

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: SU DESARROLLO COMO DISCIPLINA

MARÍA DEL CARMEN PARDO

EN MÉXICO, COMO EN otros países, la administración pública se ha sometido a una amplia e interminable discusión sobre su condición científica. El problema de su carácter científico situó el debate alrededor del objeto o propósito de estudio y, por ende, de su correspondiente conceptualización y desarrollo teórico.

A pesar de esa crisis (o carencia) de identidad, la disciplina de la administración pública en México forma parte de un movimiento intelectual con una línea de desarrollo propia, pero también enriquecido por ideas externas.

El propósito de este trabajo es partir del análisis de esas dos influencias para dar alguna sistematización a piezas sueltas que formarían parte de una explicación (quizá discutible) del estado en que se encuentra nuestra disciplina en México, incorporando también alguna referencia al esfuerzo que se ha hecho en El Colegio de México en este campo de estudios.

Desde el punto de vista del desarrollo mexicano, los estudios de (y sobre) administración pública incorporaron diversas posiciones e interpretaciones sobre la estructura y la finalidad del Estado, del gobierno y, por ende, de la administración pública.

Las influencias externas (en especial la norteamericana y la francesa) hicieron de la reflexión sobre la administración pública un lugar de encuentro necesario con la evolución histórica de las sociedades.

Esta distinción no es absoluta. En el análisis de los distintos momentos de evolución de la disciplina se encuentran matices y énfasis en los que el desarrollo propio y la influencia externa no son nítidos.

La imposibilidad de separar conceptualmente lo propio de lo externo me lleva a proponer el análisis del desenvolvimiento de la administración pública en México bajo distintos enfoques; en ellos, una línea de pensamiento es dominante y puede corresponder a épocas diversas, o a ciertos resultados en cuanto a la producción intelectual, pero también a contribuciones importantes en las decisiones políticas y a la orienta-

ción que se dio, tanto en el ámbito universitario como en el profesional, a los administradores públicos.

En México, la enseñanza profesional de la administración pública vinculada con la ciencia política quedó incorporada por primera vez a los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1958.

A medida que el crecimiento y la complejidad del aparato administrativo público hicieron cada vez más difícil su manejo eficiente, y dado el bajo número de egresados de la Universidad, se hizo necesaria una mayor cantidad de profesionales capacitados para entender y resolver los problemas que afectaban a la administración pública.

Las distintas reformas hechas a los planes de estudio de la carrera en la Universidad Nacional reflejaron la preocupación por resolver, a través de ciertos ajustes, la vinculación de la formación teórica con los problemas que el aparato administrativo enfrentaba en la práctica.

A partir de los años sesenta, cuando la administración pública empezó a desdoblarse sin ninguna racionalidad aparente, los desajustes y las ineficiencias se hicieron aún más evidentes. El Estado se vio en la necesidad de aclarar la situación caótica que presentaba la administración pública, y reclamaba para ello más y mejores administradores públicos. De ahí que sea justamente en esa década cuando la formación de estos profesionales se incorporara a la mayor parte de los planes de estudio de las universidades públicas e incluso de algunas privadas.

La experiencia en la formación de profesionales en El Colegio de México había resultado satisfactoria; de ahí que se decidiera abrir un programa que estuviera específicamente enfocado a formar estudiosos de la administración pública con un sólido respaldo académico y sin restringir la educación a algún aspecto de la especialidad. En 1982 se inició la Licenciatura en Administración Pública dentro de los programas del Centro de Estudios Internacionales, con el objetivo de preparar profesionales con una visión amplia de los problemas que la administración pública tiene que enfrentar en México y de los que derivan de la interrelación de ésta con el desarrollo político-administrativo de los demás países del mundo.

El plan de estudios incorporó, en su primera versión, la idea de una formación humanista complementada con el conocimiento de ciertas herramientas de carácter técnico. Tomaba ya distancia con respecto a la tradición propiamente jurídica, pero incluía materias para integrar un sólido tronco económico-administrativo, manteniendo un equilibrio con el componente político y con las circunstancias históricas. Este plan no incluyó elementos que permitieran ampliar la brecha entre política y administración; lejos de subrayar unilateralmente la dimensión técnica, más

bien se integró con el propósito explícito de buscar una formación general, pero sólida.¹

En 1990 se hicieron modificaciones a dicho plan; estos cambios respondían a la idea de que la administración pública debía ser fiel a sus componentes de legalidad, eficiencia y politicidad.

Su evolución dependía estrechamente de un mundo de problemas públicos más complejos y de gran escala, con una creciente competencia política interna y progresiva interdependencia internacional. Este plan mantuvo el componente legal en una proporción discreta; el político se amplió y reordenó; las materias económico-administrativas se reforzaron para poner mayor énfasis en los problemas de eficiencia, y se introdujo un mayor atrevimiento teórico para fortalecer la formación de investigadores.²

La experiencia de los diez primeros años del programa de El Colegio de México y mi interés por el desarrollo de la disciplina me sirvieron para situar su evolución en México bajo tres grandes perspectivas que detallo a continuación:

LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN Y COMO ORGANIZACIÓN

Bajo la perspectiva institucional, el estudio de la administración pública se centró en su naturaleza especial en relación con otras formaciones sociales. Esta naturaleza, dice Jean Pierre Nioche, tiene como fundamento la teoría liberal del Estado árbitro, que representa el interés general, cuyos recursos materiales y humanos (la administración) deben ser diferentes en su funcionamiento a los del resto del cuerpo social, y que se caracteriza por la oposición de intereses particulares.³

Entendida entonces como recurso de intermediación entre Estado y sociedad civil, la administración es distinta tanto del poder político, del que es instrumento, como de la esfera privada, a la que controla gracias a sus prerrogativas, a su régimen particular para mantener el orden, a la aplicación de leyes y al funcionamiento de los servicios públicos.⁴

¹ Licenciatura en administración pública, proyecto de cambio curricular, Centro de Estudios Internacionales, 1990 (documento interno de trabajo), pp. 1-2.

² *Ibid.*, pp. 2-3.

³ Tomado de Jean-Pierre Nioche, "Science Administrative, Management Public et Analyse des Politiques Publiques", *Revue Française d'Administration Publique*, 1982, núm. 24, pp. 635-649.

⁴ *Ibid.*, p. 640.

El enfoque institucional cultiva esa diferencia y esa originalidad irreductible que se le reconoce a la administración y justifica una ciencia específica apoyada en reglas particulares que caracterizan su objeto de estudio. Dentro de esas premisas se distinguen rasgos distintivos de la ciencia administrativa tradicional, entre los que destacan el papel primordial otorgado al derecho, además de lo que atinadamente señala Nioche en el artículo citado: el desarrollo intelectual generalmente deductivo; la debilidad en la observación de la realidad, a menudo sustituida por comentarios a textos oficiales, y los trabajos sumamente normativos, por lo general descriptivos y poco explicativos.

Aunque en los países anglosajones esta tradición quedó atrás, aún se conserva en Francia. Entre las razones que se han dado para explicar esta permanencia destacan: el peso de la tradición jurídica, la importancia otorgada al derecho en la formación de los administradores públicos y el aislamiento en que permanecieron las escuelas de administración en relación con movimientos y avances intelectuales, dentro del cual se inscribe, naturalmente, el rezago en cuanto al trabajo de investigación. Algunas de estas razones son similares a las que ayudan a explicar por qué este enfoque también prevalece en México.

Este enfoque institucional pudo también reafirmarse en la medida en que tanto la teoría marxista del Estado como la liberal comparten una visión instrumental de la administración, en la cual el aparato administrativo está totalmente sometido al poder político y actúa según reglas impuestas y a través de una estructura jerárquica y unitaria.⁵

Por todo ello, la preocupación por entender y analizar el papel de la administración pública en México aparece, en un primer momento, ligada a los análisis propios del derecho administrativo, tanto en la definición del objeto de estudio como en lo que toca a los elementos teóricos del concepto de Estado que engloba la función de la administración pública.

Según esta perspectiva, la administración pública cumple sus funciones administrativas de acuerdo con los fines del Estado. Se destaca la comprensión de la acción del Estado como la actividad que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en ejecutar actos materiales o jurídicos para casos individuales.

El sustento teórico de este enfoque es "la definición, en todos sus aspectos, de la administración, conforme a la propuesta por la doctrina del derecho público; la administración se entendía como el conjunto de

⁵ Gerard Timsit, "La Science Administrative d'hier à Demain et après-Demain", *Revue Française de Droit Public et de la Science Politique*, octubre, 1982, pp. 928-1021.

recursos humanos y materiales encargados, bajo la autoridad de los gobernantes, de asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos".⁶

Se estudiaron, con base en ese sistema, los procedimientos administrativos en el marco de la relación entre el individuo y la administración. Los análisis tuvieron como eje central la actividad jurisdiccional de los órganos administrativos; asimismo, lo contencioso-administrativo fue una parte fundamental de las preocupaciones de la disciplina en ese momento.

Por ello, en los orígenes del Instituto de Administración Pública Mexicano (después llamado Instituto Nacional de Administración Pública), el campo de estudio y análisis de la administración pública correspondió "al respeto de los derechos de los particulares y a la legalidad como condición y supuesto de toda acción pública. También a la división de poderes y al problema de lograr que los grandes objetivos se cumplieran en armonía con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental".⁷

La influencia jurídica sometió el análisis de la administración pública a un régimen en el que destacaba la necesidad de satisfacer el interés general y mantener el orden público. Esta particularidad no ayudó a integrar el estudio de la administración en una perspectiva más general, en la que se aplicarían otros métodos.

El derecho público supone una separación rígida entre lo político y lo administrativo. Esto necesariamente obliga a entender la administración pública como distinta del poder político y subordinada a éste. El aparato administrativo no tenía objetivos propios y sus funciones se veían siempre como secundarias, ya que sólo ejecutaba las tareas que los órganos políticos le confiaban.

En estas condiciones, la administración pública no podía incluir los aspectos políticos de la actividad estatal ni los fenómenos y relaciones de poder que se desarrollaban en la sociedad dentro de su campo de análisis e investigación. Por ello, en el derecho administrativo (como medio para comprender la administración pública) destacan sólo los aspectos institucionales; pero por esa misma razón, en México arraigó la idea de que el punto de vista jurídico era el mejor medio para conocer numerosos aspectos de la realidad administrativa. Así pues, se sustrajo de la administración toda influencia exterior, se le prohibió entrometerse en

⁶J. Chevalier y D. Loschak, *Ciencia administrativa*, Joelle Bergere, José Vicente Gómez Rivas y Blanca Oleas de Lima, traductores, tomo 1, Madrid, INAP, s/f, p. 68.

⁷"Discurso pronunciado por el licenciado Antonio Carrillo Flores en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, 1956, núm. 1, pp. 5-6.

el terreno reservado a lo político y fue vista con un criterio esencialmente instrumental.

Además de establecer la línea divisoria entre tareas políticas y administrativas (algo que resulta difícil, si no imposible),

la inadecuación del esquema jurídico se hace evidente cuando se deja el campo de la teoría para acercarse a observar la realidad: es incuestionable que lo administrativo forma parte del proceso político. Sin embargo, la imposibilidad de separar artificialmente lo administrativo de lo político y de considerar el uno como necesariamente subordinado al otro, hace esta distinción poco operativa; no permite aprehender el fenómeno administrativo en su totalidad, lo que en consecuencia se constituye en un obstáculo para el análisis científico.⁸

Los conceptos y métodos jurídicos resultaron insuficientes, no sólo para determinar el objeto de estudio de la ciencia, sino también el papel y funcionamiento de la administración. No resultaba fácil escapar de sus esquemas conceptuales lógicos, coherentes y racionales. Esta característica determinó la tendencia de aceptar como dado el carácter lógico y racional de los fenómenos político-administrativos y de reconocer en la organización administrativa una consistencia que no siempre tiene.

Este enfoque impidió, en suma, determinar el objeto de estudio de la disciplina, ya que se la definió por analogía con el derecho administrativo y no a partir de una reflexión propia. Se copiaron temas de estudio de los que formaban la materia habitual de los tratados de derecho administrativo: las estructuras, la acción y el control, y no ha sido fácil superar las interpretaciones de los juristas.

A partir de las propuestas de Max Weber, quien, dice Nioche, introduce "el gusano organizacional en el fruto institucional", la administración se entiende como instrumento del dominio legítimo y el modelo burocrático como la forma más racional de administración, lo que permite definirla como institución y como organización.

La validez del modelo burocrático ideal se extendió a todo tipo de organización, lo que obligó a una suerte de esfuerzo para definir conceptos y esquemas generales de análisis que permitieran la comparación y comprensión de todas las formas de cooperación dentro de los grupos sociales organizados. "Esta idea central se encuentra en el origen del desarrollo simultáneo e independiente de la sociología de las organizaciones y del 'management'".⁹

⁸ J. Chevalier y D. Loschak, *op.cit.*, pp. 69 y 70.

⁹ Jean Pierre Nioche, *op.cit.*, p. 637.

A partir de los años cincuenta, cuando Parsons traduce al inglés *Economía y sociedad*, y también a partir de los trabajos de Simon, la sociología de las organizaciones se extiende y se vuelve un enfoque exitoso. Se publican numerosos artículos, particularmente en *Administrative Science Quarterly*; en Francia, los trabajos de Michel Crozier permiten observar fenómenos administrativos en los servicios públicos industriales y en las grandes empresas privadas. A partir de los años sesenta, sobre estas mismas bases intelectuales, se forma y evoluciona el enfoque de *management* público.¹⁰

El criterio de *management* y *management* público y los estudios sobre administración pública en México lograron entonces tomar cierta distancia de la tradición jurídica e incluir aspectos más utilitarios y pragmáticos. Se trató de pensar en reglas para una buena administración, y las pretendidas explicaciones teóricas tendrían que establecerse a partir de experiencias y no tanto a partir de una concepción *a priori* sobre el papel y el lugar de la administración en relación con la sociedad. Aparecieron los paralelismos en el estudio de la administración pública y las organizaciones privadas. Ambas organizaciones empezaron a estudiarse con los mismos métodos y se copiaron técnicas que fueron exitosas en las privadas, trasladándolas a las públicas.

Estas influencias profundizaron la idea de separar política y administración, pero también permitieron que concepto y hecho de la administración pública tuvieran cierta autonomía. En Estados Unidos, el término *Public Administration* designaba a la vez un campo de estudio, una disciplina y la administración de los asuntos públicos; en el marco de la escasa tradición de investigación que se tenía y se tiene en México sobre este tema, esto contribuyó más a la confusión que a la comprensión del fenómeno.

No me corresponde analizar la evolución de esta materia en Estados Unidos; sólo diré que la influencia del *business management* dio origen a lo que se conoció como la teoría clásica, cuyos precursores estuvieron convencidos de la posibilidad de fundar la gestión de las empresas en principios científicos. Este movimiento tuvo gran influencia en los ambientes académicos y profesionales mexicanos.

El ascenso del *management* y la idea de proceso administrativo, junto con los análisis del comportamiento humano, sirvieron de base para propuestas mexicanas. Tanto las reorganizaciones administrativas del gobierno como la elaboración de los primeros planes de estudio universitarios se inspiraron en estas concepciones.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 639-640.

La reflexión sobre la administración pública cobró mayor auge debido a la ampliación de las actividades gubernamentales y a la importancia que se le dio a la administración como factor de desarrollo. Las organizaciones aparecieron como instituciones plurales, en las que destacaron aspectos que acentuaban su capacidad de integración. Debido a la necesidad de resolver los problemas de consenso, estas ideas orientaron los estudios hacia el modo de pensar dominante en la época, lo que de manera natural favorecía una perspectiva pragmática —pero paradójicamente también reformista—, con el propósito de mejorar lo existente.

En el consejo editorial de la *Revista de Administración Pública* (publicada por el INAP en el último trimestre de 1958), se dijo:

no se podía afirmar estrictamente que el Estado sea la burocracia, ni aun que la burocracia sea la propia administración, ya que tanto el Estado como sus modos de operación forman un complejo político, económico, legal y humano que no puede definirse ni localizarse en individualidades. Sin embargo, la burocracia es el cuerpo que moviliza la gestión del gobierno y, por lo tanto, es obvia su importancia en los tiempos presentes, en los que la influencia estatal penetra tan hondamente en todas las esferas de la colectividad que jurídicamente representa.¹¹

Estas ideas se materializaron casi de manera exclusiva en estudios y propuestas hechas en el gobierno y círculos oficiales. En esos círculos se compartía la preocupación de que

si la burocracia no conformaba un cuerpo capacitado para las funciones del Estado; si la incompetencia, la negligencia y la corrupción la invadían, los mecanismos administrativos serían irremediablemente impopulares y deficientes.¹²

Aparecieron entonces trabajos en los que se incluyeron análisis sobre la burocracia y su inserción en la organización pública. En el gobierno se hicieron propuestas para analizar el estatuto de los servidores públicos, el diseño de puestos y operación de escalafones y la administración de sueldos y prestaciones.

Por su parte, la corriente funcionalista permitió entender a la sociedad como un organismo que crece, se vuelve complejo y diverso. Sus partes cumplen distintas funciones, lo que plantea problemas de defini-

¹¹ Editorial de la *Revista de Administración Pública*, núm. 9, *Memoria*, 1955-1990, México, INAP, p. 21.

¹² *Ibid.*, pp. 21-22.

ción, dependencia, etc. Durkheim se refirió a la noción de función y asignó a la sociología el descubrimiento de parte de la organización que encarna las principales funciones sociales y el análisis de su descripción específica en el juego de la dinámica social.¹³

Al atribuir a la función la satisfacción de una necesidad, este enfoque se extiende a los análisis de la administración pública. Merton se esforzó por darle a ésta un carácter operativo; de ahí, bajo la influencia de Parsons y después de Easton, se llegó al funcionamiento sistémico, de acuerdo con la idea de que un sistema se ve obligado a cumplir con ciertas exigencias para lograr su supervivencia.

Bajo la influencia de estos enfoques se constató que la administración pública era una estructura que constituía un sistema y que cumplía funciones. Al hacer esto se dejaba otra vez de lado a la administración como objeto de estudio científico, ya que nociones como las de sistema, función y estructura no pueden explicar un objeto real, sino uno construido. En México estos enfoques se adoptaron de manera selectiva, dependiendo del punto de vista que se quería favorecer; es decir, según se quisiera entender la administración pública como institución, como organización o como sistema de acción. En cualquier caso esta distinción revestía un carácter estrictamente metodológico.

Con estos supuestos los análisis evolucionaron bajo dos premisas: la relación de la administración pública y el desarrollo económico, y la reforma administrativa. Los estudios realizados básicamente en el gobierno cumplieron con el propósito de sustentar proyectos gubernamentales.

La *Revista de Administración Pública* reapareció después de algunos años de interrumpirse su publicación. En el editorial del número 16 (1964) se dijo que era intención del Instituto dar un "enfoque más positivo al concepto de la administración gubernamental a fin de vincularla lo más estrechamente posible al fomento del desarrollo económico".¹⁴ Se subrayaba "la necesidad de adecuar el órgano a la función y condicionar el mecanismo gubernamental a la naturaleza y alcance de los planes y programas económicos del país".¹⁵ Las investigaciones realizadas durante casi dos décadas aprovecharon los recursos y aplicaron las técnicas que servían de manera primordial a esos propósitos. "La idea moderna de la administración para el desarrollo se entendía como la obtención del mejor empleo de los recursos disponibles con el fin de aprovechar de un modo más racional los insumos e incrementar la producción de bienes y ser-

¹³ Tomado de Chevalier y Losckak., *op.cit.*, p. 111.

¹⁴ INAP, *Memoria*, p. 39.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 39-40.

vicios".¹⁶ El crecimiento y evaluación del sector paraestatal fue otro incentivo para el estudio y el análisis. La eficacia de la administración pública se convirtió en un factor determinante para el desarrollo. La idea central giraba en torno al hecho de que gobernar era administrar y que el esfuerzo debía estar en la adaptación de las estructuras al desarrollo.

Estos estudios de carácter pragmático consideraban la administración como un instrumento de planeación, programación y dirección. Las técnicas presupuestales y los sistemas de administración tributaria ocuparon buena parte de la atención de los especialistas en este campo.

En 1970, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, que tuvo una gran influencia en Latinoamérica y en México, organizó el primer seminario regional de reforma administrativa; un año después se celebró en Brighton, Gran Bretaña, el primer seminario de carácter interregional sobre ese tema. En 1973 y 1974 se realizaron las dos etapas del Seminario Interamericano de Reforma Administrativa.

José Iturriaga, uno de los fundadores del INAP, dice sobre la importancia que tuvieron esos enfoques:

el sector paraestatal y el descentralizado fueron creciendo; primero con cautela y después aceleradamente, al punto que se percibieron en el conjunto de la administración no pocos rasgos irracionales o redundantes, costosos e innecesarios...para abaratar la administración pública y hacerla menos onerosa, más ágil y verdaderamente concebida como administración para el desarrollo, se ingresó a una cuidadosa revisión del aparato administrativo y de su sector descentralizado y paraestatal, para introducir en los tres cuanta modificación aconsejara el interés nacional.¹⁷

A partir de la década de los setenta, al incorporarse a la vida nacional las administraciones estatales y municipales de manera más dinámica, acorde con la modernización propuesta para la federación, algunos analistas de la administración pública mexicana les prestaron atención; y hay que decir que las investigaciones sobre el tema han ido en aumento, tanto en la cantidad como en calidad.

Al hacer un balance no muy minucioso, puede decirse que los estudios hechos durante más de veinte años no llegaron a proponer de manera precisa la naturaleza del comportamiento de la administración pública, ni analizaron las fuerzas que la impulsaban a actuar en varias direcciones. No se hicieron propuestas en las que se relacionara la conducta de

¹⁶ Andrés Caso, "Administración pública y desarrollo", *Revista de Administración Pública*, 1970, núm. 19, pp. 9-13.

¹⁷ José Iturriaga, "Testimonio", *Memoria*, p. 61.

los organismos públicos con la forma en que se insertan en el proceso histórico global y con su evolución institucional. Tampoco se observó ni analizó la interacción de esos organismos con las variables externas.¹⁸

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

El tránsito de un Estado liberal a uno social de derecho favoreció el cuestionamiento de la separación entre política y administración que, en su tiempo, había señalado Woodrow Wilson.

Frente al hecho de que en la evolución y tránsito del Estado la administración pública tiene un contenido histórico hay en México un momento de confusión respecto a la definición conceptual, metodológica y epistemológica de lo que serían los estudios en esta materia, que Gabino Fraga, presidente del Instituto de Administración Pública, expuso con claridad:

es necesario fijar el contenido de lo que deben ser los estudios sobre administración pública en México. ¿Ha de ser [analizado] el aspecto político de la administración pública?, ¿o el aspecto jurídico?, ¿o el aspecto técnico relativo a la eficacia del funcionamiento de dicha administración?¹⁹

Aventurando las ideas que influirían en los estudios dentro de este campo, dijo que “ni antes ni después de la ampliación de los criterios jurídicos ha podido prescindirse de la administración pública”. Y citó a Georges Langrad, cuyo artículo “La ciencia de la administración pública en Francia”, publicado en la *Revista de Ciencias Sociales* de Puerto Rico, se convirtió en una referencia obligada para los estudios mexicanos de esos años.

En ese mismo discurso decía Fraga que

la extensión de las funciones administrativas, como consecuencia de la amplitud desmesurada de las atribuciones del Estado moderno después de las últimas guerras mundiales, ha hecho que la administración penetre hondamente en la vida de la comunidad, teniendo que atender problemas para cuya comprensión y resolución se requiere una técnica especializada[...]

¹⁸ Bernardo Kliksberg, “La reforma administrativa en América Latina, una revista del marco conceptual”, *Teoría de la burocracia estatal*, Oscar Ozlak (comp.), Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 459-489.

¹⁹ “Discurso del licenciado Gabino Fraga Magaña en la Segunda Asamblea Ordinaria del Instituto de Administración Pública en 1957”, *Memoria, op.cit.*, p. 17.

Y agregaba,

es necesario admitir que los estudios sobre administración han tomado otra orientación, que es predominante, sobre todo en la doctrina norteamericana, y que consiste principalmente en considerar la influencia del ambiente político, psicológico y social en el que se desenvuelve la administración y preconizar las medidas técnicas más adecuadas para tener el mejor rendimiento de la actividad administrativa, tratando de adaptar a la administración los principios que regulan el manejo de las empresas privadas.²⁰

La confusión respecto a la definición conceptual, metodológica y epistemológica no permitió que se reflexionara en profundidad sobre la vocación intelectual de la disciplina. Al volver parciales los enfoques, el conocimiento se volvió incompleto y, por ende, la producción intelectual producto del trabajo de diferentes grupos. Se hicieron diversos intentos por establecer bases epistemológicas y analíticas, al intentar identificar la administración pública como ciencia administrativa.

En esta preocupación intelectual se reconocía que una ciencia no debía definirse sólo por su objeto de estudio, sino también por su intención científica, que permitiera explicar los fenómenos observados. Se aceptaba que, si bien una ciencia se definía por su método, esto no significaba que no podía utilizar los de otras ciencias afines. En un primer momento era válido suponer que la ciencia administrativa podía recurrir legítimamente a métodos de ciencias ya constituidas.

La reflexión debía incluir un cuestionamiento profundo sobre las premisas que definían el carácter científico de la ciencia administrativa y elegir un marco de análisis en el que se pudieran incorporar los modelos que proponían otras ciencias sociales, para, finalmente, considerar los problemas específicos planteados a la ciencia administrativa en el terreno de la investigación.

Frente al postulado de que en la ciencia descansa la explicación de los fenómenos, y que por esto el observador no puede percibir de inmediato el fenómeno sino que necesita una investigación que vaya más allá de la apariencia de las cosas a fin de aprehender su esencia, la ciencia debe ser capaz de romper con el conocimiento sensible, con la realidad tal y como se percibe. Este objetivo es tanto más difícil de alcanzar cuanto más estrecha es la relación entre el sujeto y el objeto de la investigación.

En México, la objetividad fue una condición difícil de lograr debido a que el observador estaba, en los más de los casos, inmerso en la rea-

²⁰ *Ibid.*, pp. 17-18.

lidad que estudiaba, y debido a que le atribuía cierto valor a los hechos que le interesaban y se daba por supuesto que se conocían intuitivamente. Esta realidad acabó con las pretensiones científicas de la ciencia administrativa.

Gabino Fraga, en el mismo discurso arriba citado, ilustra cómo en México la evolución del estudio de esta área del conocimiento pasó de un momento en el que la disciplina parecía haber adquirido cierta identidad, por lo menos en la definición de su objeto de estudio, a otro de reflexión y construcción teórica.

A propósito de estos aspectos que pueden servir para apreciar el funcionamiento de la administración, en el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Madrid en 1953, tuvo lugar una interesante discusión entre los especialistas en derecho administrativo y los de ciencias administrativas. Aunque se eludió la definición de la ciencia administrativa, se produjo una clara separación entre los "juristas", por una parte, y los "administradores", por la otra. Los primeros sostuvieron que las ciencias administrativas engloban al derecho administrativo o por lo menos se complementan y coordinan con éste; los segundos insistieron sobre los aspectos prácticos y no jurídicos de las ciencias administrativas.

A estos aspectos les conceden la primacía, ya se trate de principios generales de organización y métodos administrativos o de las relaciones que existen entre las ciencias políticas, la sociología y la psicología social con las ciencias administrativas, en cuanto éstas no están confinadas solamente a la administración pública, sino representan, igualmente, aspectos técnicos de práctica de negocios y de gestión de empresas.²¹

Los estudios en administración pública reflejaron entonces la división del conocimiento, el objeto de estudio y el método. Se favoreció una distancia entre el mundo académico y el profesional que no ha resultado fácil acortar.

La experiencia práctica, pocos lo dudan, es sumamente importante como fuente de trabajo intelectual, pero en el caso de los estudiosos de esos temas ese argumento se ha utilizado de una manera extrema, al calificarse el trabajo académico como especulativo y poco práctico. También

la administración pública se ha encontrado repetidamente al servicio directo de funcionarios públicos, lo que imprime a la producción intelectual un

²¹ *Ibid.*, p. 18.

carácter de corto alcance, inmediatesta y coyuntural. Este uso burocrático de la disciplina ha impedido que la administración se concentre en problemas menos prácticos aunque más significativos.²²

De esta manera, la administración pública enfrentó la tajante diferencia entre teoría y práctica, lo que canceló cualquier intento por convertirla en una disciplina científica.

EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

En los estudios relacionados con la administración pública siguió evolucionando la perspectiva de la organización, pero conviviendo con la institucional.

A pesar de las aportaciones significativas de ambas corrientes, la realidad administrativa no ha logrado enriquecerse con una explicación convincente. Al cuestionar algunas de las hipótesis más importantes de las dos perspectivas dominantes, Jean Pierre Nioche dice que empezó a esbozarse una tercera forma de análisis: la perspectiva de las políticas públicas.

La acción del Estado moderno y su sociedad no puede entenderse por medio de la idea clásica que diferencia las esferas política y administrativa. Hacer algo eficaz implica tanto la complejidad del escenario como la unidad. Según explica Nioche, "la acción colectiva se traduce en la construcción progresiva de los problemas de las 'políticas públicas'".²³ En este caso, tanto la administración como el medio social en el que actúa se analizan en perspectiva como instancias político-administrativas nacionales o locales.

Un aspecto esencial de este enfoque es que sus supuestos implican no separar la esfera política de la administrativa y la social, ya que parten de la idea de un corte transversal de los tres componentes:

Toda política incluye en proporciones variables una dimensión de gestión (resolver un problema, realizar un proyecto), y una dimensión política (mantener o modificar una situación política dada). El análisis se desarrollará sobre esos dos planos a los que se considera interdependientes, dándose por entendido que la dimensión política puede incluir los dos niveles: el

²² Eduardo Guerrero, *Administración pública: estado de la disciplina y de la profesión en México*, tesis de El Colegio de México, 1992, pp. 15-20.

²³ J. P. Nioche, *op. cit.*, p. 645.

sistema de poder específico dentro del cual se forma y se desarrolla la política y el sistema político global.²⁴

Este enfoque incluye una secuencia que no puede confundirse con la simple cronología de los hechos; el orden de las etapas que se suceden debe tomarse como una referencia hipotética, ya que las estrategias adoptadas por los diferentes actores pueden modificar el orden preestablecido.²⁵

Por último, el enfoque de políticas públicas tiende generalmente a explicar, no sólo a describir. Supone una conceptualización de procesos y la definición de una metodología que permite establecer y probar hipótesis causales. Las metodologías son variadas y recurren a las ciencias sociales, en especial a la economía, la ciencia política, la sociología y la psicología. Por lo demás, el enfoque ha creado también una serie de métodos propios, tanto en los planes de investigación como en las técnicas para recopilar y analizar datos.²⁶

Cuando en México se superaron los prejuicios del enfrentamiento estructuralista-marxista y la fobia al uso del método matemático y estadístico como radicalmente opuesto al histórico, los economistas empezaron a interesarse en el enfoque de política pública y a servirse de él.

Esta corriente, desarrollada especialmente en Estados Unidos, ha influido paulatinamente en los ambientes profesionales y académicos de México. Se advierte que la premisa fundamental es restablecer la racionalidad y el carácter público de las acciones gubernamentales, restituyendo el carácter público a lo social y liberando a lo gubernamental de los compromisos que le acarrea la exclusividad que se le atribuyó sobre lo público.

Bajo esta influencia, el estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia aplicada que de una básica. La disciplina aparece como un conjunto de conocimientos orientados hacia fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio e instrumentación de políticas concretas. El estudio de la política pública podría definirse como una *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas específicos y relevantes, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.²⁷

Al revisar el uso del gasto y el empleo como insumos fundamentales para hacer más dinámico el desarrollo, fue preciso enfrentar los proble-

²⁴ *Ibid.*, p. 646.

²⁵ *Ibid.*, p. 646.

²⁶ *Ibid.*, p. 646.

²⁷ E. Guerrero, *op. cit.*, p. 12.

mas de gobierno y administración con criterios más racionales y una mayor especialización. Por ello, se puede afirmar que las propuestas de esta corriente implican una crítica al Estado benefactor.

En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz, se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, la teoría de sistemas, la informática, la microeconomía, la teoría de decisiones y organizaciones, y la economía del bienestar (análisis costo-beneficio), bajo la concepción del gobierno como actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos y legales) que pesan en sus elecciones públicas.²⁸

Al tomar los programas públicos como referencia conceptual básica, esta corriente propone el perfeccionamiento de técnicas analíticas y la posibilidad de elaboraciones teóricas que permitan tomar decisiones pertinentes en los ámbitos gubernamentales.

A partir de que, desde el gobierno, se habló de que el Estado implica transformaciones económicas profundas, se han modificado radicalmente las ideas sobre el papel asignado al gobierno y a la administración:

Se ha ido dibujando un nuevo estilo de decisión y gestión pública y han aparecido nuevos patrones de administración pública menos respetuosos de los valores tradicionales y más preocupados por los valores administrativos de eficiencia y eficacia, que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías sociales, en la identificación y definición de problemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de poner en práctica y evaluar las políticas.²⁹

En nuestro medio, la influencia de esa corriente es aún reducida. Su consolidación y fortalecimiento dependerán de la evolución que tengan los nuevos esquemas del desarrollo político-administrativo; de un gobierno menos influyente y sofocador de iniciativas, pero más eficaz, y de una sociedad menos pasiva, más participativa y corresponsable en las decisiones que la afectan; se trata de situaciones que difícilmente se lograrán en el corto plazo. Es necesario, pues, hacer un esfuerzo por modificar patrones de cultura político-administrativa de signo contrario.

²⁸ Luis F. Aguilar Villanueva, "Política pública y gobierno del Estado", *Revista del Colegio*, 1990, núm. 4, pp. 244-245.

²⁹ *Ibid.*, pp. 236-237.

CONCLUSIÓN

En México, el estudio de la administración pública ha pasado por buenos momentos de producción intelectual, pero no ha logrado crear teorías sólidas, puesto que el trabajo de investigación no ha sido constante ni sistemático.

El enfoque institucional arraigó debido a múltiples razones, pero una importante es que tanto la teoría liberal del Estado como su rival, la marxista (fuente teórica de algunos trabajos académicos en esta área), compartían una visión instrumental de la administración. Este supuesto definió y, por momentos, limitó el avance teórico.

Al incorporarse la óptica de la organización, el desarrollo conceptual quedó rezagado respecto a los avances que sobre las nociones de *management* y *management* público se tenían ya en otros países. Algunos postulados de este enfoque se incorporaron en nuestro país sin el sustento de la reflexión rigurosa, lo que desvió la investigación hacia discusiones poco trascendentes y propició que se incorporaran al sector público métodos de trabajo de la empresa privada sin la suficiente revisión crítica. Se utilizaron sistemas de planificación y control adaptados a la esfera pública, pero otros, que se copiaron directamente del sector privado, evidenciaron los límites de la falta de adecuación a la realidad del proceso público de decisión.

La idea de recurrir a técnicas como el control de gestión, la dirección por objetivos, la presupuestación por programas, etc., era la de mejorar la administración de las organizaciones públicas. Se logró reinterpretar, en términos de *management*, algunas de las lecciones del enfoque institucional, lo que sin duda fue una base para las contribuciones que, desde la óptica gubernamental, se hicieron en nuestro país.

El sustento teórico del *management* público aportó elementos que permitieron análisis más apegados a la realidad. Por ejemplo, se adaptaron métodos de acuerdo con los problemas que se fueron presentando y, obviamente, con el entorno social. Uno de los problemas que impidieron hacer propuestas que avanzaran más allá de las circunstancias fue que, al intentar analizar el sector productivo del Estado (sector paraestatal), no fue fácil encuadrar su función en la definición clásica que sobre ésta se tenía.

Los análisis tampoco lograron la adecuada articulación de la administración con el sistema político, ni explicaron suficientemente los avances e innovaciones, que sin duda influían de manera importante en la administración y en su relación con la sociedad.

Para avanzar hacia la concreción de propuestas de largo alcance deberíamos superar las explicaciones tradicionales que se centraron en

fortalecer el carácter omnipotente del Estado, y también aquellas derivadas de las distintas interpretaciones del *management* público, que subrayaron de manera casi exclusiva temas como la eficacia en detrimento de otros criterios y de reflexiones más profundas y críticas.