

CAPÍTULO 2.

PRÁCTICA Y PRAXIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

CAPÍTULO 2.

PRÁCTICA Y PRAXIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Repensar los fundamentos de la Administración Pública requiere analizar su estudio, su práctica y la relación entre ambas, además de que no se puede realizar desde bases abstractas. El tema es muy amplio y para abordarlo de manera efectiva se estudiará sobre las siguientes vertientes:

- a) Cómo se han implementado los procesos de reforma y cuáles son sus resultados a nivel nacional e internacional;
- b) Cuál es el perfil profesional actual del administrador público;
- c) Cómo se integran los gabinetes del siglo XXI en México;
- d) Cómo se estudia la Ciencia de la Administración Pública;
- e) Qué se investiga en la Ciencia de la Administración Pública: análisis de las tesis de doctorado en las principales instituciones en México, y
- f) Cuál es la industria del conocimiento en la Administración Pública: análisis de la contratación de servicios de consultoría del Gobierno Federal.

2.1. Antecedentes de la Ciencia de la Administración Pública en México

Existe una amplia tradición sobre el estudio de la Administración Pública en México, sin embargo el interés por integrarlo ha sido relativamente reciente. El primer trabajo de sistematización de la bibliografía administrativa mexicana fue realizado en 1956 por Catalina Sierra Casasús y posteriormente destacan los artículos de José Chanes Nieto. Sin embargo, el trabajo del Dr. José Juan Sánchez González, en su obra *Historia del Estudio de la Administración Pública en México*, ofrece una visión completa del tema.¹⁵¹

El estudio de la Ciencia de la Administración Pública en México tiene sus raíces en el Virreinato. En esta etapa se ubican los documentos más remotos sobre la Administración Pública en nuestro país; sin embargo aunque en ese entonces ya se contaba con instituciones, no existen muchos estudios sobre la disciplina de la Administración Pública.

¹⁵¹ José Juan Sánchez González, *Historia del Estudio de la Administración Pública en México*, México, Cámara de Diputados, 2009b.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Una obra de gran importancia en este periodo es *Enfermedades políticas que padece la capital de esta Nueva España*, escrita a fines del siglo XVIII por Hipólito Villarreal y publicada por primera vez en 1830; autor considerado como uno de los más representativos de este periodo.

En el inicio en la vida independiente y el siglo XIX, los tratados teóricos en Administración Pública en México son escasos en número, pero ricos en su contenido, pues sus alcances teóricos y conceptuales contienen sugerentes aportaciones al conocimiento disciplinario. Algunos proceden del Derecho Administrativo y otros de ensayos, como el de Luis de la Rosa,¹⁵² considerado como el fundador de la Administración Pública en México e iniciando una larga tradición de estudio en la materia.

La Ciencia de la Administración al tener un carácter práctico e instrumental debe considerar entre sus estudios aquéllos generados por la misma. Es el caso de las *Memorias de las Secretarías*, elaboradas por Herrera y Lucas Alamán y que son de particular valor.

Sánchez González¹⁵³ sintetiza el quehacer de la Ciencia de la Administración Pública en el siguiente cuadro:

TRADICIÓN DE TRATADOS TEÓRICOS EN EL SIGLO XIX EN MÉXICO

Autores	Obras y año de publicación
Simón Tadeo Ortiz	<i>México considerado como nación independiente y libre</i> (1832).
R. M. Veytia	<i>Opúsculo de derecho constitucional y administrativo</i> (1852).
Teodosio Lares	<i>Lecciones de derecho administrativo</i> (1852).
Luis de la Rosa	<i>Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla</i> (1852).
Francisco de Paula Madrazo	<i>Manual de administración</i> (1857).
José María del Castillo Velasco	<i>Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano</i> (1874).
Charles Nordhoff (y Eduardo Ruiz)	<i>La ciencia política al alcance de los jóvenes</i> (1855); aparecida después en 1890, con el título <i>La ciencia administrativa al alcance de los jóvenes</i> .

¹⁵² Luis de la Rosa, *Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*, México, Prospecto, 1852.

¹⁵³ Sánchez González, *Historia...*, op. cit., 2009b, p. 400.

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

Autores	Obras y año de publicación
Manuel Cruzado	<i>Elementos de derecho administrativo</i> (1895).

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Juan Sánchez (2009: 41), “Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México”, en *Revista Convergencia*, Número 49, I-IV, Universidad Autónoma del Estado de México.

Los estudios en este periodo se centraron en construir una nación, dar identidad y orientación al Estado Mexicano.

El siglo xx en México se dio un crecimiento importante en el estudio de la Administración Pública. Entre 1960-1970 se inicia el estudio de la Administración Pública y se reconocen sus características científicas. De esta manera surgen escuelas, facultades y universidades que le asignan un contenido esencial de sus programas, los cuales en el correr de la historia y la geografía mexicana han tenido, entre otras, las siguientes denominaciones: *Teoría de la Administración Pública* y *Ciencia de la Administración Pública*.¹⁵⁴

Los estudios de mediados del siglo xx fueron estratégicos para fundar la idea de modernización sobre el actuar del gobierno mexicano. El final del siglo xx estuvo marcado por las Políticas Públicas y otros enfoques economicistas. En lo que va del siglo xxi los estudios sobre la Administración Pública se han dirigido a los temas de Gobernanza y la Nueva Gerencia Pública. Véase la siguiente tabla.

TRADICIÓN DE TRATADOS TEÓRICOS EN LOS SIGLOS XX Y XXI EN MÉXICO

Autores	Obras y año de publicación
Lucio Mendieta y Núñez	<i>La administración pública en México</i> (1942).
José Galván Escobedo	<i>Tratado de administración general</i> (1962).
Miguel Duhalt Krauss	<i>La administración pública y el desarrollo en México</i> (1970).
Omar Guerrero	<i>Teoría administrativa de la ciencia política</i> (1976).
Álvaro Rodríguez Reyes	<i>Organización: un enfoque dialéctico</i> (1978).
José Chanes Nieto	<i>La investigación sobre la administración mexicana</i> (1979).
José R. Castelazo	<i>Apuntes sobre teoría de la administración pública</i> (1979).
Omar Guerrero	<i>La administración pública del Estado capitalista</i> (1980).
Ignacio Pichardo Pagaza	<i>Introducción a la administración pública en México</i> (1980).

¹⁵⁴ Galindo, *Teoría...*, op. cit., 2000, p. XIII.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Autores	Obras y año de publicación
Ricardo Uvalle Berrones	<i>El gobierno en acción</i> (1983).
Federico Reyes Heróles	<i>Política y administración a través de la idea de la vida</i> (1983).
Luis F. Aguilar Villanueva	<i>Los objetos de conocimiento de la administración pública</i> (1983).
Omar Guerrero	<i>Introducción a la administración pública</i> (1984).
Omar Guerrero	<i>La teoría de la administración pública</i> (1986).
Enrique Cabrero	<i>Evolución y cambio en la administración pública: del administrador al gerente público</i> (1991).
Ricardo Uvalle Berrones	<i>La teoría de la Razón del Estado y la administración pública</i> (1992).
Enrique Cabrero	<i>Del administrador al gerente público</i> (1995).
David Arellano	<i>Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte</i> (1995).
José Chanes Nieto	<i>Administración y política</i> (1997).
Ricardo Uvalle Berrones	<i>Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea</i> (1997).
Omar Guerrero	<i>Principios de la Administración Pública</i> (1997).
Omar Guerrero	<i>Teoría administrativa del Estado</i> (2000).
José Chanes Nieto (comp.)	<i>La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa</i> (2000).
José Luis Méndez (comp.)	<i>Lecturas básicas de administración y políticas públicas</i> (2000).
José Juan Sánchez	<i>La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio</i> (2001).
Omar Guerrero	<i>Gerencia pública en la globalización</i> (2003).
Omar Guerrero	<i>La nueva gerencia pública</i> (2004).
José R. Castelazo	<i>La administración pública: una visión de Estado</i> (2007).
Luis Fernando Aguilar Villanueva	<i>Gobernanza y gestión pública</i> (2007).
José Martínez Vilchis	<i>La nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México</i> (2007).

Fuente: Elaboración propia a partir de J. Juan Sánchez (2009: 41-42), “Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México”, en *Revista Convergencia*, Número 49, I-IV, Universidad Autónoma del Estado de México.

La bibliografía nacional sobre administración pública es basta en reinterpretaciones, traducciones y compilaciones; tiene un gran valor didáctico y ha formado a servidores públicos, y construido un pensamiento administrativo genérico. Sin embargo, se tiene que reconocer la falta de identidad en un pensamiento administrativo propio, donde no es evidente la

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

innovación, la creatividad o las aportaciones trascendentes a la Ciencia de la Administración global.

La integración de la Ciencia de la Administración Pública a través de revistas especializadas

La dinámica y la capacidad de difusión de las revistas especializadas han generado un impacto importante en la integración de la Ciencia de la Administración. Las publicaciones periódicas experimentan un auge notable, sobre todo si se compara con otras etapas del desarrollo de la Ciencia de la Administración Pública. Dicho auge se expresa con la variedad de estilos y tendencias (ideológicas), así como por el número de instituciones que intervienen y la diversidad de temas que abordan, desde el marco jurídico hasta las nociones de desarrollo y administración de personal en el sector público, pasando por el estudio de las estructuras burocráticas y las no menos importantes administraciones estatal y municipal. Así, para sintetizar este apartado, se presenta el siguiente cuadro:

PUBLICACIONES PERIÓDICAS EN EL ESTUDIO ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Nombre	Institución
<i>Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales</i>	Facultad de Ciencias Políticas, UNAM.
<i>Revista de Investigaciones Jurídicas</i>	Escuela Libre de Derecho.
<i>Desarrollo Municipal</i>	Centro de Estudios Municipales.
<i>Reforma Administrativa</i>	Asociación Nacional de Administración Pública.
<i>Revista de Administración Pública</i>	Universidad del Estado de México.
<i>Administración y Política</i>	Universidad del Estado de México.
<i>Revista de Política y Administración</i>	Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
<i>Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal</i>	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
<i>Revista de Administración Pública</i>	INAP.
<i>Serie Praxis</i>	INAP.
<i>Revista IAPEM</i>	Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM).
<i>Revista Gestión Pública</i>	Centro de Estudios en Gestión y Política Pública.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Nombre	Institución
<i>Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública</i>	Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica.
<i>Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública</i>	Universidad de Guanajuato.
<i>Revista electrónica Política Editorial</i>	FLACSO México.
<i>Gestión y Política Pública</i>	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
<i>Revista Iberoamericana de Gobierno Local</i>	Centro Iberoamericano de Gobernabilidad, Administración y Políticas Públicas Locales (CIGOB).
<i>Revista de Ciencias Sociales Convergencia</i>	Universidad Autónoma del Estado de México.
<i>Revista Ángulos</i>	Instituto de Administración Pública Puebla.
<i>Revista Buen Gobierno</i>	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.

Fuente: Elaboración propia con base en Guerrero (1985) y sitios web de las revistas.

El cuadro muestra las publicaciones periódicas sobre el estudio de la Administración Pública en la actualidad. Cabe señalar que, de la lista, predominan las revistas que abordan diversos temas de actualidad, principalmente el estudio del personal, de la estructura, de las acciones del gobierno y su relación con el desarrollo social y económico, la modernización administrativa y el desarrollo teórico en general de la administración pública.

2.2. La evolución de la Administración Pública en México

El ejercicio de la Administración Pública nos remite invariablemente al estilo de gobierno y al momento histórico que le correspondió ejercer a cada uno de los mandatarios –y sus equipos de gobierno– en un determinado estadio de desarrollo, lo que hemos llamado el “Sistema de la Administración Pública.”

El estudio histórico de la administración pública no sólo es un ejercicio de la memoria, es fundamental para entender las instituciones actuales, sus vicios, virtudes, limitaciones y alcances. ¿Cómo entender el actuar de la administración sin conocer la lucha entre lo público y los privilegios, entre el cacicazgo y las instituciones? Un error común en el diseño de programas ha sido pensar que se pueden cambiar de un “plumazo” prácticas que son incluso anteriores al Estado Mexicano.

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

Para efectos de este trabajo se analiza la evolución de la Administración Pública (no de su estudio, que será abordado con posterioridad) que puede ser confusa, ya que todos los gobernantes han realizado cambios en la administración pública sin que necesariamente signifiquen una mejora o un avance, además de la tendencia histórica a la negación del gobierno anterior. Por lo que es conveniente centrarse en los hechos trascendentes y significantes para el sistema político, económico y administrativo.

Para el análisis histórico de la Administración Pública en México podemos considerar los siguientes periodos: el colonial, la primera etapa del México Independiente, la consolidación del Estado Mexicano, el Porfiriato, la Administración Pública durante la Revolución, el Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido, el modelo neoliberal, los gobiernos panistas y la restauración del PRI.

La Administración Pública en la Colonia parte de dos premisas fundamentales, por un lado considera lo que es territorio nacional como una propiedad de la Corona Española y que tenía un carácter evangelizante. La trinidad de lealtad a la Corona, lo económico y lo religioso marcaron la administración pública de la Nueva España, por lo que no había un concepto de nación o de lo público. Se importaron instituciones y se crearon nuevas.

El gobierno de Hernán Cortés generó elementos fundacionales para el Estado Mexicano como lo son la creación del ayuntamiento; el establecimiento de la capital en lo que hoy es el Centro y no en tierra firme, como la lógica militar obligaba; la primera traza de la Ciudad de México, que aún perdura; la orden de cabildo de 1524 que ordenaba que para antes de la navidad de ese año todas las propiedades debían estar cercadas y limpias, so pena de perderlas. Otras acciones relevantes de los primeros años fueron la fundación del Hospital de Jesús (que todavía funciona), la creación de diversas instituciones educativas y el establecimiento de las bases productivas de lo que hoy es México.

Este breve periodo (1521-1526) significó un desarrollo administrativo, urbano e institucional extraordinario. Siguieron dos años de anarquía y la posterior instauración de la primera audiencia de triste desempeño y memoria, caracterizada por el abuso, la cortesanía y la ineficacia. Más adelante, una segunda audiencia atenuó los efectos de la primera, lo que evidenció que esta forma no era eficaz para gobernar, lo que condujo a la creación de la figura del Virrey.

Luis Humberto Fernández Fuentes

En 1524 se creó el Consejo Real de Indias, tribunal y máxima autoridad administrativa de las colonias. Se estableció el sistema de encomiendas, cuyo fin era catequizar y cristianizar a las grandes poblaciones, bajo la Bula de Alejandro VI, la que obligaba a pagar un 10% de todos sus productos que debía aplicarse a la creación de templos.

El territorio se dividió para fines administrativos en corregimientos a cargo de un corregidor. A su vez, los corregimientos se subdividían en mayorazgos, a cargo de un mayor; los mayorazgos se componían de alcaldías gobernadas por doce regidores, 6 grandes y 6 de menor categoría, en ambos casos se delegaban los acuerdos en un síndico, quien realizaba las labores ejecutivas del ayuntamiento.

Los mayorazgos fueron sustituidos por gobernadores de provincia. Posteriormente, al fin de la época colonial, fueron reemplazados por intendentes. Muchos ayuntamientos fueron suplidos por delegados, quienes dependían a su vez del poder central absoluto. En el ámbito de la administración de justicia se desarrollaron tribunales especializados como de hacienda real, mercantiles, eclesiásticos, militares, de minas y de bienes mostrencos.

Se suele juzgar con dureza el periodo de la Colonia, un periodo de abuso, castas y gran dispendio, sin embargo durante esta etapa se administró de manera eficiente, se generó riqueza y se tuvo cierta estabilidad institucional en territorio amplísimo, que los gobiernos independientes tardaron menos de 25 años en perder la mitad, destruir el aparato productivo y sin lograr consolidar un gobierno funcional.

México Independiente. Los primeros días de la nación mexicana fueron marcados por ejecución de sus padres fundadores, todos los que la iniciaron murieron antes de que se pudiera firmar el Acta de Independencia y quienes consumaron la independencia fueron defenestrados y asesinados, lo que se tradujo en un vacío político y la falta de un acuerdo fundamental para reconstruir al país.

Este periodo (1820-1855) se caracterizó por la inestabilidad administrativa, la fragilidad de las instituciones, el poder de los privilegios y la falta de un proyecto nacional con un mínimo de consenso. Estas debilidades fueron potenciadas por la influencia de los embajadores norteamericanos y la falta de reconocimiento por parte de las potencias europeas.

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

La administración pública se centró en salir de la banca rota y obtener los fondos necesarios para su funcionamiento, la pacificación del país y decidir la mejor forma de gobierno. La aristocracia prefería una monarquía conservadora y los letrados de la clase media una república liberal.¹⁵⁵

La desafortunada cadena de gobiernos fallidos de Iturbide, Guerrero y Santa Anna, víctimas de la ambición, la corrupción, sus vicios políticos y personales, limitados de medios y de talento administrativo, no sólo fue incapaz de construir una administración pública funcional, sino que no tuvo la voluntad o la capacidad de imaginarla.

A estos gobiernos iniciales y vulnerables siguieron las invasiones, la fallida española, la francesa y la norteamericana, facilitadas por la traición, la indolencia y la impericia militar, al grado que la bandera norteamericana ondeó en el Zócalo entre septiembre de 1847 y junio de 1848, sin una resistencia significativa.

Ni la pérdida de la mitad del territorio, la banca rota o la debilidad de las instituciones fueron suficientes para crear un sentimiento de conciencia o unidad nacional. Es hasta con Joaquín Herrera que se tiene la semilla de un gobierno con un mínimo de sensatez, dado que administra con prudencia el pago de la indemnización pagada por la pérdida del territorio y es el primer Presidente en concluir su periodo desde Guadalupe Victoria, únicamente para que Santa Anna volviera a tomar el poder.

A partir de las Memorias de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores podemos observar que la función administrativa de este periodo se centraba en mantener la viabilidad del Estado, las relaciones exteriores, la recaudación, mantener la paz pública, el correo, la sanidad y la asistencia social. Los mayores retos eran reactivar la decadente minería, mantener el gobierno y poblar las Californias y las tierras del norte.

Una prioridad especial para el funcionamiento de la economía y movimiento de tropas eran los caminos y puentes: México contaba en ese momento con tres: a Veracruz, Acapulco y a las “tierras interiores”. Su estado era de tal deterioro que resultaban intransitables en algunos segmentos. Para su rehabilitación se inició el cobro de los peajes.

¹⁵⁵ Romeo R. Flores Caballero, *Administración y política en la historia de México*, México, INAP/ Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 53.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Los logros son magros en esta época, la obra pública es prácticamente nula y los servicios no fueron mejores que los ofrecidos en la Colonia. Rescatable es el servicio de correo que mejoró de manera sensible entre México y Veracruz, pero el mayor mérito es haber mantenido la operación de los negocios y el funcionamiento de la Administración. Ni siquiera el cambio al centralismo en el 37 generó cambios sustantivos: se mantuvo el mismo número de ministerios.¹⁵⁶

Al final del periodo, en 1853 se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio por iniciativa de Alamán, con funciones económicas y de estadística y por primera vez se tiene una visión de desarrollo; unos meses después nace la Secretaría de Gobernación.

En esta primera época destacan los trabajos administrativos de José Manuel Herrera y de Lucas Alamán quienes pueden ser considerados los padres de la Administración Pública en México.

Dentro de lo caótico del periodo, encontramos que los cimientos del Estado Mexicano y su administración pública entraron en vigencia y operación por primera vez con instituciones como la Constitución, el Poder Legislativo y el gabinete. Cabe mencionar que aun cuando se llamó República, el concepto de público era incipiente, o una visión funcional del aparato administrativo.

Consolidación del Estado Mexicano. Es hasta la Revolución de Ayutla en 1854 que concluye el periodo de Santa Anna. A su triunfo en 1855, con Juan Álvarez en la Presidencia, la capital del país se muda a Cuernavaca y designa un gabinete funcional, talentoso y capaz. Este gabinete se integró por miembros como Benito Juárez, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto e Ignacio Comonfort. También empiezan a brillar personalidades políticas como Ignacio Ramírez “El Nigromante”, Ponciano Arriaga, Manuel Payno, Ignacio Manuel Altamirano y Sebastián Lerdo de Tejada. La generación de los grandes liberales estaba surgiendo.

El Gobierno de Álvarez fue efímero, sólo duró dos meses, pero de la mayor trascendencia ya que tomó dos medidas fundamentales para el Estado Mexicano y la Administración Pública: la convocatoria para una nueva

¹⁵⁶ Rodrigo Moreno Rodríguez, *La Administración Pública Federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

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

Constitución y la promulgación de la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito y Territorios llamada “Ley Juárez” que fue la primera de las leyes de Reforma.

La Ley Juárez es la primera acción del Estado Mexicano para eliminar privilegios, lo que generó reacciones, en particular, de la Iglesia y detonó la alianza con los conservadores.

A la renuncia de Álvarez, Comonfort asumió la Presidencia y promulgó las leyes “Pre reforma”, entre las que destacan: a) la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas que no expropiaba, ni quitaba bienes a la iglesia, sólo la obligaba a poner en circulación los activos; medida que era fundamental para reactivar la economía nacional, y b) la Ley Obvenciones Parroquiales, llamada Ley Iglesias, que prohibía el cobro de derechos a los pobres por bautismos, casamientos y entierros.

En 1857 el Presidente Comonfort promulgó la nueva Constitución, que aunque tenía un carácter liberal moderado y la mayoría de los diputados se confesaba católico, generó una reacción mayor de la Iglesia y los conservadores. Aun cuando la Constitución fue juramentada frente a un crucifijo y no constituía por sí misma una amenaza para la cristiandad, se amenazó con la excomunión a quien la jurara. Esto derivó en el Plan de Tacubaya, encabezado por Félix Zuloaga, quien desconocía la Constitución y en un absurdo histórico el mismo Presidente Comonfort se sumó a este plan.

Félix Zuloaga asume la Presidencia, pero los liberales mantienen su reconocimiento a la Constitución del 57, por lo que siguen el procedimiento establecido en ella y designan a Benito Juárez como Presidente, ya que era el Ministro de Justicia. El país tenía dos presidentes, una crisis de gobierno y la Guerra de Reforma había iniciado.

Con la Capital, el ejército y la hacienda pública en manos de los Conservadores, Juárez inició su peregrinar. Sin recursos económicos ni experiencia militar arma un ejército improvisado y llega a Veracruz. Los liberales no tuvieron una sola victoria frente a los conservadores.

Frente a las derrotas militares Juárez realiza una audaz y efectiva jugada política: promulga las Leyes de Reforma. En 1859 promulga la Ley

Luis Humberto Fernández Fuentes

de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos. A diferencia de la Ley de Desamortización, en esta Ley la Iglesia no recibía nada, los bienes pasaban al dominio de la nación y dejaba implícita la diversidad y tolerancia religiosa. Le siguieron las Leyes del Registro Civil y de Matrimonio Civil. La Iglesia perdió el control de cementerios, hospitales e instituciones de beneficencia. Con esto, el agonizante gobierno de Juárez logró un ánimo y apoyo que lo revitalizó, mientras que los apoyos económicos de la Iglesia hacia los Conservadores se redujeron.

Para este momento ya habían pasado 4 presidentes conservadores. Es de destacar la figura de Miguel Miramón, quien si bien era un conservador moderado, pensaba que los problemas nacionales venían de la administración pública, la debilidad de las finanzas y las limitaciones para expedir justicia.

Los dos gobiernos tenían gran desgaste y recurrieron al exterior. Los liberales a Estados Unidos con la firma de Tratado McLane-Ocampo, que a cambio del reconocimiento y apoyo económico entregaba a EUA el tránsito a perpetuidad por tres vías: de ciudadanos, bienes y armas. Por su parte, Miramón pidió préstamos a Suiza, que fue una de las causas de la Intervención Francesa y el Tratado Mon-Almonte con España.

Con este apoyo de los EUA, inició la ofensiva liberal. El acuerdo era ventajoso y abusivo, sin embargo no fue ratificado por el Congreso mexicano y rechazado por el norteamericano. Los liberales logran el apoyo que necesitaban, los acuerdos no se concretaron. Con la batalla de Calpulalpan terminaba la guerra y Juárez regresa a la Ciudad de México en 1861.

La restitución del gobierno constitucional y la ratificación de Juárez por parte del Congreso iniciaban una nueva era, sin recursos, en bancarota, con tres de sus ministros asesinados en los primeros días de su nueva administración. México se declara en moratoria de pagos por dos años. Los principales deudores España, Francia e Inglaterra firmaron la Convención de Londres con la cual acuerdan el envío de tropas, el gobierno da un paso hacia atrás y deja sin efecto el decreto pero la invasión que en 1862.

Los Conservadores de inmediato buscaron alianzas con Napoleón III para restaurar una monarquía nacional y con las armas francesas Juan Nepomuceno Almonte se proclamó Jefe Supremo de la Nación. Con México invadido,

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

Juárez logra la firma de los Tratados de la Soledad donde las tres naciones invasoras acuerdan retirar sus tropas, reconocer el gobierno y no prestar apoyo a los Conservadores y México pagaría la deuda.

Los franceses desconocen los acuerdos y mantienen la invasión que es frenada en Puebla por el General Ignacio Zaragoza, pero sin recursos para emprender la contraofensiva, lo que permitió a los invasores reorganizarse. Aunado a ello, la llegada de 28,000 refuerzos franceses a los 6,000 originales contribuyó al triunfo francés/conservador.

Derivado de la caída de Puebla y ante la inminencia de la caída de la Ciudad, Juárez abandona la Capital y Forey toma el control el 10 de junio de 1863 y establece una monarquía hereditaria que es ofrecida a Maximiliano de Austria, quien toma el poder.

Maximiliano es el Emperador pero el Mariscal Aquiles Bazaine ejerce un poder extraordinario, comete abusos y avanza de manera contundente contra los liberales. Además el periodo presidencial de Juárez vencía en noviembre de 1865, por lo que a partir de ese momento ejerció bajo “facultades extraordinarias”.

El Imperio controlaba prácticamente todo el país, sin embargo no lograba la pacificación ni la reactivación económica, además dependía completamente del ejército francés y nunca instauró un ejército imperial, más allá de eso, alejó a los generales conservadores que podían ayudarlo. En 1866 Napoleón III decidió retirar sus tropas de México, con lo que inició la caída del Segundo Imperio.

Contrario a las expectativas de los Conservadores, era profundamente liberal y en 1865 ratificó las Leyes de Reforma de Juárez. Desde su viaje a México redactó leyes y decretos que de haber estado vigentes pudieron haber tenido gran trascendencia. La Administración del Segundo Imperio no fue ni más ordenada ni eficiente, los gastos de la corte y la frivolidad de su operación no ayudaron en nada al desarrollo administrativo.

El 15 de julio de 1867 Juárez entra triunfante a la Ciudad de México con lo que inicia la restauración de la República, se convoca a elecciones y el gobierno es ratificado, con lo que inicia un periodo de cierta estabilidad; se

Luis Humberto Fernández Fuentes

ordena la hacienda pública, las instituciones se fortalecen y la administración pública inicia su modernidad.

El mayor logro de Juárez fue la capacidad de hacer prevalecer la razón de Estado y, a su manera, las instituciones. La consolidación de la independencia nacional tanto del exterior como de la Iglesia.

En 1871 Juárez muere, Sebastián Lerdo de Tejada asume el poder y entre sus primeras acciones otorga la amnistía a Porfirio Díaz, quien se había levantado contra Juárez en el Plan de la Noria.

La administración de Lerdo de Tejada mantiene la dinámica de Juárez, se desarrolla una de las primeras obras públicas de trascendencia que no se habían visto desde la época de la Colonia: el ferrocarril a Veracruz. Lerdo de Tejada elevó a rango constitucional las Leyes de Reforma y restauró el Senado. Sin embargo, estos éxitos se ven empañados por su deseo de reelección, de la que se comentó que fue un fraude escandaloso que generó la rebelión de Tuxtepec que condujo al poder a Porfirio Díaz.

Es muy difícil pensar en un Estado Mexicano o una administración pública funcional sin las decisiones y acciones de Álvarez, Comonfort, Juárez y Lerdo de Tejada. Todos tuvieron sus brillos y sombras, pero su legado para construir un Estado independiente (como semilla de una administración pública) es innegable.

El Porfiriato. Sobre la base de un México pacificado, por lo menos sin guerra civil o invasión extranjera, era posible pensar en resolver los problemas nacionales como: la bancarrota, la falta de caminos y de una industria propia, miseria y en particular una visión de progreso.

Díaz inicia un periodo de pacificación basado en el ejercicio de la fuerza del Estado. Una de sus primeras medidas administrativas consistió en reorganizar las zonas militares. Todo movimiento diferente fue sometido por la cooptación o la represión. De esta manera, se acabó el debate entre liberales y conservadores; todo se redujo a una sola expresión política: la del Presidente. En el ámbito diplomático, la mayoría de las naciones reconoció el gobierno de Díaz, quien abrió a la inversión extranjera el patrimonio nacional. Con la Iglesia también se dispensaron las cosas, Díaz abjuró de la Constitución del 57

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

y tuvo una relación de apoyo mutuo. Esto permitió un desarrollo económico importante, se instalaron fábricas, disminuyó el crimen, la minería y otras actividades productivas detonaron, pero a un costo social y de explotación muy alto.

Iniciaron grandes obras públicas como industriales. El ferrocarril pasó de 800 a 20,000 km., también se amplió el servicio de correos a 1,200 oficinas y el telégrafo alcanzó a 23,000 km. Se modernizaron los puertos, la industria, la extracción petrolera, las tiendas comerciales crecieron sin precedente en el país. Eliminó las alcabalas que eran pagos en aduanas internas, creó el Banco Nacional de México como banco emisor y expidió la Ley General de Instituciones de Crédito.

En materia urbana se dio una transformación, la luz eléctrica, calles asfaltadas, se construyó el canal del desagüe y la penitenciaria de Lecumberri, la Columna de la Independencia, el mercado de La Lagunilla, el Hospital General, el psiquiátrico de la Castañeda, el Palacio de Correos y la generalización del uso del teléfono.

En materia educativa, se crearon la Escuela Normal de Profesores y la Escuela Normal de Profesoras, el Instituto Médico Nacional, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, la Dirección General de Instrucción Primaria, el Instituto Bibliográfico, el Instituto Patológico Nacional, el Instituto Bacteriológico Nacional, la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Universidad Nacional de México.

La Administración Pública durante este periodo es marcada por el grupo de “Científicos” quienes seguían las teorías positivistas de Augusto Comte y era liderado por José Yves Limantour, secretario de Hacienda entre 1892 y 1911. La denominación era sarcástica ya que decían “abogar por la dirección científica del gobierno y el desarrollo científico del país”.¹⁵⁷

La visión científica ayudó a abordar problemas e impulsar el desarrollo económico, sin embargo su propensión a la corrupción, el conservadurismo, la tecnocracia y a favorecer a la oligarquía hicieron odioso al gobierno de Díaz.

¹⁵⁷ Gloria Delgado de Cantú, *Historia de México: legado histórico y pasado reciente*, México, Pearson Educación, 2004, p. 551.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La eficiencia económica, policiaca y administrativa del régimen se construyó sobre la base de la explotación a campesinos y trabajadores, en particular, a los indígenas, lo que derivó en el agotamiento y caída.

La Administración Pública durante la Revolución. La Revolución social iniciada en 1910 generó desequilibrios en los diversos órdenes: la economía se colapsó pues los grandes avances en materia económica logrados durante el Porfiriato se derrumbaron; hubo inestabilidad monetaria y rebeliones de caudillos en muchas regiones del país; sin embargo, con el paso del tiempo, México se fue consolidando en materia de creación de instituciones.

La centralización no sólo continuó como tal, sino que tendió a incrementarse. El régimen librecambista porfiriano había enajenado grandes recursos naturales a favor del capital externo y el Constituyente del 17 reclamó su reversión a favor de la nación. Así, el petróleo fue expropiado en 1938 y la electricidad nacionalizada en la época de López Mateos. También los ferrocarriles fueron puestos a disposición del país, pues Díaz los había concesionado también a capitalistas foráneos. De estos procesos expropiatorios surgieron Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y la Comisión Federal de Electricidad.

Durante los gobiernos de Obregón y Calles hubo avances significativos en materia administrativa: la iniciativa para crear un banco central, encargado de la emisión y la regulación monetaria, es decir, un banco que detentara el monopolio en la emisión de papel moneda y en la acuñación de signos metálicos.

La llegada del General Lázaro Cárdenas del Río a la Presidencia (1934-1940) representa una profunda transformación en materia administrativa. De acuerdo a Mijares Palencia (1936) ésta es una época fecunda. En sus palabras, “La Ley de 4 de abril de 1934, señala el actual funcionamiento de las secretarías de Estado. Las reformas que emprendió Cárdenas fueron significativas y sentaron las bases para el futuro desarrollo administrativo del sector público”¹⁵⁸.

Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se continuó la tarea reformadora que había emprendido el Presidente Cárdenas, pero con un estilo distinto, el de la reconciliación con la clase empresarial profundizando la reforma administrativa.

¹⁵⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1934, p. 157.

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

De acuerdo a Rives Sánchez, “el sector central de la administración federal continuó su evolución. En 1943 se llevó a cabo la conversión del antiguo Departamento del Trabajo en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, facultándola para vigilar la observancia de la Ley Federal del Trabajo y dirimir los conflictos intergremiales y laborales que daban por resultado la declaración de numerosas huelgas. Esto no es simple casualidad, representa el desarrollo del proletariado mexicano que a partir de la industrialización, exigió la movilización institucional para atender su desarrollo”¹⁵⁹.

Desarrollo estabilizador. Los gobiernos de este periodo (1952-1970) tendían a garantizar el sano desarrollo del aparato de gobierno y que se acompañara de reformas en lo económico y social, así como en la construcción de infraestructura, todos ellos necesarios para el gran proyecto del Modelo de Sustitución de Importaciones. Así, durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) se realiza una reforma administrativa de grandes dimensiones.

Durante el Desarrollo Estabilizador, México tuvo importantes avances en materia administrativa: un ejemplo lo constituye la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943; la construcción de infraestructura durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), el amplio abanico corporativo creado durante el gobierno del Presidente Cárdenas (1934-1940); la fundación de la Secretaría de la Presidencia, en 1965, entre otros. Las tasas de crecimiento económico logradas durante este período fueron en promedio del 7% y el aparato gubernamental funcionaba con relativa eficiencia.

Durante el gobierno del Presidente Díaz Ordaz se conformó en la Secretaría de la Presidencia un grupo de trabajo de alto nivel llamado Comisión de Administración Pública (CAP) que agrupó a estudiosos de diversas disciplinas con miras a una reforma del aparato administrativo, sin embargo esto fue casi al final de su administración, por lo que sus resultados se verían en las administraciones presidenciales posteriores.

Así, en marzo de 1965 a través de un acuerdo presidencial se solicitó que “todas las entidades públicas remitieran a la Secretaría de la Presidencia sus lineamientos de política, los problemas de implicaciones nacionales y

¹⁵⁹ Roberto Rives Sánchez, “Génesis y Evolución del Federalismo en México”, en *200 años de Administración Pública en México*, tomo VI, México, INAP, 2013, p. 301.

Luis Humberto Fernández Fuentes

regionales; las metas por alcanzar, los medios y recursos que requerirían y las necesidades de la población que satisfacerían”, con el propósito de formular el programa de Acción del Sector Público para el periodo de 1966-1970. Ello sentaría la base del programa de reforma administrativa sobre el que la Comisión de Administración Pública trabajaría.¹⁶⁰

El final del periodo de gobierno de Díaz Ordaz estuvo marcado por la matanza del 68, que significó un cambio en la vida política del país.

Los gobiernos de la crisis. Luis Echeverría representó el final del llamado “milagro mexicano” (1940-1970). La suma de la crisis del petróleo, la devaluación, el desprestigio político, la contratación de deuda y el crecimiento del sector público a través de la compra de empresas sin racionalidad económica, condujeron al final de una era de estabilidad y crecimiento.

Estos mismos errores fueron continuados por José López Portillo cuyo gobierno estuvo marcado por el crecimiento derivado de la “Zonda Campeche” y la posterior crisis económica, resultado de su política monetarista y la dilapidación de recursos públicos, la corrupción y los excesos. La nacionalización de la banca, el crecimiento de la economía informal, la inflación, el desastre moral y económico, propiciaron condiciones insostenibles en las finanzas y la administración pública, lo que derivó en la posterior reforma del modelo.

Aun en la difícil situación económica y moral se dieron avances importantes en materia administrativa: la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Reforma Política, que fueron base para el reordenamiento posterior a la crisis.

Los gobiernos neoliberales. Derivado de la catástrofe del gobierno de López Portillo, el gobierno de Miguel de la Madrid inicia el cambio en el modelo económico; y emprendió la Renovación Moral de la sociedad, se elaboró el Plan Global de Desarrollo, que estableció a nivel constitucional un sistema de planeación democrático y más importante aún, inició con la apertura económica, la desregulación y descentralización, así como la privatización de empresas estatales, algo que seguiría bajo su sucesor, el número de paraestatales se redujo de 1,155 en 1982 a 413 en 1988. Como medida frente a la crisis, se establecieron los pactos de crecimiento económico y México fue admitido en el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT).

¹⁶⁰ Flores Caballero, *Administración y...*, 1988, p. 263.

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

El gobierno de Carlos Salinas fue un proceso de reformas a la Administración Pública y del modelo económico en el que se dieron importantes cambios económicos, como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la privatización masiva de empresas estatales, incluida la banca; la implementación del Programa Nacional de Solidaridad y el aumento de la desigualdad social en el país. Además se restauraron las relaciones Iglesia-Estado y se reforzaron relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Entre las reformas administrativas más importantes destaca el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal para hacer más expedito y eficiente el servicio de aquellas dependencias gubernamentales que tenían que ver con el trato directo con la ciudadanía. También en este periodo se desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se crea la Secretaría de Desarrollo Social, reformas que fueron opacadas por los hechos del final de su sexenio, por el asesinato de candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y la rebelión del ejército Zapatista en Chiapas.

Ernesto Zedillo arranca su gobierno con una de la crisis financiera más importante conocida como el “Efecto Tequila”. El precio del dólar incrementó cerca del 114% (de \$3.40 a \$8.70) entre diciembre de 1994 y marzo de 1995 causando la quiebra de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos de pagar sus deudas.

El gobierno de Zedillo creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para apoyar a la banca contra los deudores. La acción del gobierno se centró en la estabilización, la austeridad y la reestructuración del gobierno a través de las reformas hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los reglamentos interiores respectivos y otras disposiciones complementarias,¹⁶¹ ley con la que se fortalecían aún más las funciones de la Secretaría del Desarrollo Social.

Se dotó también a la Secretaría de la Contraloría de las atribuciones para “modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública”, cambiando su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con funciones renovadas para poder responder a las nuevas exigencias de la sociedad.

¹⁶¹ Carlos Ruíz Sacristán, “La reestructuración del sistema burocrático”, en Vázquez, M. E. (coord.), *La Administración Pública contemporánea en México*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Fondo de Cultura Económica, 1993.

Luis Humberto Fernández Fuentes

El cambio más importante fue la promulgación de la reforma política mediante la cual el Departamento del Distrito Federal (DDF) dejaría de ser una dependencia del Ejecutivo Federal, por lo que el Distrito Federal celebraría elecciones por primera vez y tendría su propio gobierno local.

Gobiernos panistas. La alternancia derivada de la llegada del PAN al poder. Poco antes de comenzar el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada, en septiembre del año 2000, el Grupo Parlamentario del PAN remitió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Secretaría de Seguridad Pública y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas Secretarías preexistentes. Si bien el Decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el Presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al nuevo Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, un día después de su promulgación.

El gobierno de alternancia continuó con las modificaciones a la estructura de la Administración Pública: creando para la presidencia unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, entre ellas la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República¹⁶².

En cuanto a su visión administrativa, el Gobierno de Fox propuso el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Modelo de Calidad Intragob integrado por 6 estrategias: Gobierno que cueste menos, Gobierno de calidad, Gobierno profesional, Gobierno digital, Gobierno desregulado, Gobierno honesto y transparente¹⁶³.

Esta propuesta incluía y mezclaba todas las corrientes del pensamiento administrativo del momento, sin embargo presentaba limitaciones fundamentales, por un lado su objetivo era “Un gobierno de clase mundial”, concepto tan vacío como inalcanzable. Por otro lado, una implementación apresurada y efectista. Si bien conceptualmente es un programa interesante, el resultado fue magro y efímero.

En el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), a diferencia de lo ocurrido en los sexenios que van de 1958 al 2000, al comienzo de su gestión

¹⁶² *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre del 2000.

¹⁶³ Ramón Muñoz Gutiérrez, *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

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

no envió una propuesta de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o su equivalente. Fue hasta septiembre del 2009 cuando turnó al Poder Legislativo Federal una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en la que proponía la desaparición de las secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, la cual no le fue autorizada por el Congreso de la Unión. El gobierno de Felipe Calderón se apegó a la estructura de las organizaciones existentes durante el gobierno de Vicente Fox.

El gobierno de Calderón no presentó ninguna estrategia significativa en materia de administración. Esta afirmación se confirma en su *libro Los retos que enfrentamos* donde aborda sus estrategias de seguridad, salud, política exterior, democracia, etc. Sin embargo no menciona acción alguna para modernizar o eficientar la administración pública¹⁶⁴.

En septiembre del 2011 suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto a convocatoria del Presidente Obama, pero sin efecto, ni trascendencia práctica durante su gestión. Si bien se presentó un primer Plan de Acción, éste fue de carácter discursivo y demagógico, como muestra se puede citar: “El gobierno federal ha transformado el sistema de contrataciones públicas de una función administrativa y de control a un mecanismo estratégico para un ejercicio eficiente y efectivo del gasto público, desarrollando un proceso de adquisiciones consolidadas y contratos transversales, además del rediseño del Sistema de Contrataciones Públicas Electrónicas (*CompraNet*) para obtener procesos de contratación completamente digitales.”¹⁶⁵

El regreso del PRI. El Gobierno de Enrique Peña Nieto representa el regreso del PRI en 2012 a la Presidencia de la República, con una ventaja de 6.5 puntos sobre su más cercano competidor Andrés Manuel López Obrador y en medio de cuestionamientos por el monto del financiamiento de la campaña. Su gobierno inicia con la convocatoria al “Pacto por México” como un instrumento para lograr una nueva ecuación de gobernabilidad entre la Presidencia de la República y los tres principales partidos mexicanos: PRI, PAN y PRD.

¹⁶⁴ Felipe Calderón Hinojosa, *Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, México, Penguin Random Group Editorial, 2014.

¹⁶⁵ <http://aga.ifai.mx/SitePages/DefinicionAlianza.aspx>

Luis Humberto Fernández Fuentes

Las negociaciones para alcanzar dicho pacto se llevaron a cabo desde octubre de 2012 encabezadas por el equipo de transición del presidente electo y representantes de los partidos políticos. Hacia finales de noviembre se acordó un texto definitivo para los acuerdos, firmándose en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, signando el Presidente y los de las principales fuerzas políticas del país: Jesús Zambrano Grijalva (PRD); María Cristina Díaz Salazar (PRI), y Gustavo Madero Muñoz (PAN). El Pacto fue un instrumento para impulsar las recientes reformas estructurales, como la educativa, laboral, telecomunicaciones, política, hacendaria y financiera.

El hecho más significativo de su gobierno es la reforma energética, que alterará de manera profunda la correlación de fuerzas políticas, y la integración de los recursos del gobierno federal y de los Estados. Si el gobierno tiene razón será un gran detonador del desarrollo, pero si la realidad confirma la hipótesis de la oposición, el gobierno y el país enfrentarán graves problemas.

En este marco de grandes reformas el gobierno de Peña apostó a continuar los trabajos con la Alianza para el Gobierno Abierto que fue lanzada por el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama en 2011, como una plataforma internacional para que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta. Inició con 8 países y cuenta ya con 64.

El Secretariado Técnico tripartita presentó el 29 de enero de 2014 el Plan de Acción 2013-2015 que contiene las siguientes líneas de acción:

- a) Gobierno centrado en la ciudadanía;
- b) Presupuesto abierto y participativo;
- c) Datos abiertos para el desarrollo;
- d) Empoderamiento y participación ciudadana, y
- e) Gobernanza de recursos naturales.

Estas líneas de acción están constituidas por un listado de lineamientos y acciones pero que dista mucho de ser un plan con alcances suficientes para lograr un cambio en la administración pública. Es pertinente reconocer que tiene avances significativos con respecto al plan anterior, sin embargo más allá

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

de los alcances del documento, no hay evidencia de que exista un compromiso político de fondo para que este proyecto signifique una transformación o un cambio sensible en la administración pública mexicana.

En la línea del gobierno abierto, el gobierno federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre del 2013 el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, que busca incrementar la eficacia gubernamental y estrechar su relación con el ciudadano. Al ser un programa transversal, promueve que toda la administración pública –desde cada una de las dependencias y entidades que la conforman–, construya un gobierno abierto, orientado a dar resultados.

De esta forma, el Programa da forma a una administración pública moderna, donde las herramientas digitales y la innovación permitan a un emprendedor abrir una negocio fácilmente; a un niño participar en la era del conocimiento; o a un vecino denunciar un delito utilizando medios digitales¹⁶⁶.

El Programa no logró la atención ni de los servidores públicos, ni de los académicos, en gran parte porque no tiene una voluntad gubernamental honesta de hacer un cambio sensible en la Administración Pública. A partir de lo observado hasta este momento, seguirá en la intrascendencia.

Después del análisis histórico de la Administración Pública en México podemos concluir que su evolución está marcada por la lucha del Estado Mexicano para acotar los intereses privados y los privilegios. Es la construcción de instituciones y una racionalidad administrativa frente a la expoliación y la improvisación.

El crecimiento y el desarrollo en México sólo se han dado en breves momentos donde **ha prevalecido una lógica de racionalidad administrativa, en este sentido, el conocimiento, los valores, la formación y los mecanismos para contener pasiones e intereses son fundamentales para un proyecto nacional viable.**

¹⁶⁶ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un gobierno cercano y moderno*, p. 2. Disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pgcm/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>

Luis Humberto Fernández Fuentes

2.3. Experiencias de cambio en la Administración Pública

Un elemento que ha sido recurrente e importante para el estudio de la Ciencia de la Administración Pública son los procesos de reforma administrativa, con los cuales, el Estado ha buscado adaptarse a los cambios económicos y sociales para mejorar su funcionamiento. Analizarlos nos permite entender su evolución y los resultados de la práctica administrativa en los últimos años.

De acuerdo con Garretón y Cáceres¹⁶⁷, existen dos grandes vertientes sobre la reforma del Estado:

- a) La que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones, y
- b) La que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como modernización del Estado.

La mayoría de los funcionarios y organismos internacionales se han concentrado en la segunda visión que, a su vez, tiene dos modalidades: la primera tiene que ver con programas específicos de reforma que van desde la privatización a la liberación económica, incluyendo la reforma administrativa de una fuerte carga económica. La segunda modalidad son las reformas político electorales.

Para efecto de esta investigación concentraremos la atención en la segunda vertiente en su primera modalidad, esto es: concretar políticas para modernizar el Estado a través de la reforma administrativa.

La práctica administrativa ha estado en un proceso de replanteamiento, transformación y ajuste. Diferentes naciones han enfrentado diversas problemáticas en sus sectores públicos y para resolverlas han implementado estrategias que marcaron algunas de las tendencias que en las últimas décadas se generaron en la materia.¹⁶⁸ Véase el siguiente cuadro.

¹⁶⁷ Manuel Antonio Garretón y Manuel Cáceres, "From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project", en Ben Ross Schneider and Blanca Heredia (editors), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North-South Center Press, University of Miami, Florida., 2003.

¹⁶⁸ Enrique Cabrero Mendoza, *Del Administrador al Gerente Público*, México, INAP, 1995, pp. 25-33.

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

PROCESOS RECIENTES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN DIVERSOS PAÍSES

País	Año	Problemática del Sector Público	Factores	Reforma
Estados Unidos	Mediados de los años setenta.	Crisis institucional y de legitimidad del aparato administrativo.	El término de la Guerra de Vietnam, las crisis de energéticos a principios de los años setenta; el déficit presupuestario y de la balanza comercial, y los cambios en la percepción y actitud del público hacia el gobierno.	Administración política caracterizada por un gobierno limitado; una división entre política y administración; alto nivel de politización en la burocracia y el servicio civil; la privatización de los servicios públicos; una administración del lado de la oferta; la excesiva centralización del proceso de toma de decisiones en la Casa Blanca; desregulaciones y proteccionismo corporativo.
Canadá	Década de los ochenta.	Excesivo centralismo y falta de atención hacia las diversas provincias y grupos que conforman el país.	La centralización pone en peligro la credibilidad política del gobierno nacional.	Resultado de una intensa reflexión de la élite administrativa reunida en grupos de trabajo, se publicó el Libro blanco <i>Fonction Publique</i> 2000, una visión humanista de la nueva gestión pública. Este libro enfatiza el servicio a los ciudadanos y el personal público como el recurso más importante de la administración: sin embargo este proyecto no impidió la reducción de la burocracia y las estructuras administrativas.
Japón	Década de los ochenta.	Deterioro en la confianza que el público tiene en el gobierno.	Grande y creciente déficit público, vulnerabilidad frente a la crisis de energéticos, una tasa de crecimiento económico decreciente, subsidios gubernamentales difíciles de financiar, grandes gastos de las empresas públicas y crecientes costos del servicio médico.	Corriente filosófica que favorece a la burocracia, la cual considera que una serie de élites burocráticas deben conducir a Japón hacia la modernización y el poderío mundial.

Luis Humberto Fernández Fuentes

País	Año	Problemática del Sector Público	Factores	Reforma
Francia	Desde finales de los setenta.	Cambios en los desempeños del Estado y de la Administración Pública.	Desempleo, inflación y bajo crecimiento económico.	De 1981 a 1985 el gobierno de François Mitterrand aplicó medidas socialistas para la solución del problema, con una mayor intervención del Estado y numerosas nacionalizaciones. Pero de 1986 en adelante se adoptó un enfoque “liberal radical” que ha sido fuertemente influido por la corriente dominante en el ámbito mundial, lo que ha repercutido en el cambio. Este proceso de reorganización se intensificó con la llegada de Jacques Chirac al poder. Descentralización en beneficios de las autoridades regionales y locales para la desconcentración a favor de servicios públicos autónomos.
China	Desde el arribo al poder de Deng Xiaoping.	Necesidad de un cambio radical en el sector público, particularmente en la burocracia.	Mayor preocupación por el restablecimiento de la estabilidad y la productividad económicas.	Entre marzo y mayo de 1982 hubo una reestructuración masiva del gobierno; el número de viceprimeros ministros se redujo considerablemente, la cantidad de organizaciones estatales del Consejo se redujo a la mitad y se incrementó el promedio de educación de los líderes de más alto nivel.
Pakistán	Los cuarenta primeros años de vida de Pakistán.	Medidas que redujeron el papel del Estado en la vida económica del país.	Creció el descontento hacia los servidores públicos en general y hacia los administradores públicos de más alto rango en particular. Aumentó la corrupción, el favoritismo y el nepotismo.	La reducción del burocratismo; la descentralización; privatización de empresas públicas; fueron significativas; sin embargo, los resultados han dejado mucho que desear.

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

País	Año	Problemática del Sector Público	Factores	Reforma
América Latina	Década de los ochenta.	Replanteamiento del papel del Estado y la Administración Pública en la vida económica y social.	Crisis políticas que en parte se expresan en la generalizada demanda de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil.	Chile: Racionalización e la administración pública, mediante la cual se eliminaron empleos y se creó una Escala Única de Remuneraciones, en la que se clasificó a todo el personal del gobierno federal; descentralización de los servicios públicos, principalmente en el área de la educación. Perú: Democratización, desburocratización, desconcentración, descentralización y moralización del Estado, a fin de que cumpla con su función de rector y promotor del desarrollo nacional. Colombia: Se creó la Comisión para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, encargada de implantar los sistemas de formulación, ejecución seguimiento y evaluación de las políticas públicas; profesionalización de la gerencia pública; democratización de la gestión pública mediante la consulta y participación ciudadana; e instrumentos de coordinación entre las diferentes entidades públicas y de fortalecimiento de la capacidad del sector público para llevar a cabo programas sociales. Brasil: Redimensionamiento de la administración pública mediante dos estrategias principales: la privatización de las empresas públicas y una adecuación de la estructura administrativa estatal.

Fte: Con información de Enrique Cabrero Mendoza, (2004: 25-33), *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Todos estos procesos tuvieron una fuerte influencia tanto del pensamiento neoliberal, como del Informe de la Comisión Trilateral del 75 y los reportes del Banco Mundial, y en todo caso fueron respuesta al excesivo crecimiento del Estado. Sin embargo esta aproximación proviene desde la Ciencia Política y de la Economía, no del pensamiento administrativo, lo que evidencia la falta de una teoría administrativa sólida que dé orientación desde la solución de los problemas públicos a este tipo de reformas.

La conclusión de Cabrero es que en diferentes partes del mundo “la Administración Pública está enfrentando nuevos retos que no se pueden resolver con los métodos tradicionales [...] y ante la dificultad de generar impactos profundos y cambios reales, los procesos de reforma han venido enfatizando la necesidad de orientar estrategias al cambio de actitudes y perfil de capacidades de funcionarios públicos”¹⁶⁹.

El punto es que si en este contexto de cambio profundo, la Ciencia de la Administración Pública puede impulsar y orientar a los gobiernos a través del conocimiento que genera. Estos procesos de cambio exhiben las limitaciones del aparato gubernamental, pero también las de la Ciencia de la Administración Pública como ámbito de conocimiento útil.

2.4. Perfil del Administrador Público en México

Desde las primeras culturas (Mesopotamia, Egipto, India y China) se tiene claramente documentada la existencia de servidores públicos. Existen evidencias de personas que fungieron como profesionales en la administración, así como recaudadores, contadores y cuerpos de seguridad. El empleo público es uno de los pilares para la formación del Estado, aun en sus estadios más primarios.

El administrador público o servidor público es quien cumple funciones primordiales en la administración del Estado y está al servicio del público y sujeto a reglas claramente enmarcadas en el Derecho Administrativo.

“El servidor público es aquél que independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones

¹⁶⁹ *Ibid.*, 2005, p. 25-35.

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

equivalentes, además de que asume actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente de aquellos que como funcionarios desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio”.¹⁷⁰ Queda claro que toda esta actividad es Administración Pública, sin embargo es importante determinar si estos empleados son administradores públicos y si requieren una formación específica.

Para definir qué es un profesional de la Administración Pública, Rodríguez Araujo en su artículo “El perfil profesional del administrador público” plantea qué es el “estudioso de la administración pública”.

Entender la diferencia entre profesional y profesionista resulta fundamental para definir el perfil de administrador público. El profesional es el que realiza una actividad remunerada de manera regular y el profesionista el que tiene las credenciales técnicas certificadas para realizar esta actividad.

Díaz ofrece una visión más amplia dado que para este autor el perfil profesional lo constituyen conocimientos, habilidades y actitudes. Por lo tanto, ¿Qué características académicas y laborales debe poseer la persona que buscará satisfacer dichas necesidades? Para esto es necesario definir la profesión, la cual se caracteriza por incluir un conjunto de acciones que implican conocimientos, técnicas y algunas veces, una formación cultural, científica y filosófica. Sus acciones permitirán ejercer tareas que aseguran la producción de servicios y bienes concretos, por lo que definir una profesión implica determinar las actividades ocupacionales y sociales que dependen del contexto en donde se practiquen¹⁷¹.

Con base en lo anterior, se deduce que los componentes básicos que debe contener el perfil del egresado, conforme a Díaz son:

- a) La especificación de las reglas generales de conocimiento en las cuales deberá adquirir dominio el profesional;
- b) La descripción de las tareas, actividades, acciones, etc., que deberá realizar en dichas áreas;

¹⁷⁰ Guerrero, *Principios...*, op. cit., 1997, p. 113.

¹⁷¹ Ángel Díaz Barriga, *Didáctica y Currículum*, Barcelona, Paidós, 1997.

Luis Humberto Fernández Fuentes

- c) La delimitación de valores y actitudes adquiridas que son necesarias para su buen desempeño o como profesional, y
- d) El listado de las destrezas que tiene que desarrollar.

Dentro de la metodología que Díaz Barriga presenta, propone que las tareas o acciones se definan a partir de tres elementos:

- a) Las necesidades sociales detectadas, a las cuales tratará de dar solución el profesionista,
- b) Los resultados de las investigaciones tendientes determinar el posible mercado ocupacional, y
- c) El análisis que se realice sobre las disciplinas que podrían aportar elementos para la solución de problemas.

Rodríguez Araujo describe el ámbito de actuación en los poderes de la Unión, en el Legislativo y Judicial, en sus órganos administrativos internos, así como en investigación, en los partidos políticos y grupos de presión, pero sobre todo en el Poder Ejecutivo, en todos sus niveles.

La Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal no define de manera explícita qué es un profesionista o un profesional; se circunscribe en su Artículo 24 a la definición de ejercicio profesional:

“Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta Ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo”¹⁷².

A diferencia de otras profesiones como ingenieros, arquitectos, abogados o médicos, sólo se encontraron perfiles de puesto que hacen deseable y en algún caso necesario el título profesional, sin embargo no se encontraron disposiciones legales que lo haga obligatorio para el licenciado en Administración Pública.

¹⁷² *Diario Oficial de la Federación*, “Ley Reglamentaria del Artículo 5º constitucional relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal”, 19 de agosto de 2010, p. 5.

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

Otro elemento importante es que no se tiene evidencia de un mejor desempeño en el servicio público de los profesionales de la administración que quienes no lo son.

2.5. Evolución de la formación profesional del administrador público en México

La formación del profesional en la administración pública ha evolucionado a lo largo del tiempo, que no necesariamente es la historia ni de la administración o del estudio de la misma.

La evolución de militares hacia abogados y administradores significó un cambio trascendente ya que se inicia la formación de administradores profesionales y con esto toda la dinámica del poder y de la administración. Ai Camp señala: “Identificar los patrones de las carreras de los políticos en el tiempo es importante. En primer lugar, la medida en que la dirigencia política mantiene vinculaciones con otros grupos de élite suele ser determinada por los entrelazamientos de las carreras de los políticos con otros grupos, como el cuerpo de oficiales de las fuerzas armadas o la comunidad empresarial. [...] Una segunda razón para identificar las sendas de carrera es que son sumamente reveladoras acerca de las escaleras que la mayor parte de los políticos tienen que subir si han de alcanzar el éxito en política. [...] Tercero, la dirección del intercambio entre dos grupos de liderazgo apunta a su prestigio comparativo en la sociedad.”¹⁷³

El estudio realizado por Ai Camp,¹⁷⁴ aunque centrado en el ámbito más general del servidor público y del político tomador de decisiones, resulta imprescindible por la cantidad de datos que aporta, ya que señala que en un principio fueron los militares quienes desempeñaron los más importantes puestos políticos en México, éstos fueron desplazados por los abogados y, posteriormente, llegaron los economistas y expertos en administración pública. Algunos de ellos, constituyendo verdaderas élites que ostentaban estudios de posgrado en prestigiadas universidades extranjeras.

¹⁷³ Roderic Ai Camp, *Reclutamiento político en México, 1884-1991*, México, Siglo XXI, 1996, p. 151.

¹⁷⁴ *Ídem*.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Durante prácticamente toda la historia administrativa del país, la entrada al servicio público se ha basado en las relaciones personales, la conveniencia política, no por la formación o el perfil idóneo al puesto.

Por lo que la formación de servidores públicos no fue una prioridad ni para la academia ni para el Estado. La formación profesional dominante era la abogacía, la contabilidad y la carrera militar.

En 1854 se fundó la Escuela de Comercio, que fue el primer intento del gobierno por establecer reglas para el acceso al servicio público Guerrero.¹⁷⁵

A finales del siglo XIX y hasta mediados del XX los políticos de más alto rango poseían grados militares, así como una gran cantidad de sus colaboradores. No fue sino hasta la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia con quien se inauguró una época de gobiernos encabezados por civiles y ya no por militares. Así, los administradores públicos fueron ganando terreno en la escena pública y se crearon las primeras Escuelas de Administración Pública del país.

A principios del siglo XX se impartía la carrera de Perito Empleado en Administración Pública, se cursaba en tres años. Aunque la enseñanza no dejaba fuera a materias generales, como la lengua nacional o la geografía económica, el peso de la formación profesional era mayor y puede considerarse como exageradamente práctica.

Un dato interesante es que, como las otras carreras, también el Gobierno estaba comprometido a incorporar en sus dependencias a los alumnos más distinguidos, posibilitando las bases para el desenvolvimiento de una carrera administrativa. Pero esta profesión universitaria desapareció en 1917.

En 1920 se funda la Escuela Superior de Administración Pública, con el objetivo de certificar, formar amplia y científicamente a los servidores públicos, en específico a los del ramo financiero. En 1925 se incorporó a la Universidad Nacional de México. Su vida fue exitosa y generó gran influencia, pero con el paso a Universidad Nacional Autónoma de México se fusionó con la Facultad de Contabilidad.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Omar Guerrero, *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*, México, IAPEM, 1995, p. 468.

¹⁷⁶ *Ibid.*

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

En 1935 se fundó el Instituto de Administración Pública como escuela profesional del servicio público y con el compromiso de crear un servicio civil de carrera y la creación de escuelas para la capacitación de servidores públicos¹⁷⁷.

En 1942 Mendieta y Núñez propuso un nuevo proyecto en el cual se buscaba la profesionalización del servicio público y la organización científica de la burocracia mexicana. Ninguno de los dos proyectos prosperó como escuela, sólo como organización, una asociación civil.

En 1949, el mismo Mendieta formuló la creación de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, que impartiría la carrera de Ciencias Administrativas. Fue aprobada la Escuela, pero no la carrera, la cual finalmente sería aprobada en 1958.

En 1955 fue creado el Instituto Nacional de Administración Pública, su primer presidente fue el maestro Gabino Fraga Magaña, se instaló en el Palacio Nacional y se constituyó como organismo mexicano de carácter académico que ofrecía servicios de consultoría y asistencia técnica. Dentro de los objetivos del Instituto se encuentra el realizar y coordinar estudios que atienden cuestiones de capacitación y profesionalización de los servidores públicos que se desempeñaban en los gobiernos municipal, estatal y federal.

Hoy cuenta con la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental que ofrece formación, capacitación y actualización de los servidores públicos mediante programas de licenciatura, maestría, doctorado, especializaciones y diplomados; el Centro de Consultoría en Administración Pública que promueve y desarrolla proyectos y servicios de consultoría y asistencia técnica relacionados con la actualización, modernización, transparencia, eficacia y eficiencia operativa de las instituciones públicas y el Centro de Mejora Institucional en Administración Pública, que contribuye al estudio y difusión de la cultura administrativa pública, mediante los estímulos a la investigación; el Ateneo de la Administración Pública y publicaciones (*Revista de Administración Pública*, *Serie Praxis*, edición de libros sobre la materia) así como del Centro Virtual en Administración Pública, que promueve el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en

¹⁷⁷ Lucio Mendieta y Núñez, *La administración pública en México*, México, UNAM, 1942, p. 151.

Luis Humberto Fernández Fuentes

el cumplimiento de los propósitos del Instituto: educación en línea, difusión de la cultura a través su portal (inap.mx).

Este ha sido uno de los esfuerzos más consistentes en la formación y profesionalización de los servidores públicos.

Durante las décadas posteriores se dio la generalización de la carrera de Administración Pública en escuelas públicas, entre las que destacan la UAM Azcapotzalco y las universidades estatales, así como universidades privadas.

A partir de los años 80's inicia la incorporación de la enseñanza de las políticas públicas. La Maestría en Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, versión 1990, estaba orientada originalmente a ofrecer al sector público especialistas capacitados en el análisis, con el respaldo e instrumental proveniente de las áreas: cuantitativa, económica, financiero-contable, institucional y profesional. Su objeto era formar a especialistas capaces de participar en los procesos de análisis, diseño, formulación, negociación e instrumentación de políticas públicas, y proporcionar una currícula interdisciplinaria basada en la economía, los métodos cuantitativos, el análisis institucional y administrativo. En su origen, el plan de estudios estaba organizado en cuatro trimestres de once semanas cada cual, más un curso propedéutico; el seminario de tesis –análisis de políticas públicas III–, estaba destinado a la elaboración de la memoria respectiva para obtener el grado de Maestro en Políticas Públicas.

En el siglo XXI la enseñanza de la administración pública y del estudio de los asuntos públicos inició un proceso de dispersión académica, en el cual se han creado carreras y programas con enfoques diversos, que si bien favorecen la relación interdisciplinaria, no cuentan en todos los casos con una coherencia académica y metodológica.

Es de destacar la importancia de la profesionalización de los administradores públicos en México. En los países avanzados ya se había instaurado el Servicio Civil de Carrera, un modelo para profesionalizar la función pública, con apego al servicio y al mérito.

Sin embargo un tema de fondo es la distancia entre los programas académicos y el Servicio Civil de Carrera. “Un servicio civil de carrera eficiente debe

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

estar sustentado en una continua modernización de la administración pública, en la cual los recursos humanos sean un engrane fundamental, más no único, para un mejor desempeño de los servidores públicos; un gobierno para servir, conformado por incentivos correctos e instituciones que definan derechos de propiedad eficientemente. Este es un sistema justo, transparente, que generará mayor desarrollo y mejor distribución de la riqueza a mediano y largo plazo”.¹⁷⁸

La utilidad social del Servicio Civil de Carrera es innegable pues permite la profesionalización del personal requerido por la Administración Pública; genera valor agregado en beneficio tanto de la función pública como de la sociedad; potencia el desarrollo de habilidades en los servidores públicos y fortalece los procesos de transparencia y rendición de cuentas en los diferentes niveles de gobierno; así como el monitoreo adecuado para los sujetos de la acción pública que además incentiva la responsabilidad social de los servidores públicos. Por último, un sistema como el descrito, permite una mejor distribución de la riqueza en el país y fortalece la confianza de la sociedad en las instituciones y sus representantes.

De acuerdo con Omar Guerrero,¹⁷⁹ nuestro país “es una excepción dentro de la regla de la formación profesional en administración pública, por lo que toca al papel activo de los gobiernos”. En este sentido, las escuelas profesionales de servicio público han jugado un papel fundamental en la formación de los administradores.

Las escuelas e institutos creados para formar y capacitar al administrador público en México han respondido a objetivos diversos. En algunos casos las experiencias resultaron exitosas, pero en otros no.

Para dar un panorama general de las experiencias que han tenido las instituciones más representativas en la formación de administradores en la historia de México, se presenta el siguiente cuadro:

¹⁷⁸ Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 164.

¹⁷⁹ Omar Guerrero, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, Plaza y Valdés, 1998, p. 465.

Luis Humberto Fernández Fuentes

INSTITUTO / ESCUELA	CARACTERÍSTICAS
Escuela Especial de Comercio (1854) En 1905 llamada Escuela de Comercio y Administración (ECA)	- Es considerada como el primer intento del Gobierno por establecer reglas precisas de ingreso al servicio público. - Formaba a contadores comerciales. - En 1905 se creó la carrera de Perito Empleado de la Administración Pública (su perfil curricular era particularmente contable fiscal y su campo de desempeño el hacendario). - En consecuencia, el proyecto de que esta escuela formara a los funcionarios y profesionales en los ramos hacendarios y del servicio exterior no se concretó.
Escuela Superior de Administración Pública (1920)	- Su objetivo fue formar a los servidores de la AP que se desempeñaran en el ramo hacendario. En sus inicios dependió de la Dirección Técnica de la Secretaría de Educación Pública, para 1925 se incorporó a la Universidad Nacional de México. En 1927 se crearon carreras especiales de duración corta, dirigidas a cubrir la demanda de trabajadores del gobierno que no podían estudiar carreras largas. Algunas de las carreras que se crearon fueron Oficinista en el Ramo de Aduanas, Oficinista en Impuestos Interiores, Oficinista en el Ramo Fiscal de Estados y Municipios, Oficinistas en Direcciones Generales y Oficinistas en el Ramo Militar.
Facultad de Contaduría y Administración (UNAM) (1929)	- Derivado de la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México, en 1929 la Escuela Superior de Administración Pública y la Escuela de Comercio y Administración se fusionaron, dando paso a la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.
Instituto de Administración Pública (1935)	- Escuela destinada a formar y perfeccionar a los servidores públicos. - Estaba a cargo de las academias internas para la capacitación de los servidores públicos.
Segundo proyecto de IAP (1942)	- Fue llamada “Organización Científica de la Burocracia Mexicana”. - Sus actividades estuvieron dirigidas a establecer las carreras administrativas, sus relaciones, la articulación de unas y otras; determinar el plan de materias de cada carrera y organizando la docencia de las mismas. Este proyecto no prosperó.
Instituto Nacional de Administración Pública (1955)	- Inicialmente su misión fue contribuir a dar más eficiencia administrativa al gobierno, combatir la arbitrariedad y el desprestigio que tanto dañaban al interés público.

Fuente: Omar Guerrero, (1998: 466-467). *El funcionario, el diplomático y el juez*, Plaza y Valdés Editores, México.

Pese a los esfuerzos realizados en la formación del administrador público Guerrero,¹⁸⁰ refiere que existe una disociación entre el servicio público y

¹⁸⁰ Guerrero, *El funcionario... op. cit.*, 1998, p. 413.

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

la carrera universitaria que obedece, en parte, a la ausencia de una carrera administrativa (a excepción del servicio exterior y el servicio profesional electoral), reclutamiento por vías patrimoniales, carencia de racionalización del servicio público, principalmente.

Si revisamos el mandamiento constitucional del Artículo 123, apartado B, que refiere que la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, y que el Estado organizará escuelas de Administración Pública, entonces se concluye que el Servicio Civil de Carrera sigue siendo una agenda pendiente.

2.6. La construcción de capacidades del administrador público

El axioma lógico es interesante: **no todo el profesional en la administración pública trabaja en la administración pública, pero tampoco todo el que trabaja en la administración pública es un profesional de la administración pública.**

Las diferencias con la administración de negocios, la identidad y las necesidades específicas del servicio público requiere un cuerpo de conocimiento y capacidades técnicas específicas, pero sobre todo un compromiso ético y una visión de lo público, y aun cuando hay trabajos importantes de Moreno, Cabrero, Guerrero, no se han definido de manera funcional los alcances y la currícula del servidor público en México.

El reto, como se observa, es mayor. La Administración Pública ofrece uno de los campos más amplios y con un mayor grado de integración de conocimiento, por lo que parte de una dualidad compleja: todos los servidores públicos requieren una base común de conocimientos, sobre todo en temas éticos, derechos, sensibilidad y principios de la administración, pero a su vez requieren una especialización temática sobre la actividad sustantiva específica.

El modelo de administración y sus servicios públicos derivan de las condiciones y circunstancias del entorno, la cultura, el régimen político, las necesidades, la cohesión social, el grado de politización y la participación ciudadana. Para comprender el tipo de administración pública –no sólo para su estudio sino para la práctica administrativa– el análisis del contexto político y social es

Luis Humberto Fernández Fuentes

fundamental para una visión de conjunto que sólo el Estado –y el gobierno como ejecutor de la administración pública– puede cumplir¹⁸¹.

Por lo tanto, la formación de capacidades está determinada por las necesidades del Estado y las herramientas institucionales, técnicas y tecnológicas disponibles en el momento y las limitaciones provenientes del marco jurídico.

Desde una perspectiva jurídico-organización,¹⁸² la administración pública es una estructura de la rama ejecutiva del gobierno, encabezada por el Presidente de la República y se conforma por las dependencias del Ejecutivo federal, “gabinete presidencial” o secretarías de Estado, cuya función primordial es la de auxiliar al Presidente.

2.7. Designación de los administradores públicos en los Gabinetes

Para formular el perfil del Administrador Público en México, lo idóneo sería analizar la formación profesional de los servidores públicos de nivel subdirector hasta secretario, sin embargo a pesar de múltiples solicitudes a través del IFAI la información no fue proporcionada.

La constitución de los gabinetes además de las consideraciones políticas nos permite analizar la formación de los titulares de la administración pública. La conformación del gabinete presidencial es una facultad que corresponde al titular del Poder Ejecutivo, tal y como lo señala el artículo 89 fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y en apego al artículo 91, que establece que para ser secretario de despacho es necesario: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. Asimismo, el Presidente de la República puede remover a los miembros de su gabinete en el momento que considere conveniente.

No obstante, no se tiene claridad sobre los criterios para la elección de ciertos perfiles de los secretarios de Estado. Reflexionar al respecto nos permitirá generar conjeturas sobre los perfiles de los administradores públicos –que en la última década han ocupado las dependencias de la administración pública– de mayor nivel de responsabilidad y que junto con el Presidente de la República han conducido al país. Para ello se lleva a cabo un análisis comparado de las características de los titulares de las dependencias de los

¹⁸¹ Ira Sharkansky, *Administración Pública*, México, Editores Asociados, 1970.

¹⁸² Carlos Mainero, *La Administración Pública mexicana*, México, CONACULTA, 2000, p. 20.

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

tres últimos sexenios, Vicente Fox (2000); Felipe Calderón (2006), y Enrique Peña (2012).

Uno de los autores que ha estudiado el fenómeno de la integración de los gabinetes es Quijano Torres,¹⁸³ quien explica a través de una tipología los diferentes elementos que han determinado la designación de los titulares del gabinete en México.

TIPOLOGÍA PARA LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE GABINETE

Tipología	Descripción
Por conveniencia política	El gobernante y su designado obtienen mayores prebendas y <i>status</i> dentro de la clase política. El gobernante mantiene una buena relación con su partido, con los poderes fácticos y la élite, lo cual le permitirá conservar su carrera política.
Por motivos ideológicos	El gobernante requiere que los titulares del gabinete compartan una serie de valores e ideas sobre el gobierno y su acción.
Por imposición de poderes fácticos	Los poderes fácticos pueden llegar a tener cierta facilidad para imponer a miembros de un gabinete. Una vez ahí vigilan que actúen con lealtad hacia los intereses que los impusieron y, sobre todo, que ayuden a extender sus recursos políticos y económicos.
Por razones económicas	La designación de un secretario o ministro cuya actividad principal sea económica, más no política, implica que a cambio de gozar de los fueros que otorga la permanencia a una clase política, dicho miembro recompensa al gobernante que lo eligió, o bien el gobernante elige a dicho secretario o ministro para llevar a cabo una empresa cuyos fines redituarán tanto al gobernante como al designado.
Por pertenencia a la élite	La élite acostumbra impulsar sus propios prospectos y, de no ser obedecida, impone a personajes que tienen como único propósito fomentar el <i>status</i> de poder del grupo, para así mantener y acrecentar sus fueros al interior de la esfera política.
Por méritos profesionales	En cuestiones político-administrativas se requiere de profesionalismo para toda la actividad gubernamental. El profesional está dotado de mayor objetividad y eficiencia en sus labores, carece de filiación.

¹⁸³ Manuel Quijano Torres, “Los Gabinetes en México: 1821-2012” en *200 años de Administración Pública en México*, tomo III, México, INAP, 2012, pp. 47-51.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Tipología	Descripción
Por motivos afectivos y amistosos	El afecto representa un condicionamiento de primerísima importancia, porque las relaciones crean costumbres y las costumbres instituciones. En suma, el afecto suele ser un aspecto principal en la formación de los gobiernos y sus gabinetes.
Por vínculos familiares (nepotismo)	La familia, dentro de la propia sociedad, creó una asociación de caracteres similares que fungió como órgano gubernamental rupestre, y en su afán de mantener su <i>status</i> dominante, orilló a que el poder fuese hereditario, más no racional. Esta costumbre ha estado presente desde la aparición de los primeros grupos humanos organizados, prevaleciendo hasta la actualidad.
Por cuestiones religiosas	Los sacerdotes, magos o profetas son asesores esotéricos que dan referentes metafísicos al gobernante, pues muchas veces, la ciencia y sus horizontes dejan espacios para la incertidumbre. El fin de dichas personas es evitar la incertidumbre, o justificar las acciones políticas bajo una investidura divina.

Fuente: Manuel Quijano Torres (2012: 47-51) *Colección 200 años de Administración Pública en México. “Los Gabinetes en México: 1821-2012”*, Tomo III, INAP, México.

Derivado de este análisis, Quijano Torres¹⁸⁴ considera que adicional a estas tipologías, el origen, formación, vínculos y trayectoria son valoraciones, tanto subjetivas como objetivas, que también son consideradas en el proceso de selección de quiénes ocuparán los mandos superiores de un gobierno, sobre todo porque es indispensable generar condiciones que aseguren la permanencia del sistema político.

Para estudiar el perfil del administrador público de alto nivel en México se revisa la formación de los miembros del gabinete en el siglo xx.

2.7.1. Sexenio de Vicente Fox (2000-2006)

Como resultado del proceso electoral del año 2000, Vicente Fox gana la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional (PAN). Con esto inicia la alternancia política y marca la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Vicente Fox es licenciado en Administración de Empresas por la Universidad Iberoamericana, se desempeñó principalmente en la

¹⁸⁴ Quijano Torres, “Los Gabinetes...”, *op. cit.*, p. 91.

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

iniciativa privada, trabajó en la empresa *Coca-Cola*, donde escaló diversos puestos hasta alcanzar los directivos, mientras que su vida política se reduce a una diputación federal a finales 80's y a la gubernatura de Guanajuato en los 90's.

La llegada de Fox a la Presidencia se relaciona con la presencia de un nuevo modelo de administración pública, denominada “Nueva Gerencia Pública”, caracterizada por la transferencia de herramientas de organizaciones privadas a gubernamentales, como si ambas fueran iguales. El método de selección de su gabinete fue realizado mediante empresas de *head hunters*, con la finalidad de reunir y evaluar los perfiles de quienes habrían de acompañarlo en su gestión. Este hecho causó controversia en los medios y en el ámbito académico.

De acuerdo con lo anterior, de los 19 funcionarios, 4 procedían de la iniciativa privada: Víctor Lichtinger, antes de ser secretario de Estado, tuvo una larga trayectoria como consultor privado en asuntos ambientales. Martens Rebollo fue director general de las Compañías *Union Carbide* (empresa de productos químicos) y *Vitro* (empresa de producción de vidrio). Carlos Abascal, fue presidente de la *Coparmex*. Mientras que Leticia Navarro se desempeñó como ejecutiva de empresas dedicadas a la fabricación de cosméticos y de alimentos, (*Sabritas*).

Otros secretarios que si bien no tiene orígenes en la empresa privada, desarrollaron sus carreras fuera del ámbito político, tal es el caso de Jorge Castañeda quien se ha desempeñado en el ámbito académico. Luis Ernesto Derbez, fue durante varios años consultor independiente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, tareas que combinaba con la asesoría a diversas empresas privadas. Por otro lado, la experiencia de Reyes Tamez en la rectoría de la Universidad Autónoma de Nuevo León lo llevaría a ser secretario de Educación, lo mismo que a Macedo de la Concha quien de ser procurador de justicia en el ejército se convirtió en el Procurador General de la República. Otros de los funcionarios ocuparon cargos en el PAN y en el Poder Judicial, como Josefina Vázquez Mota y María Teresa Herrera, mientras que otros secretarios tuvieron trayectorias en gobiernos anteriores como Pedro Cerisola, Francisco Gil, Julio Frenk y Alejandro Gertz.

Hasta ese momento, la idea del Presidente era reunir al mejor equipo de trabajo, bajo la premisa de que los empresarios y administradores privados

Luis Humberto Fernández Fuentes

obtendrían los mejores resultados en la gestión pública. Vicente Fox dijo que iba a “gobernar México con las lecciones aprendidas en *Coca-Cola*. No con las experiencias acumuladas en su gestión como gobernador, ni a partir de lo que pudo haberle indicado la campaña, sino remitiéndose a su antigua querencia”.

A mediados de la administración foxista comenzaron los cambios en el gabinete, al parecer el primer ajuste se debió a la renuncia del Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. A partir de esta renuncia, durante la segunda mitad del sexenio comenzaron a darse otros renunciaciones, tal es el caso de Alejandro Gertz, Santiago Creel, Alberto Cárdenas, Felipe Calderón y Josefina Vázquez Mota. En este sentido, los cambios se dieron en buena medida por renunciaciones y algunos otros por necesidad, tal es el caso del Secretario de Seguridad Pública, Martín Huerta, quien murió en un accidente aéreo y fue sustituido por Eduardo Medina Mora. En algunos otros casos, los funcionarios cambiaron de dependencia, como Carlos Abascal, que pasó de la Secretaría del Trabajo a la de Gobernación; Luis Ernesto Derbez que pasó de la Secretaría de Economía a la de Relaciones Exteriores; o Fernando Canales Clariond, quien inicialmente sustituyó a Derbez en la Secretaría de Economía y luego a Felipe Calderón, cuando éste renunció a su cargo como Secretario de Energía.

De este segundo y último gabinete, destacan algunos funcionarios que se desempeñaron en el gobierno del estado de Guanajuato durante la administración foxista, como Ramón Martín Huerta que fue Secretario de Gobierno y luego Gobernador sustituto cuando Fox fue candidato a la Presidencia; Daniel Cabeza de Vaca, que fue Subsecretario de Gobierno y en 2005 se convirtió en Procurador General de la República; además de Javier Usabiaga (del gabinete inicial), que se desempeñó como Secretario de Desarrollo Agropecuario y Rural, mismo que en 2005 renunció a su cargo como titular de la SAGARPA.

Algunos otros funcionarios que se desempeñaron como gobernadores, al llegar a las secretarías de Estado lo hicieron junto con algunos de sus colaboradores, tal es el caso de Alberto Cárdenas, quien llegó al gabinete de Fox con Sergio A. García de Alba y Francisco Mayorga, el primero se desempeñó como Subsecretario de Pequeña y Mediana Empresa en la Secretaría de Economía y en 2005 se volvió titular de dicha Secretaría. El segundo, fue Director en

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

jefe de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) de la SAGARPA y en 2005 se convirtió en el titular de la misma dependencia. Por su parte, Canales Clariond, proporcionó al menos un secretario al equipo presidencial, Fernando Elizondo, quien lo sustituyó como gobernador para terminar el periodo y en 2004 se convirtió en Secretario de Energía. Barrio Terrazas se hizo acompañar de Eduardo Romero, quien fue subsecretario de Atención Ciudadana en la SFP y en 2003 titular de esa dependencia. En conjunto los ex gobernadores panistas (Fox, Barrio, Cárdenas y Canales) contribuyeron con 6 secretarios sustitutos.

En términos generales, la visión gerencial fue el rasgo distintivo en el sexenio de Vicente Fox. En un primer momento, las críticas para integrar su gabinete se confirmaron, más tarde se realizarían reacomodos al estilo tradicional, las lealtades, los vínculos políticos y amistosos fue el método para nombrar a los secretarios sustitutos. (Titulares del Gabinete de Gobierno de Vicente Fox Quesada. Ver anexo).

2.7.2. Sexenio de Felipe Calderón (2006-2012)

Felipe Calderón es licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, tiene una maestría en Economía por el ITAM y una maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de Harvard. Su carrera política se ha desarrollado principalmente en el Partido Acción Nacional (PAN); fue asambleísta en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y diputado federal en la LV y LVIII legislaturas. En 2003 fue designado por Vicente Fox como Secretario de Energía, sin embargo renunció al cargo en 2004.

De la misma forma que ocurrió con Vicente Fox, la llegada de Calderón a la Presidencia fue un hecho polémico, que sin duda marcó la historia política de nuestro país. La elección presidencial fue la más reñida, Felipe Calderón asumió la Presidencia superando al candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador con un margen reducido de votos. Bajo estas condiciones se llevó a cabo la selección de los miembros del gabinete, quizá el principal objetivo, en aquel momento, era desmarcarse de la administración de su antecesor y elegir mediante otros criterios a su equipo de trabajo.

Una característica relevante de este primer gabinete es que, algunos funcionarios tenían experiencia política y se desempeñaron en puestos de la administración

Luis Humberto Fernández Fuentes

pública vinculados con la secretaría que encabezaron. Por ejemplo, Patricia Espinosa fue titular de la Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, también fue Embajadora de México en Alemania y en Austria. Otros casos son los de Genaro García y Agustín Carstens; el primero se desempeñó en diversos puestos relativos a la seguridad, fue Coordinador General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y de la Agencia Federal de Investigación (AFI); mientras que el segundo tuvo diversos puestos en el Banco de México, fue Tesorero Internacional, Gerente de Cambios Internacionales, Metales y Análisis de Mercados y subsecretario de Hacienda y Crédito Público. Y finalmente Georgina Kessel que ocupó algunos cargos en la Secretaría de Energía, fue Presidenta de la Comisión Reguladora y Directora General de Análisis Económico.

Algunos otros miembros del gabinete ocuparon diversos cargos en el PAN, como Francisco Ramírez Acuña o Germán Martínez, el primero que fue Consejero Nacional, Consejero Estatal, Secretario de Organización Juvenil, también fue Regidor de Zapopan, Presidente Municipal de Guadalajara y Gobernador de Jalisco. Mientras que Martínez fue Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Secretario de Estudios, Coordinador de Plataforma Legislativa y Representante del Partido ante el IFE.

Por su parte, otros funcionarios como Luis Téllez y Javier Lozano se desempeñaron en el gobierno de Ernesto Zedillo y Carlos Salinas. Téllez fue Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura con Salinas y Jefe de la Oficina de la Presidencia con Zedillo. Mientras que Lozano ocupó diversos cargos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes durante el sexenio de Zedillo. Otros funcionarios formaron parte de la administración foxista, Abelardo Escobar, Rodolfo Elizondo, Alberto Cárdenas, Eduardo Medina Mora y Josefina Vázquez Mota.

A diferencia del sexenio de Fox, en este gabinete no había “personajes recién convertidos a la política, en particular empresarios o gerentes, la gran mayoría eran panistas”. No obstante, en la segunda mitad del sexenio, se dieron algunos cambios y movimientos en el gabinete.

El primer cambio en el gabinete se dio en el 2007, con la renuncia de Germán Martínez a la Secretaría de la Función Pública, de ahí comenzaron diversos

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

movimientos que tuvieron lugar hasta casi finales del sexenio. En 2008, Ramírez Acuña deja su cargo en Gobernación; en ese mismo año Beatriz Zavala renuncia a la Secretaría de Desarrollo Social. En 2009, Alberto Cárdenas dejó la Secretaría de Agricultura, Josefina Vázquez renunció a Educación y Medina Mora a la Procuraduría General. En 2011 renunciaron Ernesto Cordero, Molinar Horcasitas, Salvador Vega, José Ángel Córdova, Javier Lozano y Arturo Chávez, la mayoría de ellos renunciaron para buscar cargos de elección popular, el cargo les sirvió para proyectarse políticamente. Y finalmente en 2012, Alonso Lujambio renunció a la Secretaría de Educación.

Otros cambios fueron motivados por la necesidad, tal es el caso del titular de la Secretaría de Gobernación, Juan Camilo Mouriño que murió en 2008 en un accidente aéreo y fue sustituido por Gómez-Mont, mismo que renunció al cargo en 2010; en su lugar entró Francisco Blake que también murió en un percance de aeronave en 2011, finalmente el cargo fue ocupado por Alejandro Poiré. De modo que, la Secretaría de Gobernación fue la dependencia que más cambios sufrió a lo largo del sexenio.

Por otro lado, varios funcionarios solamente cambiaron de dependencia, como Ernesto Cordero que pasó de Desarrollo Social a la Secretaría de Hacienda; José Ángel Córdova transitó de la Secretaría de Salud a la de Educación Pública, y José Antonio Meade, que pasó de la Secretaría de Energía a la de Hacienda y Crédito Público. Del gabinete inicial, sólo 6 funcionarios permanecieron en el puesto hasta que concluyó el sexenio, Patricia Espinosa de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Guillermo Galván de la Defensa Nacional; Francisco Saynez de la Secretaría de Marina; Genaro García de Seguridad Pública; Juan Rafael Elvira de Medio Ambiente, y Abelardo Escobar de la Reforma Agraria.

El sexenio de Felipe Calderón se caracterizó por sus constantes movimientos en el gabinete. La selección de los secretarios sustitutos fue objeto de críticas; se dijo que “Calderón privilegió la amistad por encima de la capacidad, y buscó incondicionales en vez de personas competentes en su ámbito”. (Gabinete de Felipe Calderón. Ver anexo).

2.7.3. Sexenio de Enrique Peña (2012-2018)

Enrique Peña es licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y tiene una Maestría en Administración por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Su carrera se desarrolló principalmente en

Luis Humberto Fernández Fuentes

el Gobierno del Estado de México, fue Secretario de Administración, diputado en la legislatura del Estado de México y en 2005 se convirtió en el gobernador de dicha entidad.

La elección presidencial del 2012 representa el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder, después de dos sexenios de administraciones panistas. Bajo estas condiciones, la integración del gabinete fue un hecho que generó expectativas. Antes de asumir la Presidencia, Enrique Peña dijo que un presidente no tiene amigos, pero ciertos colaboradores sí pueden considerarse cercanos al mandatario, ya sea porque han impulsado su carrera política, le han sido leales, o sus destrezas en ciertas áreas los han llevado a cargos clave en el gobierno.

Una característica relevante de este gabinete es la experiencia política de algunos de sus funcionarios. Seis secretarios fueron gobernadores; Emilio Chuayffet gobernó el Estado de México, Joaquín Coldwell, Quintana Roo; Murillo Karam y Osorio Chong, Hidalgo, Martínez y Martínez, Coahuila; y Rosario Robles fue Jefa de Gobierno del Distrito Federal (sustituta). De estos seis funcionarios, Coldwell, Murillo Karam y Chuayffet podrían ser considerados como los que más experiencia tienen en el servicio público. Coldwell comenzó su carrera a mediados de los setentas, fue diputado y senador; también ocupó diversos cargos en el gobierno de Quintana Roo, entre ellos: secretario general de gobierno, Presidente de la Comisión Estatal Electoral; y en la administración Federal, fue Director General de FONATUR, Secretario de Turismo, así como Embajador de México en Cuba, por mencionar algunos. Murillo Karam fue diputado federal y senador, fue Subsecretario de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación; y ocupó diversos puestos dentro del PRI; Secretario General, delegado del PRI en el Distrito Federal, entre otros.

Mientras que Emilio Chuayffet se ha desempeñado como, Presidente Municipal de Toluca, diputado federal, delegado en Benito Juárez, Secretario de Educación en el Estado de México, Director General Fundador del IFE, entre los más relevantes. A grandes rasgos, se trata de funcionarios y políticos experimentados con una posición importante en el gabinete.

Algunos otros secretarios formaron parte de la campaña presidencial de Peña Nieto o asumieron algún puesto cuando éste fue Gobernador del Estado de México. Por ejemplo, Luis Videgaray, fue Secretario de Finanzas, también

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

fue el Coordinador General de la Campaña Presidencial y el Coordinador General para la Transición gubernamental. Se trata de un funcionario cercano al Presidente, (al menos desde el 2005) y conocido por sus habilidades como operador político. Osorio Chong fue el Coordinador General de Política y Seguridad en la transición gubernamental. Rosario Robles fue Coordinadora de la Red “Mujeres Mexicanas Comprometidas con la Paz” en la campaña presidencial, también fue la vicecoordinadora de Política Social en el equipo para la transición gubernamental.

Al parecer en la selección de los miembros del gabinete, el Presidente privilegió la confianza personal y las capacidades políticas de los funcionarios. En su mayoría, las dependencias son ocupadas por priistas (sin contar la Defensa y la Marina, que históricamente han sido ocupadas por militares), a excepción de Desarrollo Social y Relaciones Exteriores. La primera se encomendó a Rosario Robles, en su momento presidenta del PRD.

En la segunda se nombró a José Antonio Meade, Secretario de Hacienda en el Gobierno de Felipe Calderón. Por último, las funciones relativas a la seguridad pública se encomendaron a Manuel Mondragón, quien se había desempeñado como Secretario de Seguridad Pública en el Gobierno del Distrito Federal durante la administración de Marcelo Ebrard. En suma, el gabinete de Peña posee funcionarios con experiencia política y en la administración pública. (Titulares del Gabinete de Gobierno de Enrique Peña Nieto. Ver anexo).

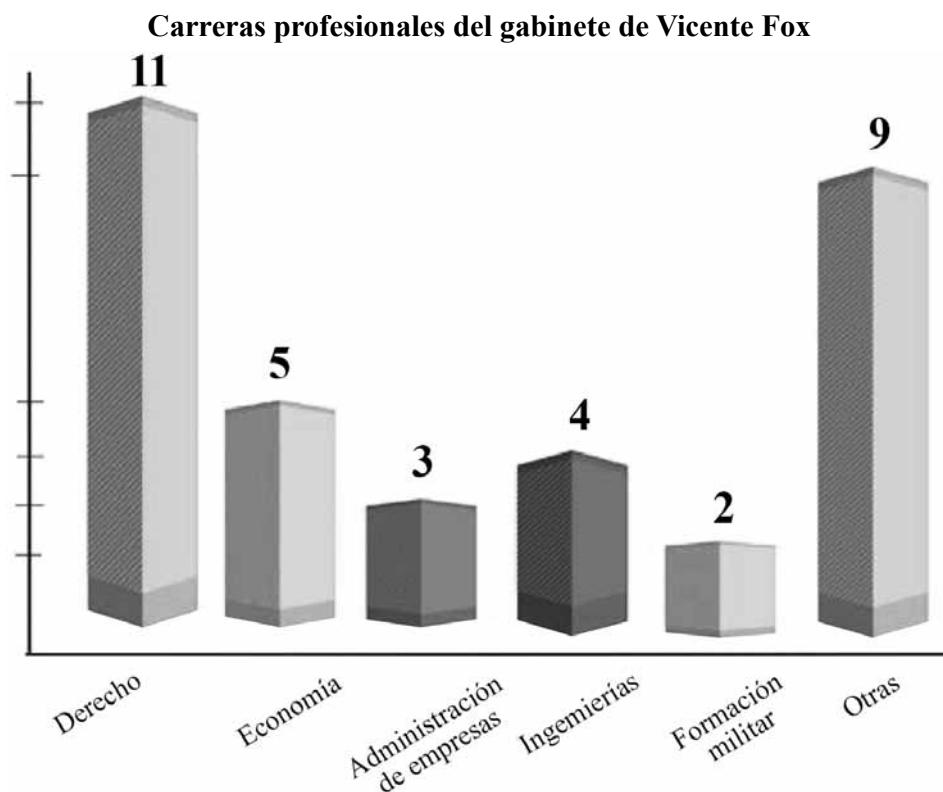
2.7.4. Análisis comparativo del perfil de los administradores públicos

Los gabinetes presidenciales constituyen una expresión de sus tiempos y revelan la visión del Presidente en turno. Bajo estos argumentos la premisa es que el perfil de los gabinetes panistas tiene diferencias sustanciales en relación con las características de los funcionarios del gabinete priista. A continuación se presenta un análisis comparado sobre los perfiles de los miembros de los gabinetes de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña.

En relación a las carreras profesionales, en los tres sexenios predominan los abogados y en segundo lugar los economistas. En el sexenio de Vicente Fox, de 35 funcionarios 2 tenían una preparación a nivel técnico, 33 contaban con licenciatura, uno de ellos cursó 2 licenciaturas, se trata de Francisco Salazar Sáenz (Secretaría del Trabajo y Previsión Social), que estudió Química Industrial en la UNAM e Ingeniería Química en la Universidad

Luis Humberto Fernández Fuentes

Iberoamericana. Otros 11 eran abogados; 5 economistas; 4 ingenieros; 3 administradores de empresas, y 2 se formaron en el ámbito militar, el titular de la Defensa Nacional y el de Marina. El primero, cursó una licenciatura en Administración Militar, en la Escuela Superior de Guerra; mientras que el segundo era Ingeniero geógrafo por la Heroica Escuela Naval Militar. Otros funcionarios se ubicaron en diversos campos del conocimiento, como: artes y filosofía, contaduría pública, arquitectura, química, medicina y agronomía. En la siguiente gráfica se observa esta distribución disciplinaria.



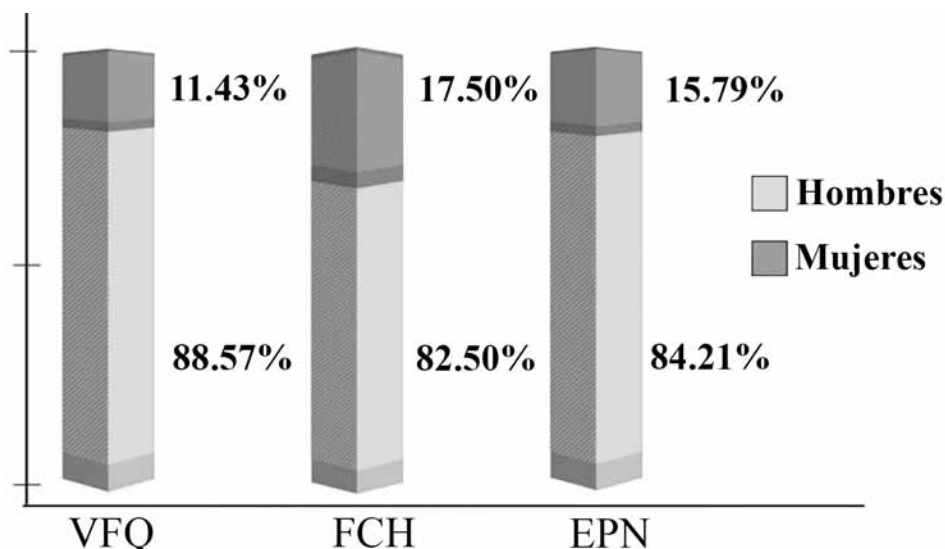
Fuente: Elaboración propia.

La participación de las mujeres en los gabinetes presidenciales ha sido mínima. Al menos durante las tres últimas administraciones ha habido pocas Secretarías de Estado. Durante el sexenio de Vicente Fox de un total de 35 funcionarios 4 eran mujeres; dos de ellas ocuparon la Secretaría de Desarrollo Social; una la de Reforma Agraria, y otra fue titular de Turismo.

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

Con Calderón de 40 funcionarios 7 eran mujeres y se desempeñaron en Relaciones Exteriores, Desarrollo Social, Energía, Educación, Trabajo y Previsión Social y en Turismo. Mientras que con Peña Nieto, de 19 funcionarios 3 son mujeres a las cuales se encomendó la Secretaría de Desarrollo Social, Salud y Turismo.

Porcentaje de mujeres en gabinetes por sexenio



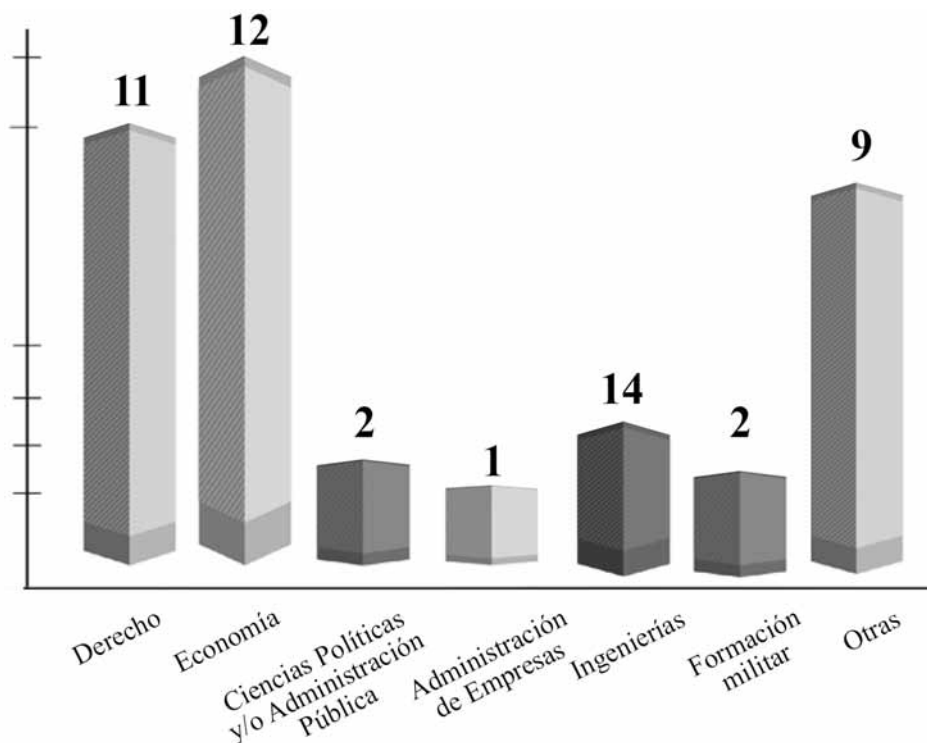
Fuente: Elaboración propia.

En el sexenio de Felipe Calderón, de los 40 funcionarios, 11 eran abogados, 12 economistas: 2 de ellos cursaron dos carreras, se trata de José Antonio Meade (Secretaría de Hacienda y Secretaría de Energía), que estudió Derecho en la UNAM y Economía en el ITAM, y Bruno Ferrari (Secretaría de Economía), que estudió Derecho en la Escuela Libre de Derecho y Derecho Canónico en el Centro Académico Romano de la Santa Cruz. Mientras que sólo 2 funcionarios tenían una formación en Ciencias Políticas: se trata de Alejandro Poiré (Secretaría de Gobernación), que estudió Ciencia Política en el ITAM y Juan Francisco Molinar que estudió Ciencias Políticas y Administración Pública en la UNAM. De los funcionarios restantes, 1 estudió Administración de Empresas, 4 cursaron ingenierías, 2 tenían formación militar, se trata de Guillermo Galván (Secretaría de la Defensa Nacional), que

Luis Humberto Fernández Fuentes

cursó una licenciatura en Administración Militar en la Escuela Superior de Guerra y Mariano Saynez (Secretaría de Marina), que era Ingeniero geógrafo por la Heroica Escuela Naval Militar. Mientras que otros 9 secretarios se ubicaron en otras disciplinas, tales como: relaciones internacionales, actuaría, antropología social, contaduría, contabilidad, ciencias sociales, medicina, agronomía e informática (Ver gráfica).

Carreras profesionales del gabinete de Felipe Calderón



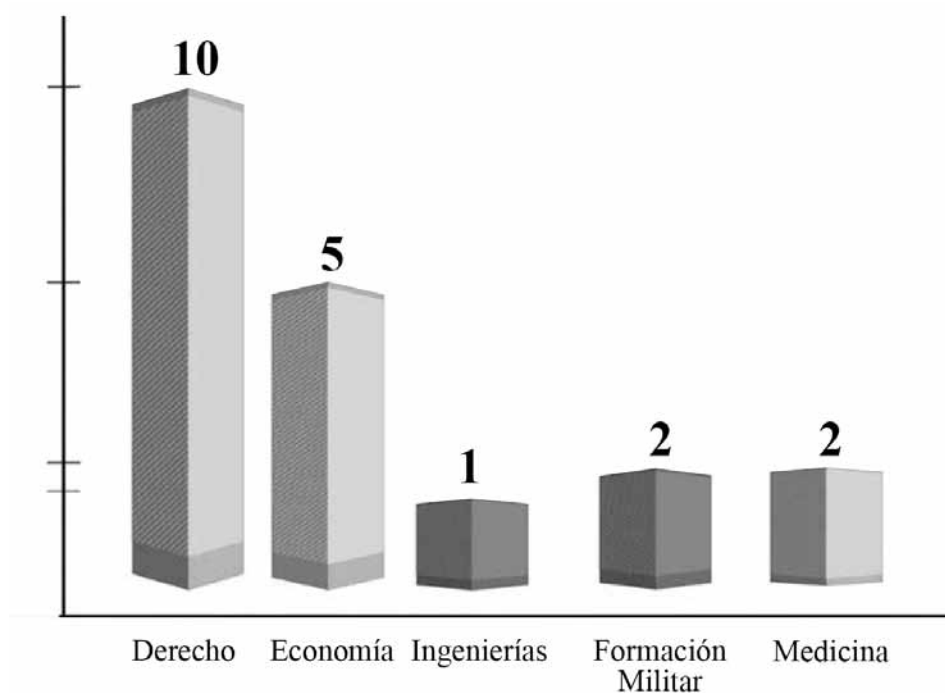
Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en el sexenio de Enrique Peña, de los 19 funcionarios que integran el gabinete, 10 son abogados, 5 economistas, 1 de ellos, José Antonio Meade (Secretaría de Relaciones Exteriores), tiene ambas carreras, la primera en la UNAM y la segunda en el ITAM. Otros 2 funcionarios tienen formación militar: Salvador Cienfuegos (Secretaría de la Defensa), es licenciado en administración militar por la Escuela Superior de Guerra, y Vidal Soberón

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

(Secretaría de Marina), es guardiamarina por la Heroica Escuela Naval Militar. De los funcionarios restantes 1 es Ingeniero industrial, se trata de Juan José Guerra (Secretaría de Medio Ambiente), que estudió en la Universidad Anáhuac, y los 2 últimos funcionarios son médicos cirujanos, la titular de la Secretaría de Salud, Mercedes Juan y el encargado de la Seguridad Pública, Manuel Mondragón, ambos funcionarios se formaron en la UNAM. En la siguiente gráfica se observa la distribución por carreras profesionales.

**Carreras profesionales del gabinete
de Enrique Peña**

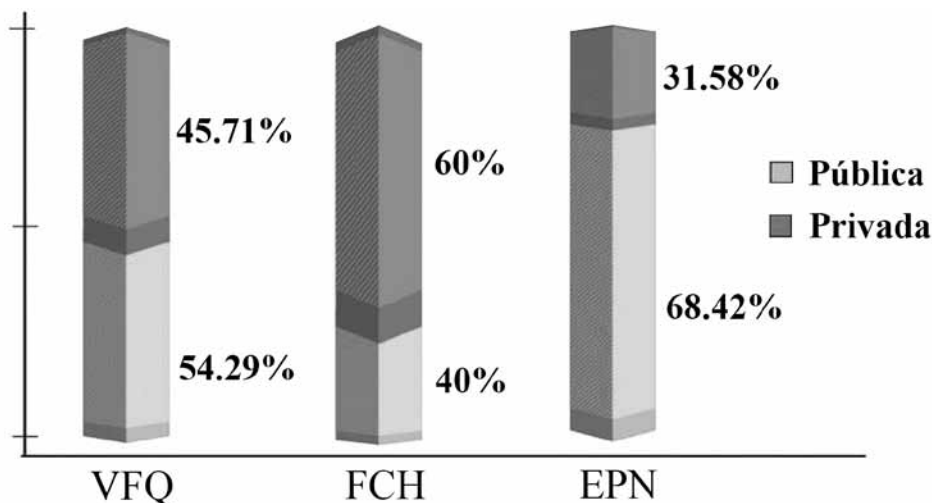


Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, se observa que las profesiones de los tres gabinetes no difieren mucho. Un asunto relevante es el tipo de universidad en donde se formaron los secretarios. Con Vicente Fox el 51.43% de sus funcionarios provenían de escuelas públicas, mientras que con Calderón el 60% venía de escuela privada, y finalmente con Peña el 68.42% de su gabinete se formó en escuela pública (Ver gráfica).

Luis Humberto Fernández Fuentes

Tipo de universidad en la que se formaron los Secretarios de Estado



Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos del análisis es la formación complementaria de los secretarios, es decir, si cursaron especialidad, maestría o doctorado. Con Vicente Fox de los 35 funcionarios, sólo 1 tenía especialidad, 18 cursaron maestría y 9 doctorado. En el sexenio de Calderón, de los 40 secretarios, poco más de la mitad tenían maestría y 8 estudiaron doctorado. Finalmente, de los 19 integrantes del gabinete de Peña, sólo 4 tienen doctorado.

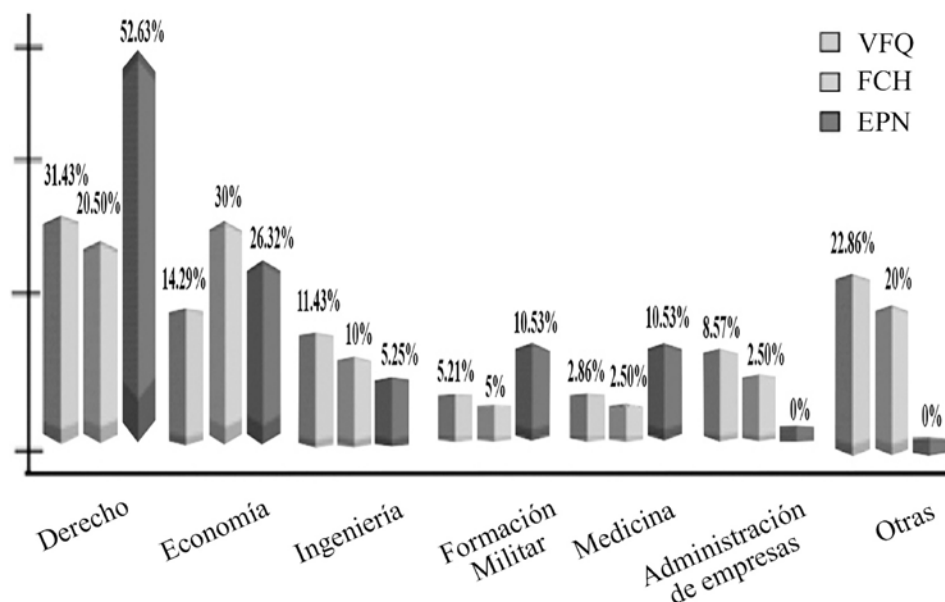
FUNCIONARIOS CON POSGRADO POR SEXENIO

Sexenio	Especialidad	Maestría	Doctorado
Vicente Fox Quesada	1	18	9
Felipe Calderón Hinojosa	4	22	8
Enrique Peña Nieto	2	10	4

Fuente: Elaboración propia.

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

Carreras profesionales de los Secretarios de Estado de los últimos tres sexenios



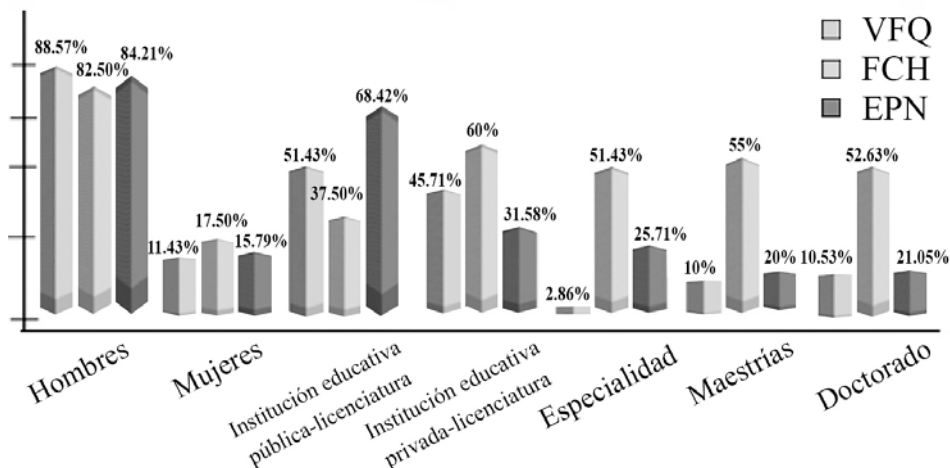
Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos del análisis es la formación complementaria de los secretarios, es decir, si cursaron especialidad, maestría o doctorado (ver tabla). Con Vicente Fox de los 35 funcionarios, sólo 1 tenía especialidad, 18 cursaron maestría y 9 doctorado. En el sexenio de Calderón, de los 40 secretarios, poco más de la mitad tenía maestría y 8 estudiaron doctorado. Finalmente, de los 19 integrantes del gabinete de Peña Nieto, sólo 4 tienen doctorado.

En suma, las características de los funcionarios públicos de los tres sexenios son en la generalidad muy similares, principalmente en cuanto a la formación profesional se refiere. En otros aspectos, como el tipo de universidad en la que se formaron, los hallazgos son interesantes, en el sentido de que pudo observarse que en el sexenio de Felipe Calderón se privilegió a aquellos funcionarios que procedían de universidades privadas. La siguiente gráfica ilustra algunas principales características de los funcionarios en cada sexenio.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Algunas características de los Secretarios de Estado de tres sexenios



Fuente: Elaboración propia. Los datos relativos al sexenio de Felipe Calderón se pueden ver modificados en comparación con los otros sexenios debido a los continuos cambios en el gabinete.

Los distintos cambios en los gobiernos analizados son una muestra de las necesidades del gobierno en turno para enfrentar las coyunturas. En diversos momentos los perfiles de los titulares de algunas de las dependencias parecen coincidir con los requerimientos que las responsabilidades asumidas exigen. No obstante, los cambios en el entorno político, económico y social determinan el reacomodo de posiciones, la mayoría de las veces sin considerarse elementos tales como la preparación profesional y en su lugar se privilegian la experiencia política, la capacidad de diálogo, de negociación y la lealtad.

En suma, **no es posible hablar de un solo perfil del administrador público, sino de un conjunto de atributos puestos en juego en diversas circunstancias con la finalidad de afrontar los retos que la dinámica social impone.** Pero podemos concluir que si bien los tres presidentes de este siglo tienen estudios de administración la especialización en administración pública no es un factor en la selección del gabinete y que los profesionales de la administración son verdaderamente pocos en el universo del gabinete.

2.8. Estudio comparativo de tres casos internacionales

Para una mayor claridad con respecto a la formación de los altos mandos de la Administración Pública se analizan tres casos, un país latinoamericano, Chile,

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

los Estados Unidos y Francia que tiene una amplia tradición de formación de servidores públicos.

2.8.1. Chile

Chile funciona bajo un régimen presidencial que comenzó en 1925 y fue reforzado con la Constitución de 1980. Según esta última, entre las atribuciones del Presidente se encuentra la de nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores. Sin embargo, como en el caso mexicano y en muchos de los países latinoamericanos, no existe claridad sobre los criterios que toma en consideración para la elección de funcionarios o equipo de trabajo. En la siguiente tabla se muestran algunas características de los funcionarios que integraron el gobierno chileno.

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE CHILE

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA
Interior y Seguridad Pública.	Andrés Chadwick	Derecho	Sí	No	No
Relaciones exteriores.	Alfredo Moreno	Ingeniería Civil	No	No	Sí
Defensa Nacional.	Rodrigo Hinzpeter	Ciencias jurídicas	No	No	Sí
Hacienda.	Felipe Larraín	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Secretaría General de la Presidencia.	Cristián Larroulet	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Secretaría General de Gobierno.	Cecilia Pérez	Derecho	Sí	Sí	No
Economía.	Félix de Vicente	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Desarrollo Social.	Bruno Baranda	Derecho	Sí	Sí	Sí
Educación.	Carolina Schmidt	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Justicia.	Patricia Pérez	Derecho	No	Sí	Sí
Trabajo y Previsión Social.	Juan Carlos Jobet	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Salud.	Jaime Mañalich	Médico	No	Sí	Sí

Luis Humberto Fernández Fuentes

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EXPERIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA
Obras Públicas.	Loreto Silva	Ingeniería	No	Sí	Sí
Vivienda y Urbanismo / Bienes Nacionales.	Rodrigo Pérez	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Agricultura.	Luis Mayol	Derecho	No	Sí	Sí
Minería.	Hernán de Solminihaç	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Transportes y Telecomunicaciones.	Pedro Pablo Errázuriz	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Energía.	Jorge Bunster	Ingeniería comercial	No	Sí	Sí
Medio Ambiente.	María Ignacia Benítez	Ingeniería civil química	No	Sí	Sí
Servicio Nacional de la Mujer.	Loreto Seguel	Ingeniería civil	No	Sí	Sí
Deporte.	Gabriel Ruiz-Tagle	Derecho	No	No	No
Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.	Roberto Ampuero	Escritor	No	Sí	No

Elaborada con base en: Gobierno de Chile <http://www.gob.cl/>

* Se refiere a los cargos de representación.

En términos generales, el gabinete chileno se encuentra conformado en su mayoría por ingenieros comerciales y abogados. La mayor parte de los ingenieros comerciales son egresados de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Esta carrera se imparte en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, se trata de un programa compuesto por una Licenciatura en Ciencias Económicas y de la Administración (ocho semestres) y por último un año de especialización profesional que permite optar por el Título Profesional de Ingeniero Comercial mención Administración de Empresas o Economía.

Algunos de los funcionarios se han desempeñado en otros cargos públicos, y algunos de ellos han ocupado cargos de representación. En suma, el perfil de funcionario chileno está orientado a la economía y la administración de empresas, es decir, se trata de un gabinete encaminado a la nueva gerencia pública.

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

De acuerdo con algunos autores, “la administración pública de Chile es una de las mejores de América Latina. Es eficiente en la provisión de servicios públicos sus funcionarios son profesionalizados y sus operaciones son predecibles. El caso chileno demuestra que las instituciones públicas eficientes no se crean a partir de un acto puro de voluntad política, sino que resultan de la acumulación de experiencia y capacidades durante periodos prolongados”¹⁸⁵. (Geoffrey, 1999).

2.8.2. Francia

Francia funciona bajo un régimen semipresidencial. Este régimen consiste en tratar de amalgamar las ventajas tanto del sistema presidencial como del parlamentario, pues cuenta con un jefe de Estado electo directamente por la ciudadanía, como sucede en la mayoría de los regímenes presidenciales americanos, y con un primer ministro responsable ante el parlamento (Asamblea Nacional).

Entre las facultades del Presidente se encuentra la de elegir y remover al primer ministro, sin embargo, el nombramiento debe contar con la aprobación de la Asamblea Nacional. Por esta razón, el Presidente procura nombrar a un político afín al partido o partidos que cuenten con mayoría en el parlamento. Pero si la mayoría parlamentaria pertenece a partidos de oposición, el Presidente se ve obligado a nombrar a un primer ministro que milite en un partido adversario.

Este caso recibe el nombre de cohabitación. Por su parte, el primer ministro tiene entre sus responsabilidades, dirigir la acción del gobierno, garantizar la ejecución de leyes y designar a los ministros de Estado, aunque el presidente posee una innegable influencia en la conformación del gabinete.

En términos generales, en el criterio de selección del primer ministro predomina lo electoral, mientras que en la designación del resto de los miembros del gabinete, los criterios de selección del perfil son poco claros, su llegada al gobierno puede responder a su experiencia política, afinidad

¹⁸⁵ Geoffrey Shepherd, “Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en Carlos Losada i Marodán (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999, p. 69-101.

Luis Humberto Fernández Fuentes

ideológica, experiencia en el campo o incluso la lealtad. En la siguiente tabla, se muestran algunas características del gabinete francés.

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE FRANCIA

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Primer ministro.	Jean-Marc Ayrault	Licenciatura en Lengua Alemana.	Sí	No
Relaciones exteriores.	Laurent Fabius	Escuela Nacional de Administración.	Sí	Sí
Educación Nacional.	Vincent Peillon	Filosofía.	Sí	Sí
Justicia.	Christiane Taubira	Ciencias Económicas.	Sí	Sí
Economía y Finanzas.	Pierre Moscovici	Escuela Nacional de Administración.	Sí	Sí
Asuntos Sociales y Sanidad.	Marisol Touraine	Ciencias Políticas.	Sí	Sí
Igualdad, territorios y Vivienda.	Cécile Duflot	Escuela Superior de Ciencias Económicas y Comerciales.	Sí	No
Interior.	Manuel Valls	Historia.	Sí	Sí
Comercio Exterior.	Nicole Bricq	Derecho.	Sí	Sí
Recuperación Productiva.	Arnaud Montebourg	Derecho.	Sí	No
Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía.	Philippe Martin	Derecho.	Sí	Sí
Trabajo, Empleo, Formación Profesional y Diálogo Social.	Michael Sapin	Escuela Nacional de Administración.	Sí	Sí
Defensa.	Jean-Yves Le Drian	Historia.	Sí	Sí
Cultura y Comunicación.	Aurélien Filippetti	Literatura Moderna.	Sí	No
Educación Superior e Investigación.	Geneviève Fioraso	Inglés y Economía.	Sí	Sí
Derechos de la Mujer.	Najat Vallaud-Belkacem	Derecho.	Sí	No
Agricultura, Alimentación y Silvicultura.	Stéphane Le Foll	Economía.	Sí	Sí
Reforma del Estado, Descentralización y Administración Pública.	Marylise Lebranchu	Historia y Geografía.	Sí	Sí

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

SECRETARÍA O MINISTERIO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Ultramar.	Victorin Lurel	ND.	Si	No
Artesanía, Comercio y Turismo.	Sylvia Pinel	Derecho.	Si	Si
Deportes, Juventud, Educación Popular y Vida Comunitaria.	Valérie Fourneyron	Medicina del Deporte.	Si	No

Elaborada con base en: Gobierno de Francia <http://www.gouvernement.fr>

*Se refiere a los cargos de representación.

En su mayoría, los funcionarios franceses han ocupado diversos cargos en el partido socialista, mismo que representa la principal organización política de Francia y es apoyado principalmente por los empleados del Estado, los obreros industriales y por sectores de clases medias. Otra característica relevante del gabinete es que todos sus integrantes han ostentado algún cargo de representación. En relación a la formación de los funcionarios, algunos de ellos egresaron de la ÉNA (*École Nationale d'Administration*), considerada como la principal institución formadora de altos mandos.

2.8.3. El caso de Estados Unidos

Estados Unidos de América es una república presidencial federal compuesta por 50 Estados. Dentro de las facultades del Presidente se encuentran: fungir como comandante en jefe de las fuerzas armadas, conducir la política exterior del país, así como nombrar y remover a los integrantes de su gabinete, titulares de distintos departamentos y agencias gubernamentales, entre algunas otras.

El gabinete incluye al vicepresidente y a los jefes de los 15 departamentos ejecutivos, se trata de funcionarios cercanos al Presidente, cuya función primordial es la de asesorarle a él, sobre cualquier tema relativo a los deberes de la oficina de cada miembro. En el caso del vicepresidente, es electo en la misma planilla junto con el titular del Ejecutivo y su principal responsabilidad es estar listo en cualquier momento para asumir la Presidencia en caso de remoción, muerte o renuncia del Presidente. En la siguiente tabla se ilustran algunas características de los miembros del gabinete.

Luis Humberto Fernández Fuentes

FUNCIONARIOS DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS

SECRETARÍA, MINISTERIO O DEPARTAMENTO	TITULAR	FORMACIÓN	EXPERIENCIA POLÍTICA*	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	EXPERIENCIA EN ADMINISTRACIÓN PRIVADA
Vicepresidente	Joseph Biden	Derecho	Sí	Sí	Sí
Estado	John Kerry	Derecho	Sí	Sí	No
Tesoro	Jack Lew	Derecho	No	Sí	Sí
Defensa	Chuck Hagel	Militar, negocios	Sí	Sí	Sí
Justicia	Eric H. Holder	Derecho	No	Sí	Sí
Interior	Sally Jewell	Ingeniería	No	No	Sí
Agricultura	Thomas J. Vilsack	Derecho	Sí	No	No
Comercio	Penny Pritzker	Economía	No	Sí	Sí
Trabajo	Thomas E. Pérez	Derecho	No	Sí	No
Salud y Servicios Humanos	Kathleen Sebelius	Derecho	Sí	No	No
Vivienda y Desarrollo Urbano	Shaun L.S. Donovan	Ingeniería	No	Sí	No
Transporte	Anthony Foxx	Derecho	Sí	Sí	Sí
Energía	Ernest Moniz	Ciencias físicas	No	Sí	No
Educación	Arne Duncan	Sociología	No	Sí	Sí
Asuntos de Veteranos	Eric K. Shinseki	Militar	No	Sí	No
Seguridad Nacional	Jeh Johnson	Derecho	No	Sí	Sí

Elaborada con base en: The White House, President Barack Obama <http://www.whitehouse.gov/>

A grandes rasgos, el gabinete presidencial de Barack Obama está compuesto por abogados, algunos de ellos con experiencia en cargos de representación y la mayor parte de ellos con una amplia carrera en el servicio público. Por su parte, algunos otros, desarrollaron su carrera en la iniciativa privada, sin embargo, es posible que sus conocimientos en temas estratégicos los hayan llevado a ocupar un puesto en el gobierno.

Tal es el caso de, Sally Jewell, quien es ingeniero petrolero y comenzó su carrera en *Mobil Oil Corporation* en los campos de petróleo y gas de Oklahoma. Al

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

ser nombrada Secretaria del Interior Obama expresó: “Ella es una experta en cuestiones energéticas y climáticas que van a dar forma a nuestro futuro. Ella sabe que no hay contradicción entre ser buenos administradores de la tierra y nuestro progreso económico, esas dos cosas tienen que ir de la mano”.

Otro caso es el de Penny Pritzker (Secretaria de Comercio), quien tiene 25 años de experiencia en el servicio hotelero, bienes raíces y vivienda, ha sido miembro del directorio de *Hyatt Hotels Corporation*, *Wm. Wrigley Jr. Company*, *Marmon Group* y *LaSalle Bank Corporation*, asimismo se desempeñó en el Consejo Presidencial sobre el Empleo y la Competitividad, asesorando al gobierno en materia de crecimiento económico y generación de empleo. Esta funcionaria cuenta con una licenciatura en economía de la Universidad de Harvard y una maestría en Administración de Negocios y un grado de abogado de la Universidad de Stanford.

En suma, cada país revisado posee características diversas, desde el sistema político, la situación económica y social, su diseño institucional, hasta las problemáticas a las que se enfrentan. En este sentido, no es posible hablar de un perfil único de los funcionarios públicos, sino de un conjunto de atributos que se ponen en juego para enfrentar las coyunturas.

Desde el punto de vista teórico, se considera que el aparato administrativo no ha sabido responder eficazmente a las demandas de la sociedad. En este escenario se habla de la modernización de la administración pública, como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado. Dicha modernización refiere un ajuste de procedimientos administrativos y la simplificación de los mismos, así como la reorientación de las funciones del aparato estatal. Bajo este escenario se precisa cada vez menos del administrador de corte tradicional, para dar paso a un dirigente de alta calificación profesional y ética personal, pero con un fuerte compromiso como servidor público, esto es el gerente público.¹⁸⁶

De acuerdo con la propuesta anteriormente citada de Bernardo Kliksberg, es posible que el perfil de los funcionarios chilenos se acerque más al funcionario ideal que gerencia pública propone. La formación del funcionario chileno parece más alejada de la política y orientada a los resultados. Sin embargo, esto no significa que sea el mejor modelo a seguir, es sabido que para enfrentar

¹⁸⁶ Cabrero, *Del Administrador...*, op. cit., 1995, p. 41.

Luis Humberto Fernández Fuentes

muchos problemas de la sociedad se requieren habilidades y experiencia que en ocasiones no corresponden con una preparación vinculada a la gestión y en el que la capacidad política podría ser un atributo necesario. No obstante, no todo está dicho, como se ha señalado cada país, cada sociedad, cada administración pública y perfil de funcionariado será distinto.

2.9. La formación, la investigación y la consultoría en la Ciencia de la Administración Pública

Si ser parte de que la Administración Pública es una profesión, entonces los estudios y aprendizajes encaminados a la inserción laboral, así como incrementar y adecuar el conocimiento y habilidades deben estudiarse de manera científica en instituciones educativas.

2.9.1. Formación

Es pertinente analizar cuál es la forma en la que se imparte este conocimiento. En México existen diversas universidades de gran prestigio que imparten licenciaturas, posgrados o especializaciones sobre Administración Pública. Para efectos de este trabajo se analizan los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), y como referente internacional las universidades de Harvard y la ÉNA (*École Nationale d'Administration*).

2.9.1.1. La formación del administrador público en la Administración Pública actual

Una de las discusiones que continúa siendo tarea pendiente en el estudio de la Administración Pública es la formación académica de los servidores o funcionarios públicos. Durante las últimas décadas la mayoría de las reflexiones en torno a este tema se han centrado en discutir cuáles son las capacidades que el administrador público debiera tener para desempeñar eficientemente su función.

A principios de la década de los ochenta del siglo xx diferentes autores realizaron aportaciones interesantes sobre el perfil del administrador público. En 1983, Bernardo Kliksberg en su estudio *Universidad, Formación de Administradores Públicos en América Latina* señaló que las principales

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

características que deberían conformar el perfil del administrador público eran:

CARACTERÍSTICAS QUE DEBERÍAN CONFORMAR EL PERFIL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO

Capacidades científico-tecnológicas.	Incluyen la generación de tecnología administrativa, su transferencia eficiente y la innovación “doméstica”.
Potencialidades para la toma de decisiones.	Capacidad decisoria en situaciones complejas que incluyen universos estrechos con un alto nivel de presión política y un ritmo acelerado que caracteriza la dinámica organizacional.
Actitudes de liderazgo.	Capacidades en el campo de la conducción de grupos humanos dado que su eficiencia en ese aspecto determinará en gran medida los resultados finales de su actividad.
Preparación para el cambio.	Capacidades para la percepción de los procesos de cambio, la investigación dinámica de sus características, el reaprendizaje en función de ellas y la readaptación de su conducta y mecanismos de acción.
Valores.	Todas las capacidades se encuentren en un marco valorativo consonante a los intereses nacionales y a los valores éticos de carácter colectivo.

Fuente: Enrique Cabrero Mendoza, (1997: 43-44). *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México.

El modelo educativo alternativo basado en la educación gerencial busca que el administrador público genere equilibrios dinámicos entre la docencia, la investigación, los contenidos curriculares y los métodos pedagógicos, y entre la teoría y la práctica cotidiana.

De acuerdo con Arellano y Cabrero, este tipo de educación “parte de analizar al gobierno como un conjunto de organizaciones con estructuras de acción que no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a través de esquemas interpretativos y de acciones estratégicas contingentes de un sinnúmero de actores, al amparo de reglas, recursos y formas organizativas”¹⁸⁷. Bajo este enfoque, el Estado, el gobierno y la administración pública se desarrollan en ambientes inciertos y complejos, con fines ambiguos o contradictorios y con lógicas diferentes, en sociedades heterogéneas y multifacéticas.

¹⁸⁷ José de Jesús Ramírez y Ernesto Navarro, “Formación para la nueva gerencia pública”, en *Revista Latinoamericana de Administración*, número 23, Colombia, CLADEA, 1999, p. 118.

Luis Humberto Fernández Fuentes

A partir de la década de los setenta el CIDE implementó este modelo a través del programa de Maestría en Administración y Políticas Públicas (MAPP), con diferentes estrategias, como lo fueron:

Estrategia de 1976: programa con un tronco común obligatorio, con dos opciones de especialización: i) administración de empresas del Estado, y ii) administración del sector central. Con énfasis a las dimensiones jurídica y sociológica. La intención de vincular la enseñanza con la práctica profesional no se cumplió. La mayoría de los egresados se incorporaba al sector académico, antes que al sector público.

Estrategia de mediados de los Ochenta: buscaba el fortalecimiento de áreas como planeación, diseño estratégico, control y evaluación, a partir de la empresa privada, pero enfocado a las organizaciones públicas; desarrollar capacidades y habilidades tanto analíticas-críticas como instrumentales-prácticas y el cambio en los modelos pedagógicos, al complementar el modelo tradicional de conocer y comprender cada vez más hacia aplicar y analizar, en la licenciatura, y sintetizar y evaluar dentro de la maestría.

La implementación de este modelo gerencial ha sido complicada. Así como se han reconocido las oportunidades también se ha hecho mención de las posibles debilidades que pudiesen afectar su ejecución.

En el siguiente cuadro se presenta un análisis de ambas, bajo los ejes de: investigación patrocinada, formación docente, vinculación institucional y nuevas necesidades de docencia.

AMENAZAS Y OPORTUNIDADES DEL MODELO EDUCATIVO ALTERNATIVO

INVESTIGACIÓN PATROCINADA	FORMACIÓN DOCENTE	VINCULACIÓN INSTITUCIONAL	NUEVAS NECESIDADES DE DOCENCIA
Oportunidades			
+ Mayor investigación aplicada y empírica. + Mayores recursos económicos. + Mayor reconocimiento de imagen.	+ Formación de equipos de trabajo. + Aprendizaje y ambiente de igualdad y respeto. + Especialización y focalización de temas de investigación.	+ Retroalimentación a la investigación. + Mayor acceso a información. + Impacto de imagen para la institución.	+ Más y mejores redes nacionales e internacionales. + Mayor especialización. + Mayor apoyo para la investigación.

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

Amenazas			
+ Descuido de la investigación científica de largo plazo.	+ Fuerzas centrífugas. Posible dispersión.	+ Riesgo de definiciones erróneas.	+ Reducción de tiempo para la investigación.
+ Descuido de la publicación constante de investigación.	+ Tendencia a una dinámica individualista de investigación.	+ Riesgo de posicionamiento político no deseado.	+ Falta de capacidades pedagógicas para la enseñanza especializada de herramientas prácticas.
+ Descuido de la reflexión y la actualización especializada.		+ Desatención de la reflexión mesurada de largo plazo.	

Fuente: José de Jesús Ramírez y Ernesto Navarro (1999). “Formación para la nueva gerencia pública”, en *Revista Latinoamericana de Administración*, número 23, CLADEA.

2.9.1.2. La formación académica del administrador público

Históricamente han predominado dos corrientes en la formación de la Administración Pública:

- La tradición europea**, que se enfoca en la formación de los servidores públicos en Centros de Desarrollo Funcionario del Estado, como lo son La Escuela Nacional de Administración en Francia; La Escuela de Ciencia de la Administración de Spira en Alemania, el Instituto Nacional de Administración Pública en España y el Colegio del Servicio Civil en el Reino Unido; y
- La tradición iberoamericana y estadounidense**, ligada a la enseñanza universitaria.¹⁸⁸

Con el propósito de analizar las condiciones bajo las cuales se han implementado diferentes estrategias en la formación del administrador público en estos países, así como sus resultados, se realiza una revisión de algunas de ellas.

a) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

La Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública tiene un plan de estudios que contempla dos opciones: Ciencias Políticas y Administración Pública. En los dos primeros semestres se cursan un total de 12 asignaturas, que son tronco común entre las dos opciones. En este periodo se estudia básicamente filosofía y teoría política, metodología, teoría del Estado y teoría

¹⁸⁸ Nelson Díaz, Claudio Rivera y Lilith Kraushaar, “Nuevas estrategias de formación profesional para la modernización del Estado en Chile”. *Revista Venezolana de Gerencia* 7 (18), Caracas, Universidad de Zulia, 2002, p. 275.

Luis Humberto Fernández Fuentes

de la Administración Pública. Para el 3º, 4º y 5º semestres se cursan siete materias compartidas entre ambas opciones.

Es hasta el 6º semestre cuando hay una división entre ambas, sin embargo los contenidos de las asignaturas para la opción de administración pública versan sobre una revisión general de políticas públicas, gerencia y gestión pública, y mínimamente finanzas.

En otra de sus facultades (FES Acatlán, UNAM), la licenciatura comparte un tronco común con disciplinas como la Sociología y las Relaciones Internacionales; casi al final hay opción para tres preespecialidades que comprenden el área de Política, Administración y Finanzas, y Administración Municipal.

El campo laboral contemplado para estos casos son el sector público, instituciones educativas, organizaciones privadas, políticas y sociales, desempeñándose como funcionario, asesor, consultor, analista político, investigador o docente; en ningún momento como responsable de la conducción de gobierno.

A nivel posgrado, la UNAM ofrece una maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y un Doctorado en Administración Pública. La maestría tiene un enfoque interdisciplinario y flexible, pese a que hay algunas materias obligatorias para los maestrantes, la mayoría se cursa de acuerdo al proyecto de investigación que estén desarrollando. Las áreas de conocimiento son: a) políticas públicas; b) administración y gestión de lo público, y c) Estado, instituciones y procesos políticos.

El Doctorado está básicamente dirigido a la investigación y durante los 4 años los doctorantes deben analizar teórica y metodológicamente un tema.

b) Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)

A partir del 2012 el CIDE imparte la licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas, en la sede CIDE Región Centro en la ciudad de Aguascalientes. Está dirigida, especialmente, hacia funcionarios públicos y se enfoca en el estudio de las políticas públicas para el desarrollo regional, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.

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

La duración de esta licenciatura es de ocho semestres, durante los cuales se estudian 38 materias, entre las que destacan micro y macroeconomía; métodos cuantitativos; finanzas públicas y corporativas; desarrollo regional, municipal y económico; evaluación de proyectos; gestión pública, estatal y municipal, entre otras.

A nivel posgrado, esta institución ofrece una maestría en Administración y Políticas Públicas. Cada año el CIDE convoca a un concurso de selección y dado que este proceso de selección es riguroso, son pocos los espacios que se ofrecen. Su duración es de cuatro semestres y, como su nombre lo dice, estará enfocada al estudio de las políticas públicas pero desde una perspectiva económica.

Algunas de las materias que se imparten en los primeros dos semestres son microeconomía, econometría, economía pública, finanzas públicas y políticas públicas. En los dos últimos semestres se cursan seminarios de investigación combinados con algunas materias optativas.

El CIDE también ofrece un doctorado en Políticas Públicas con una duración de ocho semestres. En los primeros dos semestres se cursan materias como economía, matemáticas, microeconomía, Administración Pública, estadística y econometría, análisis organizacional y sólo una materia relacionada a gobiernos e instituciones públicas. A partir del tercer semestre y hasta el final, los seminarios y proyectos de investigación son los que tienen más carga, aunque también se cursan materias optativas.

El enfoque que el CIDE ofrece en estudios sobre Administración Pública es prácticamente económico. Tanto a nivel licenciatura, maestría y doctorado es clara la línea bajo la cual su oferta educativa se desarrolla.

c) Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP)

El INAP se fundó en febrero de 1955 y es una asociación civil que ha cubierto la función de capacitación de servidores públicos del gobierno federal mexicano. La mayoría de las entidades federativas han implementado institutos estatales. La oferta educativa del INAP es una de las más amplias en el país ya que ofrece un espectro completo de opciones que van desde los cursos, talleres, diplomados, hasta licenciatura, maestría y doctorado, en formatos presenciales como en línea.

Luis Humberto Fernández Fuentes

La aproximación es desde la Ciencia de la Administración Pública, pero considera todos los enfoques como políticas públicas, gobernanza y gestión pública.

El Doctorado en Administración Pública que se imparte en el INAP ofrece una visión amplia y detallada de conocimientos público-administrativos y coadyuva en la formación de profesionales con una alta capacidad de análisis de los asuntos públicos para que puedan orientar su ejercicio profesional en la práctica de la Administración Pública, la investigación o la docencia.

El programa ofrece una serie de instrumentos teóricos, metodológicos y técnicos que en el corto plazo permitirán al doctorante desempeñarse con mayor eficiencia y eficacia en la investigación, diseño, dirección, ejecución, y evaluación de los planes, programas, proyectos, y actividades y procesos de modernización en la Administración Pública Mexicana.

El Doctorado en Administración Pública está orientado a la adopción de un nuevo modelo de dirección en las instituciones públicas que eleve sustancialmente su eficacia y efectividad.

d) *Harvard Kennedy School for Government*

La universidad de Harvard es una de las instituciones con mayor prestigio a nivel internacional. En todos los *rankings* aparece en los primeros lugares, refrendando con ello su liderazgo en materia docente, de investigación y vinculación. En ella se han formado algunos de los presidentes que han conducido el rumbo de muchos países.

Esta universidad ofrece una maestría en Administración Pública con una duración de dos años. Los estudiantes, en coordinación con sus asesores, diseñan un plan de estudios integrado por 16 cursos que estarán distribuidos en tres áreas fundamentales: análisis, gestión y liderazgo.

En el área de gestión y liderazgo algunas alternativas de cursos son: herramientas financieras para gerentes públicos; finanzas públicas estatales y locales, presupuesto y gestión financiera, espíritu emprendedor e innovación en los sectores privados y sociales, introducción al análisis de la negociación, convertirse en líder, ejercer el liderazgo: la política de cambio, manejo estratégico para objetivos públicos, etc.

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

Algunas opciones de cursos para el área de métodos cuantitativos son: mercados y fallas de mercados, teoría y política macroeconómica, finanzas, gestión de riesgo avanzado, análisis cuantitativo y métodos empíricos, análisis económico de la política pública, teoría de juegos y decisiones estratégicas, entre otras.

En el área de Democracia, Política e Instituciones donde destacan algunas opciones de cursos como: gobernabilidad democrática, teoría democrática, derechos humanos y política internacional, ética en la vida pública, religión y política: definición de los actores y debatir los problemas, Presidentes, la política y el crecimiento económico: Desde la Segunda Guerra Mundial hasta Obama, etc.

Los estudiantes del Doctorado en Gobierno y Economía Política pueden especializarse en el área de Economía o de la Ciencia Política. Para el área económica se ofrecen cursos, como: teoría micro y macroeconómica, econometría, gobierno, economía y talleres de investigación. En el área de la Ciencia Política destacan cursos como: teoría micro y macroeconómica, econometría, teoría política o economía política, ciencia política, economía y gobierno.

e) *École nationale d'Administration (ÉNA)*

La Escuela Nacional de Administración (ÉNA) se creó en 1945 por el Gobierno provisional de la República Francesa bajo el mandato de Charles de Gaulle. Su formación estuvo vinculada a la reforma administrativa francesa. Es una de las escuelas de administración más prestigiadas del mundo. Cuenta con alrededor de 380 estudiantes que reciben un salario en calidad de funcionarios. Tras la graduación, se ofrece al estudiante un empleo en la administración. El estudiante que haya obtenido el mejor resultado tiene la posibilidad de escoger entre las vacantes disponibles. Las personas que terminan su formación reciben, popularmente en Francia, el nombre de énarques.

La mayoría de los políticos y altos funcionarios franceses son graduados de la ÉNA (entre éstos se encuentran Valéry Giscard d'Estaing, Édouard Balladur, Michel Rocard, Jacques Chirac y Lionel Jospin).

Está enfocada en el reclutamiento y capacitación de los altos funcionarios del gobierno francés. La oferta considera licenciatura y maestría, así como

Luis Humberto Fernández Fuentes

cursos de educación continua y cursos a la medida con un enfoque práctico y de liderazgo.

Destaca en su oferta la Master Européen de Gouvernance et d'Administration (MEGA) está diseñada para entrenar en los métodos de gobierno moderno en el contexto de la cooperación europea e internacional. Contribuye a la creación de una red europea de jóvenes profesionales motivados y bien entrenados en el tema.

Con motivo del 40 aniversario del Tratado del Elíseo, en el año 2003, la canciller alemana y el presidente de la república francesa han pedido a sus gobiernos poner en marcha un nuevo programa conjunto de formación en administración pública. La Maestría en Gobernanza Europea y Gestión (MEGA), programa franco-alemán de formación continua de los funcionarios, fue creada en 2005.

Con el fin de responder mejor a las necesidades de los jóvenes ejecutivos del servicio público y las de sus empleadores, la MEGA se organiza alternativamente con profesionales de la actividad, en una perspectiva europea.

Como se observa, en Europa la enseñanza de la Administración Pública se enfoca en disciplinas tradicionales como los son los marcos legales e institucionales o las ciencias políticas y económicas, pero también incorpora nuevas competencias. En el caso de la Escuela Nacional de Administración francesa se han incorporado materias como: razonamiento y redacción jurídica; razonamiento y decisión económica; análisis y gestión financiera y presupuestaria; funciones y modos de actuación del poder político a nivel central y al local; diálogo social; saber comunicar; saber negociar, principalmente.¹⁸⁹

También destaca el caso de la universidad de Oxford que, junto con la de Cambridge, son la principal fuente de personal para el servicio civil británico, el cual educa en áreas como capacidad de rendimiento; capacidad intelectual y competencias interpersonales.

Por su parte, el Instituto Finlandés para la Administración Pública considera que los valores principales a conseguir son trabajar en equipo, sensibilidad,

¹⁸⁹ Juan Carlos González, y Maruja Gutiérrez, *Formación Innovadora. Nuevos modelos para la formación en la Administración Pública*, España, INAP, 2013, p. 45.

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

actitud positiva, y fiabilidad, mientras que las áreas principales de formación son estructuras administrativas, desarrollo de capacidades, reforma de la Administración Pública, gestión estratégica, desarrollo de capacidades de gestión y gestión por resultados.¹⁹⁰

2.9.1.3. Enfoques derivados de los planes de estudios

Después de analizar los diversos planes de estudio sobre Administración Pública o áreas afines a esta disciplina, es posible afirmar que los planes se concentran en cuatro vertientes:

- La política, que se centra en el estudio del ejercicio del poder en la democracia, la participación social y la relación entre los grupos;
- La profesionalizante, que busca generar herramientas y cuadros para la práctica administrativa;
- Las políticas públicas que se enfoca en la formación de agendas de gobierno, y
- La vertiente económica prioriza el papel de la administración y el mercado.

2.10. El estudio y enseñanza de la Administración Pública en México

En México existe una amplia oferta educativa en Administración Pública y temas afines, ésta se puede resumir en el siguiente cuadro:

**PRINCIPALES UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ESTUDIOS
SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.	Políticas Públicas, Gestión y Gerencia Pública
	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.	Políticas Públicas; Administración y Gestión de lo Público.
	Doctorado en Administración Pública.	Investigación.

¹⁹⁰ *Ídem.*

Luis Humberto Fernández Fuentes

PRINCIPALES UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE)	Licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas.	Gestión pública con especial dominio de las finanzas estatales y municipales.
	Maestría en Administración y Políticas Públicas.	Económico.
	Doctorado en Políticas Públicas.	Económico.
Colegio de México (COLMEX)	Licenciatura en Política y Administración Pública.	Político.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.	Políticas Públicas.
	Maestría en Políticas Públicas Comparadas.	Políticas Públicas.
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco)	Licenciatura en Política y Gestión Social.	Gestión Pública.
	Maestría en Políticas Públicas.	Políticas Públicas.
	Maestría en Estudios Organizacionales.	Diseño de las Organizaciones.
Universidad Iberoamericana	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.	Político-Económico.
	Maestría en Políticas Públicas.	Económico.
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.	Gestión Pública.
	Maestría en Administración Pública y Gobierno.	Gestión Pública.
	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.	Económico-Gestión Pública.
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Licenciatura en Administración Pública.	Profesionalizante.
	Maestría en Administración Pública.	Profesionalizante.
	Doctorado en Administración Pública.	Investigación.

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

PRINCIPALES UNIVERSIDADES QUE IMPARTEN ESTUDIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Instituto Tecnológico Autónomo de Estudios Superiores de Monterrey	Maestría en Administración Pública y Política Pública.	Políticas Públicas.
	Especialidad en Administración Pública y Política Pública.	Políticas Públicas.
	Doctorado en Política Pública.	Investigación.
	Maestría en Gestión Pública Aplicada.	Gestión Pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de los portales virtuales oficiales de las universidades. (Ver anexos)

Para analizar el estudio y enseñanza de la Administración Pública en México se tomaron en cuenta 61 programas de posgrado en administración pública y de enfoques afines de todo el país, tanto de instituciones que forman parte del padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), como de otras que no forman parte del mismo programa y que han publicado en internet sus planes de estudio.

MÉXICO: INSTITUCIONES CON PROGRAMAS DE MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Administración Pública y Gobierno	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México	Administración Pública
Maestría	Administración Pública y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Nuevo León	Administración Pública
Maestría	Administración Pública y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Distrito Federal	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Universidad Autónoma de Baja California	Baja California	Administración Pública
Maestría	Administración y Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	Distrito Federal	Administración Pública

Luis Humberto Fernández Fuentes

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Administración Pública	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Distrito Federal	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Instituto de Administración Pública de Puebla	Puebla	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Universidad Anáhuac	Estado de México	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.	Sonora	Administración Pública
Maestría	Administración Pública	Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública	Distrito Federal	Administración Pública
Maestría	Administración y Políticas Públicas	Instituto de Administración Pública de Chiapas	Chiapas	Administración Pública
Maestría	Administración Pública y Gobierno	Universidad Autónoma del Estado de México	Estado de México	Administración Pública
Maestría	Ciencia Política	El Colegio de México, A. C.	Distrito Federal	Ciencia Política
Maestría	Ciencia Política	Universidad Autónoma de Zacatecas	Zacatecas	Ciencia Política
Maestría	Ciencias Políticas	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Ciencia Política
Maestría	Ciencias Políticas	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Ciencia Política
Maestría	Estudios Políticos y Sociales	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	Ciencia Política
Maestría	Comunicación y Política	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Otros
Maestría	Derecho con opciones en Humanidades, Ciencia Política, Derecho Administrativo y Derecho Procesal Constitucional	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Michoacán	Otros
Maestría	Economía del Sector Público	Universidad de Quintana Roo	Quintana Roo	Otros
Maestría	Economía y Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Distrito Federal	Otros

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

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Gestión Pública Aplicada	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Nuevo León	Otros
Maestría	Gobierno y Asuntos Públicos	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Otros
Maestría	Gobierno y Asuntos Públicos	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	Otros
Maestría	Gobierno y Gestión Local	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	Hidalgo	Otros
Maestría	Opinión Pública y Marketing Político	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Otros
Maestría	Sociología Política	Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”	Distrito Federal	Otros
Maestría	Acción Pública y Desarrollo Social	El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Baja California	Política Pública
Maestría	Asuntos Políticos y Políticas Públicas	El Colegio de San Luis, A.C.	San Luis Potosí	Política Pública
Maestría	Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	Chihuahua	Política Pública
Maestría	Gerencia y Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Interinstitucional en Políticas Públicas	Universidad de Guadalajara	Jalisco	Política Pública
Maestría	Planeación y Políticas Metropolitanas	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Política y Gestión del Cambio Tecnológico	Instituto Politécnico Nacional	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Políticas Públicas Comparadas	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Políticas Públicas y Género	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Política Pública

Luis Humberto Fernández Fuentes

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Maestría	Políticas Públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Michoacán	Política Pública
Maestría	Políticas Públicas	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Gobierno y Políticas Públicas	Universidad Panamericana	Distrito Federal	Política Pública
Maestría	Política y Gestión Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	Jalisco	Política Pública

Fuente: Elaboración propia a partir de CONACYT, Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), Sistema de Consultas, México, 2014; y enlaces oficiales de cada institución.

INSTITUCIONES CON PROGRAMAS DE DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RELACIONADAS EN MÉXICO

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Doctorado	Administración Pública	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Distrito Federal	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto de Administración Pública de Puebla	Puebla	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Universidad Anáhuac	Estado de México	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C.	Sonora	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública	Distrito Federal	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Instituto de Administración Pública de Chiapas	Chiapas	Administración Pública
Doctorado	Administración Pública	Universidad Autónoma de Tamaulipas	Tamaulipas	Administración Pública
Doctorado	Ciencia Política	Universidad Autónoma de Zacatecas	Zacatecas	Ciencia Política
Doctorado	Ciencias Políticas y Sociales	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal	Ciencia Política

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

Grado	Programa	Institución	Entidad	Enfoque
Doctorado	Ciencias Sociales y Políticas	Universidad Iberoamericana, A.C.	Distrito Federal	Ciencia Política
Doctorado	Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología o Ciencia Política	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Sede México)	Distrito Federal	Ciencia Política
Doctorado	Ciencia Política y Administración Pública	El Colegio de Veracruz	Veracruz	Ciencia Política
Doctorado	Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Otros
Doctorado	Filosofía con Orientación en Trabajo Social y Políticas Comparadas de Bienestar Social	Universidad Autónoma de Nuevo León	Nuevo León	Otros
Doctorado	Gestión Estratégica y Políticas de Desarrollo	Universidad Anáhuac	Estado de México	Otros
Doctorado	Gobernabilidad y Gestión Pública	Universidad de Baja California	Baja California	Otros
Doctorado	Gobierno y Administración Pública	Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente	Virtual	Otros
Doctorado	Ciencias de Gobierno y Políticas	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Puebla	Política Pública
Doctorado	Políticas Públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	Michoacán	Política Pública
Doctorado	Política Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Distrito Federal y Nuevo León	Política Pública
Doctorado	Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.	Distrito Federal	Política Pública

Fuente: Elaboración propia.

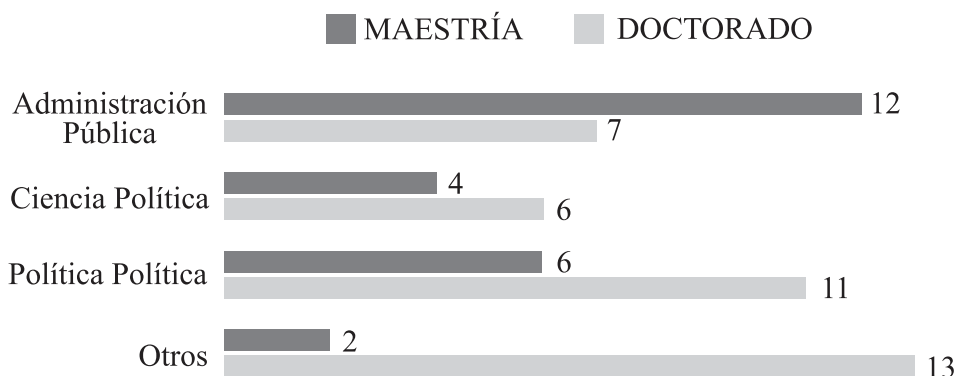
Para un mejor entendimiento, se presenta un cuadro que destaca las principales universidades que imparten estudios sobre Administración Pública y el enfoque en el que sus planes de estudio se inscriben.

Luis Humberto Fernández Fuentes

PROGRAMAS DE POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ENFOQUE	MAESTRÍA	DOCTORADO
Administración Pública	12	7
Ciencia Política	4	6
Política Pública	6	11
Otros	2	13

NÚMERO DE PROGRAMAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de CONACYT, Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), Sistema de Consultas, México, 2014; y enlaces oficiales de cada institución.

Como se observa hay una presencia creciente del enfoque de las políticas públicas y otras denominaciones mixtas frente al de la Administración Pública. La complejidad y la incertidumbre obligan a cambiar la forma en la que se estudian y enseñan las diferentes disciplinas; se discuten y aplican nuevas formas de enseñanza destinadas al desarrollo de las competencias profesionales. En el caso de la Ciencia de la Administración Pública, debemos de pensar, enseñar e investigar para la vida, no para el aula.

2.11. Investigación en Administración Pública

En este escenario de un entorno complejo y de distancia con la práctica administrativa la pregunta obligada es qué está investigando la Ciencia de la Administración Pública en México. La experiencia en el estudio del doctorado y el análisis de las tesis de doctorado de diversas instituciones nos muestran

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

que una serie de esfuerzos aislados, en muchos casos más vinculados a documentar una experiencia profesional que a generar un conocimiento.

Esta aseveración tiene un referente en los estudios de White Adams y Forester que descubrieron que los programas de doctorado en administración pública en los Estados Unidos no sirven realmente para impulsar el conocimiento y la teoría en este campo. Su estudio abarcaba siete generaciones y consistía en revisar si los egresados habían realizado alguna publicación en las 26 revistas de administración pública entre 1989 y 1993 que pudiera fortalecer el conocimiento y la teoría en el campo.

La investigación reveló, entre otras cosas, que los programas de doctorado no producen investigadores ni docentes para el campo, obligando a las facultades a buscar profesores provenientes de otras disciplinas como las Ciencias Políticas. Por otro lado, Perry y Kraemer afirman que la investigación no incrementa el conocimiento, tiene escaso apoyo y no es muy apreciada por los profesionales, mientras que Rainey se refiere a “una amplia percepción de la insuficiencia de la investigación relevante”¹⁹¹.

Al parecer el escenario en México no es muy diferente, se observan ya algunas consecuencias, por ejemplo el incremento del número de doctorados en Políticas Públicas o programas que buscan atender problemas públicos u orientados a la formación de servidores públicos como lo son Gobierno y Asuntos Públicos, entre otras aproximaciones.

2.11.1. Las tesis doctorales como investigaciones

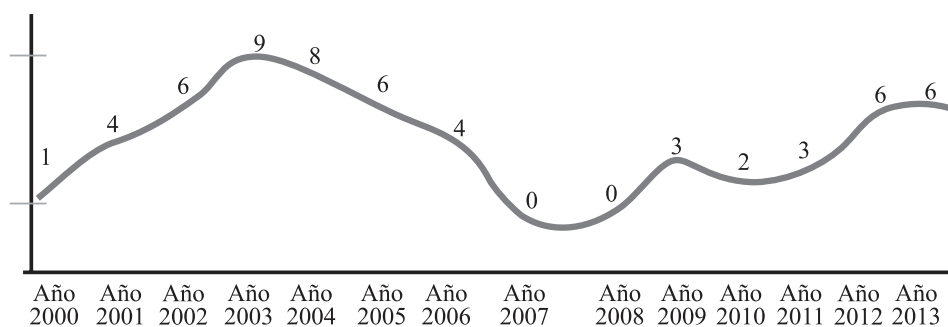
Una forma de entender el que hacer de la Ciencia de la Administración Pública en México y su orientación es analizar algunas de las tesis de doctorado, ya que muestran por un lado el interés de los estudiantes, pero también su perspectiva de la aplicación de la Ciencia.

Para abordar el tema se estudiaron tesis de maestría y doctorado en Administración Pública presentadas en el siglo XXI, conforme a los siguientes criterios:

¹⁹¹ Sánchez González, *La Administración...*, op. cit., 2001, p. 235.

Luis Humberto Fernández Fuentes

Los datos que se exponen a continuación son resultado de una investigación empírica sobre temas que se han estudiado en Administración Pública durante los últimos catorce años tomando como referencia las 58 tesis de posgrado en AP registradas a partir del año 2000 a la actualidad, en tres instituciones la UNAM como mayor universidad pública del país, el INAP por ser la organización más cercana a la capacitación de los cuadros del Estado Mexicano y la Universidad Anáhuac como institución privada. Se incluyeron en este estudio, tesis que se desarrollaron únicamente en los programas de doctorado en Administración Pública. El objetivo es analizar las líneas de investigación que se están desarrollando en cada uno de los posgrados.



Fuente: Elaboración propia.

CUADRO DE TESIS DOCTORALES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL INAP, ANÁHUAC Y LA UNAM (2000-2013)

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2000	Méndez Reyes, Luis Arturo	Desarrollo sustentable y estado global. Implicaciones para la administración pública: México como caso	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2001	Victoria Jardón, Ana María	Desarrollo de una política pública para la atención de la salud indígena	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Políticas públicas
ANÁHUAC	2001	Díaz de León Mendiola, Francisco Rafael	Propuestas para una administración pública incluyente 2000-2006	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública

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

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2001	Ruiz Sánchez, Carlos Humberto	Las políticas de salud en el Estado Mexicano (1917-1997)	Explica	<i>A posteriori</i>	Políticas públicas
UNAM	2001	Galicia Ledesma, Estela	Análisis del origen y desarrollo del presidencialismo y la administración pública en México (1776-1872)	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2002	González Beltrones, Adria Velia	La viabilidad y conveniencia de la emisión de bonos para el financiamiento del desarrollo por los gobiernos estatales en México	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Nueva Gerencia Pública
UNAM	2002	Baca Rivera, Fernando	Evolución y tendencias del sistema federal en México: 1824-2000	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2002	Haidar Esperidiao, Julieta	El movimiento estudiantil del CU: análisis de las estrategias discursivas y de los mecanismos de explicitación	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
UNAM	2002	Rocha Lerdo de Tejada, Álvaro	El liderazgo en la administración pública mexicana. De la administración patrimonial a la administración institucional, un problema de estrategia	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Nueva Gerencia Pública
ANÁHUAC	2002	Korenfeld Federman, David	Sistema sancionador mexicano: teoría de la sanción administrativa	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Gobernanza
ANÁHUAC	2002	Meyer Murguía, María Esperanza Eunice	La capacitación en la administración pública mexicana: el camino hacia un servicio civil de profesión	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
UNAM	2003	Portillo Figueroa, Edgar Ulises	Hacia un organismo público para el tiempo libre en México	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2003	Fernández Mendoza, Carlota Amalia	Necesidad de una ley de desarrollo social	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Políticas públicas

Luis Humberto Fernández Fuentes

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2003	Díaz Flores, Manuel	Federalismo fiscal: una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2003	Moctezuma Hernández, Patricia	El sistema de educación superior en el estado de Baja California en la perspectiva del federalismo	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2003	Santinelli Ramos, Miguel Ángel	Los sistemas de administración ambiental en la gestión pública mundial	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2003	Wiencke Gualtieri, Enrique	El fortalecimiento del municipio en Chiapas: modelo para alcanzar el ejercicio pleno del Municipio libre: el caso de Tapachula en el Soconusco	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
UNAM	2003	Reyes Barragán, Ladislao Adrián	La administración de justicia como control en México: el Consejo de Menores 1991-1998	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2003	Díaz Casillas, Francisco José	Las tendencias históricas del transporte público de pasajeros en la Ciudad de México, en la construcción de su porvenir: de la administración pública de los transportes en la Ciudad de México 1790-2000	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2003	Piñeiro Sierra, Gustavo Armando	La modernización de Petróleos Mexicanos	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Nueva Gerencia Pública
UNAM	2004	Garay Saravia, Roberto Antonio	Propuesta de un modelo de descentralización para el Estado Salvadoreño: retos y perspectivas en el presente siglo	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Nueva Gerencia Pública
UNAM	2004	Martínez Vilchis, José	Nueva gerencia pública: análisis comparativo de la administración estatal en México	Explica	<i>A posteriori</i>	Nueva Gerencia Pública

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

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2004	Rivera Lugo, Fidel Roberto	Gerencia cataléctica	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2004	Viades Trejo, Beatriz Blanca Esperanza	Remunicipalización del Distrito Federal: una solución de gobernabilidad y democracia	Explica	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
UNAM	2004	Barrera Rivera, Mónica María del Rosario	El control y la evaluación gubernamental, elementos esenciales para la reforma del Estado mexicano.	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
UNAM	2004	Rodríguez Haro, Ismael	La política laboral en México en el periodo 1994-2000: un enfoque con base en la reforma del Estado y las políticas públicas	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Políticas públicas
UNAM	2004	Cardozo Brum, Myriam	La evaluación de políticas y programas sociales en México: 1998-2004	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Políticas públicas
UNAM	2004	Moreno Espinosa, Roberto	La administración pública en los procesos de integración económica y política en los albores del tercer milenio: un estudio del proceso formativo de la administración estatal, situación actual y perspectivas en el contexto de la globalización	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
UNAM	2005	Flores Hernández, Hugo Martín	La administración pública de la educación indígena en México, a través del modelo intercultural (1994-2004)	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2005	Rives Sánchez, Roberto	México frente al imperio: elementos de geopolítica para el análisis del Estado y la administración en México	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública

Luis Humberto Fernández Fuentes

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2005	Jeannetti Dávila, Elena	Retos y riesgos de la seguridad nacional de México, en el siglo XXI, un estudio comparativo	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
UNAM	2005	Cruz Cervantes, Fermín Ali	Estado y administración pública en el campo mexicano: las modificaciones al art. 27 constitucional y el PROCEDE: el caso del estado de Morelos	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
ANÁHUAC	2005	Gómez García, Eduardo Enrique	La planeación estratégica una herramienta indispensable para el desarrollo de la administración pública: su aplicación, en la Procuraduría General de la República	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
UNAM	2005	Carrillo Landeros, Ramiro	Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2006	Beltrán Silva, Rogelio	La capacitación y certificación de capacidades en el servicio profesional de carrera en México	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2006	Rosales Ávalos, Eliseo	De la gerencia pública a la gobernanza: una evaluación a la administración pública de Vicente Fox Quesada	Explica	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
ANÁHUAC	2006	Villareal Tijerina, Jesús Everardo	Transparencia y combate a la corrupción en la administración pública federal de México: análisis y perspectivas	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2006	López Sosa, Eduardo	La administración pública en el constitucionalismo mexicano	Explica	<i>A priori</i>	Administración Pública
INAP	2009	Mendoza Brik, Joaquín	Los cambios de la Administración Pública y su impacto en el desarrollo urbano del Distrito Federal	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública

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

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
ANÁHUAC	2009	Carrillo Corleto, Hugo Roberto	La Convención Inter-americana en la Administración Pública de México y El Salvador	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
INAP	2009	Ruz Varas, Norma Teresa del Carmen	La capacidad del Estado para administrar el territorio en el siglo XXI: su ordenamiento como sistema dinámico y complejo	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2010	Reyes Trujillo, Lorenzo Javier	La importancia de la planeación y el desarrollo organizacional	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2010	Ortega Ríos, José	La presentación de servicios públicos municipales en México, evolución, perspectivas y propuesta: de la concesión a la implementación de proyectos públicos privados	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Nueva Gerencia Pública
ANÁHUAC	2011	Juárez Davis, Óscar	El cambio Institucional propuesto por Douglas North como factor determinante del manejo eficiente del presupuesto público en México	Explica	<i>A posteriori</i>	Nueva Gerencia Pública
ANÁHUAC	2011	Villanueva Lomeli, David	Antecedentes, propuesta y modelo de calidad total, para mejorar la nueva gestión pública del gobierno federal de México	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Nueva Gerencia Pública
INAP	2011	Aguilera Hintelholzer, Rina Marissa	La importancia de lo público en los fundamentos científicos y metodológicos de la Administración Pública Moderna	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
INAP	2012	Uriarte Zazueta, Alger	El cambio institucional en la Administración Pública en México y en Sinaloa	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública

Luis Humberto Fernández Fuentes

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
UNAM	2012	Orihuela Jurado, Isela Esmeralda	El contexto de las relaciones de cooperación entre gobiernos municipales y actores económicos para el desarrollo local en México	Explica	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
UNAM	2012	Zepeda García, Evangelina	Políticas públicas para la Educación Superior en México y Brasil en el marco de las sociedades del conocimiento	Explica	<i>A posteriori</i>	Políticas Públicas
ANÁHUAC	2012	Arriola García, Juan José	Variación del costo y tiempo de ejecución de las obras públicas en México: proyecto hidroeléctrico El Cajón	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2012	Ramírez Beltrán, Rafael Tonatiuh	La educación ambiental en la administración pública en México: implicaciones contextuales, teóricas, jurídicas y de instrumentación en la política ambiental del cambio climático	Explica	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2012	Cardona Hernández, Napoleón	Modelo de rendición de cuentas para la transparencia de los sindicatos frente a los trabajadores de la administración pública federal	Explica	<i>A posteriori</i>	Gobernanza
ANÁHUAC	2013	Parrilla Puente, Ana Rosa	La memoria organizacional como un activo intangible que agrega valor a la Administración Pública	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Administración Pública
ANÁHUAC	2013	Salinas Castañón, Antonio	La indispensable autonomía de gestión y resolución de las contralorías: propuesta de reforma para la contraloría del Poder Judicial de la Federación	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública

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

INSTITUCIÓN	AÑO	AUTOR	TÍTULO	EXPLICACIÓN	ANÁLISIS	ENFOQUE
INAP	2013	Mohedano Cabrera, Alfonso	El contexto político del presupuesto en México y su impacto en la Administración Pública de 1997 a 2010	Explica y resuelve	<i>A posteriori</i>	Administración Pública
INAP	2013	Anaya Huertas, Alejandro Domingo	Gobernabilidad y gobernanza en México. Una propuesta para la toma de decisiones	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Gobernanza
INAP	2013	Alejandro Quiroz, María de Jesús	Fortalecimiento de la responsabilidad del ciudadano ante las instancias electorales. El desempeño de los consejeros locales y distritales en la construcción de la gobernabilidad participativa	Explica y resuelve	<i>A priori</i>	Gobernanza
UNAM	2013	Montero Olivares, Sergio	Sociedad mundial 2050: una visión prospectiva para su gestión: una vía para crear un mejor mañana	Explica	<i>A priori</i>	Gobernanza

Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales, hasta febrero de 2014. UNAM, TESIUNAM- Tesis del Sistema Bibliotecario de la UNAM, México, 2014: <<http://tesis.unam.mx/F>> (15-II-2014); Universidad Anáhuac, Base Tesis, México, 2014 <http://catalogo.anahuac.mx/F/LVUSX1CNQNAQR6IKAYNT4PNUUIT8K598QJKA19JJVMJ9FCTAC-42656?func=find-b-0&local_base=TESIS> (15-II-2014); INAP, Sistema de Posgrado, Conmutador: 5081-2600 (14-II-2014)

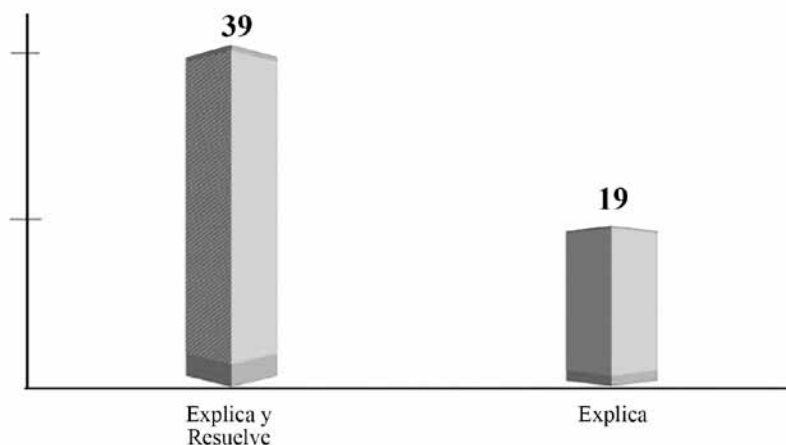
A partir de estos datos podemos observar varios elementos interesantes sobre la orientación de las investigaciones en tres rubros en particular: su naturaleza (explicativa o resolutoria), el carácter de la investigación (*a priori* o *a posteriori*) y el enfoque predominante que utiliza.

Como es obvio, las características no son absolutas, todos tienen algún componente de las otras categorías, pero para efecto de análisis se etiquetó sobre la base de la característica dominante.

Siguiendo la lógica del Cuadro de Pasteur, se analizó si las tesis tenían una explicación de los hechos. En todos los casos se cubrió este aspecto, pero es de destacar que en la mayoría se planteó una propuesta específica, lo que refrenda el carácter instrumental y práctico de la Ciencia de la Administración.

Luis Humberto Fernández Fuentes

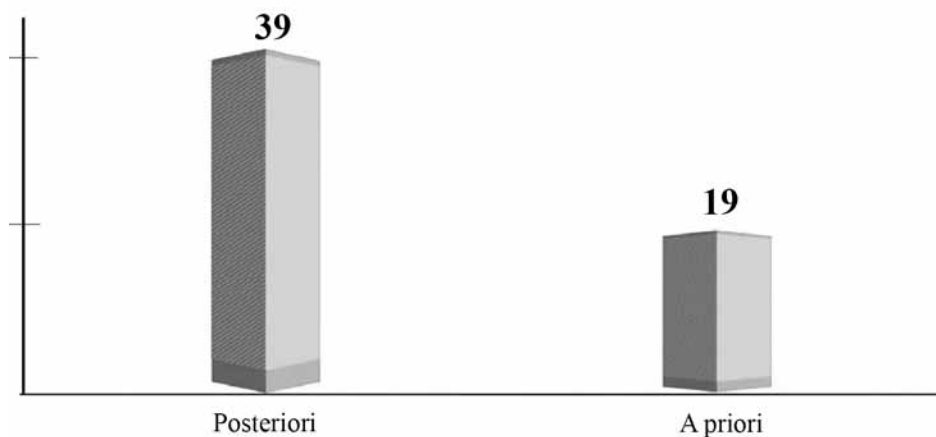
CARÁCTER INSTRUMENTAL Y PRÁCTICO DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales.

En cuanto al carácter de la investigación, observamos que la Ciencia de la Administración mira mucho hacia el pasado, pues 39 de las tesis se basaron en el análisis histórico, sin ejercicios de prospectiva o únicamente se centraron en hechos ya consumados.

TIPO DE ANÁLISIS DE LAS TESIS

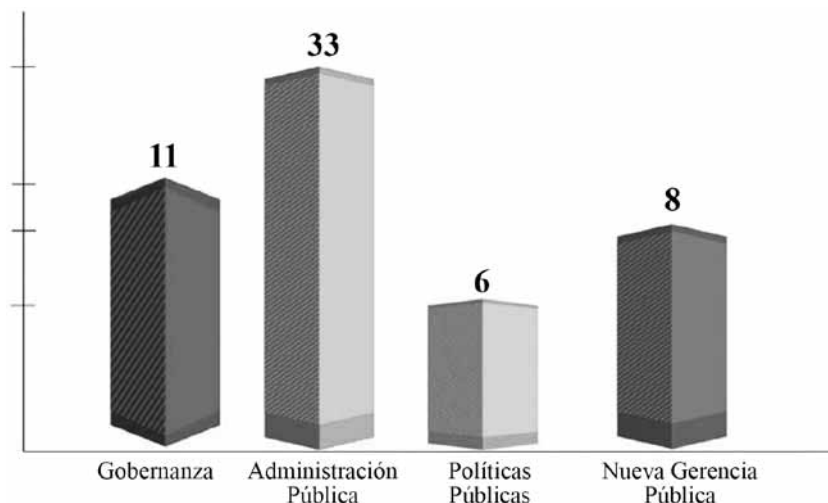


Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales

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

Por lo que respecta a los enfoques, el enfoque dominante sigue siendo la Administración Pública. Con una presencia equilibrada de los otros enfoques dominantes.

ENFOQUES DOMINANTES



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos digitales en cada una de las instituciones referenciales

Con base en la investigación de las tesis de doctorado podemos sintetizar que tiene un elemento importante de propuesta, que se puede clasificar por los enfoques dominantes pero tiene un carácter básicamente *a posteriori*.

2.12. Consultoría en Administración Pública

Un elemento importante para entender el papel de la Ciencia de la Administración es el mercado de la consultoría. De acuerdo con los datos registrados en *CompraNet* que es el sistema electrónico de información pública gubernamental que contiene las compras y contrataciones realizadas por el Gobierno Federal, durante el 2013 se desarrollaron 838 contratos de consultoría etiquetada en el sistema como Administración Pública, con un monto de 404 millones de pesos, de los cuales el 21% fue asignado al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey con 136 contratos; el 19% fue destinado a estudios ambientales, mientras que un porcentaje importante pero no cuantificado se canalizó a capacitación de servidores públicos.

Luis Humberto Fernández Fuentes

**SERVICIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS POR LA FUNCIÓN PÚBLICA
(PORTAL FEDERAL COMPRANET, INFORMACIÓN ACTUALIZADA HASTA ENERO DE 2014)**

NOMBRE	SERVICIOS (DESCRIPCIÓN CUCOP)	GIRO O RAZÓN SOCIAL	NO. DE CONTRATOS	MONTOS DE CONTRATOS (MDS)
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Asesorías para la operación de programas	Institución Académica	136	85,270,529
	Servicios legales			
	Servicios de consultoría			
	Servicios de informática			
	Servicios de capacitación a servidores públicos			
	Servicios integrales			
	Proyectos para la prestación de servicios			
Sistemas de Información Geográfica, S.A. de C.V.	Servicios de informática	Planeación, ejecución y capacitación en proyectos y sistemas de información geográfica y catastral	102	60,764,070
	Servicios de capacitación a servidores públicos			
	Servicios relacionados con traducciones			
	Libros			
	Acceso a la biblioteca de imágenes			
	Actualización de software			
Price Waterhouse Coopers, S.C.	Servicios de acceso de Internet, redes y procesamiento de información	Prestación de servicios profesionales en los ramos de contaduría, auditoría y administración; asesoría financiera, fiscal, en administración y sistemas operacionales, tales como seguridad, control y gestión de tecnología, soluciones de ingresos y costos, administración del cambio y gestión de proyectos y riesgos operacionales, mejora de procesos	42	55,429,305
	Servicios legales			
	Servicios de contabilidad			
	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales			
	Servicios de consultoría			
	Servicios estadísticos y geográficos			
	Estudios e investigaciones			
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Asesorías para la operación de programas	Promover el intercambio de la información y el estudio de los problemas administrativos en México, así como el desarrollo de la teoría y la práctica	29	43,811,837
	Servicios integrales nacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales			

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

SERVICIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS POR LA FUNCIÓN PÚBLICA (PORTAL FEDERAL COMPRANET, INFORMACIÓN ACTUALIZADA HASTA ENERO DE 2014)

Ingeniería Ambiental y Urbana, S.A. de C.V.	Mantenimiento y conservación de maquinaria y equipo	Consultoría y construcción de obra civil, ambiental y electromecánica	38	39,969,374
	Estudios de pre inversión y/o preparación del proyecto para el abastecimiento de agua			
Universidad Nacional Autónoma de México	Subcontratación de servicios con terceros y consultoría general	La enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura, así como actividades afines a esos propósitos	35	30,704,210
Ecotono Estudios Ambientales, S.A. de C.V.	Estudio de impacto ambiental para obra pública	Asesoría y elaboración de estudios de impacto ambiental, técnicos justificativos, programas de conservación ambiental	26	24,878,494
	Estudios técnicos relacionados con obra pública			
Instituto Tecnológico Autónomo de México	Patentes, regalías y otros	Educación Superior e Investigación	50	17,840,648
	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales			
	Servicios para capacitación a servidores públicos			
	Estudios e investigaciones			
Asesoría y Servicios Analíticos, S.A. de C.V.	Estudio ecológico y de impacto ambiental	Estudios y proyectos de impacto ambiental, análisis de aguas, emisiones a la atmósfera	29	12,819,770
	Contratación de otros servicios			
Universidad Iberoamericana, A.C.	Servicios de capacitación a servidores públicos	Investigación docencia, difusión cultural y prestación de servicios académicos	27	5,694,123
Capacitación de Desarrollo Integral ALVE, S.C.	La prestación en servicios de asesoramiento en recursos humanos, planeación estratégica, políticas públicas, administración pública, mercadotecnia y organizacional	Servicios	48	5,205,271
Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C.	Servicios de auditoría	Elaboración de técnicas, capacitación, verificación de productos y servicios	66	5,160,952
	Consultorías para programas o proyectos financiados por organismos internacionales			
	Servicios de consultoría			
	Servicios relacionados con certificación de procesos			
	Servicios para capacitación a servidores públicos			
	Estudios e investigaciones			
	Impresión y elaboración de publicaciones oficiales y de información en general para difusión			

Luis Humberto Fernández Fuentes

**SERVICIOS DE CONSULTORÍA CONTRATADOS POR LA FUNCIÓN PÚBLICA
(PORTAL FEDERAL COMPRANET, INFORMACIÓN ACTUALIZADA HASTA ENERO DE 2014)**

Talent Management USA-México, S.C.	Servicios para capacitación a servidores públicos	Impartición de cursos, seminarios, ciclos de conferencias, estudios, evaluaciones del desempeño humano y capacitación por medios electrónicos	44	4,211,175
	Estudios e investigaciones			
	Servicios integrales nacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales			
Instituto de Formación, Evaluación y Desarrollo INLAC, S.C.	Servicios relacionados con certificación de procesos	Servicios de capacitación, consultoría y asesoría en materia de gestión de calidad, ambiental, seguridad y salud ocupacional, y temas afines a la administración organizacional	26	3,260,755
	Servicios para capacitación a servidores públicos			
	Subcontratación de servicios con terceros y consultoría general			
Fundación de Investigación para el Desarrollo Profesional, S.C.	Servicios para capacitación a servidores públicos	Diseño e implementación de programas de capacitación para el sector público	50	2,322,929
Maldonado Consultores, S.C.	Servicios contables	Asesoría fiscal, contable y administrativa	34	2,994,167
Public Management de México, S.C.	Servicios para capacitación a servidores públicos	Institución dedicada a la capacitación, asesoría, consultoría, auditoría y <i>outsourcing</i> , para la administración pública y para el sector privado	27	2,648,309
Centro de Investigación OHTLI, A.C.	No disponible	Actividades asistenciales	29	1,183,600
Total			838	404,169,518

Como se observa, existe un mercado de la consultoría creciente que no está vinculado con las investigaciones que se realizan a nivel doctorado. Esto nos habla de un desfase entre las necesidades del mercado y la oferta de investigación, que es cubierto por otras áreas del conocimiento y servicios que empresas privadas prestan al gobierno.