirma que “La administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.²⁰

En la teoría mexicana podemos citar a Alejandro Carrillo quien define a la administración pública como “el sistema dinámico –integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales– a través del cual se ejecutan o instrumentan políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada”.²¹

¹⁷ Woodrow Wilson, *The study of public administration, Annals of American government*. Washington, D.C., Public Affairs, 1955.

¹⁸ Rodrigo Moreno, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 87.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Marshall Dimock, *Modern Politics and Administration*, Chicago, Chicago University, 1937, p. 12.

²¹ Alejandro Carrillo, *La Reforma Administrativa en México. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 27.

Luis Humberto Fernández Fuentes

En el caso de México, el Estado se sirve de la Administración Pública Federal para realizar las funciones asignadas al Poder Ejecutivo de la Federación. La Administración Pública Federal, en consecuencia, sirve de soporte para asumir las responsabilidades designadas al Presidente de la República, quien para ello se apoya directamente en las Secretarías y entidades del Estado. Al sistema de administración del Gobierno Federal se le denomina Administración Pública Federal y opera a través de entidades que dependen del Poder Ejecutivo.

En este sentido, Omar Guerrero señala “La Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de éste. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado tal y como lo denominó Maquiavelo: “los estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”.²²

La Administración Pública es parte del Poder Ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su estructura y organización como en su actividad o funcionamiento. Sin embargo, cabe aclarar que no todo el Poder Ejecutivo es Administración Pública y los poderes Legislativo y Judicial; lo mismo que en los organismos constitucionales autónomos tienen actividades de Administración Pública a través de sus órganos de administración como lo son la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros en la Cámara de Diputados, de la Secretaría General de Servicios Administrativos en el Senado, el Consejo de la Judicatura Federal en el ámbito del Poder Judicial, y por la Dirección General de Administración del organismo constitucional autónomo denominado Banco de México.

La Administración Pública también se puede entender como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público busca procurar los fines del Estado.

²² Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Obras Políticas de la Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1971, p. 305.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

De igual forma, la Administración Pública se define como el instrumento que utiliza el Estado para determinado fin. Al respecto, Fritz Morstein la consideró “como una maquinaria administrativa del gobierno necesaria para asegurar el buen funcionamiento de éste y la prosperidad de todo ciudadano”. Así, como es el aparato de gestión de los asuntos públicos, también es un instrumento que, según Charles Debbasch, permite la realización de objetivos definidos por el poder político dado que es un instrumento de cohesión y coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona. De ahí que la Administración Pública pueda entenderse como un centro de poder de las clases dominantes organizado, globalmente, en el Estado, el cual actúa a su favor.²³

Para efectos de este trabajo es necesario considerar a la Administración Pública como el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración. Este enfoque ha sido abordado por Guerrero, quien señala que la Administración Pública, como objeto de estudio, está caracterizada por cuatro atributos que identifican su lugar en el modo de producción capitalista:²⁴

- a) Es una de las dos formas de mediación entre el Estado y la sociedad, entre la sociedad y el Estado;
- b) Es la delegación del Estado ante la sociedad;
- c) Está organizada en el Ejecutivo; y
- d) Es el gobierno en acción; la acción del Estado en la sociedad civil. El estudio de la Administración Pública no puede partir sino de estas mismas premisas.

En el mismo sentido, Aguilar Villanueva opina que a partir de los diversos trabajos académicos que existen en torno al objeto de estudio en la Administración Pública, podemos distinguir tres:²⁵

- a) Concepto institucional-estatal. La Administración Pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los

²³ Charles Debbasch, *Ciencia Administrativa*, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública, 1975, p. 25.

²⁴ Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado Capitalista*, Primer lugar del concurso: Premio Anual de Administración Pública 1978, p. 313.

²⁵ Luis Fernando Aguilar Villanueva, *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Luis Humberto Fernández Fuentes

finés que le son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional.

- b) Que el objeto de conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública es el proceso administrativo público inscrito en el Estado y está normado constitucionalmente en su organización, en sus funciones y subordinado al gobierno, pero que no se agota en ésta su figura institucional recortada y puesta de relieve.
- c) Por último, existe un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública, convierte a la Ciencia de la Administración Pública en una suerte de arte o tecnología, de “razón técnica”.

Lo relevante de analizar el objeto de estudio como el gobierno en acción, en su naturaleza administrativa radica, de acuerdo con Omar Guerrero, en que “los estudiosos han producido esquemas, modelos y marcos conceptuales sin conexión alguna con la realidad histórica, en tanto que las investigaciones empíricas sólo han descrito la parcialidad implícita de cada marco nacional”.²⁶

En la conceptualización de la Administración Pública predomina el elemento del Estado y la estructura, pero esta visión mecánica e institucionalista deja fuera el aspecto medular que es la orientación a lo público y a lo humano. Esto es, personas sirviendo en un marco institucional.

En este sentido, Ermo Quisbert²⁷ apunta que “la Administración Pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tiene por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”.

Es así como la principal función administrativa del Estado es la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a través del bienestar y el

²⁶ Omar Guerrero, “La Administración Pública como disciplina científica”, *Deslinde. Cuadernos de Cultura Universitaria* (135), Centro de Estudios sobre la Universidad. México, UNAM, 1981, p. 28.

²⁷ Ermo Quisbert, “Derecho Administrativo”, La Paz, Bolivia, *Apuntes Jurídicos*, 2012, p. 4.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

progreso colectivo. Más allá del enfoque legal e institucional, la administración tiene un carácter humano en cuanto a sus objetivos y sus actores.

El Estado tiene su origen a partir de satisfacer las necesidades colectivas e individuales de los seres humanos que lo integran, por lo que una administración pública que no está orientada a lo humano, no tiene razón de ser.

Ante un catálogo tan amplio de definiciones, no hace sentido abonar una más, sin embargo toda definición de Administración Pública debe considerar los siguientes elementos:

- a) La finalidad y orientación pública;
- b) El elemento humano como eje de su acción;
- c) La organización y estructura;
- d) Las instituciones y marco legal, y
- e) La relación con el Estado, pero ésta no es necesariamente de servidumbre.

A través de estos elementos no sólo se define a la Administración Pública, sino también se explica.

1.1.2.2. La Administración Pública en el marco Jurídico Mexicano

La Administración Pública en México está considerada en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en los Artículos 49, 69, 80, 89, 90, 115, 122, 123 y 134, que refieren al Poder Ejecutivo (o la facultad ejecutiva federal) como todo acto de autoridad por virtud del cual se complementen, realicen o apliquen leyes decretos o acuerdos:

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 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente.

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición;
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

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.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La Administración Pública Estatal está considerada en las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La Administración Pública Municipal se define en el Artículo 115 de la Constitución, que considera que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes” y “las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”. En la Fracción III se mencionan sus funciones y servicios.

Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 123. En el apartado B, no sólo considera el régimen laboral de los trabajadores del Estado. También considera el mecanismo de ingreso y la obligación de organizar escuelas de administración pública. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. **El Estado organizará escuelas de administración pública.**

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Esto significa que la Administración Pública **se define en el marco jurídico mexicano a través de su integración y facultades, pero no contiene una definición explícita.**

1.2. Ciencia de la Administración Pública

La profesionalización de la administración pública es una de las marcas de identidad del Estado Moderno. El funcionamiento del aparato gubernamental requiere de una estructura humana e institucional para su correcto desempeño, esto conlleva tecnologías, técnicas, procesos, normas, principios y valores que la orienten.

La creciente complejidad y especialización del aparato gubernamental requiere un cuerpo de conocimiento y técnicas para su operación. Para que el conocimiento sea efectivo, deberá tener un carácter práctico, una base científica, así como los mecanismos para la enseñanza, formación y sistematización, cimentados sobre principios ideológicos y una direccionalidad constitucional. Este cuerpo o sistema de conocimientos, los problemas públicos y el entorno constituyen la Ciencia de la Administración Pública.

No existe una definición única o generalmente aceptada sobre la Ciencia de la Administración, ni siquiera un concepto exclusivo sobre la disciplina científica que estudia las acciones de la Administración Pública, por lo que los esfuerzos encaminados a explicar qué es la Administración Pública son tan diversos como complejos. Así, “el interés académico por observar y explicar los principios que rigen el estudio de la Administración Pública llegó retrasado, lo que dificultó definir con claridad sus fronteras como disciplina y su condición científica.”²⁸

Definir a la Ciencia de la Administración Pública se hace más complejo por la diversidad de actores, reglas e instancias que convergen en el aparato administrativo y las relaciones entre ellos, en un entorno cambiante y de incertidumbre que conforma un espectro amplio entre el objeto de estudio y sus finalidades.

En una definición incluyente deben tener cabida los actores y distinguirla del estudio de la administración de negocios aun cuando en el fondo subyacen

²⁸ Guerrero, “La Administración..., *op. cit.*, 1981, p. 2.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

elementos que les son comunes: la administración de los recursos escasos para fines de manera eficiente, la necesidad de un proceso y un conocimiento como mecanismo para lograr mayores rendimientos por los recursos.

Esta dificultad también ha sido referida por Sánchez, para quien “Las definiciones de Administración Pública como disciplina científica son menos comunes, como lo son las aportaciones que Luther Gulick hizo en 1937 al señalar que la Ciencia de la Administración Pública era aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva”.²⁹

Para referirnos a la estructura administrativa del Estado y la acción del gobierno utilizamos el término Administración Pública o práctica administrativa que es el objeto de estudio. Para el estudio del objeto (la disciplina o ciencia que lo estudia) nos referiremos como Ciencia de la Administración Pública.

El objeto de estudio de la Ciencia de la Administración Pública tiene que ver con la acción del gobierno, es decir, la praxis político-administrativa desarrollada por las instituciones gubernamentales.

Galindo la define como una “disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar y administrar el patrimonio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la situación financiera del mismo a través del gasto e ingreso público”.³⁰

1.2.1. Evolución de la Ciencia de la Administración

La Ciencia de la Administración ha evolucionado a lo largo de la historia y está relacionada con el régimen político y otros factores. De esta forma conocemos los primeros antecedentes en textos antiguos filosóficos y religiosos como: a) la Biblia, que considera una serie de valores y enseñanzas para el gobernante, y b) las disposiciones sobre la Administración Pública que datan del siglo x

²⁹ José Juan Sánchez González, *La Administración Pública como ciencia: Su objeto y su estudio*, México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001, pp. 114-115.

³⁰ Miguel Galindo, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000, p. 6.

Luis Humberto Fernández Fuentes

y VIII a.C. También encontramos menciones similares en China: Confucio en el año 551.

En la India encontramos la primera obra sobre la Ciencia de la Administración: el *Arthashastra de Kautilya* (ca. 350-283 a.C.), que es un documento histórico esencial que considera la conformación de una estructura pública, describe la prestación de servicios y tareas del Estado, la capacitación de personal, entre muchos otros temas.

En la Grecia Clásica, el emperador Pericles (ca. 430 a.C.), dejó testimonio de la necesidad de una selección de personal adecuado e hizo un análisis sobre la democracia Griega. Roma, tanto en la República como en el Imperio, fue fundamental para la construcción de la administración pública moderna, sin embargo, no desarrollaron un estudio de la Administración.³¹ Los musulmanes desarrollaron una administración pública avanzada y profesional, contaban con guías, manuales y memorias con teóricos importantes como Ibn Jaldun, Abdel Hamid y Tahir Tayfur.

La Edad Media en Europa significó la desaparición de la Administración Pública romana y sus estructuras burocráticas disminuyeron, al menguar el concepto de lo público y sin construir aportes significativos, por lo que no se observan teóricos importantes del estudio de la Administración Pública. Destaca Richard Fils-Nel que escribió el *Diálogo del Echiquier* donde describe la administración en Gran Bretaña.

En el Estado Absolutista (ss. xv-xviii); Jean Bodin teoriza sobre la administración monárquica, posteriormente Von Justi desarrolla los conceptos de Ciencia de la Policía con la Administración.

El nacimiento de la Ciencia de la Administración Pública tiene sus orígenes en 1808 con la obra de Juan Carlos Bonnin: *Compendio de los Principios de Administración Pública*, justo en un momento de transición, después de la Revolución Francesa del Estado Absolutista al Estado Moderno.

La Revolución Industrial (s. xvii) trajo avances importantes para la Administración Pública, con autores como Fayol y Taylor que le dieron el carácter científico a esta disciplina, entre muchas otras aportaciones.

³¹ Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, HARLA, 1985.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

En sus obras principales como *Economía y sociedad* y *El político y el científico: Esbozo de sociología comprensiva*, Max Weber desarrolló un modelo burocrático al que considera la racionalización de la actividad colectiva, es decir, una organización racionalmente estructurada³². En la actualidad, estos principios son fundamentales para entender el actuar de quien dirige un gobierno y por tanto es responsable de la Administración Pública.

En el caso de la “ética de la convicción” el gobernante debe orientar el destino de quien depositó en él su confianza, haciendo a un lado sus prejuicios y trabajando no por lo que se quiere, sino por lo que le conviene al pueblo y al precio que sea posible pagar, sin una bancarrota política, moral o económica. En esta misma tesitura, se formula que la guía es la ética de la responsabilidad, que es lo que plantea Stiglitz (1998) con el buen gobierno con apego a principios y normas.

Por su cuenta Woodrow Wilson en su obra *El estudio de la administración*, plantea la dicotomía entre Administración Pública y Ciencia Política, con la cual afirma que “la ciencia de la administración es el fruto más reciente del estudio de la Ciencia de la Política que comenzó hace unos 22 siglos...”³³. Estos planteamientos causaron gran polémica y pese a que ha transcurrido más de un siglo siguen siendo tema de debate.

Al respecto, Rolando Barrera considera que la distinción entre política y administración es útil únicamente para fines analíticos, ya que no es conveniente separarlas y suponer una exclusión entre ellas. Hurre (1999) propone que más allá de buscar la mejor explicación de dicha dicotomía resulta de mayor utilidad reflexionar sobre cada uno de los argumentos que se han dado, además de considerar las condiciones históricas y políticas de ese entonces. Hurre, al igual que Barrera, coincide en que hoy en día existe cierto consenso en que la Administración Pública y la Ciencia Política se relacionan estrechamente.

En 1911 Frederick Taylor publica su libro *Principios de la Administración Científica* y propone cuatro principios de la administración:

³² Max Weber, *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964

³³ Rolando Barrera Zapata, *La política y la administración pública*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p.74.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- a) Reemplazar los antiguos métodos empíricos;
- b) Asignación óptima de trabajadores a cada función;
- c) Cooperación de los trabajadores para asegurar la aplicación de los principios científicos, y
- d) Distribuir las funciones y responsabilidades entre la administración y los trabajadores.

Estos principios, planteados a inicios del siglo XXI, causaron gran revuelo y pese a que no existe una contribución directa en la Administración Pública, la propuesta que realiza Taylor sobre una administración sistemática impacta en la manera en que se desarrollaba la administración pública.

Las aportaciones de Max Weber, Wilson y Taylor constituyen sólo un referente para la Teoría de la Administración Pública clásica y hoy están presentes en la esfera de lo público, pero ante el surgimiento de los enfoques de Políticas Públicas, Nueva Gerencia Pública y Gobernanza parecieran dispersarse.

La revisión de la historia de la Ciencia de la Administración tiene como objetivo mostrar que está íntimamente ligada a las condiciones político económicas, pero también a los conceptos de ciudadanía, de lo público y la legalidad del acto del gobernante.

En su momento, cada una de estas corrientes teóricas contribuyeron al estudio de la Administración Pública y su relevancia es tal que al día de hoy siguen vigentes en diversos planes de estudio, foros de discusión y en la literatura que se escribe sobre la disciplina; sin embargo, al no existir un eje articulador, su utilidad en la solución de los problemas públicos es cuestionada, sobre todo ante una esfera de lo público cada vez más compleja donde actores gubernamentales y no gubernamentales se enfrentan a recursos limitados, un margen de tiempo acotado para dar respuestas y constantemente sometidos al escrutinio público.

Para repensar la Administración Pública es necesario conocer las contribuciones de cada una de estas corrientes, realizar una reflexión seria sobre sus fortalezas, pero también debilidades y así proponer un eje articulador de conocimientos que satisfaga las necesidades de la Administración Pública actual.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

1.2.2. Escuelas y representantes

La Ciencia de la Administración Pública no se integra por un cuerpo de conocimiento único, se divide en escuelas que tienen autores que representan estas líneas de pensamiento. Estas escuelas han transitado desde los modelos donde el gobernante (rey, emperador, etc.) ejercía un dominio absoluto de la administración, auxiliado por unos cuantos funcionarios, hasta modelos más complejos como podría ser la forma en que se organiza el Estado moderno (a través de profesionalización del aparato burocrático), como es el actual servicio civil de carrera; y con nuevos enfoques como la Nueva Gerencia Pública, la Gobernanza y las Políticas Públicas.

Existen textos extraordinarios sobre el estudio de la Ciencia de la Administración Pública como las obras de Moreno Espinosa, Omar Guerrero y José Juan Sánchez. Con el propósito de entender cómo se integra el cuerpo de conocimiento y las aportaciones de las distintas escuelas y enfoques se realiza una breve revisión.

1.2.2.1. La escuela francesa

La Ciencia de la Administración Pública nace en Francia. Su padre fundador es Charles-Jean Baptiste Bonnin, quien con su obra *Principios de la Administración Pública* establece los principios para el estudio de la acción gubernamental. Es importante señalar que si bien existen textos anteriores, la mayoría de ellos aborda a la Ciencia de la Administración Pública desde un enfoque de análisis, anécdotas o consejos, no desde la aproximación de principios con una base de observación científica, esto es, una acción consciente y meditada, no un accidente académico.

En estos términos, Bonnin señala:

Me propuse pues tratar a la administración como ciencia por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como arte por cuanto la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes, y como institución política en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Tal es el sistema completo de la ciencia administrativa. Bajo estos tres conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la doctrina administrativa y demostrar que sus principios constituyen una ciencia.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Los principios que establece como fundamentales son:

- 1° Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- 2° Que la conservación de la comunidad es el principio de la administración.
- 3° Que la administración es el gobierno de la comunidad.
- 4° Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.³⁴

También define a la Ciencia de la Administración Pública como la ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social.³⁵

Su obra es de la mayor trascendencia, no sólo para la Administración Pública, sino para todas las ciencias sociales, en particular el Derecho, la Sociología y la Ciencia Política.

Es pertinente analizarlo en el conjunto del pensamiento público francés de la época. Junto con Alexis de Tocqueville, la codificación del Derecho y los estudios de Derecho Administrativo de Macarel son fundamentales para la construcción de lo público y el pensamiento político moderno. En el siglo XX destacan las aportaciones de Georges Langrod, Jacobo Chevallier y Danièle Loschak.

Georges Langrod genera trabajos importantes como: *La Ciencia de la Administración Pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual*; y el *Tratado de Ciencia Administrativa*, aparecido en francés en 1966 y publicado en español en 1977.

En estos textos Langrod considera que el hecho administrativo es identificable. Tal identificación se encuentra en lo que llama los seis factores fundamentales:

- a) Factor organizador: la administración debe asegurar el orden y remover obstáculos;
- b) Factor estabilizador: la continuidad es fundamental, porque sin ella se enerva la dinámica de la acción;

³⁴ Bonnin, *Principios de...*, op. cit., 2004.

³⁵ *Ídem*.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- c) Factor racional: la administración pública es cooperación humana altamente racional, idea similar formulada por el norteamericano Dwight Waldo;
- d) Factor de organización: en su entender, dice Langrod, la organización ha de entenderse como algo fundamental;
- e) Factor finalista: los fines de la administración son la conservación del orden público, y
- f) Factor centrípeto: toca a la administración jugar el papel de dar unidad.³⁶

En la Escuela Francesa también se sitúan las aportaciones de Jacobo Chevallier y Daniéle Loschak, quienes se ubican en un planteamiento renovador y contribuyen positivamente a la renovación de los añejos fundamentos jurídicos de la Ciencia de la Administración Pública Francesa. Sin desechar la tradición de esta disciplina, incorporan conceptos que ahora refrescan el ambiente académico de Francia.³⁷

Loschak comenzó a preocuparse por la Ciencia de la Administración Pública desde mediados de la década de los años setenta. En 1975 publicó el artículo *La Ciencia de la Administración* a través de la cual lanza un desafío. Más tarde, asociado con Chevallier, Loschak publicó *Ciencia Administrativa* en 1978, obra amplia y con gran difusión.

Para entender la escuela francesa es fundamental considerar a la Escuela Nacional de Administración Pública (ÉNA, por sus siglas en francés) que es la Institución de educación superior más importante de Francia y de ella egresan un número importante de funcionarios y administradores públicos franceses.

1.2.2.2. La escuela alemana

La Ciencia de la Administración Pública alemana contemporánea es heredera de las ciencias camerales y de los conceptos, forjada por Lorenz von Stein, a quien Roberto Moreno considera el verdadero padre de la Ciencia de la Administración Pública.³⁸ Además del legado cameralista de Von Stein existe una amplia tradición burocrática y militar que se deja ver en los escritos

³⁶ Omar Guerrero, *La Teoría de la Administración Pública*, México, HARLA, 1986.

³⁷ *Ídem*.

³⁸ Roberto Moreno, “*El estudio de la Ciencia de la Administración Pública*”, en Luis Martínez (comp.), *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2002.

Luis Humberto Fernández Fuentes

contemporáneos: una tendencia a percibir las cosas de manera integral, con la presencia de un Estado fuerte y un desarrollo sin paralelo –a nivel de la teoría– de la relación entre administración y poder político. Por lo que la escuela alemana destaca por la influencia mutua entre la práctica y la Ciencia de la Administración Pública.

Otra influencia importante en la Ciencia de la Administración Pública Alemana es el desarrollo de la “Teoría de la Burocracia” de Max Weber, quien en su obra *Economía y Sociedad*³⁹ afirma que hay una clara primacía por el desarrollo burocrático de organización administrativa, caracterizada por la regla impersonal y que no es sino –en cierta forma– la continuidad de esa larga tradición alemana establecida en el Modelo prusiano protomilitar que se acentuó claramente durante la Alemania Nazi, movido por el ideal alemán esquematizado en el libro *De la Guerra* de Karl von Clausewitz⁴⁰, entre otros, así como por el ideal burocrático que Otto von Bismarck llevó a la praxis y la serie de reformas sociales que emprendió.

La Ciencia de la Administración Pública en Alemania, de acuerdo a Werner Thieme, ha seguido tres etapas:

- a) La era del Cameralismo y de la ciencia de la policía;
- b) La declinación del estudio original de la teoría de la administración, y
- c) El surgimiento de las ciencias administrativas.

Un estudioso de la administración pública contemporánea alemana más significativo es Fritz Morstein Marx, “uno de los pensadores administrativos alemanes contemporáneos más acreditado.”⁴¹ Sus dos obras principales fueron publicadas en Estados Unidos: *El Estado administrativo: una introducción a la burocracia* (*The Administrative State: An introduction to Bureaucracy*) y *Elementos de administración pública* (*Elements of public administration*), editada originalmente en 1946, en la que colaboran pensadores administrativos norteamericanos como Dwight Waldo.

La Escuela Alemana, en particular la teoría de la burocracia, ha tenido un impacto en el pensamiento administrativo de todo el mundo, ya que es aplicable y compatible con prácticamente cualquier estructura jerárquica.

³⁹ Max, *Economía...*, op. cit., 1964.

⁴⁰ Karl Von Clausewitz, *De la guerra*, México, Colofón, 2006.

⁴¹ Guerrero, *La Teoría...*, op. cit., 1986, p. 381.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

1.2.2.3. La escuela estadounidense

En Estados Unidos el interés por el estudio en la política y la administración pública se da a fines del siglo XIX con el paso de una sociedad agrícola y rural a un Estado urbano e industrial que requirió de estructuras de gobierno más consistente y de agentes mejor preparados.

El fundador de esta escuela es Woodrow Wilson quien formó parte de la generación de académicos y políticos progresistas del siglo XX que enfrentaron a los grandes capitales monopólicos y reformaron la educación superior norteamericana.

En 1880 las universidades norteamericanas adaptaron la *Staatsswissenschaft* (Ciencia del Estado) que se impartía en las universidades alemanas a fin de formar personas que fuesen capaces de buscar un método similar al de las ciencias naturales para el estudio de la política.

En el artículo de Wilson, *The Study of Administration* (“El estudio de la administración”), que apareció en la *Political Science Quarterly* en junio de 1887, estableció que el objeto del estudio administrativo tiene dos metas:

- a) Descubrir qué puede hacer adecuada y exitosamente el gobierno, y
- b) Cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible, de dinero o esfuerzo.⁴²

Para alcanzar este doble objetivo deben tomarse en cuenta tres elementos:⁴³

1. La historia del estudio, es decir, lo que otros han hecho en la misma línea.
2. Averiguar exactamente cuál es el objeto de estudio.
3. Determinar los mejores métodos para desarrollar el objeto de estudio.

En su análisis sobre la dicotomía “política-administración”, Wilson refiere que la administración tiene una función diferente de la política, a fin de que la administración se erigiera como objeto de estudio específico y que, por tanto,

⁴² Juan José Sanabria López, *La Administración Pública norteamericana en el siglo XX*, México, UNAM, 2009.

⁴³ *Ibid.*, p. 40.

Luis Humberto Fernández Fuentes

tuviese cabida dentro del ámbito académico y además, como base para un servicio público libre de la lucha partidaria y de los grupos de interés.

De acuerdo con Langrod⁴⁴, sin la tradición cameralista ni de la ciencia de la policía, la ciencia administrativa norteamericana se vio marcada con la idea del *Engineering Approach* (enfoque de ingeniería) o *Scientific Management Movement* (movimiento del enfoque científico de la administración), en donde se trataron de erigir fundamentos científicos para la administración en general, puesto que se consideró que en el fondo las líneas generales de desarrollo de los estudios de la administración pública y de la gestión de los asuntos privados son las mismas.

1.2.2.4. El enfoque científico de la Administración

En 1911 Frederick Taylor con su libro *The Principles of Scientific Management (Principios de Ciencia Administrativa)*, fundó la llamada escuela de la administración científica que pretendió aumentar la eficiencia de la organización industrial con base en la racionalización del trabajo operario.

El carácter científico de dicha administración se atribuyó al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, métodos que consistían fundamentalmente en la observación y la medición.⁴⁵ A partir de ello se analizaron las tareas de cada operario, es decir, se estudiaron con base en tiempos y movimientos, dejando atrás a la improvisación y empirismo y privilegiando la planeación y la ciencia.

Para la década de 1920 ya se habían creado cientos de nuevos programas y servicios gubernamentales, además de que la burocracia federal había aumentado a casi 600,000 personas. Esto representa más de cinco veces el tamaño que el sector gubernamental tenía durante la década de 1870.⁴⁶

⁴⁴ Georges Langrod, *El pensamiento administrativo no jurídico. Vicisitudes y renacimiento*, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964, pp. 20-21.

⁴⁵ Chiavenato, *Introducción...*, *op. cit.*, 2004.

⁴⁶ John Ackerman, "La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos". *Revista Gestión y Política Pública* (Vol. XIV, núm. 2), México, CIDE, 2005.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

En 1926 Leonard White publicó el primer libro de texto sobre Administración Pública en Norteamérica: *Introduction to the Study of Public Administration (Introducción al estudio de la Administración Pública)*, donde destaca cuatro premisas:

1. La Administración Pública es un proceso único, o sea que es uniforme en sus características.
2. El estudio de la Administración Pública debe iniciar en su base gerencial y no en la base legal.
3. La Administración Pública es un arte que tiende a transformarse en ciencia.
4. La administración pública ha sido y será el corazón de los problemas del gobierno moderno.

El segundo texto fue publicado un año después por Willoughby, *Principles of Public Administration*, donde plantea desarrollar a la administración pública sobre la base de principios fundamentales de aplicación general, análogos a aquellos que caracterizan a cualquier ciencia y deben ser implantados si el fin u objeto de la administración es la eficiencia; principios que deben de estar regidos por el método científico de la investigación.⁴⁷

El siguiente gran salto fue la crisis económica que enfrentó la potencia del aparato gubernamental norteamericano. La influencia del pensamiento de Fayol en Estados Unidos se plasma en los trabajos de una comisión nombrada por el presidente Franklin D. Roosevelt y presidida por Luther Gulick, para reorganizar la rama ejecutiva del gobierno federal en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial. La célebre fórmula de Gulick, POSDCORB (*Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, and Budgeting*)⁴⁸, establece los siguientes principios:

- a) La política, con su mundo de valores e intereses, no debe mezclarse con la administración dado que es objetiva y neutral;

⁴⁷ William Willoughby, *Principles of Public Administration. Publications of Institute for Government Research*, 17 (4), USA, 1927, 231-232.

⁴⁸ Juan José Sanabria López, "La construcción del estudio de la administración pública", *Revista iapem*, Avances y Perspectivas de la Administración Pública, enero-abril, no. 45, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2000, p. 62.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- b) El fin de la administración es la eficiencia que se plasmará en la realidad por medio de la puesta en práctica de los conocimientos de especialistas en la resolución de problemas, y
- c) La administración, en consecuencia, puede erigirse como una rama del conocimiento científico que proporciona los principios (probados en la práctica) que guían la actuación de los especialistas (*Papers on the Science of Administration*).

El periodo de la posguerra inicia una nueva etapa en la que se agregan elementos políticos y humanos, aunado a que se critica el mecanicismo del enfoque científico y el daño sufrido por los países beligerantes. Era necesario reconstruir las ciudades y contar con la infraestructura de los niveles de la preguerra, excepto en Estados Unidos.

A partir de ese momento Estados Unidos experimentó un prolongado auge gracias a la demanda de bienes de parte del gobierno, de los usuarios nacionales y de las naciones extranjeras que superó a la oferta. Sin embargo, el auge estuvo acompañado de un incremento en los precios y de inflación.

Durante este periodo se desarrollan tres teorías importantes: la teoría política de la administración pública, el enfoque de políticas públicas y la orientación conductista.

La Teoría política de la Administración Pública pretende establecer a la Administración Pública como disciplina dentro de la Ciencia Política (a la manera en que la concebía Wilson), porque el gobierno en acción como objeto de estudio de la Administración Pública es, a su vez, una manifestación del objeto de estudio de la Ciencia Política: “el poder”, como Dwight, W.: Los problemas actuales exigen para su solución no sólo el ejercicio de la razón para resolverlo, sino también imaginación para abarcar su extensión y alcance. ¿Es posible construir una democracia fuerte si no existe acuerdo sobre los fines que se persiguen, en lugar de admisión de discrepancias y pluralidad de valores?,⁴⁹ se pregunta el autor.

La ciencia abrió un nuevo ámbito de discusión. ¿Cuál es la relación de la esfera de las ciencias con la administración? ¿Con la política? Si los administradores

⁴⁹ Dwight Waldo, *The Study of Public Administration, Doubleday Short Studies in Political Science*, Nueva York, Doubleday, 1956.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

han de utilizar la “ciencia”, ¿hasta dónde debe extenderse la pirámide estatal, qué concepciones metodológicas hemos de aceptar y cuál es la relación de la ciencia con los fines?

Por último, la orientación conductista manifiesta la inquietud por conciliar la tecnocracia con la administración democrática y el interés por estudiar la influencia del medio ambiente en el individuo y la organización.

Así se dio paso a los estudios sociológicos y sociopsicológicos emprendidos por Herbert A. Simon en *Administrative Behavior (El comportamiento administrativo)*, en donde critica los excesos de la administración científica al señalar que: un defecto fatal de los actuales principios administrativos es que, lo mismo que los proverbios, surgen por parejas.⁵⁰ Para casi todos los principios se puede encontrar otro principio contradictorio, igualmente plausible y aceptable.

En los años posteriores a los aportes de Waldo, Simon y Lasswell se producen muchos trabajos de investigación que abordan a la administración pública desde diferentes ángulos, enfoques y disciplinas, pero con una tendencia siempre creciente hacia el tecnicismo: la investigación de operaciones, teoría de sistemas, la economía, teoría de las decisiones, sociología de la organización, la psicología y la antropología, entre otras disciplinas.

La más importante aplicación de los intentos de dotar de racionalidad al Estado es llevado a cabo por Robert McNamara en el Departamento de Defensa en 1964, especialmente en el aspecto financiero. Con estos modelos se pretenden alcanzar los objetivos prioritarios del gobierno a través de los principios de una máxima racionalización y eficiencia en su cumplimiento, incluidas las metas de cambio social durante la administración de Lyndon B. Johnson. Más tarde, en la década de los setenta, la crisis generada por la derrota en Vietnam y la devaluación del dólar ponen en tela de juicio la fiabilidad de los nuevos estudios y técnicas.

1.2.2.5. La escuela británica

La historia, la cultura y las condiciones de Inglaterra han hecho que el estudio de la administración tenga sensibles diferencias en comparación con el de

⁵⁰ Herbert Simon, *Administrative Behavior: a study of decision making processes in administrative organizations*, Nueva York, The Free Press, 1997.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Europa continental. Ésta privilegia la autogestión, la participación política y las autonomías; una administración sencilla con un pensamiento administrativo sencillo, en contraste con la centralización francesa o el mecanicismo militar alemán.

El antecedente más antiguo sobre el estudio de la Administración Pública en Inglaterra data de 1179 con la obra de Richard Fitz Nel, *Dialogue concerning the Exchequer* y constituye un manual de procedimientos y organización en forma de diálogo con el Chief Baron of the Exchequer. Esta obra representa uno de los muy pocos documentos administrativos de la Edad Media.

De acuerdo con Guerrero la administración de las colonias inglesas, la Revolución Industrial, el crecimiento económico, demográfico y urbano crearon problemas en magnitudes no vistas, abordados de manera empírica hasta 1920, desarrollando una valiosa experiencia pero sin sistematización.⁵¹ Por primera vez, con la publicación del *The Statesman* se sistematiza la Administración Pública Británica.

A partir de 1921 inicia la formación profesional de servidores públicos a través de diversas escuelas. También se desarrollaron textos de ex funcionarios como C. H. Sisson y Max Nicholson. En 1923 Oliver Sheldon sistematizó elementos de la administración en su obra *The philosophy of Management*.

El más importante autor de este periodo es W.H. Moreland que en su artículo “La Ciencia de la Administración Pública”⁵² considera a la administración como disciplina científica.

Los estudios de Richard Wagner⁵³ en su libro *The Principles of Public Administration*, proporciona importantes aportaciones conceptuales como el de la “atmósfera” de la Administración Pública.

E.N. Gladden destaca por sus obras: *An introduction to public administration* (1945); *The essentials of public administration* (1956); y *Approach to public*

⁵¹ Omar Guerrero, *La Administración Pública en Gran Bretaña, Origen y desarrollo de la cultura administrativa británica*, Toluca, IAPEM, 2012.

⁵² William Harrison Moreland, “La ciencia de la administración pública”, *Quarterly Review*, United Kingdom, 1921.

⁵³ Richard Wagner, *The principles of Public Administration: a Study in the mechanics of Social Action*, London, Sir Isaac Pitman, United Kingdom, 1947.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

administration (1966); textos de carácter didáctico y gran impacto en la formación de servidores públicos ingleses.

Más adelante, en 1975, Ridley publicó un importante libro para entender a la Administración Pública británica. En esta obra esta disciplina recupera y refuerza su perspectiva como disciplina científica, además demuestra vínculos con la Ciencia Política. En la obra refiere que la Administración Pública británica detenta un triple objeto, de conformidad con quienes la abordan, pues interesa diferencialmente al académico, al profesional y al ciudadano.⁵⁴

El liderazgo británico en la Ciencia de la Administración Pública inició en los años noventa como consecuencia de la política de privatización que generó críticas importantes, pero también apoyos sólidos como los de Peter Self, Richard Rose, Patrick Dunleavy, Christopher Hood, Vincent Wright y Les Metcalfe.

Destaca en particular Christopher Hood, uno de los autores más trascendentes y críticos de la nueva gerencia pública, quien ha realizado grandes aportes a la teoría de la administración y sobre una visión humanista.

El enfoque del *New Public Management* significó un cuestionamiento a la Ciencia de la Administración Pública y es un modelo que se exportó a todo el mundo.

1.2.3. El pensamiento revisionista: Las conferencias Minnowbrook

Estas escuelas son parte importante de la tradición del pensamiento administrativo, pero también hay corrientes que lo estudian, entre las que destacan las conferencias Minnowbrook. La primera de ellas se realizó en 1968 en la Universidad de Syracuse, donde 50 jóvenes académicos (todos menores de 35 años) convocados por Dwight Waldo se reunieron para redefinir “la dirección de la teoría de la Administración Pública”.⁵⁵

Esta conferencia marcó el inicio de la “Nueva Administración Pública”. Veinte años más tarde se realizó la segunda conferencia “Minnowbrook II, encabezada por George Frederickson. En ésta se analizó el papel de la

⁵⁴ Guerrero, *La Administración...*, op. cit., 2012.

⁵⁵ Dwight Waldo, *Administración...*, op. cit., 1967.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Administración Pública en la globalidad y sus retos en la investigación y la práctica, pero sobre todo, se criticó el impacto de la “Nueva Administración Pública”.⁵⁶

La tercera edición se llevó a cabo en 2008, con el tema: “El futuro de la Administración Pública y el servicio público alrededor del mundo”; convocada por Rosemary O’Leary. Esta edición partió de un entorno diferente, con un número de programas académicos crecientes en Administración Pública en el mundo; con reconocimiento en todos los *rankings* sobre su seriedad, racionalidad y carácter científico, con una presidencia controvertida como la de George W. Bush; un Estado reenfocado hacia el terrorismo; una sociedad en transformación por el internet y con la acción de gobierno tamizada por la tecnocracia y el *Public Management*.

Los primeros resultados del Minnowbrook III fueron 56 reflexiones sobre la Administración Pública a partir de las cuales se puede construir la planeación estratégica para el futuro de esta disciplina. Entre ellas destacan la existencia de los administradores públicos de minorías, el reto de enseñar Administración Pública en Asia; el cuestionamiento sobre la Administración Pública mundial y si existe una Administración Pública mundial “drogada” por la Economía (O’Leary, 2010).⁵⁷

Otro de los resultados de Minnowbrook III fue la declaración de compromisos para la “Nueva Administración Pública”, en la que se destacan sus fortalezas, como lo es: la capacidad de abordar los problemas públicos desde la diversidad de disciplinas, métodos y teorías. Sin embargo, también se mencionan sus barreras como: los incentivos institucionales para la promoción de la Ciencia de la Administración Pública, las dificultades de publicación y el reto de la investigación internacional y comparativa, entre otros.⁵⁸

La conferencia concluye con un compromiso por parte de los participantes para ser agentes del cambio con el objetivo de reformular y potenciar la

⁵⁶ Rosemary O’Leary, David Van, y Kim Soonhee (eds.), *The Future of Public Administration, Public Management, and Public Service around the world*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2010.

⁵⁷ *Ídem*.

⁵⁸ *Ídem*.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Administración Pública en acciones desde la investigación, las aulas y el proceso de publicación.

1.2.4. El Estado del Arte: Políticas Públicas, Nueva Gerencia Pública y Gobernanza

En las últimas décadas del siglo xx y lo que va del siglo xxi, las corrientes que han predominado en el estudio de la Administración Pública han sido las Políticas Públicas, la Nueva Gerencia Pública y la Gobernanza. Cada una de ellas ha realizado aportaciones importantes que merecen ser analizadas para entender la Administración Pública moderna.

1.2.4.1. Políticas Públicas

Las Políticas Públicas (PP) es uno de los conceptos más utilizados en los últimos años para atender asuntos públicos; para comprenderlo es necesario diferenciar palabras que son de difícil traducción. En inglés existen los términos:

- a) *politics*: que se traduciría como la política, esto es, relaciones de poder.
- b) *policies*: que está relacionado con las decisiones, acciones que toman los actores involucrados en asuntos públicos.

Estos términos diferenciados que no admiten la traducción directa al español pueden generar confusión ya que el término no se refiere a la lucha por el poder sino a qué hacer con el poder.

El enfoque de Políticas Públicas surge en un contexto de crisis de la Administración Pública y la eficiencia gubernamental como una respuesta a la necesidad de fortalecer los procesos de decisión pública.

Harold Lasswell define en los años cincuenta a la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos". Veinte años después, en 1971, agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". El primero refiere a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas, es decir, conocer el proceso de decisión de la política y el segundo a las habilidades científicas

Luis Humberto Fernández Fuentes

requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública); es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferenciación desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies* (estudios de políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

Las políticas públicas son “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanza con eficacia y aun eficiencia”⁵⁹ donde el proceso de gestación, formulación, implementación y evaluación de éstas ocurre cuando un problema público forma parte de la agenda de gobierno.

Este enfoque, de acuerdo con Arellano, “ejemplificó el eslabonamiento entre el método científico y el proceso de toma de decisiones en policy”,⁶⁰ sin embargo, siguiendo con este autor, el enfoque de PP si bien ha funcionado en procesos simples al generar observaciones interesantes y ofrecer soluciones técnicamente sólidas, no ha sido así en asuntos complejos, en los cuales el esquema racionalista de este enfoque ha enfrentado serias dificultades, sobre todo porque además de los problemas de implementación tiene una marcada incapacidad para dirigir los comportamientos sociales exclusivamente por vías racionales y técnicas.

Como suele suceder en las ciencias sociales, hay un gran número de definiciones con elementos comunes, entre las que podemos destacar:

- Manuel Canto Chac (2002): Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.⁶¹

⁵⁹ Luis Fernando Aguilar Villanueva, *El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis*, México, El Colegio de la Frontera Norte, enero-junio 2010, pp. 187-213.

⁶⁰ David Arellano, “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad”, *Revista Gestión y Política Pública*, V (2). México, El Colegio de la Frontera Norte, 1996, pp. 319-347.

⁶¹ Manuel Canto Chac, (coord.), “Interacción de las organizaciones de la sociedad civil”, en Colección Sociedad Civil, Santo Domingo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2002, p. 4.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- Luis Fernando Aguilar Villanueva: Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. También las define como el diseño de una acción colectiva intencional: “son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones, y la elección entre alternativas”.⁶²
- Manuel Tamayo Sáenz (Citado en Bañón, Rafael y Castillo, Ernesto, 1997): Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.⁶³
- Joan Subirats (1989): Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.⁶⁴
- Charles Lindblom: Procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.⁶⁵
- André Roth: El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*).⁶⁶
- Hecló y Wildavsky: Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.⁶⁷

⁶² Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Antologías de Política Pública*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993a, pp. 15-16.

⁶³ Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 281.

⁶⁴ Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP, 1992, p. 40.

⁶⁵ Charles Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, MAP, 1991, p. 2.

⁶⁶ André-Noel Roth Deubel, *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2013, pp. 25-26.

⁶⁷ Hugh Hecló y Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money*, Londres, McMillan, 1974, p. XV.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- Meny y Thoenig: Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.⁶⁸
- Giandomenico Majone: Es una actividad de comunicación pública y no sólo de una decisión orientada a la efectucción de metas (...) es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión”.⁶⁹
- Banco Interamericano de Desarrollo: Intercambio complejo entre actores políticos a través del tiempo.⁷⁰
- Harold Lasswell: Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas. Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación.

Los elementos comunes de estas definiciones son: problemas públicos; implican un conflicto; el análisis es sobre el problema pero también sobre la solución; no es una actividad unilateral del Estado, sino que requiere la participación de varios actores en un proceso; la legitimidad y la participación social.

Más allá de las definiciones, el modelo de Eugene Bardach, propone ocho pasos para el análisis de las PP y se constituye como una aproximación sencilla que ha sido de gran utilidad para su difusión y aplicación.⁷¹

La relevancia de las políticas públicas es el enfoque multidisciplinario de su propuesta, es decir la búsqueda y el esfuerzo por articular a otras ciencias con la Política a través del método racional exhaustivo (Harold Lasswell) y tiene como característica que promueve la innovación.⁷² El “método de las ramas”, “incrementalismo” o “ciencia de salir del paso” no genera innovación e inhibe la creatividad y se caracteriza por alejarse de la teoría y acercarse a lo práctico.

⁶⁸ Yves Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 9.

⁶⁹ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 26.

⁷⁰ Ernesto Stein, et al., *La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina*, Informe 2006, México, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, 2006.

⁷¹ Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE, 1998.

⁷² Dror, *Capacidades para... , op. cit.*, 1997.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

El enfoque de las Políticas Públicas marcó un hito en los estudios de la Administración Pública, sin embargo, ante el surgimiento de nuevos problemas (cambio climático, escasez de recursos naturales como el agua y el petróleo, pandemias, aparición de nuevas enfermedades en sectores de la población que no se habían considerado, entre otros), el enfoque de las PP como método de gobernar podría verse limitado si el gobierno no cuenta con las capacidades suficientes de gobernar para hacer frente a fenómenos de esta naturaleza.

Las PP han tomado distancia de la Administración Pública y presentan una alternativa de estudio de los problemas públicos, al grado que hoy existen tantas maestrías en PP como en Administración. Este enfoque es una herramienta útil pero no es conveniente analizarlo desde una perspectiva aislada de la Administración Pública, ya que ésta le da una solidez conceptual y de análisis, es decir, las Políticas Públicas son una herramienta, no un campo de conocimiento.

1.2.4.2. Nueva Gerencia Pública

La Nueva Gerencia Pública constituye una visión privada de lo público y proviene de las políticas privatizadoras de los años ochenta, frente a lo que consideran las deficiencias gubernamentales.

La Nueva Gerencia Pública buscó resolver la ineficiencia social y económica de los programas de gobierno del Estado social, los cuales pierden operación y legitimidad política en el momento en que el incremento de las demandas sociales rebasa la capacidad de gasto público. Justo en este momento ocurre lo que el autor denomina la “reconfiguración de la AP en modo gerencial”.⁷³

El concepto de Nueva Gerencia Pública es de naturaleza ambigua y puede ser abordado desde: una visión restringida; una nueva economía institucional basada en principios administrativos como la contestabilidad; la elección del usuario; la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos.⁷⁴

⁷³ Aguilar Villanueva, *El futuro...*, op. cit., 2010, pp. 187-213.

⁷⁴ Christopher Hood, *A Public Management for all seasons, public administration*, London Vol. 69, No (Spring) 1991, pp. 3-19.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Las características fundamentales de la NGP son: a) la eliminación o “relativización” de las diferencias entre lo público-lo privado, y b) el cambio en la “rendición de cuentas por procesos” a la “rendición de cuentas por resultados”.⁷⁵

La Nueva Gerencia Pública busca generar resultados y mecanismos para su evaluación Ostrom y cuestiona el pragmatismo, por un lado, de la Política Pública, al demostrar que los problemas públicos no se resuelven únicamente de manera técnica, sino que intervienen actores con diversos valores que buscan satisfacer sus intereses propios y, por el otro, el de la Gestión Pública, debido a que el enfoque institucional tradicional conduce a la ineficiencia (Modelo de Niskanen).

La Nueva Gerencia Pública parte de la dicotomía Política-Administración; realiza análisis comparados para obtener las mejores prácticas (*Best Practices*) buscando generalizaciones a partir de éstas, para dar respuestas concretas a problemas concretos.

La NGP, aún con las altas expectativas, no ha resuelto dilemas fundamentales que suponía el mercado resolvería (Arellano, 1996), de esta manera se pone en duda el llamado “paradigma posburocrático”. Siguiendo a Arellano, estos dilemas se resumen en: rendición de cuentas e innovación; participación o decisión técnica; equidad o mercado; resolver problemas o administrar programas y liderazgo o institucionalidad.

La diferencia entre la Administración Pública y la Nueva Gerencia Pública radica en el cambio de énfasis y estrategias de acción gubernamental y de las relaciones del aparato con el Poder Legislativo y la sociedad, lo que no representa un cambio paradigmático. Sin embargo, cada día aumenta la literatura sobre la NGP; al parecer la comunidad “científica” se aglutina y si no crea un nuevo paradigma, al menos lo legitima.⁷⁶

Si bien la NGP tiene incontables apologistas, existen diversas críticas. Algunos autores (Moe, 1994 y Arellano, 1996) consideran que la administración más empresarial se debe no a las ideas de la NGP, sino al proceso de cambio en el

⁷⁵ *Ídem.*

⁷⁶ Arellano, “Política...”, *op. cit.*, 1996, pp. 319-347.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

ámbito social y del avance tecnológico.⁷⁷ En este sentido Prats Catalá (2001) menciona que más que un nuevo modelo posburocrático, lo que sucede es que se abren nuevos derroteros para la burocracia Weberiana.

De acuerdo con Ormond y Löffler, la mayoría de los elementos de la NGP no son realmente nuevos; diferentes naciones han implementado algunos de estos elementos.⁷⁸ Destaca el caso de Alemania, que en los años setenta el establecimiento de una amplia variedad de agencias en su administración estatal fue interpretado a la luz de la tradición neocorporativa alemana y como reacción al crecimiento del sector público ocurrido en ese entonces.

La NGP retoma herramientas de la administración privada con el propósito de que la acción administrativa pública sea eficaz y eficiente. Al respecto Peters (2005) habla de estos esfuerzos por reformar la administración pública, pero cuestiona el hecho de que en la NGP el ciudadano asume el rol de cliente y, pese a que es sujeto de la acción de gobierno, el rol de participante activo en las políticas queda relegado.

Arellano considera que este enfoque no fue una reforma de gobierno con miras a un mejoramiento del mismo, sino la incorporación parcial de teorías en moda de la administración, cuyos intentos se han concentrado en transformar las estructuras organizacionales de los gobiernos, pero con resultados poco concluyentes y desarticulados.⁷⁹

Reforma del Estado y *New Public Management*

Durante la década de los años sesenta comenzó a decaer la larga prosperidad económica de la posguerra, principalmente porque para entonces ya se había agotado el estímulo de desarrollo destinado a la reconstrucción y el predominio mundial de la economía norteamericana.

⁷⁷ Anthony Giddens, *Un mundo desbocado: los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2007.

⁷⁸ Derry Ormond y Elke Löffler, Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (13), Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1999.

⁷⁹ Arellano, "Política...", *op. cit.*, 1996, pp. 319-347.

Luis Humberto Fernández Fuentes

En 1980 el republicano Ronald Reagan ganó las elecciones en Estados Unidos con la difusión de un mensaje sencillo: el gobierno grande y el gasto desordenado eran malos; las reducciones de impuestos, lo militar y los Estados Unidos de Norteamérica eran buenos. En su discurso inaugural señaló: “*In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem*”.

Reagan consideraba que el resurgimiento económico de Estados Unidos vendría con el fortalecimiento del sector privado, con recortes en los gastos públicos (incluidos, naturalmente, los programas sociales) que no tuvieran relación con la defensa, la liquidación de las regulaciones administrativas gubernamentales y el fortalecimiento del papel de los estados de la Unión.

Con estos cambios introducidos por el gobierno de Reagan se percibió a la democracia como una fuerza que debe conquistar a la burocracia, para tratar de instaurar procesos provenientes de prácticas empresariales privadas sobre la prestación de servicios con el propósito de que el gobierno trabaje de manera similar al sector privado.

El cambio y la innovación en la estructura y funcionamiento del gobierno son el objeto de los estudios administrativos y muestran su última versión en “*Creating a Government that Works Better and Costs Less. Third Report of the National Performance Review*” (Un gobierno más efectivo y menos costoso. El Informe de Evaluación Nacional del Desempeño), que publicó el vicepresidente Albert Gore en 1994. Dicho documento tiene como bases las ideas desarrolladas por Osborne y Gaebler, así como las propuestas de Barzelay.⁸⁰

Michael Barzelay en: *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government (Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública)* sostiene la necesidad de romper con el viejo paradigma burocrático que se muestra disfuncional para los nuevos tiempos.⁸¹

⁸⁰ Al Gore, *Common Sense Government. Works Better & Costs Less, Third Report of The National Performance Review*, Washington, D.C., USGPO, 1996.

⁸¹ Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California, 1992.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Omar Guerrero (2003) también hace relevantes críticas a este enfoque. Considera que a pesar de ser denominada NGP “nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado”, sumado a que sus conceptos fundacionales (orientación al cliente, privatización, mercado y competencia) permiten identificar los fundamentos de corte neoliberal bajo la cual se sustenta⁸².

Según Aguilar Villanueva, después de la crisis económica mundial de 2008, las reflexiones que se han hecho en torno al futuro de la NGP se centran en la parcialidad de este enfoque, que tiene que ver con lograr el equilibrio financiero de la hacienda pública mediante la eficiencia económica de programas administrativos y se deja en segundo término “la calidad institucional y la eficiencia social de las políticas y programas”.⁸³

Históricamente la Administración Pública y la Administración de Negocios se han retroalimentado sin necesidad de una justificación ideológica de los tratamientos a los procesos administrativos como adquisiciones, personal, gestión financiera; de recursos materiales, e incluso, en materia de innovación son muy parecidas, por lo que poner una frontera artificial puede ser inútil, pues finalmente se trata de administración.

No obstante, en la Nueva Gerencia Pública no se habla de esto; es un instrumento ideológico concebido para legitimar negocios privados con actividades públicas como son las concesiones y privatizaciones. Naomi Klein lo describe con detalle en *La Doctrina del Shock*. En esta tesitura destaca la obra *El auge del Capitalismo del desastre*, que refiere “precisamente la misma estrategia: esperar a que se produjera una crisis de primer origen o estado de *shock*, y luego vender al mejor postor los pedazos de la red estatal a los agentes privados, mientras los ciudadanos aún se recuperaban del trauma para lograr que las ‘reformas’ fueran permanentes.”⁸⁴

Las medidas asociadas a la NGP tales como la reducción de impuestos corporativos y los recortes en gasto social, prácticas depredatorias y

⁸² Omar Guerrero, “Nueva Gerencia Pública: Gobierno sin política”. *Revista Venezolana de Gerencia*, Caracas, Universidad de Zulia, 2003, p. 381.

⁸³ Aguilar Villanueva, *El futuro...*, *op. cit.*, 2010, p. 205.

⁸⁴ Naomi Klein, *La doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

Luis Humberto Fernández Fuentes

monopolísticas, privatización de servicios y recortes en el gasto social no tienen nada que ver con la capacidad de aprender de la Ciencia de la Administración Pública, pero sí con una identidad dentro de un proyecto ideológico y económico.

1.2.4.3. Gobernanza

El enfoque de la gobernanza aparece a principios de la década de los noventa del siglo pasado y surge como respuesta a los problemas de eficacia directiva de los gobiernos.⁸⁵

La gobernanza ayuda a explicar el nuevo proceso de gobernar en redes. Para entenderlo hacemos referencia a los planteamientos de Mayntz, quien asegura que la gobernanza es un estilo de gobernar distinto al modelo de control jerárquico que se da a través de un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales, en redes mixtas público-privadas.⁸⁶ Mientras que para Kooiman la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de autoridades y estructuras de gobierno.⁸⁷

Este nuevo patrón de gobierno también es descrito por Aguilar Villanueva como un modo distinto de gobernar mediante coordinación, diálogo, negociación, acuerdo y compromiso con los actores clave en la formulación e implementación de política, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.⁸⁸ Este proceso de coproducción de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos está definido por varios elementos que en un esquema tradicional de gobierno no existían. Es por ello que, como apunta Uvalle, “en la gobernanza, las redes y la representación de los ciudadanos son el binomio que influye en el desempeño de la administración pública”.⁸⁹

⁸⁵ Aguilar Villanueva, *El futuro...*, op. cit., 2010.

⁸⁶ Renate Mayntz, “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”. En Cerrillo, A. (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

⁸⁷ Jan Kooiman, “Gobernar en gobernanza”. En Agustí Cerrillo i. Martínez (coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto de Administración Pública, 2005.

⁸⁸ *Ídem*.

⁸⁹ Ricardo Uvalle Berrones, “La Administración Pública en los imperativos de la gobernanza democrática, México, en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 19, No. 60, septiembre-diciembre, 2012, p. 129.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Aguilar Villanueva también cataloga a la Gobernanza como un proceso de dirección, de gobernación de la sociedad, que al ser una acción colectiva implica no sólo cooperación sino también eficacia de cooperación. Además de que en este nuevo patrón o modo de gobernar los roles de los diversos sectores que participan entran en un terreno de negociación y acuerdo que cambian, dependiendo de la naturaleza del problema, así como de las circunstancias que en ese momento existan.⁹⁰

Algunas de las críticas que se han realizado a este enfoque tienen que ver con la factibilidad de la gobernanza participativa como opción gubernativa. Al respecto, Luis Aguilar Villanueva menciona la posibilidad de un riesgo político-institucional de que el acto de gobernar pierda su naturaleza pública (captura del Estado), así como de riesgo político-administrativo en el proceso de coordinación, el cual se dificulta debido a la diversidad de actores, cuyos intereses y niveles de poder podrían ser muy diferentes.⁹¹

Esto dificulta la generación de acuerdos y por ende afecta la tarea de conducción de la sociedad. Aunado a la distorsión del interés público, también destacan la posibilidad de eludir la rendición de cuentas y, en experiencias de fracaso, la confusión de responsabilidades.

Las posibilidades de una afectación en las decisiones directivas se incrementan cuando la sociedad se enfrenta a factores obstaculizadores inscritos en un contexto político, económico y social que limita su capacidad para fungir como un actor dinámico y con influencia real en la formulación y ejecución de políticas públicas.

Entre estos factores obstaculizadores, siguiendo a Villanueva, encontramos, por un lado, la pobreza y la desigualdad (que en cierta medida provocan una gran dependencia de los beneficios que la sociedad pudiese recibir del gobierno) y, por el otro, la desarticulación social como elemento inhibidor del interés por los problemas públicos. En el caso del sector privado, una dificultad es la dependencia que tienen las empresas de los beneficios que el Estado les provee en un ambiente donde se pronuncian sus limitaciones financieras, productivas y tecnológicas.

⁹⁰ Aguilar Villanueva, *El futuro...*, op. cit., 2010.

⁹¹ *Ídem*.

Luis Humberto Fernández Fuentes

En términos de Roberto Moreno (2012) esta forma de gobernar es resultado de una evolución de la Administración Pública a la Nueva Gerencia Pública y de ésta a la Gobernanza, por lo que constituye una fase más avanzada de las sociedades modernas que conjuga la actividad y la visión de gobiernos más abiertos proclive a la participación ciudadana y con una agenda amplia y diversificada para encaminarla y consolidarla, que en el caso de México, es un proceso en desarrollo.

El enfoque de la gobernanza constituye en todos los niveles de gobierno una forma de encausar el proceso de gobernar; sin embargo, a pesar de que este enfoque apueste a incluir actores estatales y no estatales en una interacción constante con los mismos y con reglas del juego claras, la tradición histórica-política es un factor que pesa y que hasta cierto punto dificulta esta nueva forma de gobernar.

Las PP, la NGP y la Gobernanza han contribuido significativamente a la Ciencia de la Administración Pública. Nadie duda de su importancia y utilidad, pero la falta de innovación y de nuevos conceptos que no sólo expliquen, sino que generen herramientas al gobernante, al administrador y al ciudadano, en aplicaciones sencillas y útiles, es una deuda de estos enfoques y de la Ciencia de la Administración Pública.

1.2.5. Paradigmas de la Ciencia de la Administración

Existen textos valiosos sobre el paradigma de la Administración Pública, sin embargo no se han encontrado las teorías que conforman el paradigma actual, por lo que se puede considerar que el cuerpo de conocimiento que hoy integra la Ciencia Normal de la Administración Pública se conforma por las siguientes teorías:⁹²

- a) **Teoría de las organizaciones:** estudia el origen, surgimiento y estructuración de las organizaciones gubernamentales en distintos planos: económico, administrativo, jurídico y el de su propia organización;
- b) **Teoría de la conducta:** estudia el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones administrativas. Destaca el estudio de

⁹² José Ayala Espino, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*, México, Diana, 2000.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- la formación de incentivos en los administradores públicos para desempeñar sus funciones;
- c) **Teoría de las instituciones:** estudia el papel de las normas y del sistema legal en el funcionamiento y operación de la Administración Pública; es decir, analiza el papel de las “reglas del juego” en la conducta y las elecciones de los burócratas, en la eficiencia de las organizaciones, y se pregunta de qué modo influyen los cambios legales en la operación y eficiencia de la Administración Pública;
 - d) **Teoría de la burocracia:** estudia el papel y el comportamiento de la burocracia cuando actúa en el seno de las organizaciones de la Administración Pública;
 - e) **Teoría de las decisiones:** analiza los procesos por medio de los cuales la administración pública toma decisiones. En este campo destacan las aportaciones de la escuela de la elección pública, y
 - f) **Teoría económica:** ha aportado un conjunto amplio de teorías para estudiar los distintos aspectos de la administración pública.

La Ciencia de la Administración, de acuerdo con Nicolas Henry, ha pasado por varios paradigmas.⁹³

- a) La dicotomía entre las política y la administración (1900-1926);
- b) La construcción de los principios de la administración (1927-1937);
- c) La consolidación conceptual y sus reacciones (1938-1950);
- d) La Administración Pública como Ciencia Política y la Administración Pública como Ciencia Administrativa;
- e) A partir de los años setenta la Administración Pública como identidad científica propia. El artículo fue escrito en 1975 por lo que habría de complementarse con dos paradigmas más:
 - El paradigma privatizador del *New Public Management*, y
 - El paradigma emergente que está por construirse.

Los enfoques dominantes junto con las escuelas clásicas integran una parte importante del cuerpo de conocimiento que da vida a la Ciencia de la Administración, lo que constituye la “Ciencia Normal” en términos de Kuhn, es decir, la investigación basada firmemente en logros científicos pasados, que la comunidad científica reconoce durante algún tiempo como el fundamento

⁹³ Nicolas Henry, Paradigms of Public Administration, *Public Administration Review* 35 (4). Georgia, American Society for Public Administration, 1975 julio-agosto.

Luis Humberto Fernández Fuentes

de su práctica ulterior. Hoy en día tales logros se recogen en libros de texto científicos, elementales y avanzados, aunque rara vez en su forma original.⁹⁴ Esta ciencia normal sirve para definir problemas y métodos legítimos de investigación para los sucesivos científicos, pero cuando tiene un carácter innovador y carece de precedentes, también es capaz de atraer a un grupo duradero de partidarios alejándolos de modos rivales de actividad científica y también es lo bastante abierta para dejarle al grupo de profesionales todo tipo de problemas por resolver.⁹⁵

A partir de este paradigma se puede plantear si la direccionalidad y los resultados de la Ciencia de la Administración son pertinentes con las necesidades de la práctica administrativa.

1.2.6. El valor social de la Ciencia de la Administración Pública

La marca de identidad de la Ciencia de la Administración Pública es el valor social de ésta. Sin este tamiz no tiene razón de ser, por lo que la definición de perfiles profesionales, la orientación de la investigación y en general la formación de conocimiento y tecnologías deben contar con bases valorativas sólidas, que generen valor agregado para la Administración Pública.

Este valor social es obligado para la Ciencia de la Administración Pública, toda vez que la autoridad y los recursos que se ejercen son delegados por la sociedad a sus gobernantes por vía del voto y del gobernante a la administración, a través de la delegación administrativa.

Hoy en día el individuo cuenta con un mayor número de libertades, a la par de que el Administrador Público trabaja con un concepto de lo público cada vez más amplio en sus alcances, pero más limitado en sus facultades.

García Pelayo, citado por Subirats, lo expresa en los siguientes términos: “El nuevo Estado, el Estado Social, se orienta, desde un punto de vista axiológico, hacia una síntesis de los valores de la personalidad individual, típicos del liberalismo, y de los valores sociales en el sentido histórico concreto que el vocablo social adquiere desde el segundo tercio del siglo XIX; [...] Es,

⁹⁴ Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006. Cap. IV, pp. 33-50.

⁹⁵ *Ídem*.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

pues, un Estado que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de asumir la obligación de modificarlo a través de medidas directas o indirectas”.

Por eso es que “El Estado Social de Derecho resultaría ser así la construcción perfecta de la convivencia humana, la síntesis de dos contrarios hasta entonces excluyentes: la libertad y la igualdad, esto es, el resultado de la fusión de las dos corrientes que alimentaron el pensamiento político occidental desde comienzos del siglo XIX: liberalismo y democracia”.⁹⁶

Con base en la revisión que se ha realizado, algunos de los aspectos centrales del valor social de la Ciencia de la Administración Pública son:

- a) Apoyar la formación de profesionales capacitados, comprometidos y competentes para el desarrollo de las funciones estatales;
- b) La difusión de valores institucionales y que el ejercicio de la administración se desarrolle conforme a estos valores;
- c) La formación para que los profesionales ejerzan los recursos públicos de manera honesta, transparente, eficaz y eficiente;
- d) Que el conocimiento del derecho y el marco jurídico permitan un ejercicio de autoridad respetuoso y sensible al ciudadano;
- e) Que los servicios públicos se presten bajo estándares de calidad pertinentes a la función pública, y
- f) Contar con capacidad para transformar e innovar.

Estos aspectos se desarrollan en un entorno complejo que contempla el derecho de los ciudadanos, la necesidad de transformación y el derecho público.

Castelazo señala: “Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el ‘terreno’ para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados”.⁹⁷

⁹⁶ Joan Subirats, *Análisis...*, op. cit., 1992, p. 20.

⁹⁷ José Castelazo, “Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa”. En *Revista de Administración Pública (RAP)*, 120 (Vol. XLIV, No. 3. La Modernización de la Administración Pública en México), México, INAP, (septiembre-diciembre 2009). p. 254.

Luis Humberto Fernández Fuentes

El valor público debe conformar un eje rector para las reformas hacia el sector público, como refiere Jocelyne Bourgon: “Las futuras reformas del sector público tendrán que continuar llevando al gobierno más allá de sus roles tradicionales como agente de decisión en nombre de los ciudadanos y como prestador de servicios a los ciudadanos. Examinarán la manera en que los gobiernos pueden trabajar con los ciudadanos y otros actores para lograr resultados de elevado valor público”.⁹⁸

1.2.7. La Identidad y utilidad de la Ciencia de la Administración Pública

De acuerdo a lo expresado por Sánchez, los principales ejes de la defensa de la autonomía de la Ciencia de Administración Pública son los siguientes:⁹⁹

- a) Cuenta con una materia histórica, real, específica y fundamental en la sociedad moderna;
- b) Su materia es tan antigua como el gobierno mismo;
- c) Tiene una identidad propia y única;
- d) Cuenta con un objeto de estudio diverso, plural, multifacético y heterogéneo;
- e) Como campo de estudio tiene mayores elementos para sustentar su independencia y autonomía que la teoría organizacional; y
- f) El *management* público busca desarrollar su propio campo de estudio, entre otros.

Además de estos ejes, Sánchez refiere que la defensa de la Administración Pública debe darse con base en los siguientes frentes:¹⁰⁰

- a) Como objeto de estudio (tiene existencia propia y una larga historia);
- b) Como disciplina (cuenta con obras, autores y aportaciones al conocimiento del estudio de la administración pública), y
- c) Como profesión (tiene un conjunto de requerimientos, técnicas y habilidades para ostentarse como profesional de la administración pública).

En ese tenor, Guerrero afirma que la Administración Pública generalmente es la disciplina menos tratada mediante procedimientos científicos; sin embargo,

⁹⁸ Jocelyne Bourgon, “Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Ibid.*, p. 37.

⁹⁹ Sánchez González, *La Administración...*, *op. cit.*, 2001, p. 17.

¹⁰⁰ *Ídem.*

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

aclara que la realidad es otra, debido a que la Administración Pública ha sido objeto de un tratamiento intenso, tanto por su creación (investigación), como por la transmisión (enseñanza) de conocimientos. Aunque en lo que respecta a la comunicación del conocimiento de esta disciplina “la dedicación de los científicos a su cultivo, es mucho menor que en otras ciencias sociales, si no incluso inexistente”.¹⁰¹

La posición de Guerrero es clara: se ha dejado de objetar el estatuto científico de la Administración Pública, en buena medida, por las obras de quienes se han dedicado a su estudio y que patentizan sus fundamentos epistemológicos sólidos y la actividad investigativa viva.¹⁰²

Como se observa, la respuesta ha sido en la mayoría de los casos una argumentación de defensa basada en la reflexión hacia dentro de la Administración Pública, en sus aportaciones y en su identidad como ciencia.

Estas argumentaciones del “pensamiento público-administrativo” hacen a un lado la razón de ser de la Administración Pública, que está en su valor social, en lo que puede aportar al Estado, al gobierno y al ciudadano para un mejor desempeño en su función pública.

Los gobernantes, administradores públicos y ciudadanos no encuentran en el contenido científico y disciplinario de la Ciencia de la Administración Pública las herramientas para resolver oportunamente problemas de la vida pública.

Su utilidad y futuro están vinculados a la capacidad de generar conocimiento útil y práctico para el Estado y la Sociedad. Desde hace mucho tiempo la Administración Pública opera sin el beneficio de una teoría moderna. Esta situación priva a los servidores públicos de un marco de referencia para guiar sus acciones; actúa como una barrera para abordar asuntos complejos del mundo actual y encontrar soluciones prácticas, aunado a que pone al gobierno en una posición reactiva, incapaz de anticipar problemas emergentes o introducir una acción correctiva en el momento oportuno.¹⁰³

¹⁰¹ Guerrero, Omar, *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 36.

¹⁰² Guerrero, Omar, “Reflexiones sobre la ciencia de la administración pública”, en *Revista Ciencias Sociales Convergencia*, México, UAEM, 2009, p. 36.

¹⁰³ Bourgon, Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration: serving in the 21st. Century*, Canadá, McGill/Queen’s University Press, 2011.

Luis Humberto Fernández Fuentes

1.3. Ciencia, conocimiento y la Ciencia de la Administración Pública

En un momento histórico cuando el valor productivo está en el conocimiento y éste se requiere en todos los procesos de cambio, el elemento epistemológico toma protagonismo, no como una abstracción, sino como un elemento práctico, ya que el conocimiento y la ciencia deben orientarse a la solución de problemas.

Normalmente cuando se habla de epistemología se convoca a una discusión teórica, sin embargo es profundamente pragmática. La epistemología es fundamental para construir conocimiento; proporciona las herramientas para su validación, desarrollo y difusión. Sin una base, el conocimiento se dispersa, se vuelve anecdótico, se estanca en debates de emblemas, pierde direccionalidad y utilidad.

Una adecuada construcción epistemológica fomenta el crecimiento, crea valor a las instituciones y a los investigadores, facilita el aprendizaje y la colaboración y, por qué no decirlo, la captación de fondos económicos para el desarrollo de investigación y proyectos.

La Ciencia es un tema importante para los asuntos públicos, en particular para la administración pública, por su poder innovador y su fuerza como agente de cambio, por su lucha constante contra los prejuicios *versus* la necesidad de construir paradigmas donde los datos científicos adquieran un significado. ¿Cuánto hay que conservar sin por ello perder la capacidad de innovar?, esa es la cuestión¹⁰⁴.

Para analizar el estado de la Ciencia de la Administración Pública y los avances en los objetivos de esta investigación es necesario revisar los conceptos básicos de la ciencia y entender cómo se genera el conocimiento.

1.3.1. Ciencia

La evolución de la humanidad y del conocimiento han estado vinculados a la capacidad de entender el mundo. A lo largo de la historia se ha tratado de entenderla a través de la magia, la religión, el sentido común, que son

¹⁰⁴ Umberto Eco, *La falibilidad de la ciencia*, Servicio de noticias *The New York Times*, 19 de junio de 2010.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

formas de conocimiento cuyo objetivo es explicar la realidad. Son formas de conocimiento basadas en creencias, mitos, sentimientos, incluso en algunas observaciones casuales, pero el avance se ha dado a partir de explicar al mundo no desde la fe, sino de la capacidad de observar la realidad, analizar los problemas y dar una explicación racional. La racionalidad es la esencia de la ciencia.

La Ciencia tiene varias formas de definirse. Baena la define como un conjunto de conocimientos sobre la realidad observable, obtenido mediante el método científico y que “constituye un sistema o conjunto de sistemas ordenados, sistematizados, verdaderos y probables, obtenidos sistemáticamente, acerca de los fenómenos y procesos que se producen en la naturaleza, la sociedad y el pensamiento”¹⁰⁵.

También puede ser considerado un saber metódico que versa sobre verdades generales o la operación de leyes de la naturaleza, basado en datos observacionales y respaldado mediante la prueba y el experimento. Dewey distinguió asimismo a la ciencia como actitud y método por un lado y como cuerpo de conocimiento y destrezas por otro¹⁰⁶.

Al respecto, Kedrov y Spirkin apuntan: la ciencia es un sistema de conceptos acerca de los fenómenos y leyes del mundo externo o de la actividad espiritual de los individuos, que permite prever y transformar la realidad en beneficio de la sociedad; una forma de actividad humana históricamente establecida, una “producción espiritual” cuyo contenido y resultado es la reunión de hechos orientados en un determinado sentido, de hipótesis y teorías elaboradas y de las leyes que constituyen su fundamento, así como de procedimientos y métodos de investigación.

Los métodos científicos presuponen no sólo la constancia y descripción de los hechos, sino su explicación e interpretación dentro del conjunto del sistema general de conceptos de la ciencia. El conocimiento cotidiano se limita a hacer constar y eso sólo superficialmente, cómo se desarrolla tal o cual acontecimiento. El conocimiento científico, en cambio, no responde

¹⁰⁵ Guillermina Baena, *Metodología de la investigación*, Grupo Editorial Patria, México, 2008, p. 23.

¹⁰⁶ Citado por Mardones, J.M. *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*. Es Anthropos, Barcelona, 1991, p. 174.

Luis Humberto Fernández Fuentes

únicamente a la pregunta de cómo, sino también de por qué se realiza precisamente de ese modo.

La ciencia en su estructura posee dos partes interrelacionadas: un sistema de ideas establecido provisionalmente, denominado conocimiento científico y una actividad productora de nuevas ideas, llamada investigación científica.

Es a partir del apoyo en la ciencia como la humanidad ha ejercido su poder sobre la naturaleza, ha desarrollado la producción de bienes y ha transformado las relaciones sociales.

Parecería anacrónico hablar de esto en el siglo XXI o ajeno a la Administración Pública, sin embargo es claro que algunas decisiones en la administración pública se basan en dogmas, prejuicios o derivadas de la pasión, la vanidad, la ambición o la ansiedad, lo cual es tan anti científico como el pensamiento mágico. La Ciencia de la Administración Pública da racionalidad a la cosa pública y apunta hacia la demolición de los esquemas especulativos, improvisados y egocéntricos.

1.3.1.1. Las características de la Ciencia

No todo el conocimiento es ciencia. Las características que la distinguen del conocimiento ordinario, cotidiano u otras formas de conocimiento, de acuerdo a Sabino, son¹⁰⁷:

Objetividad: Que el conocimiento concuerde con la realidad del objeto, que lo describa o lo explique tal cual es y no como nosotros desearíamos que fuese. Sin embargo, con el tiempo los científicos se percataron de que no se puede llegar a la objetividad completa y desprejuiciada, por eso el psicólogo Jaré Blejer le denominó “el mito de la inmaculada percepción”: ni la mente es un papel en blanco, ni el científico puede desprenderse de sus emociones y sentimientos al momento de abordar un problema o de involucrarse en él.

Racionalidad: Se refiere al hecho de que la ciencia utiliza la razón para llegar a sus resultados. Por eso, los científicos trabajan siempre con conceptos, juicios y razonamientos y no con sensaciones, imágenes o impresiones. La ciencia se hace a partir de lo que se piensa, no de lo que se siente.

¹⁰⁷ Carlos Sabino, *El proceso de investigación*, Guatemala, Editorial Episteme, 1992.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Sistematicidad: La ciencia es sistemática, organizada en sus búsquedas y en sus resultados. Pretende construir sistemas de ideas organizados racionalmente e incluir todo conocimiento parcial en totalidades cada vez más amplias.

Verificabilidad: Conocimiento comprobable.

Fiabilidad: La ciencia es uno de los pocos sistemas elaborados por el hombre en que se reconoce la propia capacidad de equivocarse, de cometer errores. Al reconocerse falible, todo científico abandona la pretensión de alcanzar verdades absolutas y finales y plantea que sus conclusiones son “definitivas”, solamente mientras no puedan ser negadas o desmentidas.

1.3.1.2. La falibilidad de la Ciencia

La falibilidad de la Ciencia es el principio motor de la misma, ya que permite la confrontación del conocimiento. Cuestionar los paradigmas evita que se conviertan en dogmas. El conocimiento aun cuando sea científico no es absoluto, está en movimiento y constante cambio.

La Ciencia no sólo avanza por acumulación, es un proceso que se renueva y decanta. Eco lo ejemplifica con el cuento de Borges: “Funes el memorioso”, una persona que recuerda todo: cada hoja de cada árbol, cada ráfaga de viento, cada oración, cada palabra. Por esta misma razón, Funes es un idiota completo, un hombre inmovilizado por su incapacidad de seleccionar y descartar.

La incertidumbre es inherente a toda una investigación científica, dado que sus resultados siempre son provisionales, pues existe la posibilidad de que en el futuro otras investigaciones aporten o rebatan estos resultados. La Ciencia no es una cuestión de fe, sino de evidencia y evolución constante. La incertidumbre del conocimiento proviene de un hecho innegable en la historia de la ciencia. La realidad siempre puede contradecir las tesis más sólidas.

Este proceso de falsación, confrontación y reconocimiento de la falibilidad de la ciencia permitió pasar del paradigma ptolemaico al de Copérnico, o a la física newtoniana. De ahí que una de las fortalezas de la ciencia es el rigor del método, pero también la presunción de origen de que cualquier teoría o paradigma por sólido que sea, es falible.

Luis Humberto Fernández Fuentes

1.4. Conocimiento científico y ordinario

Los límites de la ciencia están definidos por la frontera entre el conocimiento científico y el conocimiento ordinario, por lo que éste es un elemento importante para definir qué es y qué no es ciencia.

El conocimiento ordinario se caracteriza por nacer de la experiencia cotidiana, especula sobre los hechos observados sin llegar a verificar con la realidad, no cuenta con una base teórica. El conocimiento ordinario refiere al conocimiento previo que puede tener una persona de algún tema; es un conocimiento superficial, común, corriente y espontáneo del conocer; se aprende sin haberlo buscado o estudiado; se fundamenta en un conocimiento personal, vivencial, basado en experiencias.

El conocimiento científico nace de la experiencia pero no se queda en ésta; se distingue debido a la utilización del método científico como técnica para la elaboración de nuevo conocimiento; incorpora la teoría como base; es objetivo y racional; verifica cada una de las especulaciones con la realidad, demostrando si éstas son falsas o verdaderas.

De acuerdo con King, Verba y Keohane, el conocimiento científico se diferencia de estas otras formas de conocimiento al menos en cuatro características fundamentales: i) se basa en la observación sistemática de la realidad; ii) trata de inferir conclusiones aplicables más allá de aquello que observa; iii) produce conclusiones inciertas y provisionales, y iv) es público y transmisible.¹⁰⁸

El conocimiento científico es un saber crítico, metódico, sistemático, ordenado, que explica y predice hechos, con objetivos claros. Los conocimientos que se obtienen mediante procedimientos usando la reflexión sistemática y los razonamientos lógicos. Las opiniones científicas son racionales y objetivas.

Para Ander-Egg hay dos supuestos para alcanzar el conocimiento científico:

- a) Existe un mundo objetivo y la realidad tiene una contextura independiente del conocimiento que el hombre pueda tener de ella, y

¹⁰⁸ Gary King, Robert Keohane y Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton University Press (versión en castellano publicada en Alianza), 1994. p. 8.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- b) Esta realidad puede ser alcanzada de manera objetiva por medio de una serie de procedimientos y por la imaginación e intuición del hombre.

1.4.1. El método científico

Se dice que ganar es cuestión de método. Prácticamente cualquier actividad humana exitosa requiere de un método, esto es: decir o hacer en orden; un modo de obrar o proceder; en este caso, el procedimiento que se sigue en las ciencias para encontrar la verdad y enseñarla¹⁰⁹. Lo contrario sería la anarquía, el desorden, la confusión y el caos.

Para la formulación del conocimiento científico se requiere un orden específico, es decir, un método científico que conduce a enunciar preguntas bien formuladas y creíbles; conjeturas contrastables con la experiencia; derivar consecuencias lógicas de las conjeturas; desarrollar técnicas para someter las especulaciones a contrastación; someter a su vez a contrastación esas técnicas para comprobar su relevancia; llevar a cabo la contrastación e interpretar sus resultados; estimar la veracidad de las conjeturas y la fidelidad de las técnicas; y formular los nuevos problemas originados por la investigación. Se necesita de una base teórica para que el método científico tenga mayor credibilidad.

El método científico y la finalidad a la cual se aplica constituyen la diferencia que existe entre la ciencia y la no-ciencia. El método científico es característico de la ciencia. Donde no haya método científico no hay ciencia.

Para el estudio de la Ciencia de la Administración Pública es necesario acotar que no existe un monopolio del método. Es común encontrar textos que proclamen que sólo existe un método científico, o la universalidad de la ciencia y la imprescindibilidad de la experimentación, sin embargo estas posturas no consideran la complejidad, la incertidumbre y la falibilidad de la Ciencia que son características de la ciencia contemporánea.

Ruy Pérez Tamayo señala “si bien en otros tiempos era posible hablar de un método científico debido al desarrollo de las ciencias físicas en comparación con las otras ciencias naturales, actualmente el campo total de la ciencia es tan complejo y heterogéneo que ya no es posible identificar un método que le sea

¹⁰⁹ Real Academia Española (RAE), 2014.

Luis Humberto Fernández Fuentes

común a todas ellas”¹¹⁰. Resulta hoy reduccionista y decimonónico pensar que sólo a través de la experimentación se puede construir conocimiento.

Si éste fuera el supuesto, una parte importante de la física actual sería considerada pseudociencia.

1.4.1.1 Teoría

Para el progreso del conocimiento científico es importante establecer nuevos hechos. Su interpretación da lugar a la construcción de una teoría, eslabón fundamental de cualquier ciencia¹¹¹.

Las teorías ayudan a manejar la complejidad de la realidad, permiten filtrar y ordenar las observaciones y la información, así como construir conclusiones relevantes, razonadas y razonables. Por ejemplo, la mayoría de los problemas admiten muchas explicaciones y tiene orígenes diversos. Explicarlos sería más complejo que explicar la realidad misma. La teoría ordena esta información.

La formulación de las teorías implica una congruencia con el aparato del conocimiento y la revisión de la literatura para darle consistencia. Cualquier teoría científica tiene carácter limitado. Por eso, en cualquier periodo concreto se hacen necesarios los conocimientos en forma de suposiciones o hipótesis. Las hipótesis comprobadas y confirmadas por la práctica se transforman en teorías (Kedrov y Spirkin: 21).

Cuando los hechos se han reunido, se les ha ordenado y se les ve en relación unos con otros, constituyen una teoría¹¹².

La teoría se vuelve un conjunto de hipótesis o asunciones, un campo de aplicación y algunas reglas que permitan extraer consecuencias de las hipótesis y asunciones de la teoría. En general, las teorías sirven para confeccionar modelos científicos que interpreten un conjunto amplio de observaciones, en función de los axiomas (conjunto de signos propio a partir de los cuales se generan teoremas), asunciones y postulados, de la teoría.

¹¹⁰ Ruy Pérez Tamayo, Citado en *¿Existe el Método Científico? Historia y Realidad*, Fondo de Cultura Económica, México, bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen3/ciencia3/161/html/método.html 1990, p. 1.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Baena, *Metodología...*, *op. cit.*

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Las teorías en sí mismas, o como modelo científico, permiten hacer predicciones e inferencias sobre el sistema real al cual se aplican y permiten brindar explicaciones de manera económica de los datos experimentales, incluso, hacer predicciones sobre hechos que serán observables bajo ciertas condiciones. La ciencia, es construida por medio de la ampliación de ámbitos explicativos mediante la sucesión de teorías que, aun manteniendo su valor de verdad en su ámbito explicativo, son falsadas por experimentos y reemplazadas o ampliadas teorías posteriores¹¹³.

1.4.1.2. Elementos de una teoría

Los elementos que conforman una teoría son:

Concepto: Es una unidad cognitiva de significado, un contenido mental que a veces se define como una “unidad de conocimiento”. Los conceptos son construcciones o imágenes mentales, por medio de las cuales comprendemos las experiencias que emergen de la interacción con nuestro entorno. Estas construcciones surgen por medio de la integración en clases o categorías que agrupan nuestros conocimientos y experiencias nuevas con los conocimientos y experiencias almacenados en la memoria.

Validez y fiabilidad. Se distinguen tres aspectos básicos respecto al problema general de validez del conocimiento científico:

- a) Valor del conocimiento en general: plantea la cuestión de la posibilidad del conocimiento humano en general, de si el hombre puede conocer o no el mundo exterior;
- b) Valor de un conocimiento determinado. Se refiere a la cuestión de la verdad y la falsedad, o del grado en que se puede lograr en un conocimiento determinado su objetivo; que aquel sea una representación lo más exacta posible de la cosa, y
- c) Determinación del valor de verdad de un conocimiento determinado. Es el problema de la verificación o de contrastar la verdad de un conocimiento concreto. Por ello, está relacionado íntimamente, como su mismo nombre indica, con la verdad¹¹⁴.

¹¹³ Jacobo Muñoz y Julián Velarde, *Compendio de Epistemología*, Editorial Trotta, Madrid, 2000.

¹¹⁴ Sierra Bravo, Restituto, *Técnicas de Investigación Social: Teoría y ejercicios*, Editorial Paraninfo, Madrid, 1994, p. 30.

Luis Humberto Fernández Fuentes

1.4.1.3. Ciencia y Ciencia de la Administración Pública

Desde sus inicios la Administración Pública en México fue una actividad central del gobierno que realizó su labor sin necesidad de una teoría previamente establecida. Por ello, podemos afirmar que la práctica de la Administración Pública fue generando un conocimiento primario rudimentario, pero funcional, pues permitía desempeñar las funciones administrativas de un gobierno incipiente en materia de teoría administrativa, más no carente de saber hacer en dicha materia. Para Waldo la Administración Pública es “un objeto en busca de una disciplina”.¹¹⁵ La Administración Pública como una disciplina instrumental está caracterizada por la praxis.

La labor investigativa de la Administración Pública, por definición, es un constructo y sus referentes son siempre sociales, es por eso que “los planteamientos más modestos del ‘conocimiento utilizable’, que se pregunta limitadamente cómo la investigación puede contribuir a la solución de los problemas sociales y, más específicamente, a la toma de decisiones de un gobierno.”¹¹⁶

La utilidad de la investigación científica es eminentemente social y no puede, de ninguna manera, pretender la individualidad o satisfacer necesidades de grupos académicos, científicos o de otra índole. De ahí la importancia del carácter social de toda investigación científica.

Un segundo elemento a considerar es si con base en la práctica puede generarse algún tipo de teoría, ante lo cual creemos que es un proceso cíclico pues se puede construir conocimiento a partir del análisis meramente teórico, así como de la práctica cotidiana.

La construcción epistemológica de la Ciencia de la Administración Pública enfrenta retos importantes:

- a) La falta de interés tanto de los administradores como de los científicos de la administración por entender cómo se genera el conocimiento;

¹¹⁵ Dwight Waldo, *Administración...*, op. cit., 1967.

¹¹⁶ Charles Lindblom, *Usable knowledge: Social science and social problem solving*, New Haven, Yale University Press, 1979.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

- b) El conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública se genera por profesionales de otras áreas y los estudiosos de la administración regularmente no ejercen la administración pública;
- c) La práctica de la administración siempre ha ido más adelantada que la Ciencia de la Administración;
- d) Aun cuando la Ciencia de la Administración Pública es una de las áreas del conocimiento que integra un espectro amplio, las herramientas tecnológicas son pocas;
- e) Algunos de los productos de investigación de la Ciencia de la Administración están orientados al autoconsumo, a la comunidad académica, sin que se traduzca en una aplicación en la práctica administrativa, y
- f) La investigación en la Ciencia de la Administración Pública no se traduce en productos o aplicaciones que generen utilidades económicas sustantivas. Además de no contar con incentivos económicos privados o gubernamentales que generen una innovación de impacto.

Frente a estas dificultades, existe un elemento fundamental que nos conduce a desarrollar conocimiento sobre la Administración Pública en la actualidad: la utilidad social, esto es, el beneficio que obtiene el Estado, la administración y los ciudadanos de los conocimientos generados y la capacidad de convertirlos en soluciones aplicables en la realidad. De ahí entonces que la prioridad de la Ciencia de la Administración Pública es generar conocimiento útil para la sociedad y el Estado, lo que rebasa al enfoque académico tradicional, que requiere un proceso más amplio.

La Ciencia de la Administración Pública debe descansar sobre teorías que expliquen los fenómenos y propongan mecanismos para solucionarlos, pero ésta tiene una particularidad importante: una parte considerable de la investigación tiene que estar orientada a la profesión y a la aplicación instrumental para que sea efectiva, sin embargo es probable que quienes practican la administración pública no lo hagan bajo principios o teorías, sino sobre su base profesional y la experiencia personal.

La construcción de teorías en la Administración Pública sobre una base metodológica es magra, incluso algunos de los libros referidos a la “Teoría de la Administración Pública” se asemejan a una monografía, sin hipótesis, ni explicación o evidencia; se caracterizan por integrar conceptos con valor didáctico, pero sin propuesta o sentido de progreso de la ciencia.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La afirmación pareciera temeraria, pero la revisión de las principales teorías de la Administración de Empresas, como lo son: clásica, científica, humanista, estructuralista, conductista, jerarquía de necesidades, Teoría X y Y, desarrollo organizacional, teoría sistemática y matemática de la Administración, de los sistemas: toma de decisiones, administración estratégica, calidad total, reingeniería de procesos o teoría de la excelencia, por mencionar algunas, nos conduce a preguntar ¿Qué teorías serían las equivalentes de la Administración Pública? La Ciencia de la Administración Pública se alimenta de estas teorías como de muchas otras de diversos campos del conocimiento, las integra y genera elementos útiles para la práctica administrativa, pero sin constituir teorías propias.

1.4.1.4. La Cientificidad de la Ciencia de la Administración Pública

El carácter científico de la Ciencia de la Administración Pública ha sido un debate histórico desde su origen. En 1963, Wilburg Jiménez Castro reconoció la falta de acuerdo sobre el carácter científico de la Administración Pública, pero aun así la definió como “una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, 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”¹¹⁷.

Otros pensadores también reconocen la científicidad de la Administración Pública. Bernard Gournay la define como una disciplina científica que estudia los órganos del Estado; el español José Manuel Canales la concibe como un conjunto de conocimientos interdisciplinarios e integrados por su objeto, mientras que Jacques Chevallier y Danièle Loschak coinciden en la idea de que la ciencia administrativa es una ciencia social todavía en gestación, por lo que requiere superar obstáculos epistemológicos para responder a criterios de científicidad¹¹⁸.

El debate por la Cientificidad de la Ciencia de la Administración Pública ha sido intenso desde sus orígenes. El dilema es claro: por un lado no cumple los requisitos tradicionales de la Ciencia y por el otro lado, tiene una metodología científica. Esta zanja se hace más profunda cuando revisamos la bibliografía

¹¹⁷ Wilburg Jiménez Castro, *Introducción al Estudio de la teoría administrativa*, México, Limusa, 1980.

¹¹⁸ Sánchez González, *La Administración...*, *op. cit.*, 2001.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

y observamos abundantes títulos y contenidos basados en la compilación bibliográfica y el análisis conceptual, no en la observación de la realidad.

Este debate evoluciona sin avanzar mucho a lo largo del tiempo. Por ejemplo, hasta la Segunda Guerra Mundial los postulados científicos de Gulick y Urwick fueron aceptados tanto en la administración privada como en la pública, sin embargo, Herbert Simon los cuestionó severamente y advirtió que la administración pública debería estar basada en la verificación y tener significados reales y comprobables.¹¹⁹ En este contexto, Simon presentó su propuesta con el objetivo de dotar a la administración de bases científicas. Si bien se reconocieron sus aportaciones, éstas no fueron suficientes para resolver el problema de la científicidad de esta disciplina.

En su momento Guerrero refirió que la Administración Pública es “la única disciplina que no ha sistematizado su conocimiento debido a que no ha establecido su tradición intelectual genuina, porque ha reclamado como progenitores a santones de la administración privada y a ‘sabios’ de otras disciplinas”.¹²⁰

El debate sobre la científicidad de la Administración Pública no está resuelto y como señala Cejudo, G. “hacer a un lado la ciencia puede ser tan infructuoso como obsesionarnos con ella”.¹²¹

La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia en el sentido contemporáneo del término, genera conocimiento científico, utiliza un método, opera bajo principios de objetividad, sistematicidad, racionalidad y fiabilidad. No es una ciencia newtoniana, pero sí una social y contemporánea.

El problema se reduce a si utilizamos un concepto amplio o restrictivo de Ciencia y si existe un solo método científico. En un entorno donde la ciencia es falible y compleja, se vuelve más un estereotipo que una definición sólida y útil. En un concepto más amplio en incluyente de ciencia y partiendo del reconocimiento de que existen otros métodos para resolver problemas de manera sistemática y científica, se podría considerar a la Administración Pública como ciencia.

¹¹⁹ Guillermo Cejudo, *Ciencia o doctrina administrativa*, *Este País* (86), México, 1998, mayo.

¹²⁰ Guerrero, Omar. “La Administración...”, *op. cit.*, 1981, pp. 8 y 9.

¹²¹ *Ídem*.

Luis Humberto Fernández Fuentes

El gran problema para la construcción de una teoría universal de la administración es la pluralidad de alternativas correctas, es decir, que existan varias posibilidades para abordar y resolver un problema. Ello nos conduce a definir criterios sobre lo “correcto” para la Ciencia de la Administración, los cuales no necesariamente son los mismos que los de las demás ciencias, como su factibilidad, coherencia legal, ideológica, ética y presupuestal.

Lo “correcto” para la administración en términos científicos, no lo es para las demás ciencias. Lo trascendente para las ciencias sociales es que encuentran en la Administración Pública y su estudio la única posibilidad de ser efectivas, es decir, cómo pueden hacerse realidad las teorías del derecho, economía y sociología.

Para Luhmann, la ciencia es uno de los subsistemas de la sociedad que toma forma como parte del proceso de diferenciación funcional que ocurre en la sociedad moderna. Bajo esta lógica, teniendo en cuenta que la Ciencia de la Administración es fundacional de esta sociedad y es parte de este sistema, puede ser considerada una ciencia.

La epistemología de la Ciencia de la Administración Pública tiene un problema de origen: la práctica administrativa siempre ha ido más rápido que el estudio de la misma. Desde Bonnin hasta los teóricos actuales, en un porcentaje importante, han explicado los fenómenos ya ocurridos sin una orientación o direccionalidad del conocimiento. A diferencia de la Administración de Negocios, la Ciencia de la Administración Pública no suele proponer y por lo tanto no es un agente de transformación.

Nicholas Maxwell afirmó que sólo existen dos problemas para la Ciencia: a) cómo entender el universo y a nosotros como parte de él, y b) como construir un mundo civilizado. La idea de pensar una ciencia sin una aplicación humana es absurda. Una de las formas más potentes de hacer que la ciencia tenga efectividad es a través de la Administración Pública, que es uno de los mecanismos más poderosos con los que cuenta la humanidad para hacer un mundo civilizado. Quitarle a la administración el carácter de científico, es dejar la segunda parte de la ecuación de la ciencia inacabada; es tener una visión del mundo que puede ser clara, pero sin la posibilidad de acceso general a los beneficios una ciencia aislada¹²².

¹²² Alejandro G. Miroli, “Filtros epistémicos y alternativas relevantes”. *Andamios*. Revista de Investigación Social, vol. 4, núm. 7, diciembre, 2007, pp. 19-54. Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

Al respecto, vale la pena reflexionar ¿a partir de qué conocemos su objeto, método, limitaciones y posibilidades de entender la realidad y resolver problemas?; ¿cuál es la diferencia práctica entre que se le denomine ciencia o disciplina? El futuro e identidad de la Ciencia de la Administración viven en su utilidad, no en su cientificidad.

Una segunda reflexión es si el rigor metodológico o cientificidad de la Ciencia de la Administración es un problema de la Ciencia en sí o es una práctica deficiente de los investigadores y estudiosos en la observación de la realidad y su entendimiento y la capacidad de proponer soluciones de sus problemas.

El punto es que no importa la clasificación, lo que es medular es si las investigaciones y estudios de la Ciencia de la Administración Pública tienen una orientación e idea de progreso hacia dónde caminar.

1.5. El avance de la Ciencia y el conocimiento

Para enfrentar el reto de lograr un avance significativo en la materia es pertinente entender cómo se genera conocimiento y cómo avanza la Ciencia. Existen muchas aproximaciones sobre el tema, sin embargo para efectos de esta investigación se consideran pertinentes la sociología de la ciencia de Robert Merton, los paradigmas de Kuhn, los programas de investigación de Lakatos, Paul Feyerabend y el anarquismo epistemológico, la sistematización de Luhmann y los estudios de laboratorio de Latour.

1.5.1. La Sociología de la Ciencia

Robert King Merton impulsó de manera decisiva el proceso de institucionalización de la ciencia, le dio forma a la sociología de la ciencia como disciplina académica.

Para Merton la ciencia es una institución social susceptible de estudio sociológico y desarrolló una teoría de la estructura social sobre una base epistemológica. Las estructuras se basan en jerarquías y poder que definen roles específicos de acción sobre las posiciones estratificadas que permiten castigar o recompensar, así como gobernar un sistema de difusión de información que permite o restringe la acción de los actores sociales.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La utilidad de la ciencia para Merton es parte de una visión histórica, no lineal, en la que las teorías se han convertido en aplicaciones concretas en el entorno material. Por ejemplo, “las funciones hiperbólicas fueron descubiertas dos siglos antes de que tuvieran alguna significación práctica”¹²³, especialmente en el campo de la balística militar. Merton afirma que “la experiencia ha mostrado que las más esotéricas investigaciones han hallado importantes aplicaciones. A menos que la utilidad y la racionalidad sean totalmente descartadas, no puede olvidarse que las especulaciones de Clerk Maxwell sobre el éter llevaron a Hertz al descubrimiento que culminó en la telegrafía sin hilos.”¹²⁴

Merton plantea “¿Cómo el énfasis cultural en la utilidad social como criterio principal, para no hablar de criterio exclusivo, de la labor científica afecta al ritmo y la dirección del avance de la ciencia?”¹²⁵ La respuesta es la relación con otros ámbitos como el político, el económico, el religioso o el militar, y han sido estas instituciones las que han generado una tensión entre la búsqueda del conocimiento certificado y su aplicabilidad en tecnologías.

Merton encuentra que la justificación de la utilidad y la exigencia de retribuciones prácticas limitan el libre juego de la imaginación científica y el avance del conocimiento científico básico. La utilidad de la ciencia se deriva de la interdependencia con otras instituciones que intervienen en su curso, con la finalidad de obtener de ella resultados para sus propios intereses.

1.5.2. Kuhn y las revoluciones científicas

La estructura de las revoluciones científicas de 1962 cambió la forma de entender y ver la ciencia. El autor desarrolla el concepto de paradigma y explica de manera clara cómo avanza la ciencia a través del análisis histórico. En la historia de la ciencia hay largos periodos estables donde se refinan y detallan las ideas, es decir, la Ciencia Normal lo es hasta que es interrumpida por cambios bruscos de una teoría. A estas bruscas interrupciones Kuhn las llama “revoluciones científicas”. Esto repercute en la formación de los científicos sobre un solo paradigma, haciendo variaciones sobre el mismo tema.

¹²³ Robert Merton, *La sociología de la ciencia: investigaciones teóricas y empíricas*, Recopilación e introducción de Norman W. Storer, Madrid, Alianza, 1977, p. 80.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 343.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 246.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

El cambio de un paradigma se da porque el nuevo paradigma puede responder de mejor manera, pero también porque presenta nuevas formas de abordar y ver los problemas. Sin embargo no existe una forma que permita evaluarlos y compararlos. A ello se le denomina inconmensurabilidad, que significa sin medida común.

La visión de Kuhn sobre las revoluciones científicas es fundamental para entender la evolución de la ciencia de una manera sencilla y creíble, pero hay un concepto fundamental además de éste y es que la mera acumulación y reinterpretación del conocimiento no genera avances sensibles, por lo que es necesario el concepto de cambio y no únicamente de progreso.

1.5.3. Imre Lakatos. La Metodología de los Programas de Investigación Científica

Los grandes logros científicos no son hipótesis aisladas, sino más bien un programa de investigación. “La Ciencia no es sólo ensayos y errores, una serie de conjeturas y refutaciones. La ciencia Newtoniana no es sólo un conjunto de cuatro conjeturas (las tres leyes de la mecánica y la gravitacional) que constituyen el núcleo firme del programa de Newton y que está protegido de la refutación mediante un cinturón de hipótesis auxiliares y, lo más importante, tiene una heurística. Es decir, es una maquinaria para resolver problemas, que asimila anomalías y las convierte en evidencia positiva. Por ejemplo, si un planeta no se mueve conforme a la teoría, un científico newtoniano deberá repasar otras conjeturas como la refracción atmosférica, propagación de la luz, magnetismo y un ciento de conjeturas que forman parte del programa para explicar dicha anomalía”.

La falsación es otro elemento fundamental en la teoría de Lakatos que consiste en la confrontación entre dos teorías y la experiencia. El choque entre conjeturas y refutaciones no se da en el vacío, es una discusión racional que considera la historia y la tradición. Aunque no sólo se trata de probar que una teoría es falsa, también se requiere contar con una mejor teoría que la refutada.

1.5.4. Paul Feyerabend y el anarquismo epistemológico

En su libro *Contra el Método* sostiene que la ciencia es una actividad anarquista y que esta aproximación es más realista y promueve mejor el

Luis Humberto Fernández Fuentes

progreso de la ciencia.¹²⁶ Presenta evidencia a través del análisis histórico en el cual los conceptos han cambiado de manera radical, así como los criterios de experimentación.

Feyerabend analiza la reducción al monismo metodológico, la creencia de que una única metodología puede producir un progreso científico. Cita como ejemplo el caso de Galileo que no se adhirió al monismo metodológico, pues de haberlo hecho no habría elaborado su teoría heliocéntrica. El anarquismo de Feyerabend se sintetiza en la frase “todo vale” (*anything goes*). Ésta es la única metodología trascendental que puede ofrecer y que no inhibe el progreso de la Ciencia.

1.5.5. Niklas Luhmann y el sistema de la ciencia

El modelo que Luhmann aplica a la ciencia es el mismo que emplea para otros sistemas funcionales diferenciados de la sociedad, tales como la economía, el derecho o la política.

La principal obra que destina especialmente a la ciencia es *La ciencia de la sociedad* en la que aborda el tema del conocimiento verdadero: “Con el título de *La ciencia de la sociedad* queremos indicar que la ciencia no será aquí tratada como un observador que oscila libremente sobre el mundo, sino como una empresa de la sociedad que produce conocimiento, y es formulado con mayor precisión, como el sistema funcional de la ciencia”¹²⁷.

Para Luhmann, la ciencia es uno de los subsistemas de la sociedad que toma forma como parte del proceso de diferenciación funcional que ocurre en la sociedad moderna, producto del cual emergen sistemas autónomos, cada uno de los cuales está basado en un código propio, sobre el cual se fundamenta su constitución y unidad como sistema.

La ciencia, entonces, es el despliegue indefinido de comunicaciones científicas que recursivamente se tematizan. Un sistema se genera a partir de un determinado código que le permite seleccionar los elementos necesarios para asegurar su continuidad, de ahí que más allá de ser un conjunto estable,

¹²⁶ P. Feyerabend, *For and Against Method: Including Lakatos's Lectures on Scientific Method and the Lakatos-Feyerabend Correspondence*, Chicago & London, The University of Chicago Press, Edición para ibook 1996.

¹²⁷ Niklas Luhmann, *La ciencia de la sociedad*, España, Editorial Anthropos, 1996, p. 9.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

y ordenado por un entorno, un sistema es dinámico y depende únicamente de la selección de sus operaciones.

1.5.6. Bruno Latour

La Teoría del actor-red y la construcción de laboratorios. Latour parte de la imagen de la ciencia distanciada de la realidad y la necesidad de acercar el laboratorio a la sociedad. A partir de ejemplos como el de Pasteur, en el que se conjunta el interés de una comunidad por resolver un problema (el ántrax) y la propuesta de una solución científica y probada, se demuestra la capacidad de llevar a cabo estudios de observación participativa y no en un enfoque internalista de la Ciencia.¹²⁸

Latour propone una línea de investigación simple: conservar la metodología desarrollada durante los estudios de campo en los laboratorios, pero centrándonos no en el laboratorio mismo, sino en su construcción y posición en el medio social.¹²⁹ De igual forma, pone el acento en la diferencia “dentro” y “fuera”. La diferencia real de escala entre los niveles “micro” y “macro” es, precisamente, aquello que los laboratorios están construyendo para desestabilizar o deshacer. Tanto es así, que sin ocultar los descubrimientos realizados durante el estudio de las prácticas de laboratorio, podemos reevaluar los denominados “macroproblemas” con mucha más claridad que antes, e incluso arrojar alguna luz sobre la construcción de los macroactores.

Latour señala: “La especificidad de la ciencia no se encontrará en cualidades cognitivas, sociales o psicológicas, sino en la especial construcción de los laboratorios, donde se invierte la escala de los fenómenos para que las cosas puedan leerse, y después acelerar la frecuencia de las pruebas, permitiendo que se cometan y registren muchos errores”.

Un elemento importante en esta aproximación es que en nuestras sociedades modernas, la mayor parte del poder realmente nuevo viene de las ciencias y no del proceso político clásico. El laboratorio es un gran y eficiente transformador de fuerzas.

¹²⁸ Bruno Latour, “Give Me a Laboratory and I will Raise the World”, en: K. Knorr-Cetina y M. Mulkay (eds.), *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, Londres, Sage, 1983, p. 141.

¹²⁹ M. Callon, “Struggles and Negotiations to Define What is Problematic and What is Not: The Socio-logic of Translation”, en: K. Knorr, R. Krohn y R. Whitley (eds.) (1981), *The Social Process of Scientific Investigation. Sociology of the Sciences A Yearbook*, vol. 4, Dordrecht: D. Reidel, 1981.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La Teoría del Actor Red es un enfoque sociológico que se caracteriza por considerar actuantes tanto a humanos como a objetos, y señala la importancia de lo tecnológico en la explicación del mundo. Esta teoría pone atención en las redes que se establecen en la producción de conocimiento, estudiando y observando el entorno de los ingenieros y científicos cuando llevan a cabo sus proyectos; enfatiza que nadie actúa solo y que existe un gran número de actuantes que influyen.

En contraste con la mayoría del trabajo en sociología, la ANT no distingue entre humano y no-humano para identificar la agencia y considera como recursos al equipo, el dinero, los datos, la publicidad o el poder.

Según Latour, las personas y las máquinas deberán ser tratadas como iguales para hacer estudios sociales, esto refiere al principio de simetría. Es decir que considera un error plantear explicaciones que hacen referencia a dualismos como naturaleza-social o, como ya hemos mencionado, lo humano de lo no-humano. Son elementos indisociables y podrían, más aún, deberían ser descritos en los mismos términos.

Estas tesis no se contraponen, implican: un proceso de participación más amplio que la de los científicos; la capacidad de atraer el interés social; la libertad para llegar a la verdad más allá del monopolio de un método y la necesidad de una evolución y cambio.

1.6. El proceso de la generación de conocimiento

Este proceso de creación de conocimiento radica en la interacción entre las ideas y la práctica; no de las ideas abstractas o artísticas, sino de ideas políticas con una orientación a su materialización en un marco institucional específico.

Hablar de gobernanza, gobernación o políticas públicas sin una conexión con los elementos como presupuesto, normas, manuales y programas es más cercano al arte de la novela que de la Ciencia de la Administración Pública.

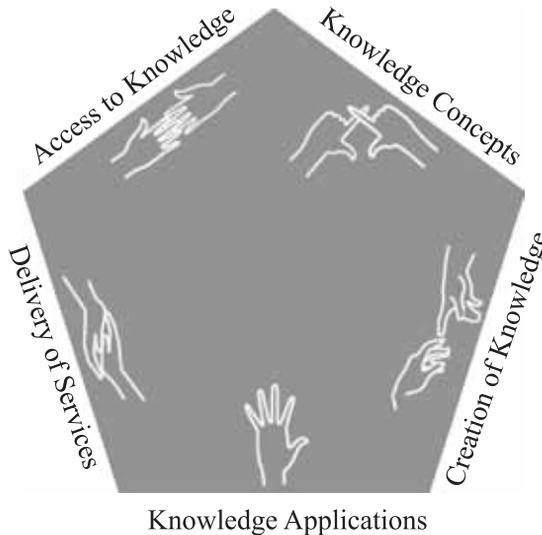
Esto lleva a cuatro elementos fundamentales:

- a) Las ideas;
- b) La traslación;
- c) La experiencia, y
- d) La orientación a productos.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

La generación del conocimiento no puede visualizarse únicamente como una idea, es un proceso que va desde su creación a su uso, por lo que un enfoque útil es el utilizado por la Comisión del Conocimiento de la India, que ha sido la base para el desarrollo de su política de inclusión a la economía del conocimiento. En éste se plantean cinco niveles que interactúan y potencian la creación del conocimiento.

NIVELES DE APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO



Fuente: *Knowledge Commission India.*

El acceso al conocimiento es fundamental para generar oportunidades y compartir entre investigadores, usuarios, gobiernos y grupos; el conocimiento aislado no se reproduce. La creación de conceptos permite la organización y difusión a través del sistema educativo, esto es, traducir la investigación en conceptos que puedan ser entendidos y utilizados. La creación de nuevo conocimiento y la protección del existente es una base para la innovación e implica integrar las actividades culturales, científicas y tecnológicas. Entre sus aplicaciones se encuentran: promover el cambio tecnológico y convertir el conocimiento en soluciones que puedan ser replicables y tengan una utilidad concreta y práctica para la comunidad. Respecto a la prestación de servicios, significa que el ciudadano puede utilizar el conocimiento en su beneficio. No obstante lo anterior, se encuentra evidencia de que la Ciencia de la Administración Pública esté desarrollando conocimiento que cubra este proceso.

Luis Humberto Fernández Fuentes

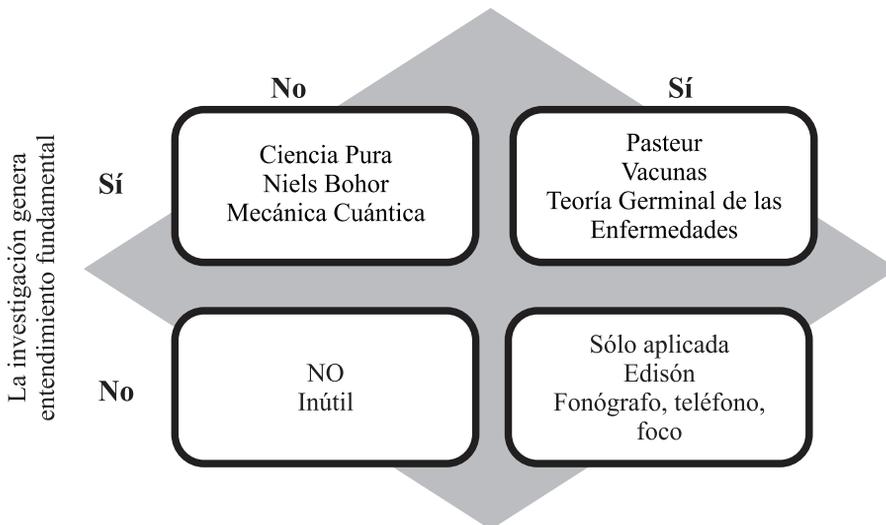
El Conocimiento en la Ciencia de la Administración Pública: entendimiento profundo y utilidad práctica

El problema del conocimiento que genera y necesita la Ciencia de la Administración Pública, como se ha visto, es un debate no resuelto. Para abordarlo desde una orientación útil tomaremos como referencia conceptual el Cuadro de Pasteur, diseñado por Donald Stokes (1997), en el cual plantea dos ejes para entender la ciencia, sobre todo la relación entre ciencia pura y ciencias aplicadas. Estos dos ejes son:¹³⁰

- a) El entendimiento profundo de la realidad y la explicación de los fenómenos sociales, y
- b) La aplicación del conocimiento en herramientas útiles.

INTERPRETACIÓN DEL CUADRO DE PASTEUR

La investigación tiene una aplicación práctica



Fuente: Elaboración propia, basado en datos de Stokes, 1997.

¹³⁰ D. Stokes, *Pasteur's Quadrant. Basic Science and Technological Innovation*. Washington, D.C. Brookings, 1997.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

En este cuadro se observa que el cuadrante superior izquierdo corresponde a la investigación “pura”, centrada en la comprensión de la realidad y los fenómenos. Nos ofrece una explicación clara y un entendimiento profundo, sin embargo no tiene una aplicación práctica por sí misma, como el ejemplo de la mecánica cuántica o la física de partículas. El cuadrante inferior derecho muestra el conocimiento aplicado de manera pragmática, pero no explica esta aplicación. Por ejemplo, Edison desarrolló el fonógrafo y con ello la industria de la música y la bombilla eléctrica, sin entender los fenómenos que estaban detrás de estos inventos.

Al cuadrante superior derecho se suman una teoría sólida y la aplicación concreta. Para que Pasteur pudiera prevenir el deterioro del vinagre, la cerveza, el vino y la leche, y enfermedades en los gusanos de seda, ovejas, pollos, ganado vacuno y en humanos, comprendió primero sus causas, luego confirmó y validó de manera científica, de lo cual construyó una solución.

El cuadrante inferior izquierdo no cubre ninguno de estos dos campos, por lo que hace conocimiento inútil, no da una explicación profunda y tampoco tiene una aplicación concreta.

Cuando la ciencia se encuentra en un nivel de maduración adecuado en cuanto a la comprensión de los hechos empíricos y en su aplicabilidad, puede poner en práctica dichos conocimientos en beneficio de una sociedad en particular.

Siguiendo la misma lógica, Bourgon señala que la prueba de una teoría fuerte no es sólo su capacidad de resistencia, sino de recuperación, su habilidad de adaptarse a circunstancias nuevas e imprevistas. De ahí que la autora enfatice en tres elementos:¹³¹

- 1) La idea de que esta disciplina requiere integrar los principios heredados del pasado;
- 2) Las lecciones aprendidas en los últimos treinta años; y
- 3) Los imperativos de servir en el siglo XXI.

¹³¹ Bourgon, “Objetivos públicos...”, *op. cit.*, 2009, septiembre-diciembre.

Luis Humberto Fernández Fuentes

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL CUADRO DE PASTEUR

La investigación tiene una aplicación práctica



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro de Pasteur de Stokes (1997).

El cuadrante superior izquierdo representado por el pensamiento público administrativo y la gobernanza, explica fenómenos pero tiene una aplicación específica. En el cuadrante inferior derecho se encuentra la aplicación práctica como lo es la gestión pública, el uso de georreferencia y otras herramientas que no implican la explicación de estas actividades.

El cuadrante inferior izquierdo representa el conocimiento que no explica, pero tampoco tiene aplicación práctica; nos referimos a conocimiento que no es novedoso, mera investigación realizada para cubrir trámites, o sin una orientación útil. Por último, el cuadrante superior derecho muestra aplicaciones que tienen una base teórica; ofrece una explicación sobre los fenómenos, y también una aplicación práctica.

Sin embargo este último cuadrante ofrece un espacio de crecimiento para la Ciencia de la Administración, que integra una aplicación práctica y una explicación profunda. Su carácter integrador permite construir soluciones a partir de la investigación traslacional; inter y transdisciplinaria.

En los términos de Kuhn, la posibilidad de una revolución científica proviene de este cuadrante, ya que la Ciencia de la Administración Pública es una

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

disciplina instrumental, porque su naturaleza estriba en la praxis, es decir, en el acto administrativo público, a diferencia de la Política Pública que más bien enfatiza en la cuestión del proceso de la elaboración de las políticas o en la hechura de las políticas públicas¹³², así como en los procesos de discusión, argumentación y persuasión en la formulación de las mismas y en la de Gestión Pública que sobre todo es un reacomodo del término a manera de actualización acorde con los nuevos tiempos, más próximo al modelo gerencial privado.¹³³

El espíritu de la Administración Pública se verifica en la práctica y de inmediato surgen dos preguntas: ¿Existe relación entre la ciencia –teoría de la Administración Pública y la toma de decisiones del aparato administrativo público? ¿Cuáles son los mecanismos –tecnológicos, legales e institucionales, metodológicos, teórico-conceptuales y culturales– que facultarían a la Administración Pública y le otorgarían autonomía científica en el ejercicio de sus funciones?

1.7. Los usuarios de la Ciencia de la Administración Pública

El conocimiento es útil mientras tenga una aplicación para un usuario. Un fenómeno desafortunado de la Ciencia de la Administración Pública es que mucha de la investigación está orientada al auto-consumo (investigadores para investigadores), sin considerar que la investigación y la innovación deban estar orientadas a generar un entendimiento de la realidad y explicarla de manera accesible, con aplicaciones específicas, como tecnologías útiles para los usuarios.

En este sentido, los usuarios o beneficiarios de la Ciencia de la Administración Pública son: el administrador público, el político y la ciudadanía. La diferencia es pertinente ya que el conocimiento y herramientas que requieren tienen naturalezas diferentes por sus objetivos y necesidades, por el marco jurídico y sus consideraciones éticas.

La participación del ciudadano en la agenda pública actual va desde la presentación de propuestas e identificación de los problemas sociales, el proceso deliberativo, el cabildeo, su consenso ante las instancias

¹³² Luis Fernando Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

¹³³ Majone, *Evidencia...*, *op. cit.*, 1989.

Luis Humberto Fernández Fuentes

gubernamentales correspondientes, hasta el monitoreo, supervisión y vigilancia de las actividades propias del servidor público, tal como afirma Guerrero. “La emergencia de la participación de los ciudadanos abrió una enorme brecha al estudio de la administración social, comunitaria y popular, toda vez que ha vuelto a poner interés en añejas instituciones que han estado vinculadas con los derechos humanos, tales como el Ministerio Público, el Ombudsman y los tribunales de lo contencioso administrativo. Como parte de esta nueva atmósfera caracterizada por formas diversas de administración, han surgido las controlarías sociales y una gran cantidad de entidades de la administración pública en las cuales se incorporó la participación de los ciudadanos.”¹³⁴

La presencia ciudadana se convierte en una condición *sine qua non* del Estado democrático moderno, pues le imprime un carácter participativo y fundamental en la conformación de la agenda pública: en la localización de las necesidades prioritarias y en su atención y solución por parte de la autoridad.

El activismo ciudadano no daña, sino que mejora el funcionamiento del aparato administrativo público, fortalece los niveles de entendimiento entre todos los sectores sociales y, sobretodo, genera sinergias en la identificación de las necesidades más apremiantes de la sociedad y en la forma de resolverlos; es decir, a mayor involucramiento de los ciudadanos en la administración de la *res pública* (cosa pública) mayor la proximidad entre ciudadanía y gobierno, lo que redunda en una Administración Pública eficaz y eficiente.

El ciudadano requiere de la Ciencia de la Administración Pública como herramienta que le permita acceder al conocimiento, ejercer y exigir sus derechos de servicios públicos de calidad y una pronta atención a sus demandas.

El segundo usuario de la Ciencia de la Administración Pública es el Administrador Público, cuya función está orientada al servicio del ciudadano y acotada por el margen jurídico. Uno de los rasgos que deben ser resaltados de este usuario es que la labor del servidor público se realiza a través de una carrera administrativa, misma que exige su profesionalización basada en la formación y el perfeccionamiento permanente.

¹³⁴ Omar Guerrero, *Principios de la Administración Pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1997, p. 90.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

“Este concepto tradicionalmente ha excluido a legisladores, administradores de justicia y servidores políticos que laboran con el Ejecutivo. Actualmente junto al funcionario, en el sentido restricto asumido, se hace necesario preparar al diplomático, al administrador de justicia y al servidor público parlamentario, creándose al efecto nuevas secciones de estudios dentro de las escuelas profesionales de servicio público; así como establecer programas y asignaturas comunes, con escuelas especiales del servicio exterior y la judicatura”.¹³⁵

Manuel Galindo Camacho define al Administrador Público como “la persona que lleva a cabo los proyectos y programas, planes y esquemas señalados por los políticos. Para decirlo en forma impersonal y con intenciones de incursionar en el campo científico, la Ciencia Política formula los proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales, en tanto que la Ciencia de la Administración Pública lleva a cabo las actividades, jurídicas, intelectuales y materiales que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad”.¹³⁶

El Estado democrático contemporáneo requiere de servidores públicos profesionales, sensibles a los problemas sociales, flexibles en cuanto al entendimiento de las circunstancias cambiantes y al contexto específico en que se presentan los problemas, así como incluyentes para escuchar a todos los actores involucrados y con una amplia formación social y técnica que le permita tomar decisiones correctas. Así el Servicio Civil de Carrera surgió como respuesta, ya que el aspirante a servidor público se somete a un proceso de selección y evaluación que toma en cuenta actitudes y aptitudes para el servicio público.

Un elemento fundamental en cuanto a la formación del servidor público es el componente ético. Como señala con puntualidad Benito Juárez: “Los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las *leyes*. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”¹³⁷.

¹³⁵ *Ibid*, p. 58.

¹³⁶ Galindo, *Teoría...*, *op. cit.*, 2000, p. 10.

¹³⁷ Discurso pronunciado por Benito Juárez, gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Oaxaca, julio 2 de 1852, p. 1.

Luis Humberto Fernández Fuentes

El tercer destinatario de la Ciencia de la Administración Pública es el político, que está en la búsqueda del poder. Su actuar está matizado por la militancia y el partido político; elementos vetados al administrador. El político se convierte en actor importante del cambio social, su responsabilidad está centrada en la función de la dirección del Estado.

Para Max Weber, el príncipe en un Estado moderno desempeña las tareas sustanciales del Estado y se ve auxiliado por un cuadro de funcionarios altamente especializados encargados de diversas carteras. El político es un hombre de acción: su cualidad más importante es el pragmatismo y eso lo diferencia, en lo fundamental, del hombre de ciencia más dedicado a teorizar sobre diversos fenómenos sociales o naturales.¹³⁸

Desde la antigüedad, al príncipe correspondió tomar las decisiones más importantes en un Estado-nación, sin embargo, el político ahora comparte crédito con los funcionarios profesionales, con los empresarios, líderes sindicales, líderes sociales y científicos del más alto nivel cuyas teorías trascienden fronteras. Para el filósofo griego al político correspondía conducir las funciones más importantes de la *polis* o (ciudad-estado); para Nicolás Maquiavelo¹³⁹ para la conservación del Estado, el príncipe deberá contar con: a) buenas leyes; b) buenas armas; c) buenos amigos, y d) buenos ejemplos; así como confiar siempre en cualidades y virtudes propias y nunca en las ajenas. En resumen, el Estado democrático moderno requiere de políticos (no sólo el príncipe sino el cuadro completo de funcionarios profesionales) que estén a la altura de las circunstancias cambiantes y en condiciones de incertidumbre reclaman de ellos.

Reyes Heróles señalaba: “Es el político quien con su saber, con su experiencia, en su arte o en su ciencia si se quiere, le puede decir al técnico: lo que es y no posible realizar; las resistencias a vencer para una modificación o transformación; cuando avanzar y cuándo detenerse; los riesgos de la inmovilidad y del avance. Es el político quien explica a las colectividades cómo, cuándo y en qué forma satisfacer sus necesidades, cómo sortear peligros y asechanzas, cómo adoptar medidas que pueden ser contraproducentes a lo que con ella se busca.

¹³⁸ Max Weber, *El Político y el Científico*, España, Alianza, 1979.

¹³⁹ Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Barcelona, Editorial Espasa Libros, 1999.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

La profesión del político es la sensibilidad para pulsar lo que una colectividad quiere y lo que uno quiere; para armonizar intereses total y fragmentariamente contrapuestos, cuando las consecuencias de su choque se pueden traducir en perturbación, trastorno, retroceso; es el político profesional quien con la cabeza y el carácter ayuda a las colectividades a moldear las duras y resistentes realidades¹⁴⁰.

Desde la perspectiva profesional en un escenario institucionalizado implica dos líneas: la vía de acceso y la ubicación en la arena pública. Alcántara Sáez lo circunscribe a: los cargos de elección popular, los altos cargos de libre designación o de confianza de la Administración Pública, los puestos y actividad dentro de los partidos políticos o quienes tienen una influencia en estos ámbitos.¹⁴¹

La profesión de político es necesaria para el sano desarrollo de las cosas públicas, pero sólo tiene utilidad si es capaz de apoyar a resolver los problemas públicos. En este sentido, el conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública radica en la capacidad de generar herramientas pertinentes.

Si la Ciencia de la Administración Pública no considera a estos usuarios, estará destinada a ser un conocimiento de autoconsumo.

1.8 Ciencia útil. La relación de la Ciencia de la Administración y sus usuarios

El ¿para qué? es una pregunta pertinente en el estudio de la Administración Pública, específicamente en cuanto a su utilidad, determinada por quienes utilizan este conocimiento. Esto implica orientar los esfuerzos de investigación hacia las necesidades del ejercicio gubernamental y social pero también hacia los requerimientos de los gobernantes, los administradores, los empleados y del ciudadano.

Los fenómenos administrativos no son unidireccionales, tienen implicaciones políticas y un impacto en el ciudadano, por ello deben abordarse considerando el enfoque de cada uno de estos usuarios.

¹⁴⁰ Jesús Reyes Heróles, *Los caminos de la historia*, México, UNAM, 2002, p. XXI.

¹⁴¹ Manuel Alcántara Sáez, *El oficio de político*, Madrid, Tecnos, 2012.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Siguiendo el cuadro de Pasteur, esto significaría crear un entendimiento profundo de los fenómenos, pero también herramientas que lo hagan aplicable. Los usuarios requieren conocimientos y herramientas específicas para hacer más eficiente su función en el escenario público, ya que tienen intereses, agendas, marcos jurídicos y éticos, pero sobre todo una relación diferente con el Estado.

Por el otro lado, los usuarios están estrechamente ligados con el complejo sistema de la administración. De esta forma, el gobernante requiere conocer los derechos y las obligaciones; el administrador los procesos para materializarlos y el ciudadano los mecanismos para hacerlos valer. Así entonces, la generación de conocimiento, la construcción, el desarrollo de herramientas, su instrumentación y evaluación deben considerar la participación y utilidad para los usuarios.

Centrarse en los usuarios de la Ciencia de la Administración y no en los enfoques académicos daría nueva vitalidad a la disciplina, dado que aprovecharía un mercado amplio y lucrativo de la consultoría en asuntos públicos que actualmente se realiza con poco rigor metodológico. Abrir líneas de investigación, proyectos y especializaciones con esta aproximación potenciaría el acceso a recursos públicos y privados.

La innovación y la mejora es prácticamente imposible si no hay un diálogo honesto y constructivo entre sus usuarios, que a su vez sea traducido por los académicos en conocimiento útil, consistente y aplicable. Esto implica la creación de comunidades de innovación y aprendizaje donde pueda sumarse la experiencia y el entendimiento de las partes para resolver problemas públicos de forma eficiente.

Este enfoque permitiría dar direccionalidad e intencionalidad a las aportaciones de la Ciencia de la Administración Pública, al poner el acento en los resultados esperados y deseados de la investigación, así como a transparentar el ejercicio del gobierno.

1.9. Complejidad y Ciencia de la Administración Pública

Los cambios en la ciencia, la economía, la comunicación, la tecnología y la sociedad no son aislados, se alimentan e impulsan o detienen entre sí; por lo

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

que el análisis del desarrollo de la Administración Pública tiene un ingrediente importante en la dinámica de las fuerzas que le dan forma, y estos elementos con la interacción, se vuelven complejos.

Las “ciencias de la complejidad” constituyen una revolución científica en los términos de Kuhn, en tanto permiten abordar los problemas del siglo XXI de manera más eficaz.¹⁴²

Según Mario Waissbluth, el principio para entender las Ciencias de la Complejidad es la diferencia entre lo complicado y lo complejo.¹⁴³ Una computadora apagada, un vehículo detenido, un reloj son sistemas complicados debido a que tienen muchas partes, pero su funcionamiento es altamente predecible porque no toma decisiones por sí mismo ni se autoorganiza espontáneamente.

Por otro lado, un sistema educativo, un cerebro, la economía, el clima, el transporte de una ciudad, sólo por mencionar algunos ejemplos, tienen muchas partes que interactúan entre sí en un entorno de multiplicidad de canales, con algunas partes que tienden a autoorganizarse localmente de forma espontánea y que son predecibles.

Un sistema complejo no sólo está constituido por la suma de sus componentes, sino que también está integrado por las relaciones entre estos componentes.¹⁴⁴

Las organizaciones públicas o privadas muestran una tendencia a autoorganizarse y actuar de manera independiente de acuerdo a sus propias reglas. Si bien existen manuales administrativos y organigramas estructurales, también hay grupos de poder que tienen una relación con el entorno, agendas políticas paralelas. El diseño institucional hace de la administración algo mecánico y predecible; la actividad humana, sus relaciones y el contexto lo hacen complejo y difícil de predecir.

¹⁴² Kuhn, *La estructura...*, *op. cit.*, 2006.

¹⁴³ Mario Waissbluth, “Sistemas Complejos y Gestión Pública”, *Serie Gestión: Documentos de Trabajo* (99), Santiago, Universidad de Chile, 2008.

¹⁴⁴ Paul Cilliers, *Complexity and Postmodernism: Understanding complex systems*, Londres, Routledge, 1988.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Para entender los sistemas complejos, Cilliers ha definido las 10 características centrales de los sistemas complejos:¹⁴⁵

1. Poseen un gran número de elementos y si ese número es suficientemente grande, es difícil que los mecanismos analíticos de modelamiento permitan una predicción de su comportamiento.
2. Un gran número de elementos es necesario, pero no suficiente. Los granos de arena en una playa no son un sistema complejo, pues deben interactuar de manera dinámica, no estática. Las interacciones no son necesariamente físicas, sino también de intercambio de información.
3. Las interacciones no son “uno a uno”, sino que múltiples. Cada elemento influencia y es influenciado por muchos otros. Un caso típico serían las redes neuronales del cerebro.
4. Una precondition esencial es que las interacciones sean no-lineales. La duplicación de un estímulo no significa necesariamente la duplicación de la respuesta. Es por ello que pequeñas modificaciones en una parte pueden en ocasiones detonar grandes cambios en el sistema.
5. Las interacciones generalmente son de corto alcance, es decir, la información la reciben primariamente los vecinos inmediatos. Esto no significa que, a través de encadenamientos, las influencias no puedan ser de largo alcance. Por ello, la influencia se modula en el camino, y puede ser amplificada, reducida, modificada o eliminada de diversas maneras.
6. Las interacciones entre las partes tienen retroalimentación (*feedback loops*). Una actividad recibe efectos sobre sí misma, a través de amplificaciones o inhibiciones, y pueden ocurrir directamente o vía circuitos indirectos. A esto se le llama recurrencia.
7. Los sistemas complejos son “abiertos”, esto es, interactúan con su entorno. Las organizaciones existen porque su propósito esencial es agregarle valor a sus clientes y usuarios, y se desenvuelven en un marco regulatorio, institucional y/o de competencia. Es imposible comprender un sistema de esta naturaleza sin comenzar por entender su multiplicidad de interacciones con el entorno. En cambio, los sistemas cerrados son meramente “complicados”.
8. Operan en condiciones lejanas al equilibrio. Aun si están en estado “estable”, es una estabilidad dinámica, y pueden cambiar rápidamente. Por ello, hay un constante flujo de energía para mantener la organización

¹⁴⁵ *Ídem.*

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

y supervivencia del sistema. El equilibrio total, por falta de este flujo de energía, es equivalente a la muerte.

9. Evolucionan en el tiempo, y por ende tienen una historia, y esa historia influye fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es por lo tanto incompleto.
10. Cada elemento del sistema es mayoritariamente ignorante de la conducta del sistema como un todo y responde primariamente a los estímulos de su entorno cercano.

En este sentido, la Administración Pública se desarrolla en **un sistema que cumple las características de la complejidad**.

Otra característica de la complejidad, según Byrne, es la no linealidad, que representa sistemas cuyo comportamiento no es expresable como la suma de los comportamientos de sus descriptores.¹⁴⁶ Un sistema físico, matemático o de otro tipo es no lineal cuando las ecuaciones de movimiento, evolución o comportamiento que regulan su comportamiento son no lineales.

La linealidad de un sistema permite a los investigadores hacer ciertas suposiciones matemáticas y aproximaciones, facilitando un cálculo más sencillo de los resultados, ya que los sistemas no lineales no son iguales a la suma de sus partes, usualmente son difíciles de modelar, y sus comportamientos con respecto a una variable dada (por ejemplo, el tiempo) son extremadamente difícil de predecir.

La historia de la ciencia explica el papel de la complejidad. En un principio, todas las explicaciones sobre los fenómenos del universo se explicaban a través de la Fe, esto es una visión teológica de la ciencia. Galileo y Copérnico, en el siglo xv, mostraron que la mecánica del universo era de naturaleza distinta a la visión teológica, para ello desarrollaron el método científico que permitió llegar a conclusiones verificables.

Newton con sus tres leyes le dio predictibilidad y certidumbre a los fenómenos macro y a un mundo mecánico. Por su parte, Einstein formuló la teoría de la relatividad, la cual coincide con la propuesta de Newton respecto a que los fenómenos se desarrollan a velocidades pequeñas, pero con la teoría de

¹⁴⁶ David Byrne, y Gillian Callaghan, *Complexity Theory and the Social the Sciences, The state of the art*, Nueva York, Routledge, 2014.

Luis Humberto Fernández Fuentes

la relatividad general. Más adelante Max Planck, Niels Bohr, entre otros, desarrollaron la teoría cuántica con lo cual la ciencia se vuelve compleja.

El siglo XXI se explica a través de la tradición científica. Las Leyes de Newton son tan vigentes como lo fueron en el siglo XVII, sin embargo, actualmente para explicar la física y generar conocimiento nuevo es necesario hacerlo sobre las bases de la incertidumbre y la complejidad.

1.10. El Sistema de la Administración Pública

La Administración Pública no es un elemento aislado, forma parte de un sistema de relaciones, acciones y actores. Como ejecutor del Estado es un derivado de éste, y de la mano con la economía, el derecho, la política, la sociedad y el desarrollo tecnológico, entre otros, componen una ecuación de causas y efectos donde cada elemento impacta y es impactado por los demás. Es inimaginable un enfoque de gobernanza en una dictadura, o un *New Public Management* en una economía socialista.

La Administración Pública es determinante en el desarrollo de las ciencias físicas y naturales, por ejemplo, qué hubiese sido de la invención de las vacunas, de la energía nuclear, o del bronce sin una política ejecutada por una administración pública.

Esta aproximación es congruente con la Teoría de los Sistemas que es el estudio interdisciplinario de los sistemas para dilucidar los principios que pueden ser aplicados a todo tipo de sistemas en los diferentes ámbitos del conocimiento y su aplicación. Un sistema es una forma de ver el mundo. No es buscar la verdad, es encontrar la realidad. En palabras de Weinberg es un conjunto de objetos o acciones relacionados entre sí o entre sus atributos.¹⁴⁷

Estas interacciones y el sistema que conforman han sido estudiados a profundidad por Oswald Spengler, en las primeras dos décadas del siglo XX, en su obra *La Decadencia de Occidente* plantea una “macroestructura de la historia” donde diversas culturas y elementos se interrelacionan. En este sentido Spengler se pregunta:

¹⁴⁷ Gerald Weinberg, *An Introduction to General Systems Thinking*, New York, Dorset House Publishing, 2001.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

“¿Quién sabe que existe una profunda conexión formal entre el cálculo diferencial y el principio dinástico del Estado en la época de Luis XIV; o entre la antigua forma *politicé* de la *polis* (ciudad) y la geometría euclidiana; o entre la perspectiva del espacio, en la pintura occidental y la superación del espacio por ferrocarriles, teléfonos y armamentos; o entre la música instrumental contrapuntística y el sistema económico del crédito?”¹⁴⁸.

Es decir, la mejor forma de entender el mundo no es a través de una división arbitraria, sino de la capacidad para comprender las conexiones y la suma de las acciones trascendentes que al final constituyen la historia humana.

Niklas Luhmann desarrolló un poderoso instrumento de análisis: la Teoría de los Sistemas, que aporta elementos fundamentales. El primero es distinguir el sistema del entorno dado que éste tiene características propias que lo distinguen como unidad con respecto del resto. En este sentido señala: “La línea de separación entre sistema y entorno no se puede concebir como aislamiento ni como sinopsis de las causas “más importantes” dentro del sistema; más bien, dicha línea de separación corta el entramado de los nexos causales y la pregunta se transforma: ¿Bajo qué condiciones sistema y entorno actúan juntos en todos los efectos sobre todo en el campo de los sistemas sociales, puesto que difícilmente se podría llegar a una comunicación sin que interviniera la conciencia de los sistemas psíquicos? De ahí que se deba aclarar el por qué y el cómo la causalidad debe ser distribuida entre sistema y entorno”¹⁴⁹.

La Teoría de Sistemas de Luhmann se caracteriza por:

- a) Un enfoque transdisciplinario;
- b) Su distinción de tres sistemas, y
- c) Por su percepción del sistema social como autorreferencial o autopoietico (neologismo donde un sistema es capaz de reproducirse y mantenerse por sí mismo).

¹⁴⁸ Oswald Spengler, *La decadencia de occidente*, S.L.U. Espasa Libros, 2011, p. 11.

¹⁴⁹ Niklas Luhmann, *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana, Alianza, 1984, p. 43.

Luis Humberto Fernández Fuentes

A partir de lo cual plantea tres subsistemas:

- a) El sistema vivo;
- b) El sistema psíquico, y
- c) El sistema social.

El primero se reproduce gracias a la vida, el segundo lo hace vía la conciencia y el tercero se perpetúa a través de la comunicación. Las sociedades modernas se caracterizan por una diferenciación de sus sistemas en subsistemas, entre los cuales figuran los subsistemas político, económico, artístico, religioso o educativo.

Cada uno es autopoietico y no se trata de una estructura o un conjunto ordenado de elementos determinados. El sistema está cerrado por sus propias operaciones y su entorno sólo le afecta en la medida en que lo ha determinado. Esta interacción fue descrita por Marx (1847) al considerar que los mismos hombres que establecen las relaciones sociales de acuerdo a su productividad material, producen también los principios, las ideas, las categorías intelectuales conforme a sus relaciones sociales¹⁵⁰.

La visión de sistema no es privativa de las Ciencias Sociales, prácticamente no hay área del conocimiento que estudie fenómenos de manera aislada o desde un solo enfoque. Gradualmente el enfoque de sistema en la ciencia se está incorporando al discurso cotidiano, dando pauta a la inter y transdisciplina.

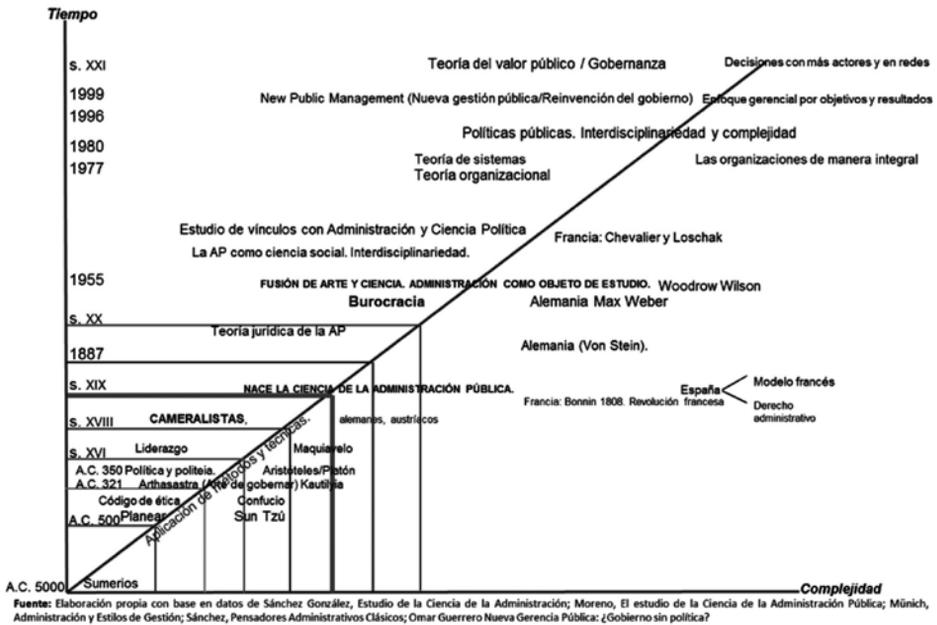
Bajo estos elementos el estudio de la Administración Pública debe considerar aspectos que integren al sistema y el entorno, y la Ciencia de la Administración Pública debe incorporar las herramientas de la transdisciplinariedad y la traslacionalidad.

Los principales elementos que dan forma y aportan a la Administración Pública son la economía, el régimen político, la sociedad y el desarrollo tecnológico, interrelacionando a la administración pública con la Ciencia de la Administración Pública para dar paso a la interacción que llamamos Sistema de la Administración Pública.

¹⁵⁰ Karl Marx, *Miseria de la filosofía*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1970, p. 206.

FUNDAMENTOS para la CIENCIA de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el Siglo XXI

LÍNEA DEL TIEMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA COMPLEJIDAD



Este cuadro evidencia cómo entre más compleja es la sociedad, más compleja se hace la administración pública (más elementos, con mayor dinamismo e interrelación) y por lo tanto la ciencia que la estudia.

Los elementos anteriores nos dan una base teórica sobre cómo pensar la administración pública desde una perspectiva integral y contemporánea. Esta aproximación más amplia y desde enfoques que no son tradicionales a la Ciencia de la Administración Pública permiten entender la realidad del Sistema de la Administración Pública.

Sin una visión amplia de las bases académicas no es posible dar una direccionalidad a la Ciencia de la Administración.