

EL COLEGIO DE MEXICO

Centro de Estudios Internacionales

ADMINISTRACION PUBLICA:

ESTADO DE LA DISCIPLINA Y LA PROFESION EN MEXICO

Tesis para obtener el título de
Licenciado en Administración Pública

EDUARDO GUERRERO GUTIERREZ

Ciudad de México, 1991

Tesis: Conclusión, proposición que se
mantiene con razonamientos.

Real Academia Española

Para Aurora Beatriz y Eduardo,
mis centros

AGRADECIMIENTOS

El conjunto de notas que forman este trabajo son, en gran parte, resultado de estimulantes y provechosas conversaciones que he tenido con mi padre, Eduardo Guerrero del Castillo, y otros destacados estudiosos de la administración pública. Antes de redactar estas páginas, Luis F. Aguilar, Omar Guerrero, María del Carmen Pardo, Alvaro Rodríguez Reyes y Ricardo Uvalle disiparon algunas de mi dudas y vacilaciones.

Carlos Bazdresch --director de este trabajo-- mostró interés por la redacción de estas páginas, mismas que revisó atentamente. Sus comentarios críticos, iluminadores y polémicos, han sido siempre material de reflexión y alimento a mis curiosidades. A él debo no sólo varios señalamientos valiosos que orientaron y enriquecieron la investigación, sino, en general, el apoyo incondicional que me ha brindado en mis proyectos académicos y profesionales.

Giovanni Zenteno, con quien he tenido el gusto y el privilegio de colaborar cercanamente, fue enormemente generoso y tolerante conmigo en la difícil tarea de conciliar trabajo escolar y labor profesional. Sus gestos y acciones revelaron un interés genuino por que cumpliera con este requisito académico. No puedo dejar de mencionar, por otra parte, a Ulises Beltrán a quien debo, entre otras cosas, valiosas enseñanzas y mi primera oportunidad --impulso a la vez-- de trabajo en la administración pública mexicana.

La inspiración suprema en mi desarrollo personal y profesional han sido mis padres y hermanos. Sostén, eje, punto fijo en el conjunto confuso y agitado que nos rodea, mi familia es el espacio donde se fundan y cobran sentido mis empresas y realizaciones.

Finalmente, sería imperdonable olvidar aquí el estímulo y regocijo compartidos con la "aplanadora", cuyos miembros han disfrutado conmigo, desde 1984, inolvidables proyectos académicos y seculares.

Indice

I. <u>Nota introductoria</u>	1
II. <u>La disciplina</u>	
A. <u>Aspectos generales</u>	7
B. <u>La disciplina en Estados Unidos</u>	14
1. <u>Análisis de políticas</u>	15
2. <u>Teoría organizacional</u>	20
3. <u>Teoría neomarxista del Estado</u>	22
4. <u>Enfoque filosófico-crítico</u>	24
5. <u>Gestión pública</u>	27
6. <u>Elección Pública</u>	30
C. <u>La disciplina en México</u>	33
1. <u>Los inicios</u>	34
2. <u>La literatura</u>	
(A). <u>Los temas</u>	36
(B). <u>Debate y posturas ideológicas</u>	46
(C). <u>Ciencia y política</u>	51
(D). <u>Nacionalismo e historia</u>	54
(E). <u>Transición presente</u>	59
III. <u>La profesión en México</u>	
A. <u>El profesionalismo: aspectos generales</u>	62
B. <u>La profesión de administración pública en México</u>	68
1. <u>Fundación y desarrollo de la carrera en la</u> <u>Universidad Nacional Autónoma de México</u>	69
2. <u>Discusión teórico-metodológica</u>	72
3. <u>Ideología de la carrera</u>	73
4. <u>Relación Estado-profesión</u>	74
C. <u>Enseñanza e investigación</u>	79
D. <u>Tendencias de la profesión</u>	81
IV. <u>Comentarios últimos</u>	
A. <u>De la disciplina</u>	83
B. <u>De la profesión</u>	91
V. <u>Bibliografía</u>	94

I. Nota Introductoria

Al prólogo se le podría llamar pararrayos.

Georg Christoph Lichtenberg

I

"Cuanto menos sistemática sea una ciencia, menos valor tendrá para ella una tesis", mencionó alguna vez el historiador Johan Huizinga.(1) Pareciera entonces que, en ese caso, el administrador público puede prescindir de ellas con confianza. Su mundo de ideas es tan laxo, sus concatenaciones tan dúctiles, la imagen total formada por sus conocimientos tan divergente de la de su vecino para que cualquiera de sus exposiciones pueda ceñirse a las pretensiones de una tesis.

Según Huizinga, el presentar y defender tesis era algo que estaba a la orden del día en los tiempos de Abelardo y Lutero. La técnica de la tesis y las controversias corresponde a las estructuras de la sociedad y el pensamiento medievales:

La tesis presupone un sistema cerrado de pensamientos común a ambas partes y nítidamente acotado, dentro del cual todos y cada uno de los conceptos se hallan rígidamente determinados de un modo racional; presupone, para decirlo en otros términos, un sistema escolástico. Presupone, además un alto grado de uniformidad cultural en los dos pensadores contendientes. Tiene que existir necesariamente un código, al que se sometan por igual ambos beligerantes. Se supone que cada uno de ellos domina las reglas del juego y el arte de la esgrima de la lógica formal. Y, finalmente, la tesis presupone cierto grado de dogmatismo, de rigorismo y de pensamiento, incompatible con ese constante sentimiento de supeditación y relatividad de todos nuestros conceptos e ideas, que es la característica del pensador moderno.(2)

Es poco lo que aún queda en pie de aquellas condiciones culturales en que se desarrollaban las tesis y las controversias académicas de la Edad Media. Actualmente, ellas han casi desaparecido, por lo que la tesis se ha convertido en

(1) Johan Huizinga, *El concepto de la historia*, Trad. Wenceslao Roces, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 10.

(2) *Ibid.*, p. 9.

una herramienta anticuada. Fuera de algunos casos especiales, su utilidad se limita a la que pueda tener una forma de trato social dentro del ritual académico.(3)

A menos que se trate, como intento mostrar en este trabajo, de problemas de crítica o método. En estos casos, la tesis puede ser útil para las ciencias sociales, incluida la política, aunque nunca indispensable. Sin embargo, éstos no son, en el fondo, los problemas de las disciplinas mismas, pertenecen --al decir de Huizinga-- "a su vestíbulo".

II

La idea de elaborar un trabajo como este surgió de la propuesta que recibí, al terminar mis cursos en El Colegio de México, para elaborar una bibliografía sobre los sectores público y privado en México, acompañada de un ensayo crítico del estado de la literatura.(4) Conforme avanzaba en la tarea y revisaba el material nacieron varias inquietudes que, aunque se anunciaron como meras intuiciones, han ido tomando cuerpo y concisión desde entonces. La mayor parte de las páginas que siguen no son más que una pretendida reorganización y sistematización de estas ideas a las que intento, en ocasiones, dar sustenta empírico con algunos datos bibliográficos. A su modo, esta tesis es un trabajo de compilación en el que presento algunos de los argumentos que han aparecido en estudios precedentes, un intento por relacionar los diversos puntos de vista, para ofrecer una panorámica que pueda ser útil, al menos, de modo informativo.

Mi insatisfacción ante los primeros resultados de la investigación, junto con una propensión personal a la disgresión y el deslinde, me llevaron a explorar

(3) Con la irreverencia --embarazosa en ocasiones-- que lo caracteriza, Gabriel Zaid ha señalado como una "simplificación" necesaria: "suprimir la tesis y el servicio social como requisito de licenciatura. En nada contribuyen al saber, ni a la demostración de saber, ni a la sociedad. Los pasantes estorban más de lo que ayudan, aprenden poco y ganan menos". En *La economía presidencial*, México, D.F., Vuelta, 1987, p. 98.

(4) Eduardo Guerrero Gutiérrez (*comp.*), *Fuentes para el estudio de los sectores público, privado y social en México (1978-1990)*, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, 101 pp. (Serie Fuentes, 8)

cuestiones no contempladas originalmente: la profesión y algunos aspectos de la enseñanza de la administración pública en México. Me pareció que varios argumentos no podían sostenerse debidamente si no me remitía a estos otros asuntos. La disciplina y la profesión de la administración están a tal grado relacionadas que en ocasiones los límites entre ellas se diluyen. Una razón: con frecuencia el investigador, el profesor y el funcionario público son uno. Esta situación complicó el análisis a grado tal que --como se verá-- mis conocimientos y capacidades fueron violentamente rebasadas.

Este tipo de empresas tiene, entonces, sus riesgos. El más importante: deficiencias en la delimitación del objeto. Para algunos este puede parecerles un texto híbrido y deshilvanado. Umberto Eco ha insistido en que "una tesis demasiado panorámica constituye un acto de soberbia",⁽⁵⁾ en el que el novato tiene pocas posibilidades de éxito. La única justificación es que este trabajo es hijo, además del encargo, de la curiosidad y sus necesidades. En las páginas siguientes hay, con seguridad, errores de juicio y, lo que más lamento, errores de tono. Con todo, a la larga, quizás convenga haberlos cometido. La experiencia alcanzada a través del error está bien fundamentada y es segura.

He escrito estas pocas páginas con el ánimo de poner orden en las propias ideas. Elaborar la tesis me ha dado ocasión para recuperar el sentido positivo y progresivo de mis estudios en la licenciatura de Administración Pública, no entendidos como una cosecha de nociones, sino como la elaboración crítica de una experiencia, que debe revelarse como la adquisición de una capacidad para localizar problemas, afrontarlos con método y exponerlos lo más claramente posible. Antes que disipar dudas este texto pretende formular --con alguna elaboración-- las propias.

(5) Umberto Eco, *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Trads. Lucía Baranda (y) Alberto Clavería Ibáñez, México, D.F., Gedisa, c1977, 1988, p. 28.

III

El trabajo está dividido en dos partes principales. La primera versa sobre la disciplina, es decir, sobre la producción reciente en el conjunto de programas de investigación que constituyen la administración pública. Con frecuencia las analogías y los contrastes revelan, por lo que creí útil oponer a lo realizado en México pertenencias ajenas. Un par de factores justificaron mi elección de Estados Unidos. Los académicos norteamericanos son vanguardia en estos quehaceres y, por otra parte, la orientación --lenta pero permanente-- que está tomando la administración pública en México señala a este país como nuestra influencia mayor en detrimento de España y Francia, otras dos centros de referencia acreditados en nuestro país.

En cuanto a Estados Unidos, me dedico a resumir las principales propuestas teóricas de los últimos años, rastrear influencias intelectuales, confrontar obras y autores, criticar concepciones y señalar algunos --habla mi parecer-- vicios metodológicos. Sin el mínimo afán de exhaustividad, presento algunos nombres de autores y obras representativas, tendencias temáticas y orientaciones ideológicas. La exposición sobre México sigue básicamente el mismo esquema, aunque con algunas variaciones reflejo, primero, de las grandes diferencias entre las literaturas --aquí y allá-- y, segundo, mi énfasis en la crítica del caso mexicano; quizá, por ello, esta reseña sea, por momentos, más puntual y la visión más propia. Los anglosajones llaman a este ejercicio *state of the arts*, especie de inventario intelectual, esfuerzo por ordenar lo existente, vislumbrar necesidades presentes y tendencias futuras, ejercicio comparativo para situar lo propio donde corresponde. Las deformaciones que se denuncian son, en parte, inherentes al desarrollo de la disciplina, a las nuevas condiciones requeridas por su expansión, diferenciación interna, perfeccionamiento técnico y demandas de la sociedad. En otra proporción,

por el contrario, se vinculan a la forma peculiar que ha asumido la disciplina en el contexto histórico de la sociedad mexicana, con su propia tradición intelectual y con sus rasgos culturales específicos.

Más que el papel de juez, intento desempeñar frecuentemente el de abogado de algunas obras y autores reseñados, estudiosos a veces olvidados o indebidamente menospreciados. En cuanto a mis críticas, debe considerarse que toda defensa de la administración pública (disciplina y profesión) no tiene ningún sentido si no se admite de entrada que la administración pública, tal como se encuentra, tiene aspectos reprochables o, más aún, que la misma expansión del cuerpo de administradores públicos profesionales o del aparato público puede llegar a representar, en ciertas condiciones, una amenaza real a valores estimables. Inevitablemente, sin embargo, mis críticas parecerán en ocasiones productos instintivos. Y es que, en mayor o menor medida, el crítico nunca logra erradicar del todo su proclividad a confrontar obras y autores con imágenes ideales que son, tan sólo, epifenómenos de sus gustos.

Innecesario aclararlo, pero el breve primer capítulo no puede hacer justicia, ni de lejos, a la multiplicidad de ideas y propuestas de la literatura reciente sobre administración pública. Hay innumerables omisiones, pero quizá lo aquí descrito, en combinación con las fuentes citadas, constituya una primera guía básica de las ideas y propuestas teóricas más influyentes, a la vez que señale la conveniencia de realizar este tipo de entrenamientos en el futuro.

El segundo capítulo constituye un intento por explorar la dinámica interna junto con los papeles social y político que desempeña la profesión publiadministrativa en México. En tanto relevantes para explicar su estado actual, se revisan algunas características generales del profesionalismo en México, momentos de la historia de la profesión al tiempo que se repasan las ideas de sus promotores más connotados. El análisis se detiene a considerar algunas de las

particularidades de la profesión: ¿cuál es su mecánica particular en relación con el Estado, y cuáles los efectos recíprocos de esta interacción? ¿Cuáles son las proposiciones teóricas que abandera la profesión (las que, en conjunto, conforman su "ideología")? ¿Cómo se desempeña la administración pública como oferente de servicios en el mercado de trabajo? ¿Cuáles estrategias adoptan los profesionistas para lograr ascender en su carrera? Al final aventuro algunas hipótesis sobre las direcciones que, en las cuestiones antes analizadas, puede tomar la profesión en el futuro próximo. Las notas con las que cierra la tesis son rodeos en torno a los siguientes aspectos de la administración pública: objeto y método, profesionalización y docencia.

La administración pública, en sus múltiples facetas, enfrenta innumerables problemas. La tesis aspira lograr algún acuerdo en la identificación de algunos de ellos, en el ánimo de que ese constituye el primer paso para su solución:

Es admisible suponer que la incapacidad de los científicos sociales para diseñar soluciones a problemas sociales refleja simplemente la impotencia de la sociedad para llegar a un consenso relativo a la naturaleza de sus problemas y a la clase de remedio que sería tolerable. Si ello es así, el científico social aplicado, se supone, resiente de manera muy aguda tal falta de consenso.(6)

(6) Alan Ryan, "Los valores de las ciencias sociales", en Paul Baker (ed.), *Las ciencias sociales hoy*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 18. (Breviarios, 284)

II. La disciplina

El mismo afán de conocimiento, si fuera utilitario, no podría sobrevivir. El conocimiento utilitario necesita fructificar gracias a la investigación desinteresada, que no tiene motivos ulteriores al deseo de comprender mejor el mundo. Todos los grandes progresos son, en su origen, puramente teóricos, hasta que más adelante se les encuentra una aplicación práctica.

Bertrand Russell

A. Aspectos generales

"Administración pública" es objeto e idea; institución social y literatura. Arte y ciencia, lenguaje y tecnología, proceso administrativo y método de conocimiento. Disciplina que piensa y profesión que actúa, la administración pública es tentativa de cambio y ejercicio mental. Engendra una capacidad, sugiere una vocación, y, en última instancia, traza una moral. Agente económico, fuente de empleos, instancia normativa, arena donde conviven grupos humanos con intereses (a veces coincidentes, a veces divergentes), la administración pública puede constituir, a un tiempo, salvación o pérdida, virtud o perversión de los gobiernos. La administración pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios; preserva el orden, encauza el cambio. Cuida, somete, calcula, convence, decide: gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, construye o renta edificios, instruye técnicos y uniforma policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente. Acción cooperativa y racional, actuar colectivo hacia el mudable "interés público", espacio que une o separa propósito y realidad políticas, la administración "pública" es conducta sujeta al mandato de una comunidad y a la observancia de unos valores. Los administradores públicos planean, organizan, dirigen, controlan y ejecutan los recursos del gobierno.

Obedecen unas reglas, violan otras, crean las demás. Sirven al público pero, en un descuido, pueden convertirse en su condena.

Como puede observarse la "administración pública" es una realidad compleja y plural, por lo que la palabra tiene varias acepciones.(1) Esta se utiliza en varios contextos y, por ello, está expuesta permanentemente a adquirir nuevas asociaciones al tiempo que se desprende de otras. Una gran cantidad de nuestras confusiones provienen de no advertir que estamos utilizando la misma palabra en varios sentidos.

El estudio y análisis de la administración pública ha tenido que incluir progresivamente un alto número de conocimientos adicionales a aquellos considerados estrictamente "administrativos".(2) Por ello, toda tentativa por comprender cabalmente a la administración pública introduce residuos ajenos a ella --políticos, históricos, económicos, sociológicos, entre otros. Ya sea por necesidad o abdicación de otras instituciones, las entidades administrativas se han convertido en los cuerpos que más ordenamientos producen en la mayoría de las naciones independientemente de su grado de desarrollo. Estas entidades desempeñan también numerosas funciones que podrían considerarse ordinariamente como económicas, políticas o legales. Es necesario, entonces, que el analista permanezca atento a las situaciones en que las organizaciones desempeñan otras funciones además de las que formalmente les corresponden; en esa medida, logrará una explicación más satisfactoria de los aspectos estructurales y funcionales que caracterizan a la administración pública.

(1) Oscar Ozslak ha enfatizado la diversidad de propósitos a los que obedece la administración pública: como reproductora de un sistema social, como representante de sus propios intereses y como realizadora de acciones en beneficio colectivo. Ver: "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", en G. Flores y J. Nef (comps.), *Administración pública: perspectivas críticas*, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1984, pp. 197-198.

(2) "Una teoría de la administración significa en nuestro tiempo, también una teoría de la política." Ver John Merriman Gaus, "Trends in the Theory of Public Administration", *Public Administration Review*, no. 10, 1950, pp. 167-168.

Es posible advertir algunos puntos de interés comunes entre los analistas de la administración pública. Estos son: (1) las características y el comportamiento de los administradores públicos --las motivaciones y la conducta de los participantes del proceso administrativo, particularmente de quienes son funcionarios de carrera del servicio público; (2) los arreglos institucionales de la gestión administrativa a gran escala --la organización administrativa del gobierno; y, (3) el medio ambiente en que se desenvuelve la administración --la relación del subsistema administrativo con el sistema político del que forma parte, y con la sociedad en general.(3)

El estudio de la administración pública ha sido, entonces, básicamente ecléctico; amalgama elementos de otras disciplinas que son imprescindibles si queremos estudiar una acción o un componente de la administración pública. Ello, sin embargo, nada pueden decirnos acerca de su naturaleza última, del rasgo que distingue este campo de conocimiento de los demás. Estudiar a la administración pública por medio de otras disciplinas puede ser útil y, sin duda, recomendable desde el punto de vista científico, pero no lo es si se quiere penetrar en su naturaleza, que siempre es algo más. Así, la historia de la administración pública es, en gran parte, la historia de una búsqueda por una identidad propia que le permita erigirse como un campo de conocimiento autónomo. Mientras, la administración pública seguirá pareciendo a algunos una fraseología o una descripción, no una explicación; una "materia sin disciplina", como dijo Dwight Waldo. Al contrario de la sociología --disciplina en busca de su objeto-- la administración pública parece un objeto en busca de su disciplina.

Administración Pública es un concepto complejo que comprende los fines del estado; la organización de las acciones, recursos y medios; su congruencia respecto de los fines; las técnicas empleadas para aumentar la eficacia de las

(3) Ferrel Heady, *Public Administration: a Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker, Inc., 1979, pp. 3-4.

acciones, y sus efectos en la consecución de los fines. Por más radical que parezca, la factibilidad de los fines estatales (constitucionales) y gubernamentales (planes y programas) se funda, en la práctica, sólo en la administración pública. La administración de justicia, la administración hacendaria y presupuestaria, la administración social (educación, salud, alimentación) son los instrumentos que realizan los fines del Estado. "Por la administración los fines políticos se convierten en fines (asequibles). Más aún, la política es tal mediante la administración pública."(4)

La política se constituye mediante la administración pública y, por tanto, el concepto u objeto de conocimiento integra indisolublemente la política con la administración, la institución estatal con el proceso técnico-administrativo. Las políticas gubernamentales (los fines) en un Estado constitucional necesitan, para realizarse, de la administración pública (los medios). Cualquier fin del gobierno (planes y programas) necesita de un juicio de "factibilidad técnica" en relación a los recursos, instrumentos y procedimientos disponibles, así como por el cálculo estimado de sus posibles efectos. Los fines políticos se fundan en los medios administrativos.(5)

A pesar de esta importancia aparente, tenemos ahora probablemente menos información sistemática de este aspecto del gobierno que de ningún otro. Las elecciones, los partidos políticos, y algunos aspectos del poder judicial -- componentes vistosos de los sistemas políticos-- han sido analizados ampliamente. Estas partes del gobierno proveen de vasta información procesada al investigador. No sucede lo mismo con la administración; lejos de ejercer la atracción de otros aspectos del gobierno, la administración pública ha sido considerada una entidad apolítica y su estudio un riesgo de inadecuada cuantificación y análisis teórico.

(4) Luis F. Aguilar Villanueva, "Los objetos de conocimiento de la administración pública", en *Revista de Administración Pública*, no. 54, abril-junio de 1983, pp. 370-376.

(5) *Ibid.*, pp. 380-381.

La administración privada y, sobre todo, la ciencia política mantienen un estrecho parentesco con la Administración Pública. En gran medida, ésta creció bajo el cobijo de ellas dos. Y aunque la Administración Pública tomó suficiente fuerza propia para considerarse autónoma, la influencia de la ciencia política y la administración sigue vigente. Con ambos campos teóricos las relaciones han sido tirantes. Tensión unas veces creadora; otras, destructora. A la ciencia política, por ejemplo, se le atribuye --por un lado-- el mérito de haber inculcado los valores democráticos y, en general, los fundamentos filosóficos y normativos entre los académicos y los practicantes de la administración pública; aunque, por otra parte, se le culpa de haber arraigado una concepción jerárquica que limita arbitrariamente "la función política y la responsabilidad moral" de la disciplina y la profesión.(6)

La idea de que el estudio de la administración pública es suficientemente importante y autónomo como para llegar a constituir una ciencia o disciplina particular es una idea reciente. Todavía hoy no existe consenso en torno a los objetivos, límites y alcances de la administración pública como disciplina; y su metodología ha sido considerada, en el mejor de los casos, heterodoxa.(7) Nicholas Henry, por ejemplo, resume la historia intelectual de la disciplina como "ochenta años de incertidumbre".(8) La administración pública --dice otro comentarista autorizado-- se encuentra como Inglaterra al término de la Segunda Guerra

(6) Para algunos críticos, la administración privada ha influido a la administración pública de tres formas principales: a) obligó que la administración pública examinara su lado "público"; b) convenció a muchos estudiosos de la administración pública de la renovación a fondo a que debe ser sometido su marco metodológico; y c) suministró un nuevo modelo a la administración pública para su metodología de investigación, ejercicio profesional y práctica docente.

(7) Esta falta de consenso quizás no deba sorprendernos: "(...) el lector que busque un consenso acerca de las metas de la teoría social se sentirá decepcionado. Pues esta falta de consenso (...) puede ser inherente a la naturaleza de la ciencia social. En último extremo, la cuestión de si puede haber un marco unificado para la teoría social, o siquiera un acuerdo sobre sus intereses básicos, está ella misma sujeta a discusión". Ver Anthony Giddens (y) Jonathan H. Turner, "Introducción" en *(ibid.) (eds.), Las ciencias sociales, hoy*, México, D.F., Alianza (y) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, p. 9.

(8) Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, Inc, 1975, pp. 3-32.

Mundial: "perdió un imperio y todavía no encuentra qué papel desempeñar".(9)
 Estas condiciones suelen considerarse frecuentemente una fortaleza más que una debilidad, lo cierto es que impiden proporcionar una descripción precisa y una explicación de la disciplina aceptada comúnmente.

El estudio de la Administración Pública comparte más la naturaleza de una ciencia "aplicada" que la de una ciencia "pura" o "básica". La disciplina parece un conjunto de conocimientos encaminados a fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio e "instrumentación" de políticas específicas. El estudio de la política pública es un *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a detectar y resolver problemas concretos y relevantes tomando como base instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.

La administración pública como la sociología, puede ser una ciencia comprometida, entonces, con la elaboración de "leyes de subsunción"(10) y sistemas axiomáticos deductivos. En esto último no debemos ser pretenciosos pues para que

(9) Christopher Hood, "Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?", en Adrian Leftwich (ed.), *New Developments in Political Science*, Great Britain, Billing & Sons, 1990, p. 107.

(10) Una teoría acerca de un fenómeno es una explicación de este, pero "explicación" tampoco es más que una palabra. La explicación de un fenómeno consiste en un sistema deductivo. Este sistema es un conjunto de proposiciones que constatan una relación entre dos o más variables. No se afirma que *exista* una relación sino, al menos en una primera aproximación, cuál es la naturaleza de una relación (...) (Unas) proposiciones pueden tener un carácter más general, y en la cumbre del sistema hay proposiciones que por el momento, aunque este momento puede durar largo tiempo, son las más generales de todas; "más generales" significa simplemente que no pueden derivarse del conjunto. Estas son las proposiciones que le valen a esta concepción de la teoría su nombre de "sistema de leyes de subsunción" (...) Hablando llanamente, juzgamos que una teoría es poderosa cuando gran número de proposiciones empíricas puede explicarse a partir de unas pocas leyes subsuntivas." Ver Gerge C. Homans, "El conductismo y después del conductismo", en Giddens, p. 95. Algunos precursores en la enunciación de "leyes" en los campos de la sociología y la administración pública son, por ejemplo, Robert Michels y C. Northcote Parkinson respectivamente. Michels ideó, como se sabe, la famosa "ley de hierro de la oligarquía" según la cual: "la organización es lo que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía", en *Los partidos políticos*, Trad. Enrique Molina, vol. II, Buenos Aires, Amorrortu, 1983, p. 189. Para Parkinson, por su parte, el número de empleados públicos y la cantidad de trabajo no tienen entre sí la menor relación: "El incremento que acusa un conjunto de funcionarios se rige independientemente por la Ley de Parkinson; seguiría siendo el mismo tanto si el trabajo aumentara como si disminuyera o incluso si llegara a desaparecer en absoluto. La invariabilidad de la Ley de Parkinson se apoya en los hechos, en el minucioso análisis de los factores que rigen dicho crecimiento.", en *La ley de Parkinson*, Barcelona, Ariel, 1964, p. 16.)

se desarrolle plenamente una teoría científica basada en axiomas parece necesaria la imposición de controles experimentales, lo que parece imposible en cualquier ciencia humana. El único sentido de "leyes sociales o administrativas" está en lo que Karl Mannheim llamó, siguiendo a John Stuart Mill, *principia media* --modo específico de intersección de diversos mecanismos de cambio-- que podemos descubrir, o si se prefiere, construir, para una estructura social en una época o momento específicos.(11) Sobre la "economía" y sobre el "Estado", los científicos de la política, en menor medida, y los economistas, en mayor medida, han formulado "teorías clásicas" que han persistido durante generaciones de estudiosos. En suma, construyeron modelos, aunque los científicos de la política (junto con los administradores públicos) han sido tradicionalmente menos conscientes de su actividad como constructores de modelos que los economistas.

A primera vista, se distinguen tres grandes tradiciones intelectuales en el estudio de la administración pública: primero, la tradición europea continental con énfasis los aspectos jurídicos del ejercicio del poder público; segundo, la tradición pragmática británica alimentada por la historia y la filosofía; y en tercer lugar, la tradición norteamericana con marcadas pretensiones científicas y un conjunto de principios normativos plenamente articulado.

Estas tradiciones tienen rasgos comunes. Quizá lo que más las acerca son el conjunto de ideas fundadoras emanadas de los escritos de Max Weber. Hay acuerdos básicos en, por ejemplo, el análisis clásico de la burocracia. Todas ellas coinciden en considerarla un cuerpo social altamente jerarquizado, disciplinado y especializado, el cual está financiado por los fondos que genera un sistema tributario productivo y estable. En la práctica, la administración pública se avoca a

(11) C. Wright Mills, *La imaginación sociológica*, Trad. Florentino M. Torner, México, D. F., Fondo de Cultura Económica, c1959, 1987, p. 163.

la administración del gobierno, y la tarea de la disciplina consiste en describir este proceso, explicarlo y, sólo después, promover su eficacia.

B. La disciplina en Estados Unidos

Tradicionalmente, las preocupaciones de la disciplina en Estados Unidos han tenido connotaciones prácticas: combatir la corrupción y deshonestidad de quienes integran la administración pública; encauzar esfuerzos hacia una burocracia políticamente responsable, cuyo comportamiento se apegue, cada vez más, a consideraciones legales; delinear con precisión los límites estructurales y funcionales de las diversas instancias públicas; y el perfeccionamiento continuo de la competencia burocrática.(12)

Durante los últimos veinte años, en este país la disciplina ha sufrido cambios espectaculares que han restado influencia a los enfoques tradicionales. Quizás la metamorfosis de la disciplina haya resultado, en gran parte, del relevo ideológico al que estuvo sujeto el keynesianismo y, más recientemente, a la franca reversión en la evolución del gasto y empleo públicos en la mayoría de las naciones occidentales. Por otra parte, varias especialidades tomaron la iniciativa en varias áreas particulares de la acción pública tales como la planificación urbana, política educativa y salud pública (por mencionar las evidentes), para reservar a la administración pública el tratamiento de cuestiones genéricas.

Durante las dos últimas décadas pueden señalarse tentativamente seis tipos de desarrollos teóricos: el análisis de "políticas" (*policy approach*), la sociología organizacional, el análisis neomarxista del Estado, el enfoque crítico-filosófico, la perspectiva de la "gestión pública" y la orientación de "elección pública" (public choice).

(12) Christopher Hood, p. 109.

1. Análisis de Políticas

El análisis de "políticas" (*policy analysis*) centra su atención en los programas públicos --su proceso formativo, atributos y resultados-- independientemente de su contexto institucional. Como especialidad, las ciencias de la política emergieron por varias de las mismas razones que motivaron a la administración pública apartarse de la ciencia política, particularmente la preocupación compartida por varios científicos políticos de que su campo estaba más interesado en la ciencia que en la política.

La corriente de las "ciencias de la política" sigue dos líneas generales. En primer lugar, sus propósitos obedecen criterios profesionales para el depuración de la política pública mediante el perfeccionamiento de técnicas analíticas. Aquí, las "ciencias de la política" representan una actividad teórica que produce conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno. En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, teoría de sistemas, informática, microeconomía, teoría de decisiones y organizaciones, economía del bienestar (análisis costo-beneficio) bajo la concepción del gobierno como un actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos, legales) que pesan en sus elecciones públicas.(13)

La segunda tendencia es académica y se ocupa de elaborar descripciones, explicaciones y predicciones más completas de la dinámica de los programas públicos. Gran parte de los trabajos más recientes ha consistido esencialmente en la

(13) Luis F. Aguilar Villanueva, "Política pública y gobierno del Estado", en *Revista del Colegio*, año II, no. 4, octubre de 1990, pp. 244-245.

elaboración de modelos del comportamiento burocrático.(14) Estos trabajos han llegado a conclusiones conservadoras, y al parecer bien fundadas, en cuanto al altruísmo, racionalidad e imaginación de los actores políticos en la toma de decisiones. En esta dimensión, el campo de la política pública parece dividido en dos áreas cada vez más diferenciadas. Una es la rama sustantiva (aquella concerniente a áreas como ecología, bienestar social, educación o energéticos)(15) que presenta estudios sobre la "política de...". La otra es la rama teórico-metodológica que comprende tres corrientes: economía política, teoría de la organización, y evaluación e implementación de programas.

Durante los años setenta y ochenta, las ciencias de las políticas lograron consolidarse a partir de las críticas al Estado Benefactor. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significó para esta nueva perspectiva, liberarlo de sus compromisos y criterios particularistas y devolverle su sentido y obligación "públicas". Desde este punto de vista, política pública y política gubernamental no coinciden necesariamente. Muchas políticas gubernamentales del gobierno (que se llaman "públicas", según criterios formales) carecían de carácter público ya que sus efectos no beneficiaban al conjunto sino a ciertos grupos con exclusión de otros.(16)

Al mirar los cuarenta años del desarrollo de la disciplina de política pública, puede advertirse que su divisa es la racionalidad y publicidad de las acciones gubernamentales. "Este es el reclamo esencial y la postura teórico-metodológica

(14) Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.

(15) Según Austin Ranney, uno de los precursores de este campo, "por lo menos desde 1945 la mayoría de los científicos políticos norteamericanos han concentrado su atención profesional principalmente en los procesos por lo que se realizan las políticas públicas pero han mostrado relativamente escaso interés con sus contenidos", Ver *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968, p.3.

(16) Aguilar Villanueva, "Política Pública...", p. 246. Para Omar Guerrero, "hoy día visualizamos a los profesionales de la política y la administración pública produciendo nuevas tecnologías del poder: las políticas públicas. Pero, en contraste a los consejeros de los príncipes, no intentan perpetuar al portador del poder, sino hacer responsable la actividad del Estado bajo el peso de la opinión pública y los grupos políticos de la sociedad civil." En "La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXVI, no. 141, julio-septiembre de 1990, pp. 120-121,

básica."(17) Su programa de investigación ha sido enunciado por Harold D. A. Lasswell: se trata de lograr "el conocimiento *del* proceso de la política y el conocimiento *en* el proceso de la política".(18) Articular sistemáticamente ciencia y política, con el fin de mejorar la calidad de la gestión gubernamental es su aspiración fundamental.

La complejidad de la acción de gobernar en condiciones políticas de pluralidad, autonomía e interdependencia 'plantea el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía, cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, cómo lograr que los hechos y sus interpretaciones tengan una mayor incidencia en el proceso de toma de decisiones (...) Las ciencias de política pueden ser consideradas como disciplinas interesadas en la explicación del *policy-making* y *policy-executing*, interesadas en reunir datos y ofrecer interpretaciones relevantes para los problemas políticos existentes en un momento dado.(19)

En tanto 'ciencia social aplicada', acaso 'tecnología político-administrativa', supone y exige, con mayor razón, la empresa teórica de la ciencia social pura, la que se orienta a la explicación de los hechos sociales, "sin intención de atender a los requerimientos cognoscitivos del gobierno en turno".(20)

Con la utilización de este enfoque, la administración pública examina la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el arco del proceso decisorio: de la formulación a la implementación de la política.(NP: un enfoque reciente se ha interesado por el proceso de implementación. Masmanian y Savatier. Ver también artículo en libro de Wildavsky). Lo cual requiere análisis de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos. El análisis de política pública puede aportar a la administración

(17) *Ibid.*, pp. 247-248.

(18) *Pre-view of Policy Sciences*, New York, American Elsevier, 1971, p. 1. Citado por *ibid.*, p. 248.

(19) Harold D. A. Laswell, "The Policy Orientation", en Lasswell y D. Lerner (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-4 y 14. Citado por Aguilar Villanueva, "Política pública...", p. 248-249.

(20) *Ibid.*, p. 249.

pública, su hermana mayor y superior, esta visión sintética del proceso de gobierno.(21)

Hoy (...) se ha afianzado la idea político-administrativa de que los problemas públicos (...) difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y, por tanto, que las políticas para su tratamiento y atención deben ser también específicas en sus instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempo. (...) Esta actitud favorable a un gobierno por asuntos, por temas, concreto (...) que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, es el espíritu que anima el análisis de la política pública. (...) Asumir la pluralidad, la complejidad, la autonomía, la diferencia cultural, social y política de (las naciones) conlleva asumir un estilo y patrón de gobierno diferenciado, idiosincrático. (...) El pluralismo político deviene pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia.(22)

Esta propuesta intelectual ha tomado gran fuerza en Estados Unidos, en parte por los rasgos de su cultura política. Como se ha señalado, "(...) durante un largo periodo, las encuestas de opinión han indicado que los americanos apoyan consistentemente la expansión de programas públicos específicos. Estas revelan que cuando se les hacen preguntas generales acerca de la responsabilidad personal, el tamaño del gobierno, e igualdad y oportunidad, los americanos realmente se muestran más individualistas que los ciudadanos de otras naciones."(23) A la reserva ciudadana en relación a las cuestiones "generales" del gobierno corresponde, asimismo, la cautela metodológica de un enfoque que "se concentra en programas específicos, de tal manera que el analista responde a las preguntas 'quién obtuvo qué, cómo y cuándo'".(24)

Actualmente existen en Estados Unidos varios centros de investigación que se concentran en las "ciencias de la política" en sus distintas vertientes. Desde 1972, por ejemplo, se fundó la *Policy Studies Organization* que cuenta ahora con más de 2,000 miembros (de los cuales dos tercios son científicos políticos). Esta organización

(21) *Ibid.*, p. 251.

(22) *Ibid.*, p. 253.

(23) David B. Robertson (y) Denise R. Judd, *The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint*, Glenview, Ill., Scott, Foresman & Company, 1989, p. 2.

(24) *Ibid.*, p. VII.

edita dos revistas: *Policy Studies Review* (más inclinada a la administración pública) y *Policy Studies Journal* (más inclinada a la ciencia política). En Estados Unidos, otras organizaciones con interés en la política pública son *The Association for Public Policy Analysis and Management*, el *American Institute for Decision Sciences* y la *Public Choice Society* entre otras; aunque éstas están más orientadas hacia la economía y la investigación operativa. Un componente importante del subcampo de la política pública es su enfoque comparativo y "estudios cruzados".

Para algunos críticos, el análisis de políticas ha fracasado en demostrar algunos de sus supuestos, a pesar de la obvia deseabilidad de la racionalidad como piedra de toque que guie el estudio. La orientación académica de esta corriente ha sido considerada también una glorificación de la política burocrática, y causa desconfianza por carecer de una dimensión para el análisis constitucional.

El estudio de la política pública tiene que ir más allá de analizar las consecuencias de diferentes medidas de política, actuales y potenciales, y tiene que considerar también los requisitos institucionales y constitucionales para producir políticas que apoyen la sociedad libre que promete (...) el orden constitucional.(25)

Además, se dice, las perspectiva de la política no suministra una "explicación real de dónde provienen las ideas de políticas, cómo se vuelven dominantes y cómo están sujetas a modificarse".(26) Tampoco ha desarrollado de manera sistemática una explicación del éxito o fracaso de algunos programas, cómo varía la implementación entre diferentes programas, e incluso no proporciona una definición aceptable de lo constituye "éxito" o "fracaso". El afán empírico, además, ha provocado frecuentemente entre lo que se quiere estudiar con la serie de métodos sugeridos para hacerlo. Muchas preguntas, además, exigen un conocimiento histórico y un estilo de reflexión psicológica en que los analistas no parecen estar debidamente acreditados. La ausencia de consideraciones históricas

(25) Richard E. Wagner, *To Promote the General Welfare: Market Process vs. Political Transfers*, San Francisco, Ca., Pacific Research Institute for Public Policy, 1989, p. 216.

(26) Hood, p. 110.

en los estudios de política puede impedir la distinción entre conocimiento cierto y conocimiento importante lo podría los análisis a la trivialidad.

La política pública en su modalidad sustantiva no parece ser un vehículo adecuado para jornadas largas. Ni constituye, como se ha señalado, un sustituto de la administración pública. En sus versiones más radicales, este tipo de estudios corre el peligro de acercarse a la "practicidad liberal", como llamó Mills al tipo de investigación que puede derivar en la recolección y acumulación de una serie de datos y detalles de la realidad y su ambiente que terminan por tener escasa relación entre sí y ser poco significativos.

2. Teoría organizacional

Aun cuando los muevan intereses comunes, los teóricos se han desplazado en un amplio espectro en sus aproximaciones para desarrollar las teorías de las organizaciones públicas. Los aportes provienen de los científicos sociales en general, aunque un pequeño grupo se identifica a sí mismo como los teóricos de la Administración Pública.

Un aporte, particularmente estimado durante los setenta, procedió de la sociología organizacional, la cual ofreció explicaciones de la estructura y el comportamiento de las organizaciones formales. A ojos de sus exponentes, la administración pública tradicional es meramente teoría weberiana normativa, que debe considerarse parte de un trabajo mayor, orientado a la ciencia de las organizaciones. En los sesenta y setenta, surgió la teoría de la "contingencia" la cual buscaba vincular el estudio de estructuras organizacionales a cuestiones tales como tamaño, tecnología o ambiente por medio de la utilización de medidas cuantitativas

y análisis de regresiones. Esta teoría se convirtió, por algún tiempo, en el paradigma dominante de la sociología organizacional.(27)

Varios teóricos identificados con los campos de la administración pública han contribuido efectivamente a la teoría organizacional mientras que otros se han dedicado a adaptar modelos de la teoría de la organización a las organizaciones públicas. Michael Cohen(28) ha discutido la influencia de diversas submetas conflictivas en la búsqueda de la organización por la eficacia, mientras Richard W. Scholl(29) ha propuesto una alternativa a la meta ideal de la organización en lo que él llama el "modelo político". Otros enfoques han enfatizado el factor psicológico.(30) Además, la atención en el desarrollo y la operación de las redes interorganizacionales se ha incrementado.

Los estudios sobre el papel político de las organizaciones públicas incluyen dos segundas ediciones de importantes aproximaciones generales a la teoría de la Administración Pública. El libro de Charles T. Goodsell es un análisis polémico de la burocracia pública con importantes implicaciones teóricas.(31) La investigación responde a los ataques recientes a la burocracia pública tanto por políticos como por académicos. Según Goodsell la burocracia pública, a pesar de sus admitidos defectos, desempeña varias funciones esenciales y está lejos de ser lo opresiva con sus miembros y clientes de lo que aseguran sus críticos.

(27) P. M. Blau (y) R. A. Schoenherr, *The Structure of Organizations*, New York, Basic Books, 1971. Véase también: Golembiewski, Robert T., "Public Sector Organization Behaviour and Theory: Perspectives on Nagging Problems and on Real Progress", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: the State of the Discipline*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 127-156.

(28) "Conflict and Complexity: Goal Diversity and Organization Search Effectiveness", en *American Political Science Review*, no. 78, 1984, pp. 435-451.

(29) "An Analysis of Macro Models of Organizations: the Goal and Political Models", en *Administration and Society*, no. 13, 1981, pp. 271-198.

(30) Chris Argyris, "Making the Undiscussable and Its Undiscussability Discussable", en *Public Administration Review*, no. 40, 1980, pp. 205-214.

(31) *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham NJ, Chatham House, 1983.

El texto de Guy Peters se distingue de otros por dos perspectivas teóricas importantes: primero, Peters arguye que la Administración Pública es "parte integral del proceso político"(32) y que la dicotomía tradicional entre política y administración se ha erosionado y seguirá erosionándose mientras la burocracia pública siga desempeñando un papel más amplio en el proceso de la política pública. En segundo lugar, Peters arguye con fuerza a favor de un acercamiento comparativo de la administración pública, una noción casi inexistente en tratamientos similares.

Varios trabajos muestran una actitud crítica frente a los efectos de las organizaciones en la sociedad.(33) Otros libros exponen análisis especializados sobre los métodos que perfeccionan el desempeño de las organizaciones.(34) Robert T. Golembiewski continúa su análisis sobre las organizaciones ahora en el renglón de las relaciones entre la burocracia y la democracia. Golembiewski argumenta por una democracia dentro y a través de la administración.(35)

3. Teoría neomarxista del Estado

Tradicionalmente, la administración pública ha tenido una relación moderada con el marxismo, especialmente porque esta corriente poco tiene que decir de la burocracia o el suministro de los servicios públicos --o, en todo caso, había que inferir sus indicaciones de grandes abstracciones. Sin embargo, las elaboraciones más detalladas de los neomarxistas sobre la estructura y el

(32) Guy B. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, New York & London, Longman, 1984, p.5.

(33) Robert B. Denhardt, *In the Shadow of Organization*, Lawrence, Kan., University Press of Kansas, 1981.

(34) Michael M. Harmon (y) Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Little Brown, 1986.

(35) *Humanizing Public Organizations*, Mt. Airy, Md., Lomond Publications, 1985.

funcionamiento de las instituciones estatales han logrado avances en el desarrollo de esta aproximación teórica a la administración pública.

Un desarrollo importante dentro de esta corriente fue el estudio de la tesis "dual" de James O'Connor --emparentada con la del alemán Claus Offe-- según la cual el Estado contemporáneo enfrenta presiones contradictorias en su papel promotor de la acumulación de capital, al mismo tiempo que agente legitimador del sistema político.(36) Escritos como este inauguraron una nueva relación de temas que condujo a realizar análisis más detallados sobre las burocracias públicas y sus instituciones.

Aparentemente, análisis neomarxista tiene el atractivo de ofrecer explicaciones más completas y penetrantes de las instituciones y procesos de la administración pública que aquellas ensayadas por la teoría publiadministrativa tradicional, en su búsqueda de colocar todas las variables en un contexto de "fuerzas sociales fundamentales"; aunque esto vaya en detrimento de su "aplicabilidad" o su "propuesta práctica", sólo imaginable en escenarios hipotéticos extremos. Por demás, son bien conocidos las objeciones en torno a su determinismo y vicios teleológicos, el economicismo que resulta de su "materialismo histórico" y, en fin, de las complicaciones referentes a la falsación de sus juicios. Probablemente el problema mayor, al operar en el terreno de la administración pública, se desprenda de algunas dificultades --quizá insalvables-- por reconciliar la teoría general con la pluralidad y la especificidad de la realidad y la historia.

Otros escritores han puesto sus esfuerzos en la delimitación de una teoría crítica de la administración pública. En el trabajo de Robert T. Denhardt, basado en los trabajos de la Escuela de Frankfurt, la autorreflexión y la autocrítica de parte del administrador se convierten en elementos centrales para las transformaciones

(36) *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1974. Hay edición en español: *La crisis fiscal del Estado*, Trad. Gerardo Di Masso (et al.), Barcelona, Península, 1981, 341 pp.

organizacionales.(37) Igualmente, John Forester ha aplicado las aportaciones de Jürgen Habermas sobre la teoría comunicativa al trabajo de los planificadores y administradores, enfatizando la contribución del administrador para ampliar el discurso público en una sociedad caracterizada por la distorsión sistemática de los patrones de las comunicaciones. Forester también ha aplicado ésta perspectiva al análisis de la racionalidad administrativa.(38)

4. Enfoque filosófico-crítico

Para esta tradición, el papel de los administradores públicos en el proceso gubernamental es una cuestión central; por lo que la obligación y la responsabilidad políticas se consideran esenciales. En casi en todos los casos, los actos, valores e intenciones del administrador individual son vistas como la base para comprender y alterar los patrones de funcionamiento de la acción administrativa. Michael M. Harmon y Richard T. Mayer resumen buena parte de este trabajo con su comentario: "el papel de la administración pública es mediar, no meramente juzgar o resolver problemas (...) esto requiere una educación moral en varios sentidos (...)".(39) Entre estos trabajos, varios derivan de la Nueva Administración Pública de los tempranos setenta, por lo que temas sobre ética y ciudadanía, son examinados generalmente desde una perspectiva desinhibidamente valorativa y crítica.(40)

(37) "Toward a Critical Theory of Public Organization", *Public Administration Review*, no. 41, 1981, pp. 628-635.

(38) "Questioning and Organizing Attention: Toward a Critical Theory of Planning and Administrative Practice", en *Administration and Society*, no. 13, 1981, pp. 161-207; y "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", en *Public Administration Review*, no. 44, 1984, pp. 23-32.

(39) Harmon (y) Mayer, p. 23.

(40) Carl Bellone (ed.), *Organization Theory and the New Public Administration*, Boston, Allyn and Bacon, 1980.

En un primer momento, el movimiento "Nueva Administración Pública" abanderó valores tales como la igualdad y la justicia en la administración pública. Según sus integrantes, los administradores públicos no debían representar meros instrumentos y obedecer aquello que los políticos establecieran. Sin embargo, éste fue un movimiento efímero y sus doctrinas pronto se consideraron fórmulas de un movimiento elitista, políticamente irresponsable. Sin embargo, la administración pública tradicional fue un punto de partida adecuado para el exámen moral y filosófico de los dilemas enfrentados por los administradores públicos como individuos. Así, la década de los setentas fue una "década ética" de la administración pública en la que la filosofía política extendió su presencia.(41) Esta escuela parece menos vulnerable a la crítica que la orientación de la "Nueva Administración Pública"; de alguna manera representa el regreso al añejo acento filosófico que alguna vez acompañó a la disciplina.

En los ochenta varios trabajos han continuado analizando los asuntos morales y éticos inmersos en el campo de la administración pública. En un ensayo ambicioso, Louis C. Gawthrop sugiere que "el propósito preeminente de la administración pública (...) es el mantenimiento y la ampliación de una perspectiva ética que inspire la ampliación de la innovación administrativa, la creatividad y, al mismo tiempo, facilite la integración y la convergencia de los valores sociales."(42) En dos libros recientes, John Rohr ha hecho importantes contribuciones para la comprensión de la ética del servicio público. Rohr argumenta que el problema ético fundamental que enfrentan los administradores públicos es el implicado en el

(41) K. Kernaghan, "Codes of Ethics and Public Administration: Progress, Problems and Prospects", en *Public Administration*, no. 59, 1980; John Rohr, *Ethics in Public Administration: A State-of-the-Discipline Report*, en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: the State of the Discipline*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 97-123; y Robert B. Denhardt, "Public Administration Theory: the State of the Discipline", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: the State of the Discipline*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 43-72.

(42) *Public Sector Management, Systems and Ethics*, Bloomington, Indiana University Press, 1984.

ejercicio de la autoridad discrecional, un problema que puede vencerse a través de un entendimiento preciso de los valores del régimen. Más recientemente Rohr realiza un análisis objetivo y detallado de la legitimidad constitucional del estado administrativo como preludio de una teoría normativa de la administración pública en un contexto institucional. Rohr contempla las agencias del gobierno subordinadas a las tres ramas del gobierno aunque capaces de balancear los diversos intereses ahí expresados. Los administradores públicos, actores clave para lograr este equilibrio pluralista, cobran importancia por "su poder discrecional para mantener el avance constitucional de poderes en apoyo de los derechos individuales." (43) Compartiendo la misma orientación pluralista de Rohr, Douglas Yates busca mecanismos de control político sobre la burocracia que, sin minar los esfuerzos para la eficiencia, proporcionen una revisión pública de las actividades administrativas. (44)

Recientemente se escribió un libro que contiene interpretaciones críticas de la literatura sobre administración pública. Robert B. Denhardt revisa los enfoques más prominentes para descubrir algunas constantes de la literatura. (45) Según el autor, la disciplina ha desarrollado gran dependencia de la noción de racionalidad instrumental y, por otra parte, ha basado su perspectiva política (aquello relacionado con su "responsabilidad democrática") en la vieja dicotomía política-administración. Denhardt aboga por una visión más amplia que busque integrar los requerimientos de eficiencia y eficacia con un horizonte de aspiraciones políticas más amplio.

Durante la década pasada, gran parte de escritos inscritos en esta corriente comparten el interés de contemplar las cuestiones políticas y organizacionales desde

(43) *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, New York, Marcel Dekker, 1978; y *To Run a Constitution*, Lawrence, Kan, University Press of Kansas, 1986.

(44) *Bureaucratic Democracy*, Cambridge, Mass., University of Harvard Press, 1982.

(45) *Theories of Public Organizations*, Monterey, Calif., Brooks & Cole, 1984.

la perspectiva de aquellos involucrados. Sus inquietudes se relacionan con su experiencia más que con el manejo de datos estadísticos o modelos teóricos. Según los críticos, este trabajo parece representar una ortodoxia emergente en la teoría de la administración pública. "Desde mi punto de vista, la conexión entre pensamiento y acción, teoría y práctica, demanda que los teóricos de la administración pública compartan una obligación moral con los practicantes en las organizaciones públicas."(46)

Parece que esta perspectiva tiene un futuro promisorio en la administración pública aunque enfrenta varios apuros en relación con la presencia de escalas de valores opuestas, y la depuración de un aparato conceptual que no parece aún lo suficientemente afinado para desplazarse con soltura en todas las direcciones de la disciplina.

5. Gestión Pública

Una de las razones más importantes por la que la administración pública tradicional perdió su hegemonía fue el asentimiento generalizado logrado por la teoría y práctica del enfoque de gestión pública basado en las experiencias de las empresas privadas. Al enfoque se le ha caracterizado como "la unión del marco normativo de la administración pública tradicional con la orientación instrumental de la gestión privada"; en el supuesto de que la administración pública se alimenta del rigor de la añeja tradición de la administración privada norteamericana. "Comparada con los departamentos de ciencia política, por lo menos, el proceso

(46) Denhardt, "Public Administration...".

educativo (de la administración privada en Estados Unidos) tiene una lente más afinada, espacios más amplios para la autocrítica y una sistemátización mayor."(47)

Desde los setenta hasta el presente, varias decenas de libros y artículos han aparecido sobre gestión pública. Esto responde a la exigencia de conocer la utilidad de este enfoque en la administración pública. La demanda está basada en una crítica a los campos de la administración pública tradicional, la política pública, y la administración general según la cual: "la literatura sobre administración pública ha sido rica en información pero de bajo nivel, sumamente discursiva y especulativa, demasiado preocupada por cuestiones generales ético-normativas que dan las líneas rectoras para los administradores de las organizaciones públicas".(48) Asimismo, los vindicadores de esta orientación consideran que la literatura sobre política pública se ha ocupado desproporcionadamente de decisiones "de política" junto con las prácticas de los administradores en esos procesos. Las organizaciones son frecuentemente tratadas como "cajas negras" en la literatura de la política pública.(49) El enfoque ha gozado de gran aceptación --más que ningún otro-- entre los practicantes actuales quienes comparten las críticas mencionadas. Hoy las jerarquías más altas de las burocracias públicas miran el modelo ejecutivo privado como el más prometedor y viable. En Estados Unidos, los criterios educativos de la Escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard se basan, en gran parte, en esta corriente; al tiempo que enfatiza una formación generalista opuesta a la concentrada en procedimientos y detalles funcionales, favorece el análisis y la discusión a través de la observación directa y los estudios de caso.

(47) Hal G. Rainey, "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: the State of the Discipline*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, p. 184.

(48) Graham T. Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Aspects?", en U.S. Office of Personnel Management, *Setting the Public Management Research Agenda*, Document 127-53-1, Washington, D. C., Government Printing Office, 1980.

(49) Rainey, p. 149.

Aún cuando varias de las sugerencias de la gestión administrativa han sido fructíferas al aplicarse en el sector público(50) parece que la literatura no ha prestado todavía suficiente atención a las características únicas que impone el marco gubernamental de la gestión pública. Estas incluyen influencias institucionales y políticas, multiplicidad de autoridades involucradas en la toma de decisiones, ausencia de líneas centrales en los criterios de desempeño, así como la falta de un soporte exclusivo en el cual basar consideraciones éticas. Varios problemas subsisten hasta ahora para reconciliar con el ámbito público diversos legados de la administración empresarial privada. Algunos ejemplos: las técnicas de control y evaluación, el crecimiento de los mandos intermedios, el pago por desempeño o tarea, entre otros, los cuales han sido ya abandonados para adoptar de nuevo formulas tradicionales como control integral --aquel que opera sobre todos los elementos y durante todos los momentos del proyecto-- o por insumos, más que por productos o resultados finales.(51)

Este enfoque ha sido criticado, además, por su incapacidad para generar un conjunto de principios normativos para organizar los servicios públicos, los cuáles se hayan construidos a base del estudio acumulativo de casos, capaces de señalar bajo que circunstancias debe preferirse el principio A antes que los principios B, C o D. Este enfoque no ha ido más allá --se afirma-- de coleccionar algunos proverbios que se revelan, además, frecuentemente incompatibles --simplificaciones de las que tanto se quejó, en su momento, Herbert Simon. Por ello, muchas de las patologías que presenta actualmente la política pública derivan de la aplicación indiscriminada de tecnología privada a procesos públicos. En esa medida, y a pesar de su popularidad, este enfoque está lejos aún de aventajar intelectualmente la teoría

(50) Entre el legado valioso de la *Business Administration* en el campo de la disciplina, pueden mencionarse la evaluación de proyectos que introdujo los criterios de la eficiencia y eficacia en la tarea burocrática. Asociado con lo anterior, también han sido adoptados, por ejemplo, métodos de presupuestación, etcétera.

(51) Hood, p. 114.

ortodoxa. David Hart y William G. Scott aseveran, por su parte, que el campo de la administración pública tiene que librarse de su dependencia de los valores de la gestión privada y desarrollar tanto una filosofía como una concepción para la educación del servicio público que enfatice las fortalezas y peculiaridades de la administración pública. Desde su punto de vista, "la administración pública no es un tipo de tecnología sino una especie de tentativa o empeño moral."(52)

6. Elección Pública

Como se demostró antes, el subdesarrollo intelectual de la administración pública consistía en que carecía de proposiciones con las cuales fuera posible razonar *a priori*, ("bajo qué circunstancias..." las burocracias pueden tener mejores desempeños que otros arreglos institucionales). Esta carencia expuso esta corriente a los ataques de la escuela de la "elección pública".

Desde los cincuentas, los economistas--sobre todo los norteamericanos--redescubrieron la economía institucional, lo que generó una teoría de la administración pública que contradice numerosas tesis de la teoría ortodoxa. En lugar de las recetas tradicionales para un mejor gobierno, los argumentos conducen a un preferir la elección del consumidor más que el monopolio del productor; a la pequeña escala en lugar de la gran escala; la provisión de servicios por medio de organizaciones distintas a las de la burocracia pública clásica; y por servicios financiados con recursos de los individuos más que a través de asignaciones de un fondo presupuestario común. La primera contribución a la teoría moderna de la elección pública es la obra *The Calculus of Consent* de James M. Buchanan y Gordon Tullock publicado en 1962. Un impulso importante que contribuyó al

(52) "The Philosophy of American Management", en *Southern Review of Public Administration*, no. 6, 1982, pp. 40-52.

desarrollo de este enfoque fue la impugnación de Vincent Ostrom a la ortodoxia Weber-Wilson.(53)

La elección pública es una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas en la toma de decisiones públicas o colectivas. Para alcanzar tal perspectiva de la política, se requiere una aproximación particular a la economía.(54)

(Hay) dos aspectos separados y bien diferenciados de los elementos de la perspectiva de la elección pública. El primer aspecto es una aproximación generalizada de la "catálisis" (ciencia de los intercambios) a la economía. El segundo es el postulado más familiar del *homo economicus* acerca del comportamiento individual.(55)

En la medida en que el intercambio voluntario entre personas se valora positivamente mientras que la coerción se valora en términos negativos, "surge la implicación de que es deseable la sustitución de lo último por lo primero, suponiendo, claro está, que dicha sustitución sea tecnológicamente factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos". Esta implicación es el resorte preceptivo que explica la propensión que tienen los economistas de esta corriente a favorecer las fórmulas del mercado cada vez que ello sea factible, y a inclinarse por descentralización de la autoridad política en las situaciones apropiadas.(56)

El segundo componente de la perspectiva --además de la noción del intercambio-- es el postulado del comportamiento comúnmente llamado como del *homo economicus*: los individuos son inscritos en un modelo donde su comportamiento se dirige a maximizar utilidades subjetivas ante las restricciones que enfrentan. Cuando el análisis quiera ser operativo será necesario establecer códigos específicos a las funciones de utilidad. "Se hace necesario modelar a los

(53) *The Intellectual Crisis of the American Public Administration*, Alabama, Alabama University Press, 1974.

(54) James M. Buchanan, "La perspectiva de la elección pública", en *Ensayos sobre economía política*, Trad. Alberto Coria, México, D.F., Alianza, 1990, 103 p. 26.

(55) NP: *Ibid.*, pp. 26-27.

(56) *Ibid.*, p. 30.

individuos como entes que persiguen sus propios intereses personales, estrechamente definidos en términos de posiciones netas de riqueza, medibles, tanto predecibles como esperadas."(57) Resumidamente, esta teoría describe al político como un representante elegido que encarna la función de utilidad social de sus electores. El burócrata, por su parte, es el agente que implementa las políticas gubernamentales. Aunque ambos actores no guían su conducta por la maximización de ganancias, ello no implica un comportamiento irracional. Tanto el político como el burócrata maximizan beneficios, aunque su función de utilidad es diferente a la del empresario; mientras el político maximiza poder, el burócrata maximiza el presupuesto que se le asigna.

Sólo cuando el postulado del *homo economicus* del comportamiento humano se combina con el paradigma de la política como intercambio surge una "teoría económica de la política". Dentro de la perspectiva de la elección pública, los trabajos acerca de la teoría de la burocracia y el comportamiento burocrático han enfatizado el elemento *economicus*, mientras que los trabajos acerca del análisis constitucional se han apoyado más sobre el paradigma de la política como intercambio.

La perspectiva de la elección públicas apunta las fallas en determinar las fuentes de ineficiencia (en la asignación de recursos, sobre todo) de las burocracias públicas. Ello enfatiza, desde un punto de vista económico, las desventajas de algunas clases de monopolios públicos y demuestra la inconsistencia lógica en la justificación de la provisión pública en algunas áreas.

La economía de la "elección pública" (...) intenta maximizar la correspondencia entre administración y demanda ciudadana por medio de un sistema de mercado para las actividades gubernamentales, por el que las agencias públicas competirán para proveer a la sociedad de bienes y servicios. Este sistema reemplazaría al actual en el que la agencia administrativa actúa en realidad como un monopolio bajo las influencias de

(57) *Ibid.*, pp. 32-33.

grupos de presión organizados que --piensan los economistas-- carecen de capacidad institucional para satisfacer las necesidades sociales.(58)

En relación a la operación actual de aquellas instituciones que son llamadas "Estado Benefactor", el mensaje central de esta perspectiva es que su sobrevivencia dependerá del patrón de costos y ganancias que sus diferentes cursos de conducta ofrezcan.(59) La crítica de la "elección pública" ha sido tan efectiva que, hoy por hoy, constituye la una de las alternativas más prometedoras en el campo de la administración pública.

C. La disciplina en México

Intentamos renovar, abrir ventanas, dar a conocer movimientos, obras, valores que eran ignorados en México. En algunos casos yo diría voluntariamente ignorados. Había aún hegemonía, por ejemplo, de aquella fórmula de Siqueiros: "no hay más ruta que la nuestra".

Octavio Paz

El desarrollo de las ciencias sociales está indisolublemente relacionado con valores e intereses condicionados histórica y culturalmente. En México, como en cualquier otro país, la administración pública es una disciplina científica cuya "objetividad", temas y aparato conceptual están condicionados por una "relación de valores". Así, es posible encontrar que los temas y enfoques dominantes del estudio de la administración pública en México son diferentes a los de otros países. También es posible encontrar que, en función a una específica relación de valores, se atribuyan determinados valores y características a nociones como "sector público", "administración pública", "gasto público", "empresa pública", "desarrollo" o "economía mixta".

(58) Jay M. Shafritz, (ed.), *The Facts on File Dictionary of Public Administration*, New York & Oxford, Facts on File Publications, 1985, pp. 438-445.

(59) Wagner, p. 215.

Raymond Vernon ha comentado que, en México, "sector público es una institución y una concepción mucho más compleja, de lo que uno podría suponer en principio".(60) En efecto, en nuestro país siempre han sido gran controversia respecto al papel y la importancia que debe concedérsele al sector público frente al sector privado:

Las diferencias más espinosas (...) que han dado origen a las controversias (...) más enconadas, se han originado más bien en cuestiones de ideología y sistema de valores, que en discusiones sobre cuáles fueron en realidad los hechos históricos. En esta esfera, los problemas se han centrado en si el sector público o privado "debería" ser el el instrumento apropiado para impulsar esta o aquella actividad asociada con el crecimiento económico. Los contendientes, por lo general, asignan valores diferentes, establecidos implícita o explícitamente, a la importancia relativa del crecimiento económico frente a la justicia individual; a utilidades diferidas frente a satisfacción inmediata del consumidor; a la disciplina nacional, necesaria para el crecimiento, frente a la capacidad de decisión personal; a la autosuficiencia nacional frente a la dependencia internacional.(61)

Para dilucidar los valores, temas y enfoques dominantes del estudio reciente de la administración pública mexicana conviene precisar, primero, las condiciones en que se ha desenvuelto la disciplina e ideas que la han acompañado desde mediados de este siglo, cuando su presencia se amplió --y formalizó-- gracias a su establecimiento como carrera profesional y la fundación de una asociación profesional encaminada, entre otras cosas, a reunir a los profesionistas en el campo e impulsar la investigación.

1. Los inicios

Hasta a mediados de este siglo, los temas de la administración pública, en la medida en la que la academia se ocupó de su estudio, eran tratados por juristas, historiadores, periodistas, algún contador o filósofo, y simples aficionados. Este

(60) Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, México D.F., Diana, 1966, p. 11.

(61) *Ibid.*, p. 23.

panorama empezó a sufrir modificaciones con la creación de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1951. Unos años después --en 1958--, la llegada de Pablo González Casanova a la dirección de la escuela provocó la modificación de los planes de estudio originales. Las materias históricas y legales fueron convirtiéndose gradualmente de centrales en auxiliares, y se procuró que la mayoría de los cursos se relacionara directamente con la especialidad. A estas, (Ciencia Política, Sociología, Periodismo y Diplomacia) se agregó una quinta: la Administración Pública:

(...) tomando en cuenta el creciente incremento en el ejercicio actual de las funciones del Estado, proyectadas en tantas direcciones (...) se consideró que la escuela debe enseñar la ciencia política (...) en función, fundamentalmente, de la administración pública en la que se conjugan y proyectan cada vez con más claridad. Así, la carrera cobra gran importancia y utilidad en la medida en que se forme a un administrador que tenga un sentido político de la administración y a un experto en cuestiones políticas que tenga un sentido de la administración del poder y que disponga en su auxilio de los métodos y las técnicas sociológicas, económicas y jurídicas."(62)

Pablo González Casanova representó el arribo de un científico social de nuevo cuño, netamente académico y al tanto de las grandes corrientes que en ciencia política y sociología se daban en los principales centros universitarios del mundo. La preocupación por la teoría especializada y el dato empírico se empezó a notar.(63) La composición del estudiantado también sufrió alteraciones: se tornó más joven y los estudiantes de tiempo completo aumentaron. Algunos de los egresados empezaron a buscar posgrados aunque los graduados no fueron muchos: hasta 1967 apenas se habían recibido 35 licenciados en Ciencia Política y Administración Pública.(64)

(62) México. Universidad Nacional Autónoma de México, "Nuevo Plan de Estudios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (aprobado en la sesión del 23 de diciembre de 1958, celebrada por el H. Consejo Universitario)", en *Ciencias Políticas y Sociales: Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, no. 15, enero-marzo de 1959, p. 72.

(63) Lorenzo Meyer (y) Manuel Camacho, "La ciencia política en México: su desarrollo y estado actual", en *Ciencias Sociales en México*, México, D.F., El Colegio de México, 1979, p. 19.

(64) Enrique González Pedrero, "A propósito de la creación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales", en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, no. 51 (enero-marzo de 1968, p. 167.

Paralelamente, en 1956, aparece el primer número de la *Revista de Administración Pública*, editada por el recién fundado Instituto de Administración Pública. En el editorial del primer número se declaraba: "De parte de nuestros gobiernos ha existido la preocupación de no alejarse de todo perfeccionamiento, procurar los estudios administrativos y revisar en forma sistemática cualquier progreso que señalen los otros países". El instituto también comenzó a publicar libros técnicos, folletos y monografías. La creación de este foro editorial fue también otro indicador --junto con la presencia de la administración pública en la universidad nacional-- de la necesidad de reconocer a la administración pública un tema en sí mismo, al menos entre algunos funcionarios y académicos.

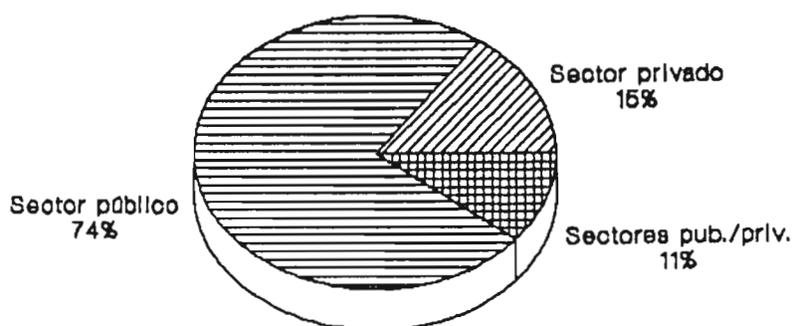
2. La literatura

(A). Los temas

En México, el sector público --como objeto de estudio-- es más atendido que el sector privado en la literatura académica y especializada. Durante la última década, los trabajos sobre "sector público" superaron, por cinco veces, el conjunto de análisis sobre el privado; por otra parte, la bibliografía casi no se ocupa de las relaciones o los aspectos comparativos entre los dos sectores. (Véase Cuadro 1)

SECTORES PUBLICO Y PRIVADO NUMERO DE REFERENCIAS (PORCENTAJES)

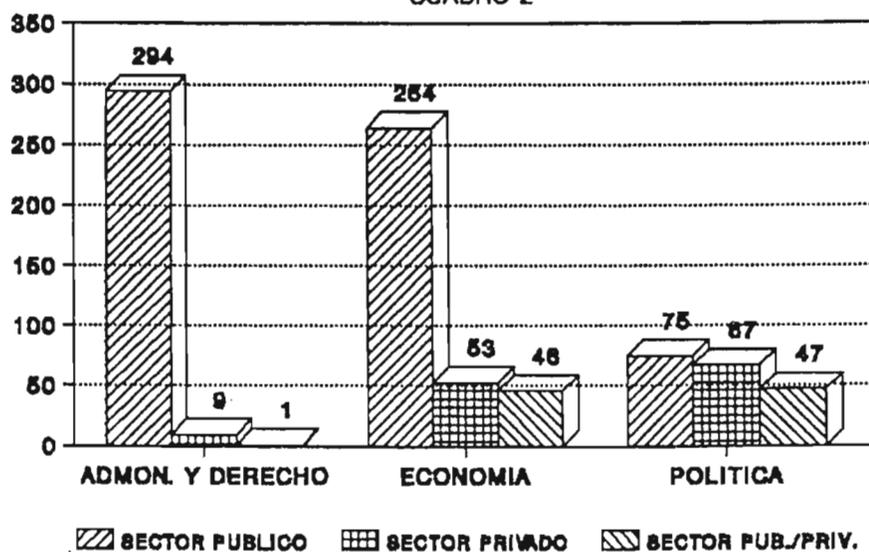
CUADRO 1



Incluye libros, artículos y documentos.

La mayor parte de los estudios sobre la administración pública mexicana utiliza un enfoque jurídico-administrativo (es aquí donde se localiza el grupo de autores que se identificaron como los especialistas de la administración pública mexicana), y se dirige, asimismo, al análisis de los aspectos legales y administrativos de las organizaciones públicas. Los trabajos pertenecientes a la perspectiva económica abarcan, no obstante, casi la misma proporción que los anteriores. En contraste, los trabajos de ciencia política que emplean la categoría "público" --o examinan los diversos aspectos de este sector-- son escasos. (Véase Cuadro 2)

SECTORES PUBLICO, PRIVADO Y SOCIAL
REFERENCIAS POR DISCIPLINA
CUADRO 2

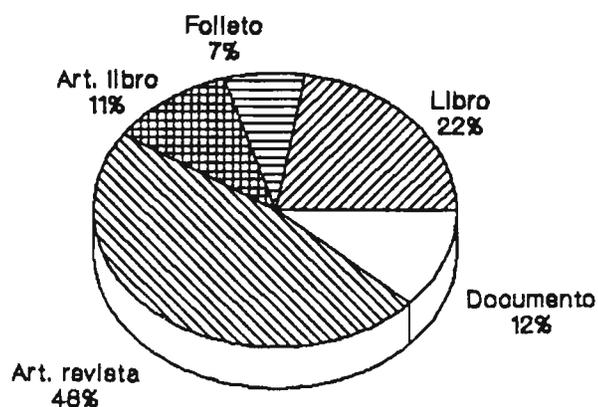


Incluye libros, artículos y documentos.

La gran mayoría del material bibliográfico sobre la administración pública mexicana proviene de artículos editados en revistas (sobre todo en la *Revista de Administración Pública*, *Comercio Exterior*, *Investigación Económica* y *Empresa Pública*), compilados en gruesos volúmenes o publicados en forma de folletos; una mínima parte son libros. (Véase Cuadros 3 y 4)

TIPO DE PUBLICACION TEMA: SECTOR PUBLICO

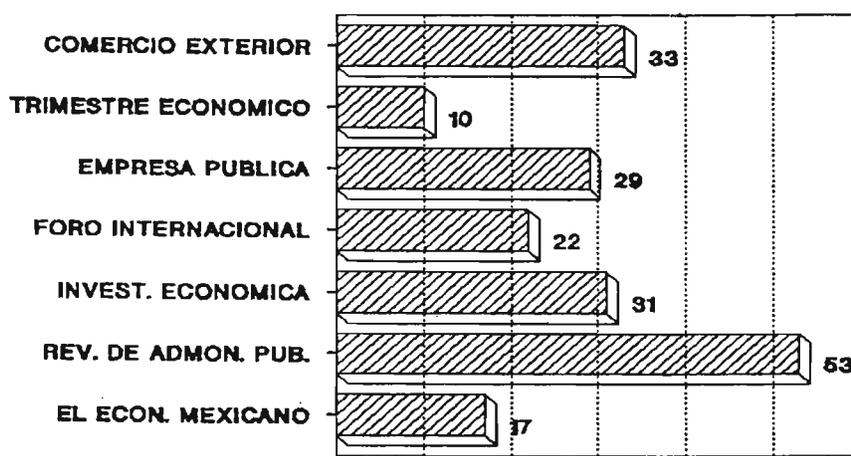
CUADRO 3



Fuente: EG (comp.), Bibliografía...

TEMA: SECTOR PUBLICO REVISTAS (1978-1990)

CUADRO 4

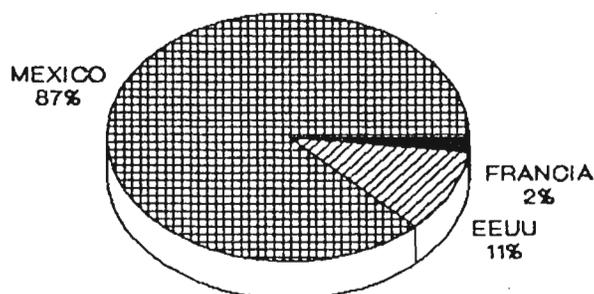


Fuente: EG (comp.), Bibliografía...

Cabe señalar también que, por su lugar de edición, esta es una literatura, casi por completo, doméstica. (Véase Cuadro 5)

LUGAR DE EDICION
TEMA: SECTOR PUBLICO

CUADRO 5



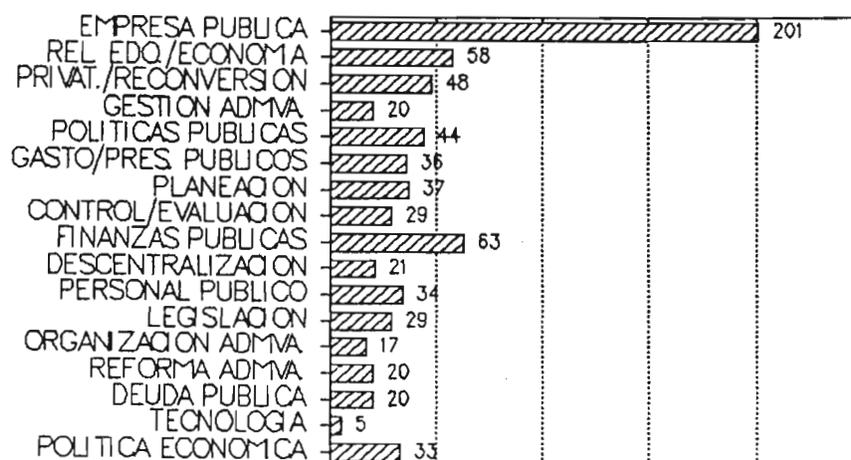
Fuente: EG (Comp), Bibliografía...

La gran mayoría de la literatura sobre el sector público se centra en la problemática de la empresa pública, tópico muchas veces relacionado con los demás temas que poseen mayor presencia en la literatura: "finanzas públicas", "relación Estado-economía", "privatización o reconversión de empresa pública" y "políticas públicas". (Véase Cuadro 6)

SECTOR PUBLICO

SUBTEMAS

CUADRO 6

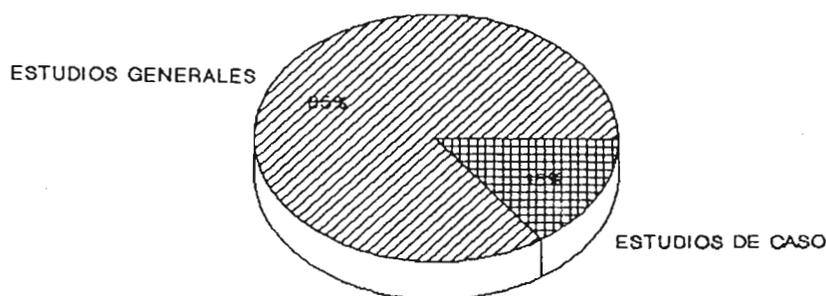


Fuente: EG (comp.), Bibliografía..

Debe notarse, también, que únicamente el 15 por ciento de los escritos sobre la administración pública mexicana son estudios de caso. (Véase Cuadro 7)

SECTOR PUBLICO
ESTUDIOS GENERALES Y ESTUDIOS DE CASO

CUADRO 7

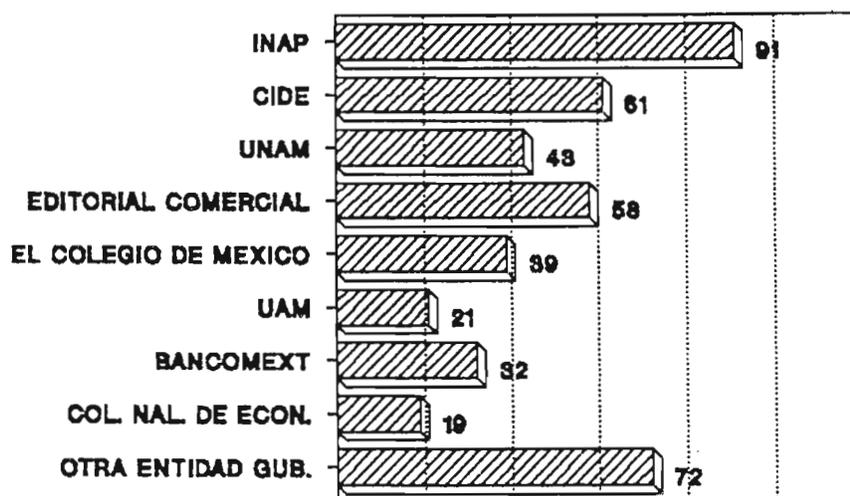


Fuente: EG (comp.), Bibliografía...

Los editores más importantes de esta literatura son el Instituto Nacional de Administración Pública, el Centro de Investigación y Docencia Económicas y, sólo después, las editoriales comerciales. (Véase Cuadro 8) En el área económica, sin embargo, la Universidad Nacional Autónoma es el editor principal. (Véase Anexo 1)

SECTOR PUBLICO EDITOR BIBLIOGRAFIA

CUADRO 8



Fuente: EG (comp.), Bibliografía...

Las tesis de licenciatura escritas por los egresados de administración pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México constituyen, por su número, una contribución que valdría describir aunque sea brevemente. Un estudio reciente⁽⁶⁵⁾ ha indicado que, desde 1955 --año en que se incorpora la especialidad en los planes de estudio-- hasta 1984, se presentaron 333 tesis (18 por ciento de las producidas por la facultad). En este

(65) Aurora Tovar Ramírez, "Las tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: 1951-1984", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXXII, no. 125, julio-septiembre de 1986, pp. 123-158. Una de las limitaciones del estudio es que toma como base temática el título de la tesis y "es de todos conocido que el título no siempre refleja el contenido del trabajo."

conjunto de tesis hay una gran dispersión temática, aunque pueden señalarse los siguientes como los tópicos más recurridos: "reforma administrativa", "organización de los procesos administrativos", "empresas públicas", "estructura administrativa" y "administración municipal". El análisis mostró, a su vez, una marcada preferencia -- la mayor entre todas las carreras que se imparten en la facultad-- por parte de los alumnos hacia la redacción de estudios de caso (64 por ciento).(66)

En 1988, el Instituto Nacional de Administración Pública propuso seis temas donde podían agruparse los avances más importantes de la materia. Estos fueron: descentralización administrativa, la ciudadanía frente a la administración pública, planeación democrática, cambios estructurales en la administración pública central, cambios estructurales en la administración pública paraestatal, renovación moral y profesionalización del servicio público. Estos temas trazan las líneas de interés básicas que conforman el campo de estudio del grupo de autores que se concibe a sí mismo --a diferencia de los economistas, politólogos, sociólogos-- como los "publiadministrativistas" mexicanos.(67)

El primer tema --la descentralización-- comprende asuntos concernientes al sistema federalista (redistribución de competencias, revisión de fuentes de tributación, desarrollo rural, coordinación interestatal), el fortalecimiento municipal, la descentralización en los sectores salud y educación, y el proceso de desconcentración. Por su amplitud y vinculación con múltiples de temas de la administración pública, la producción bibliográfica es una de las más amplias entre los investigadores de la ciencia política y la administración pública.(68)

(66) Otros datos que nos proporciona Aurora Tovar son los siguientes: México es tratado la mayoría de las veces (67 por ciento) y sólo en un 0.9 por ciento se consideran otros países --el 32.1 por ciento no tiene ubicación--; y apenas a un 0.3 por ciento se le ha otorgado mención honorífica.)

(67) Ver México. Instituto Nacional de Administración Pública, *Diagnóstico y perspectivas de evolución de la administración pública* (reunión de trabajo) agosto de 1987, México, D.F., 1988, 56 pp. (y) Victor Bravo Ahuja Ruíz, *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, D.F., Diana, 1989, 382 pp.

(68) Ver Blanca Torres Ramírez (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, D.F., El Colegio de México, 1986, 280 pp.

El material concerniente a la "ciudadanía frente a la administración" (democracia y legalidad), ha tenido un valor sobre todo retórico y legitimador de algunos programas de gobierno. El tema se relaciona, por ejemplo, con organismos efímeros tales como los foros de consulta popular, las oficinas de quejas y denuncias, los tribunales de lo contencioso-administrativo (juicio de amparo), y la simplificación administrativa.

En relación a la planeación ha recibido especial atención el proceso planeación-programación-presupuestación (relación entre la administración pública central y paraestatal, sectorización *versus* concertación para la toma de decisiones, presupuesto por programas *versus* planeación), control y evaluación, planeación de la empresa pública (énfasis en su carácter indicativo), participación ciudadana (contraloría social), y relaciones intergubernamentales (tendencia a conciliar los objetivos nacionales con las necesidades y posibilidades de las entidades federativas, mayor participación de los gobiernos locales en la determinación del monto y composición del presupuesto anual de la federación, y el papel de los Convenios Unicos de Desarrollo), y capacitación de los recursos humanos.(69)

Por lo que se refiere a los cambios estructurales de la administración pública centralizada están aquellos relacionados con las funciones de orientación y apoyo global (secretarías "globalizadoras" como la de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, y Contraloría General de la Federación) coordinación sectorial, y coordinación de gasto y financiamiento. En lo que toca a los cambios estructurales en la administración pública paraestatal se ha debatido sobre la definición de áreas estratégicas y prioritarias de la administración pública (que no se definan por criterios jurídicos constitucionales sino de planificación sexenal),

(69) Véase John Bailey, "La Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Revista de Administración Pública*, no. 44, octubre-diciembre de 1980, pp. 11-36, (y) Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la Administración Pública de México*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública (y) Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología, 2 vols.

redimensionamiento de la administración pública, Ley de Entidades Paraestatales (fortalece órganos de gobierno para permitir mayor autonomía de gestión, readecúa el modelo de sectorización de la administración pública paraestatal para evitar controles excesivos, procura sistemas de control sobre resultados financieros y no en base a su contabilidad), cambio estructural y gestión global (nuevos esquemas de gestión administrativa: más autonomía de gestión, concertación con el sector laboral, consideración a las características particulares de cada empresa).(70)

Otra cuestión que adquirió especial relevancia en la última década fue la renovación moral y la profesionalización del servidor público. Aquí se incluye el fortalecimiento de la función de control, el impulso al desarrollo y la capacitación de un cuerpo estable de servidores públicos, la promulgación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la profesionalización de la gestión pública y la administración de personal al servicio del Estado (impulso a un sistema escalafonario basado más en la capacidad y eficiencia que en la antigüedad, conformación de un sistema de carrera administrativa para los mandos medios que tome en cuenta su formación y desarrollo para procurar, al mismo tiempo, cierto grado de seguridad en el empleo).(71)

En general, los grandes cambios que ha sufrido nuestra administración pública en los últimos años no están anunciados en la literatura de los ochenta, en especial, lo concerniente a la privatización de empresas públicas, equilibrio de las finanzas públicas, desburocratización, etcétera. El impulso inicial a la investigación proviene, por lo general, del gobierno mismo. Por ejemplo, no fue sino hasta la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuando los estudiosos empezaron a atender con nuevo ahinco los temas del control

(70) Ver Oscar Vera, "La privatización en México: causas y alcances", en *Privatización: el inevitable sendero del gigante decreciente*, México, D.F., Centro de Estudios de Economía y Educación, 1988, pp. 109-159.

(71) José Trinidad Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (y) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1987, 601 pp.

administrativo y la ética de servicio público --por completo descuidados antes de 1982. Así, para encontrar críticos coherentes y previsores de lo que sucede en estos días, hay que releer los textos de los heterodoxos.(72)

(B). Debate y posturas metodológicas

Poco después de que se fundó el Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga se planteó algunas preguntas cruciales:

La primera cuestión que surge es la de fijar el contenido que debe darse a esos estudios (sobre administración pública de México). ¿Ha de ser el aspecto político de la administración pública?, ¿o el aspecto jurídico?, ¿o el aspecto técnico relativo a la eficacia de funcionamiento de dicha administración? (...) Es natural que en nuestro medio esté fuera la primera cuestión (...) pues no puede ignorarse que la tendencia predominante de los estudios sobre Administración Pública en México ha estado determinada por la tradición formada en buena parte por la influencia de la cultura de la Europa Continental, que ha dado una supremacía completa a la orientación jurídica."(73)

En efecto, las dos posturas metodológicas en las que tradicionalmente se han sustentado los estudios de los publiadministrativistas mexicanos son, por un lado, el formalismo jurídico y, más recientemente, la teoría de sistemas. Consanguíneas, ambas, de una cultura administrativa conservadora, en los términos que la definió Karl Manheim.(74) El derecho ha sido para nuestros gobernantes --por su carácter

(72) "La ceguera de los profesores proviene de su fé en las ideologías, dominio de ilusorias certidumbres, y su desdén por la historia, sujeta al accidente y al reino de lo imprevisible." En Octavio Paz, *La otra voz*, México, D.F., Seix Barral, 1990, p. 93. y 94

(73) Gabino Fraga, "Testimonio", en México. Instituto Nacional de Administración Pública, *Memoria (1955-1990)*, México, D.F., 1990, p. 17.

(74) "La mentalidad y legalista tiene su propio tipo de racionalidad. Cuando se enfrenta a fuerzas hasta ahora indómitas (...) sólo puede concebirlas como desórdenes pasajeros. Por tanto, no es de sorprender que en todas las revoluciones, la burocracia trate de hallar un remedio por medio de decretos arbitrarios, en lugar de enfrentarse con la situación en su propio terreno (...) La mentalidad jurídica administrativa construye solo sistemas cerrados y estáticos de pensamiento, y emprende siempre la paradójica tarea de incorporar a sus sistemas nuevas leyes, que surgen de la no sistematizada interacción de las fuerzas vivas (...)." En *Ideología y utopía*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 105.

"neutral y protector"(75)-- la disciplina encargada de examinar y remediar los males de nuestro sector público. En 1955, Wendel Gordon Schaeffer hizo una afirmación todavía actual:

Los mexicanos han dado poca luz sobre los procedimientos administrativos de su país. Les preocupa demasiado cómo *debería* funcionar el sistema, pero no se detienen a considerar que sus bellas teorías no producen consecuencias prácticas.(76)

La teoría de sistemas (aplicada a la administración pública) fue importada, por su parte, a mediados de los años setenta con el propósito de sentar las bases metodológicas sobre las que se realizaría el intento más espectacular de reforma administrativa de nuestro aparato público.(77) El sector público aparece, a través de esta óptica, como suma de instituciones articuladas que debe funcionar correctamente de acuerdo a una racionalidad ya alcanzada y considerada inmanente. La importación de este esquema teórico no fue acompañada de la reformulación de algunos de sus supuestos con el fin de acercarlo a las condiciones de nuestra administración pública.(78)

Aunque los abogados no constituyen una escuela homogénea la mayoría comparte varias premisas básicas sobre la administración pública. Estos profesionistas se han remitido típicamente a las leyes, la historia y *ethos* nacionales en busca de ideas y evidencia. Los economistas, por su parte, en su afán de lograr mayor precisión, han buscado en otras disciplinas ideas, analogías, metáforas y modelos más acercados "al aspecto técnico relativo a la eficacia del funcionamiento

(75) "(...) el enfoque jurídico fue y es indispensable para evitar el autoritarismo o ilegalidad de los actos administrativos." Ver Jesús Rodríguez y Rodríguez, en México. Instituto Nacional de Administración Pública, *Memoria (1955-1990)*, México, D.F., 1990, p. 43.

(76) "La administración pública mexicana", en *Problemas agrícolas e industriales de México*, VII, 1955, p. 248.

(77) Las características del modelo no auguraban, desde el inicio, grandes resultados: "Al considerar a la administración pública como un sistema, más que el cambio --que solo existe con fines de adaptación-- se subrayan aspectos como estabilidad, equilibrio y autorregulación. La preocupación por conservar y cambiar resulta lógicamente incoherente." En Ramón García Cotarelo, *Crítica de la teoría de sistemas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1979, p. 101.

(78) Ver Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, D.F., Porrúa, 1980, 3 vols.

de la administración", del que hablaba Gabino Fraga. Los economistas han tomado una serie de conceptos y métodos, incluyendo la elección pública, teorías de la decisión en empresas privadas, métodos para la asignación de recursos, etcétera, que permitan recomendaciones de política pública basadas en premisas empíricas.(79) La tradición jurídica produjo durante los cincuenta y sesenta un material rico de carácter ensayístico. Tal vez el rasgo distintivo del mismo era que el dato empírico no participaba, y si lo hacía sólo era de modo tangencial.

En México, el debate que se sostiene respecto a varios aspectos de la empresa pública (génesis, evolución, estado actual) es ilustrativo de las posiciones encontradas que sostienen ambas escuelas --la jurídico-administrativa (el círculo de los publiadministrativistas) y la económica. Para la primera escuela, por ejemplo, la creación de empresas públicas se debió a la necesidad del Estado de ocupar vacíos en la estructura económica del país que tuvieron su origen en la falta de interés o capacidad del sector privado, para participar en ciertas ramas o actividades productivas. Algunos economistas han criticado esta noción en los siguientes términos:

(...) ¿acaso de las deficiencias de los empresarios se sigue la necesidad de suplirlas a base de mayores responsabilidades administrativas del gobierno? ¿Quizá es obvio que la mejor manera de suplir o remediar estas deficiencias es sustituir empresas privadas por empresas públicas? ¿Está probada la eficacia de reemplazar empresarios por funcionarios?(80)

La concepción tradicional --muy arraigada en los círculos académicos de la disciplina publiadministrativa-- no explica, para los economistas, importantes casos en que el gobierno decidió reivindicar para sí el control público de algunas áreas económicas. En estos casos (Petróleos Mexicanos (PEMEX), Teléfonos de México

(79) La crítica de Herbert Simon a la disciplina representa, me parece, la crítica de los economistas a la tradición jurídica: "La manera de descubrir la administración adolece (...) de superficialidad, de exceso de simplificación, de falta de realismo (...) Sus autores se negaron a emprender la fatigosa tarea de estudiar la distribución real de las funciones decisorias. Se dieron por satisfechos con hablar de "autoridad", "centralización", "alcance del control", "función", sin buscar definiciones operativas de éstos términos". En Herbert Simon, *Administrative Behaviour*, New York, Macmillan, 1947, p. 38.

(80) Carlos Bazdresch, "¿Nación débil y Estado fuerte?", en *Vuelta*, vol. 8, no. 91, junio de 1984, p. 45.

(TELMEX), reforma agraria, banca), el Estado decidió desplazar a quienes ocupaban esos espacios porque los consideró ajenos y nocivos a su proyecto de nación.

Para los economistas --más críticos-- el asentimiento generalizado que ha alcanzado la concepción normativa de la empresa pública:

"(...) exagera (la) contribución positiva (de algunas empresas públicas) en la medida en que implícitamente llega a considerar que la opción era, o las empresas públicas llevaban a cabo tal o cual inversión, o nadie lo hubiera hecho (y por tanto hasta ahora seguiríamos sin petróleo, electricidad, fertilizante, acero, etc.); es decir, la empresa pública era la única opción: o lo hago yo o no lo hace nadie, ciertamente, esta es una posición extrema, pero resulta la conclusión lógica del razonamiento expuesto.(81)

Otra interpretación tradicional de los académicos de la administración pública sostiene que el origen y crecimiento de las empresas públicas en México obedeció a una "visión" o "conciencia histórica" (que apela, en última instancia, al "interés público") del Estado mexicano. Establecida esta condición, entonces, la creación o adquisición de empresas por parte del sector público está justificada en cualquier situación. De aquí que no pueda afirmarse que exista --o haya existido-- un número excesivo de empresas públicas.

La tendencia a subestimar la dimensión real del impacto de la empresa pública en la economía y el desarrollo del país es una constante en la mayoría de los trabajos de quienes integran el círculo de estudiosos de la administración pública.(82) Un argumento convencional apunta que "únicamente" el 20 o 25 por ciento del PIB se origina en el sector público lo que "prueba" su reducida importancia en la economía mexicana. Para Oscar H. Vera, economista, estos datos minimizan la importancia del sector público en la economía por la forma en que

(81) Oscar Vera, "La privatización en México: causas y alcances", en *Privatización; el inevitable sendero del gigante decreciente*, México, D.F., Centro de Estudios en Economía y Educación, 1988, p 126.

(82) Por ejemplo: Alejandro Carrillo Castro (y) Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, México, D.F., Porrúa, 1983, 239 pp.; Rene Villarreal, *Mitos y realidades de la empresa pública*, México, D.F., Diana, 1988, 221 pp.; Jorge Tamayo "Las entidades paraestatales en México, en *Investigación Económica*, vol. XLVI, no. 182, octubre-diciembre 1987, pp. 255-283.

estas cifras son calculadas. Cuando se usa el valor agregado (PIB), las empresas públicas que venden bienes o servicios altamente subsidiados, pueden incluso llegar a tener un valor agregado negativo. CONASUPO, por ejemplo, se encuentra en esta situación pues, de acuerdo a las cifras de Cuentas Nacionales, la institución no existe (su valor agregado es negativo); más aún, al sumarse su valor agregado negativo al del resto de empresas públicas, el peso del conjunto de entidades en el PIB disminuye.(83)

Los economistas alegan, además, que gran parte de las principales empresas públicas operan como monopolios o cuasi-monopolios. Su participación, entonces, en diversas ramas productoras de bienes y servicios de uso generalizado (petróleo, electricidad, petroquímica básica, fertilizantes, etcétera) redundan en una dependencia total o casi total de un amplio grupo de empresas privadas, cuya actividad está sujeta --o, cuando menos, expuesta-- al curso que tome la política pública.(84) La respuesta de los abogados y politólogos ha sido que precisamente esta condición ha permitido al Estado apoyar la acumulación de capital privado, sobre todo cuando los productos públicos están subsidiados.

Otros académicos --defensores de la empresa pública-- subestiman otros análisis la importancia de las empresas estatales en la economía mexicana.(85) Estos trabajos, aunque completos y detallados, trabajan con una muestra del total de empresas públicas (el llamado sector industrial paraestatal), correspondiente a las adscritas a la Secretaría de Minas e Industria Paraestatal, y excluyen las empresas dependientes de otras secretarías. Aun cuando este grupo es el más numeroso, hay

(83) Vera, p. 126.

(84) *Ibid.*, p. 127.

(85) Orlando Delgado (*et al.*), "La estructura de la industria estatal mexicana, 1975-1983", en *Investigación Económica*, vol. XLV, no. 176, abril-junio de 1986, pp. 39-55; Wilson Peres (y) Jorge Machado, "Evaluación económica de la racionalización de la empresa pública en la industria mexicana", en *Empresa Pública: Problemas y Desarrollo*, vol. 1, no. 1, enero-abril de 1986, pp. 55-70; María Amparo Casar (y) Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, D.F., Siglo Veintiuno, 1988, 240 pp.

muchas otras públicas importantes (como CONASUPO, F.F.C.C., Aeroméxico, Mexicana de Aviación, PIFSA, etc.), fuera de ese sector. "En cambio, al evaluar el impacto de la desincorporación de los últimos años, toman como punto de comparación los niveles de producción, empleo, etc., de esas empresas en 1981, lo cual exagera considerablemente dicho impacto."(86) En otras palabras, estos análisis no distinguen la reducción de la actividad estatal por la política desincorporación, de aquella que invariablemente hubiera ocurrido debido a la contracción económica de los últimos años.

(C) Ciencia y Política

La inmensa mayoría de las aportaciones hasta la fecha son resultado del esfuerzo de quienes, realizando otras actividades, han destinado parte de su tiempo a investigar nuestras administraciones públicas."(87)

Para Max Weber no se podía ser al mismo tiempo hombre de acción y hombre de estudio sin atentar contra la dignidad de una u otra profesión, sin faltar a la vocación de ambas.(88) En México, según parece, esta advertencia ha sido ignorada. Opinan Lorenzo Meyer y Manuel Camacho:

En realidad nuestras (debilidades) están relacionadas con el dilema permanente de tener que escoger entre la investigación y la práctica política. Frente a este dilema lo más común es que se acabe en la vida semiuniversitaria, semigubernamental, semisindical o semipartidista, y estos terrenos no son los más fértiles para que crezcan las contribuciones

(86) Vera, pp. 123-124.

(87) Las "Estadísticas básicas sobre el Sistema Científico y Tecnológico Nacional", captadas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en los años 1972-1974 --continúa José Chanes Nieto-- registraron tan sólo 93 personas dedicadas a la investigación en el área de "ciencia política y administración pública"; esto es, el 1.14 por ciento del total del personal que realizaba actividades de investigación y desarrollo experimental en el país." Ver México. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, *Estadísticas básicas sobre el sistema científico y Tecnológico Nacional (Periodo de Captación 1973-1974)*, México, D.F., 1977, p. 54 (Serie Directorios y Catálogos, 4. Citado en Chanes Nieto Chanes Nieto, *La investigación sobre la administración pública en México*, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, p. 12.

(88) Esto no impedía --para el propio Weber-- que se adoptaran actitudes políticas fuera de la universidad o que la posesión del saber objetivo fuera favorable --no indispensable-- para una acción política razonable.

excepcionales y permanentes a la comprensión de la vida política nacional o universal.(89)

Consciente de esta situación, Daniel Cosío Villegas llegó a afirmar que México era tierra poco propicia para el gran pensador y escritor políticos.(90) Aunque, para nuestra fortuna, hemos contado con personajes --tanto en el ámbito político como en el académico-- que son la excepción a la regla, la situación señalada por Meyer y Camacho ha viciado la teoría que se ha elaborado por el sector público mexicano. Lo común ha sido que el burócrata o el político (aunque en México esta distinción tenga poca relevancia) sean los encargados de escribir nuestra administración pública. El objeto de estudio produce, entonces, el estudio del objeto. Primer sacrificio: el de la objetividad.(91) La vocación de la ciencia es, incondicionalmente, la verdad, el oficio público no siempre permite decirlo. Así pues, los afanes de esta literatura son evidentes: justificar más que explicar, informar sin reflexionar. Muestra, no demuestra.

Tal vez las limitaciones que muestra la literatura tradicional, vinculada con el quehacer burocrático, sean un fenómeno comprensible y, hasta cierto grado, justificable. Naturalmente, los gobiernos tienden a legitimar sus decisiones, tanto en el terreno técnico como en el ideológico, con literatura, como ha dicho Raymond Aaron, "no escrita en prosa sino en verso": de divulgación o, simplemente, con propaganda --géneros, ambos, reñidos con la imparcialidad.(92) Así, el desprecio por las reglas más elementales de la argumentación y la discusión críticas se ha convertido entre ciertos administradores públicos contemporáneos, en una manera de pensar y escribir, y en una ideología impuesta, que no puede condenarse sin

(89) Lorenzo Meyer (y) Manuel Camacho, p. 46.

(90) *El sistema político mexicano*, México, D.F., Joaquín Mortiz, 1972, p. 12.

(91) La posición contraria es sostenida por Roderic Camp: "(...) el estar en contacto con la realidad política que significa asignar recursos y destinarlos a solucionar problemas, tarea ésta de un administrador público, puede hacer de los intelectuales unos críticos más realistas y responsables." Ver "Las elites mexicanas", en *Vuelta*, no. 140, julio de 1988, p. 32.

(92) De ello no está librada la investigación en consultorias administrativas. Quienes ahí trabajan adoptan fácilmente la perspectiva política de sus clientes y jefes burocráticos. Adoptar sus puntos de vista es con frecuencia aceptarla a su debido tiempo.

evitar encontrarse inmediatamente en la posición desagradable de representar los peores intereses.

Quizás, sin embargo, no pueda esperarse otra cosa de quienes viven --en la academia y el gobierno-- de ella, es decir, de alguien que ve afectados sus propios intereses tan pronto como se manifiesta contra la disciplina o la profesión.(93) Aunque no es evidente que los administradores públicos agravarían mucho su situación al reconocer con franqueza que, cuando defienden la administración pública, defienden primera y esencialmente su posición social (privilegiada o no) y sus medios de subsistencia. Al respecto, otro aspecto a considerar es que varias ideas acertadas y vigorosas de algunas personalidades que han dedicado su tiempo a escribir sobre administración pública hubieran tenido mayor influencia y hubieran calado seguramente más hondo si no se hubieran adscrito a un movimiento político específico, si no hubieran sujetado su voluntad a los designios de un partido o grupo político.

La amplia presencia del funcionario público como autor clave de la literatura sobre la administración pública mexicana ha tenido un segundo efecto, además de los anteriores. La experiencia práctica, pocos lo dudan, es sumamente importante como fuente de trabajo intelectual original. C. Wright Mills --parafraseando a Jean Paul Sartre-- ha afirmado que "el ser fiel a su experiencia sin fiarse demasiado en ella es una señal de madurez del trabajador."(94) Tradicionalmente, los administradores públicos mexicanos han justificado su desplazamiento constante de las tareas académicas a las gubernamentales con el argumento de lo que ellos llaman: "intercomunicación entre teoría y práctica profesional".(95) En virtud de lo

(93) "Una gran parte de los mejores cerebros del país se hallan en la administración del Estado, donde la condición de su empleo es el silencio acerca de todos los males que no pueden serles ocultados." Ver Bertrand Russell, "Ideales políticos", en *Antología*, México, D.F., Siglo Veintiuno, 1972, p.29.

(94) C. Wright Mills, p. 225.

(95) El trabajo académico queda descartado pues se considera al investigador universitario un incompetente práctico (incapaz de enfrentar y solucionar "problemas reales") o un espíritu especulativo alejado de la "realidad".

anterior, la administración pública se encuentra repetidamente al servicio directo de funcionarios públicos lo que imprime a la producción intelectual un carácter de corto alcance, inmediatista y coyuntural. Este uso burocrático de la disciplina ha imposibilitado que la administración pública se concentre en los problemas menos "prácticos" aunque más significativos. Los hallazgos de la ciencia administrativa mexicana se vinculen así reiteradamente con la operatividad cotidiana de las burocracia. En varios casos, esto impone un tono moral a la disciplina para juzgar el trabajo científico en el campo según las conclusiones sean sombrías u optimistas. Se clama, entonces, por "el programa constructivo" y la "nota esperanzadora" que, en muchas ocasiones, no indica más que incapacidad para aceptar los hechos tal cómo son, aun cuando sean desagradables, lo que poco o nada tiene que ver con la verdad o la falsedad de los juicios ni su pulcritud intelectual.

La "practicidad administrativa" es atractiva a personas que, por virtud del cargo burocrático que desempeñan (comúnmente con algún grado de autoridad), conocen y manejan las explicaciones de una serie de casos individuales. Estos profesionistas tienden a pensar de acuerdo a "situaciones"; por lo que sus perspectivas tienden a limitarse a los patrones existentes. Esto a menudo los incapacita para elevarse por encima de la serie de "casos". Su experiencia y puntos de vista, desde los que cada uno de ellos mira a la sociedad, son excesivamente homogéneos para permitir la competencia de ideas y la controversia de opiniones que conduzcan a una interpretación de conjunto. En el futuro --si es que la disciplina llega a fortalecerse--, el pragmatista de la administración pública deberá estar dispuesto a comprender la necesidad de continuar con la discusión sobre las grandes cuestiones de la disciplina, sin otra razón que el simple placer teórico.

(D) Nacionalismo e historia

Si la literatura escrita en las oficinas del gobierno adolece de varias insuficiencias, aquella surgida en los cubículos de la academia ha criticado y analizado al sector público desde posturas epistemológicas que convendría reconsiderar. Lejos de utilizar a la crítica como un método para conocer la realidad que sirva, simultáneamente, como guía del camino a seguir, los trabajos de una parte considerable de nuestros académicos la ha concebido como la reiteración de algunas premisas dictadas por frágiles esquemas conceptuales y premisas ideológicas. Al situarse la teoría de nuestro "sector público" en un plano ideológico(96), su percepción de la realidad es interceptada y deformada. El escritor sustituye hechos por opiniones, el lector toma las opiniones por hechos. El círculo se cierra; también nuestro entendimiento. En gran parte de los estudios de nuestro sector público, por ejemplo, se percibe un temor religioso a la consulta de fuentes primarias (estadísticas oficiales, por ejemplo). Esto ha redundado en una literatura reiterativa alimentada por fuentes de segunda mano. Se interpretan interpretaciones y, así las cosas, son pocas las novedades o sorpresas.

La investigación sobre nuestra administración pública ha cobrado características particulares en relación nuestra cultura política. En México, la "administración pública" ha estado vinculada tradicionalmente con la custodia y persecución de los más altos valores nacionales: justicia social, soberanía nacional y desarrollo económico. La razón de ello es, en parte, histórica: en nuestro país, a diferencia de varias naciones europeas, estos principios --si no conquistados por

(96) Ilustrativo de lo que considero "ideológico" en el ambiente académico mexicano es la siguiente respuesta de Pablo González Casanova durante una entrevista con su amigo, Ricardo Pozas, en 1984: "Ricardo Pozas: ¿Cuál era la orientación teórica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales? Pablo González Casanova: Creo que en todos los planteamientos hechos entre 1957 y 1965 estuvo presente la lucha ideológica (...) al lado de otros compañeros, había estado dando una lucha contra el estructural-funcionalismo (...) El ataque más fuerte contra tal corriente criticaba el privilegio dado al estudio matemático estadístico, en detrimento del estudio histórico." En Ricardo Pozas, "Entrevista a Pablo González Casanova", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXX, nos. 115-116, enero-junio de 1984, pp. 27 y 28.

completo-- fueron garantizados ampliamente mediante la creación del aparato estatal. Esta condición histórica ha fomentado la costumbre secular de pensar en la administración pública como la principal instancia organizadora de la sociedad.(97) En México, la modernización es esperada como resultado de la política pública.

Paralelamente, en nuestro país se ha impuesto una tradición intelectual ajena y poco respetuosa del papel que los empresarios están destinados a desempeñar en una economía capitalista. Al sector privado o la clase empresarial se le critica por no promover la democracia, alimentar un proceso de industrialización demasiado abierto a la explotación del capital extranjero y financiar un consumismo contrario y perjudicial tanto a la rápida acumulación de capital como a la justicia social. De esta manera, se construye la 'versión oficial' de la historia mexicana que sigue una genealogía basada en la lógica amigo/enemigo.(98)

En la perspectiva historicista no hay espacio para la pluralidad y menos para la discrepancia (...) Las decisiones políticas, so pena su ilegitimidad, deberán enmarcarse en la versión oficial de la genealogía y destino de la nación (...) La experimentación de reformas, la innovación, al romper con los artículos de fé y los mandamientos del designio, serán siempre descalificados como traiciones, infidelidades o desviaciones (...)(99)

En esta lógica de la historia nacional, la ciencia publiadministrativa --como las demás ciencias sociales-- aparece generalmente frente a dos "enemigos" a saber: el "sector privado" (al interior) y los "extranjeros" (al exterior).(100) La lección el plano de la ciencias de la administración pública es entonces:

Al interior:

(97) Luis F. Aguilar, "Rasgos de la vida pública mexicana", en *Sociológica*, año 4, no. 11, septiembre-diciembre 1989, pp. 137-138.

(98) *Ibid.*, p. 139.

(99) Luis F. Aguilar, "La reforma del Estado", en *Exámen*, año 1, no. 7, 15 de diciembre de 1989, p. 4.

(100) Las desventajas de esta "ideologización del debate político" han sido tipificadas, en una de sus vertientes, como la "falacia teológica" por Juan Rebolledo: "La simplificación de la realidad es de tal magnitud, que si no fuese por la fuerza retórica de la agresividad --la enorme satisfacción de saber que hay un culpable siempre y para todo--, sería un insulto a la inteligencia y al sentido común de la gente (...) Falta limpiar el ambiente en que se maneja el debate político, acabar con las falacias y exigir argumentos (...)" En Juan Rebolledo Gout, "Las falacias del debate político", en *Exámen*, año 2, no. 19, diciembre de 1990, p. 6.

En nuestro país el estudio de la administración pública, que sólo tiene como objeto de estudio a la administración gubernamental (...) se halla indebidamente mezclado con la administración privada o es determinado por ella.(101)

Al exterior:

Igualmente están presentes en la tendencia de algunos investigadores a permanecer dentro de la corriente intelectual de Europa o de Estados Unidos y a dedicarse a especulaciones basadas en ideas, modelos o técnicas de actualidad en el extranjero, desvinculados de nuestra realidad y ajenos a los problemas nacionales, mismos que requieren un pensamiento peculiar para tratarlos, ideas propias para explicarlos y una metodología especial para solucionarlos. La investigación administrativa ha tenido y tiene la obligación de contribuir a la satisfacción de estos requerimientos."(102)

La epistemología de la certeza y de la verdad revelada en el interior, el escepticismo, el relativismo y el historicismo en el exterior constituyen, en efecto, el mejor remedio para estar inmunizado, en definitiva, contra la crítica externa. Cuando los administradores públicos no reconocen ya ninguna otra verdad sino la subjetiva, histórica, cultural, ¿a qué género de calificación profesional y de autoridad podrían pretender aún legítimamente?(103) El triunfo del relativismo y del subjetivismo va naturalmente a la par con la decadencia de valores "universales" como la búsqueda de la eficacia o eficiencia administrativas. Estos valores "ideológicos" de la disciplina de la administración pública (nacionalismo, historicismo) determinan de antemano las conclusiones de cualquier investigación o las recomendaciones de cualquier programa. Esto, como lo ha advertido Charles S. Pierce, " (...) ya no es el razonamiento de lo que la conclusión debe ser, sino que la

(101) Omar Guerrero, *Introducción a la Administración Pública*, México, D.F., Harla, 1985, p. xxviii.

(102) Chanes Nieto, p. 6.

(103) "El carácter cientificista del positivismo lógico se ha declarado por completo y sin ninguna vergüenza. Pero creo que también hay un cientificismo disimulado tras el relativismo. La teoría según la cual la "racionalidad" no es más lo que nuestra cultura local nos dice que es (...) constituye el límite natural de su tendencia: se trata de una teoría reduccionista. Que la racionalidad se defina por medio de un programa ideal de computadora es una teoría cientificista inspirada en las ciencias exactas; que se defina simplemente por normas culturales locales es una teoría cientificista inspirada por la antropología". En Hilary Putnam, *Reason, Truth and History*, New York, Cambridge University Press, 1981, p. 126. Citado por Bouversse p. 149.

conclusión determina lo que ha de ser el razonamiento. Esto es el razonamiento simulado (...)"(104)

Los impactos que en nuestro medio académico puedan tener corrientes como el "análisis de políticas" o la "elección pública"(105) es reducida, en parte por razones y prejuicios ideológicos, aunque también por el aún escaso dominio de su instrumental cuantitativo --el tipo de "ideología" de la Facultad de Ciencias Políticas ilustrada anteriormente. Así, se acusa a la literatura más original de la administración pública actual de haber sido escrita para un público exiguo y exclusivo: no exiguo o exclusivo por ser el mejor, sino por estar compuesto de tecnócratas estrechos, amantes de lo ajeno, ignorantes de lo propio, etcétera. En esta acusación coinciden los grupos más dispares: los conservadores que consideran anárquico todo lo nuevo y radicales que consideran antidemocrático e inútil todo aquello que no comprenden. Esto se debe, por una parte, a la dispersión y aislamiento en la comunidad académica lo que provoca la ausencia de una comunicación continua de los académicos con sus colegas, del escritor con su mejor público. Y, por el otro, del decaimiento de la crítica en un medio complaciente y altamente politizado.

Por momentos también, la investigación de la administración pública se ha vinculado en nuestro medio con objetables filosofías de la historia:

No dudamos que el ensayo histórico es hoy en día, una alternativa científica para la teoría administrativa (...) a la administración pública si la queremos

(104) Charles Sanders Peirce, *Collected Papers*, compilado por C. Hartshorne (et al.), Harvard University Press, 1931-1958, vol. I, p. xi. Citado en Jacques Bouveresse, *El filósofo entre los autófaos*, Trad. Adriana Valadés, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, c1984, 1989, p. 25. (Breviarios, 492)

(105) Lo que distingue a las publicaciones de esta corriente es, en la mayor parte de Estados Unidos, menos la utilización de conocimientos científicos particulares, que un grado de tecnicismo y virtuosismo argumentativos en extremo elevado, que los partidarios del estilo literario (abogados, politólogos, historiadores) interpretan por lo general como la expresión de una mentalidad corporatista y elitista, ante la cual el primer deber es insurreccionarse.

estudiar científicamente la tenemos que estudiar en su base material, es decir, entenderla en su base económico-social, que la determina.(106)

Este enfoque parece olvidar los mejores oficios de la historia. El objeto del historiador al señalar unas causas, no debe olvidarse, se limita con frecuencia a explicar cómo fue posible un hecho histórico, y no por qué había de producirse. Cuando las causas a que se hace referencia se presentan como las condiciones necesarias, no las suficientes de lo que ocurrió, se hace una referencia implícita a leyes. Por tanto, parece que cuando un investigador se enfrenta con la tarea de explicar la causa de un acontecimiento específico, en este caso el comportamiento de la administración pública en una etapa dada, no intenta subsumirlo en supuestas leyes "materialistas" de la historia en general; por el contrario, procede a un análisis del hecho mostrando, mediante una detallada investigación, cómo se combinaron las distintas series de factores para dar origen al fenómeno complejo de que se trata. En el momento en que los hechos históricos son considerados como ejemplos de leyes generales --no debe olvidarse-- la historia desaparece. En la ciencia social mexicana el determinismo ejerce, sin embargo, una fuerte atracción emotiva; y, lo que es bastante curioso, puede atraer al mismo tipo de mentalidad que cree en las posibilidades ilimitadas de la planificación. El determinismo parece dar un gran estímulo, a veces un arrebato de fuerza, a los que son capaces de convencerse a sí mismos de que le que quieren que ocurra, ^{desear} ~~ya~~ ^{o inevitable} a ocurrir de todas formas.

(E) Transición presente

En México, la "reforma del Estado" --como ha resumido el discurso oficial la transformación de la economía política nacional en tiempos recientes-- ha

(106) "Presentación" de Luis García Cárdenas, en Omar Guerrero, *El proceso de la acción gubernamental: la administración pública en el modo de producción asiático*, México, D.F., INAP, 1982, 117 pp. (Serie V, no. 1) p. 9. En la introducción de Omar Guerrero dice: "La historia de la administración pública es, quizá, el más grande desafío del investigador moderno. No sólo no conocemos las fases históricas de su desarrollo, sino tampoco los principios generales que explican su desenvolvimiento a través de esas mismas fases."

significado una revolución de las ideas sobre el lugar y funciones asignadas al gobierno y la administración pública. Es curioso que el anuncio de estas transformaciones lo haya hecho el gobierno mismo y no la academia. Los énfasis de la actividad administrativa del Estado se han modificado en unos pocos años. Hace apenas una década, la administración pública mexicana favorecía --entre sus objetivos múltiples-- la promoción económica mediante una intervención creciente y activa en este campo. Hoy, sin haber erradicado este patrón de comportamiento, la pauta de sus actividades administrativas parece ser la dirección más que la ejecución; planear y regular más que organizar e intervenir.

Estas transformaciones plantean al mismo Estado y la sociedad cuestiones cruciales de organización política, administración gubernamental y gestión pública: de política y de políticas:

¿Cómo realizar las funciones del Estado, en particular sus funciones de rectoría económica y bienestar social, bajo condiciones de creciente pluralidad y autonomía política?, ¿cómo tomar y desarrollar decisiones públicas eficaces en el nuevo contexto de una sociedad más democrática plural, abierta, informada y participativa?, ¿cuál sería el patrón y estilo de policymaking en un México política-administrativamente democrático, en el que el gobierno queda sujeto al control social del voto, de la opinión y del rendimiento público de cuentas por sus actos, y dónde las decisiones de gobierno están además restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen sobre sus problemas particulares y sobre los asuntos públicos...? ¿Qué papel puede (y debe) jugar el gobierno dentro de una arena política e institucional cada vez más autónoma, compleja y controversial?(107)

Más por reclamo generalizado que por voluntad propia, del gobierno ha propuesto un nuevo estilo de gobierno con algunas ideas avanzadas de autogestión de las demandas y también de autogestión de los programas. Se ha ido entonces dibujando un nuevo estilo de decisión y gestión pública y han aparecido nuevos patrones de administración pública menos respetuosos de los valores tradicionales y

(107) Luis Aguilar, "Política pública...", pp. 233-234.

más preocupados por los valores administrativos de eficiencia y eficacia(108), 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 implantar y evaluar las políticas."(109)

Todo el trabajo intelectual de la década ha sido saber por qué el gobierno fracasó, por qué llegó tan lejos en sus errores, con el fin de llegar a saber cómo podría el gobierno ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones y a cuáles problemas. El problema de fondo ha sido el de saber cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible. El adelgazamiento ha sido también la búsqueda de lo que debe y puede hacer el Estado.(110)

Estas nuevas reglas y estilos de gestión pública (111) que incorporan la iniciativa de una sociedad más informada y autónoma en la definición y tratamiento de sus problemas particulares o públicos. En México, para sorpresa de muchos, empieza a democratizarse patrón de *policymaking*.(112)

(108) "la teoría económica señala la complejidad de la falla del mercado y del gobierno no se presta fácilmente a simples plataformas políticas, sino que subraya la conveniencia de pragmatismo al definir los límites económicos del Estado." En Dieter Helm, "The Economic Borders of the State", en (*ibid.*), (*ed.*), *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press, 1989, pp. 42-43.

(109) Aguilar, "Política Pública...", pp. 236-237.

(110) Luis F. Aguilar Villanueva, "El modelo redimensionador: supuesto y límites", en *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 200.

(111) Alfredo Acle Tomasini, *Planeación estratégica y control total de calidad: un caso real hecho en México*, México, D.F., Grijalbo, 1990. Este libro es --dice el autor-- una constancia escrita de un administrador de empresa mixta, con metodología de la "planeación estratégica" y del enfoque administrativo de "Control Total y Mejoramiento de Calidad" (CTYMC) que según el autor "constituyen, sin duda, los cambios más drásticos en los hábitos, principios y valores que hasta 1982 habían venido normando la vida de la empresa. En otras palabras, su cultura organizacional se transformó de manera radical"; el libro se encamina a "desarrollar en nuestro país un movimiento nacional hacia la calidad (...)" pp. 23 y 25.

(112) Luis F. Aguilar, "La reforma...", p. 6.

III. La Profesión en México

Sólo el bien imaginario no encierra contradicción: los ideales políticos no enfrentan obstáculos en tanto no se traduzcan en acciones: navegan a velas desplegadas en un bien puro pero ficticio; el choque con lo real es la señal del despertar.

Simone Weil

A. El profesionalismo: aspectos generales

En México, el prestigio profesional es menos estable que en aquellas sociedades donde las profesiones se consolidaron antes del presente siglo y a las que el acceso, hoy en día, es muy limitado. En México, las profesiones que han gozado de mayor tradición desde la época colonial han sido el clero, la milicia, el derecho y la medicina. La imagen de las dos primeras se ha deteriorado particularmente en el México posrevolucionario. La doctrina oficial discrimina y denigra a sacerdotes y militares. En este país, el prestigio de las profesiones parece depender, entre otros factores, de la región, el momento "político" (por ejemplo, varía según el gobierno en turno otorgue prioridad a las obras públicas o a los asuntos financieros) y el público mismo --opinión subjetiva pues se basa a menudo en el contacto personal que se haya tenido con un solo profesionista.

Los profesionistas representan un subgrupo privilegiado en la sociedad mexicana. Su importancia se debe, en parte, a su creciente participación en las esferas política y burocrática --encargadas de la elaboración e implantación de la política pública. Desde los cuarenta, los abogados han predominado en el liderazgo nacional y han ocupado las posiciones más altas en la administración pública. Desde Miguel Alemán hasta Miguel de la Madrid, seis de siete presidentes del país han cursado la carrera de derecho. Recientemente, sin embargo, profesionistas con

diferente formación han logrado vulnerar el monopolio de los abogados en algunas áreas especializadas.(1)

En el caso de los profesionistas mexicanos, el Estado representa su principal fuente de trabajo. Dado que el Estado es el que los emplea, los egresados buscan -- muchas veces antes de terminar la carrera-- apoyo entre quienes ocupan altos puestos administrativos y políticos. En tales circunstancias, su poder de negociación se deteriora y su independencia profesional está sujeta a múltiples transacciones.(2) Los profesionistas no suelen ser los autores de su propia tecnología. Con excepción del campo del derecho (a priori un logro nacional), las profesiones son altamente dependientes del conocimiento desarrollado en el extranjero. No obstante, algunos profesionistas en México tienen una orientación internacionalista pues consideran necesario estar al tanto de las nuevas corrientes y, cuando parece conveniente, darles espacio en sus propias prácticas y estudios. Como contrapartida, surgen frecuentemente grupos preocupados por reconciliar su formación profesional con las necesidades concretas de la nación. Si bien sus enfoques suelen ser técnicamente inferiores, pueden alcanzar un reconocimiento igual o superior al de aquellos cuya capacitación y rigor técnicos se ajusta a lineamientos internacionales. Por lo general, los nacionalistas menosprecian el trabajo de sus colegas internacionalistas por obedecer a una inspiración extranjera. La relación entre ambos tipos de profesionales puede ser acre y sus conflictos pueden dañar su reputación en la sociedad.(3)

(1) "Durante el régimen de López Portillo (...) los economistas desplazaron casi por completo a los abogados en las instituciones monetarias y financieras del país, y los agrónomos, científicos sociales y físicos lograron promoverse hacia las posiciones más altas en las dependencias gubernamentales de su especialidad. Peter S. Cleaves, *Las profesiones y el Estado: el caso de México*, México, D.F., El Colegio de México, 1985, p. 18 (Jornadas, 107)

(2) *Ibid.*, p. 24.

(3) Un curioso fenómeno en el México actual, me parece, es que en el campo de las ciencias sociales los internacionalistas están colocados en el gobierno mientras que los nacionalistas han permanecido en la academia. Esto ha provocado en parte que, cuando menos en competencia técnica, el gobierno se haya adelantado a la academia en la producción de ideas e innovación tecnológica.

En nuestro país basta un título universitario para certificar que una persona es competente para ejercer una profesión. Una vez que el programa académico de una universidad pública o privada es autorizado, sus graduados están calificados para obtener la cédula profesional, la cual es otorgada automáticamente por el Registro Federal de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública. Los criterios para autorizar planes universitarios no son muy estrictos. En el área de Administración Pública, por ejemplo, existen 21 programas a nivel licenciatura(4), los cuales no tienen el apoyo de bibliotecas mínimamente dotadas o actualizadas, una planta permanente de profesores de tiempo completo, o un conjunto instituido de normas de calidad. En suma, las restricciones para ingresar a la universidad, para recibirse y ejercer una profesión son poco rigurosas. La mayor parte de los mecanismos de control son económicos: se reducen a la posibilidad de las familias para ayudar económicamente a sus hijos durante los estudios y a la capacidad de la economía nacional de ofrecer más empleos a los profesionales.

En general, cuanto más consolidada está la organización del grupo profesional y mayor es la dependencia de la sociedad respecto a sus capacidades, las oportunidades de las profesiones para aumentar su influencia política, su status social y su nivel económico se multiplican.(5) Cada tipo de Estado fomenta un nivel particular de autoridad, organización e iniciativa profesionales. Actualmente, el Estado mexicano enfrenta crecientes retos técnicos para trazar e implantar sus políticas, y necesita también de políticos con diversas capacidades y orientaciones ideológicas; ambas necesidades se combinan para abrir nuevos caminos al ejercicio del poder profesional.

La autonomía profesional se alcanza cuando personas con una formación profesional similar logran penetrar todos los niveles jerárquicos de un sector o

(4) Ver Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior, *Anuario Estadístico*, 1990.

(5) Philip Elliot, *Sociología de las profesiones*, Madrid, Tecnos, 1972, p. 23.

dependencia gubernamental, y cuando son capaces de interpretar y materializar la ideología oficial de manera coherente con los intereses profesionales. El prestigio aumenta a partir de los privilegios que el estado acuerda a las profesiones en razón de su contribución a los objetivos del mismo.

Según Peter Cleaves, hay cuatro rasgos del Estado mexicano que afectan significativamente el papel político de los profesionistas:

- a) El Estado mexicano es un Estado poderoso, capaz de mantener un control eficaz sobre la economía, la seguridad pública y la ideología. El tamaño y el poder del Estado mexicano es, a la vez, limitación y oportunidad para las profesiones mexicanas. Resulta ilusorio para un grupo profesional considerar la posibilidad de desafiar o confrontar directamente el poder estatal. El Estado determina el papel de los profesionistas en la sociedad civil en lugar de dar respuesta a las iniciativas basadas en criterios profesionales. Por otra parte, cuando los profesionistas trabajan para el sector público, tienen la oportunidad de aprovechar los recursos de ese sector, participar en las decisiones y en su ejecución. Con frecuencia su asesoría se utiliza para definir proyectos, planes y directrices del desarrollo nacional.
- b) Los intereses industriales, financieros y comerciales se encuentran mejor organizados y, como colectividades, tienen mayor acceso al poder político en la sociedad civil que los obreros, campesinos y profesionales.
- c) Los verdaderos núcleos en los que se toman las decisiones importantes dentro del sistema son reducidos en número, están centralizados y es muy difícil penetrar en ellos. Sin embargo, los profesionistas cuentan con algunas vías para mejorar su influencia. Cuando ocupan posiciones intermedias en las Secretarías de Estado, pueden ejercer cada vez más su

influencia en las políticas mediante el control de su implantación.(6) Si bien el alcance de su autoridad es bastante limitado, el impacto acumulado que logren durante un periodo puede ser significativo. Cuando los altos niveles jerárquicos en las secretarías de Estado llegan a ser ocupados por especialistas en el campo respectivo es probable que se reduzca la brecha entre lo político y lo profesional.

- d) El nacionalismo mexicano y el símbolo de la revolución mexicana tienden a mistificar el sistema político. La compleja interacción entre símbolos y realidad es, para los profesionistas, limitación y oportunidad simultáneas. Por un lado, disminuye el valor de la preparación especializada que distingue a los profesionistas. La finalidad de viejas políticas puede disfrazarse fácilmente y sus resultados pueden ser encubiertos con la restricción del acceso a la información o con la identificación de esas políticas con las metas de la revolución. Es difícil ganar partidarios con iniciativas de política potencialmente benéficas para la nación cuando la impresión generalizada es que las políticas existentes son suficientes para promover dicho beneficio. Cuando una posición nueva se define con demasiada claridad o se defiende con vehemencia, sus partidarios se arriesgan a ser acusados de importar "ideas extranjeras" que violan la esencia de la independencia mexicana. Estas prácticas desalientan a los grupos profesionales independientes, los cuales ya no buscarán legitimar sus puntos de vista a través de un diálogo racional sobre los programas alternativos de desarrollo. Por otro lado, los profesionistas con orientación estatal pueden formular nuevas recomendaciones en tanto sean coherentes con los símbolos prevalecientes. "A sabiendas que las implicaciones últimas de cualquier

(6) Ver Merilee S. Grindle (*comp.*), *Policy Implementation in the Third World*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1981.)

recomendación de política pueden provocar una oposición abierta, los profesionistas pueden fusionar sutilmente la mística de su profesión con la mitología nacional para disimular los cambios que persiguen. Plantear las propuestas de política como reflejo del pensamiento profesional y de los preceptos revolucionarios desvía el debate hacia un terreno controlable e intensifica la 'indeterminancia'".(7)

La presencia o ausencia del nacionalismo en las profesiones es uno de los aspectos que explican el grado de poder político al que pueden aspirar los profesionistas mexicanos. Por ello, el exámen político de las profesiones requiere examinar tres cuestiones: 1) ¿Cuáles fueron los orígenes modernos de la profesión? ¿Las raíces de la profesión se remontan a un hecho heróico en el sentido homérico que esté impreso en la conciencia nacional? 2) ¿Ha podido moldear la profesión a la tecnología extranjera, para ajustarla a las necesidades y la idiosincrasia nacional? Mejor aún, ¿ha desarrollado técnicas propias, adecuadas a las características nacionales, y ha exportado algunas de ellas? 3) ¿Ha tomado parte la profesión en debates de consecuencias sociales y políticas de nivel nacional? ¿Recurren otros grupos a ella para intentar definir su propia posición? Y ¿han ayudado las perspectivas de la profesión a establecer una agenda de debate nacional?

En México, la oposición entre lo nacional y lo internacional en las profesiones se ha manifestado de maneras diversas. Algunas profesiones, por su naturaleza misma, pueden erigirse fácilmente como defensoras de normas nacionales. La profesión del derecho, por ejemplo, no depende generalmente de tecnología extranjera, lo que es cierto sobre todo en México.(8) La economía, por su parte, es un caso de división entre nacionalistas e internacionalistas respecto a

(7) Cleaves, pp. 46-50.

(8) "El sistema jurídico ha sido básicamente inmune a cualquier trasplante del exterior, con la excepción de la metodología de la investigación legal. De hecho, los juristas mexicanos se consideran exportadores de legislaciones innovadoras en las áreas de incentivos fiscales para la inversión privada y de sustitución de importaciones. En Cleaves, p. 59.

las vías adecuadas para el desarrollo económico. En el extremo opuesto se encuentra la medicina cuyo enfoque foráneo han tenido una aceptación casi total.

B. La profesión de Administración Pública en México

En cuanto institución social, la administración pública es tan antigua como el gobierno. No obstante, la educación o formación de funcionarios de la administración pública es, en gran medida, una tradición de los últimos tiempos. La formación y enseñanza administrativas puede realizarse en la universidad, en el puesto mismo de trabajo o en una institución educativa especializada de la administración pública.

(...) el surgimiento del Estado moderno fue acompañado por la formación del político y el administrador público profesionales. El siguiente paso ocurrió con la instauración del despotismo ilustrado y sus programas sociales que lo definieron como Estado de Bienestar. Este paso, conocido como el tránsito del arte del gobierno a la ciencia del Estado, consistió en la introducción de la enseñanza de la política y la administración pública en las universidades, proceso en el cual los alemanes fueron pioneros al instituir cátedras de estas materias en sus instituciones de educación superior, con el establecimiento en 1727 de la Profesión en Economía, Policía y Cameralística en las universidades de Halle y Frankfurt de Oder (...) la cual era una profesión de Estado, por y para el Estado (...) Carlos Juan Bonnin sustituyó a la tradición de la policía por la administración pública en 1808 (...) Desde (ese año) la ciencia de la administración declaró su acta de independencia, no sólo de la política sino también de otras disciplinas sociales, pero sus materias estaban empapadas de temas comunes con estas y más que ninguna otra preñada de carácter político.(9)

Durante este siglo, el rápido desarrollo de la ciencia administrativa se debió a la influencia de dos poderosas corrientes. En el plano internacional había un auge de la discusión teórica y práctica sobre la administración desde los años treinta. En el plano nacional, las instituciones y los organismos del gobierno federal se habían desarrollado enormemente desde fines de esa década, por lo que requerían de

(9) Omar Guerrero, "La profesión en Ciencias Políticas y Administración Pública", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXVI, no. 141, julio-septiembre de 1990, pp. 109-112.

nuevas técnicas de manejo administrativo. En nuestro país los primeros administradores públicos surgieron principalmente de dos carreras universitarias: economía y derecho.(10)

1. *Fundación y desarrollo de la carrera en la Universidad Nacional Autónoma de México*

A principios de los cincuenta la materia "Administración Pública" es introducida en el plan de estudios de la licenciatura en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) gracias al apoyo de Ricardo Torres Gaytán, director de la facultad, quien había apoyado a un grupo de jóvenes estudiantes para que emigraran a Estados Unidos (específicamente Washington, D. C.) y cursaran allí la especialidad. En México, los primeros administradores públicos se formaron, entonces, a través de un programa de becas. A mediados de los cuarenta salió a Estados Unidos un grupo de universitarios que trabajaba en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Después, a su regreso en 1946, varios de ellos ingresaron a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección administrativa, que en aquel entonces comandaba Alfonso Caso.(11)

Desde el inicio de la carrera hasta ahora los profesores más respetados no eran mentores de tiempo completo, sino hombres que se habían distinguido en el servicio público: fueron antes que nada funcionarios públicos que, aparte de otras consideraciones, vieron en la fundación de la carrera un medio para fortalecer a algún grupo político en la administración pública. La primera generación que propuso la conveniencia de profesionalizar nuestra administración pública moderna estaba integrada por abogados y tenía una percepción intuitiva de la administración pública. Surgió justo después del periodo cardenista y concibió políticas prácticas e innovadoras para el desarrollo administrativo de México durante esos años. Cuando

(10) Alvaro Rodríguez Reyes, "Testimonio", en México. Instituto Nacional de Administración Pública, *Memoria (1955-1990)*, México, D.F., 1990, p. 35.

(11) *Ibid.*, p. 35.

el campo de la administración adquirió mayor sofisticación, los abogados y economistas mexicanos se fueron al extranjero, especialmente a Estados Unidos, a realizar especializaciones en el campo.

En 1958, la llegada de Pablo González Casanova a la dirección de la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México llevó a la modificación de los planes de estudio originales. Las materias históricas y legales se fueron convirtiendo de centrales en auxiliares y se procuró que la mayoría de los cursos se relacionara directamente con la especialidad. A éstas se sumó una quinta: la Administración Pública.(12)

En 1959, una reforma en el plan de estudios modificó el nombre de la especialidad de Ciencias Políticas para que se ofreciera en México por primera vez la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública con duración de cinco años.(13) El número de materias sobre historia y teoría política y se implantaron un conjunto de cursos nuevos sobre administración municipal, estatal y federal; asimismo, se incluyeron asignaturas sobre técnicas administrativas. Por otra parte, empieza a extenderse la idea de la necesidad de "formar un administrador con sentido político de la administración y un experto en cuestiones políticas con un sentido de la administración del poder que dispusiese en su auxilio de los demás métodos y técnicas sociológicas, económicas y jurídicas."(14) Para 1968 la especialidad de Ciencias Políticas y Administración Pública era la que gozaba de mayor demanda en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.(15) Con el tiempo, sin embargo, la enseñanza formal de la administración pública no pudo rivalizar con

(12) La administración Pública es una carrera relativamente joven en México. Se funda 23 años después de economía, ni qué decir con Leyes que se funda en la UNAM en 1553.

(13) "Los desarrollos académicos de la Administración Pública en México durante la primera mitad de este siglo se caracterizan por la ausencia de la ciencia política en su configuración. El principal motivo del surgimiento de la Escuela de Ciencias políticas y Sociales de la UNAM era el imperativo de hacer aplicables a las ciencias sociales, lo que en 1951 era impensable para la carrera de Ciencia Política (...) La adición de la administración Pública fue la dosis de aplicabilidad. La reforma de 1959 reivindicaba, sin saberlo, las antiguas tradiciones cameralistas." En Guerrero, p. 118.

(14) México. Universidad Nacional Autónoma de México..., p. 40.

(15) González Pedrero, p. 137.

la de ciencia política: cuando se le concibió como un tronco separado, en 1975, fueron muy pocos los estudiantes que acudieron a inscribirse.

El plan de estudios vigente es resultado de la reforma académica de 1976.(16) Este plan de estudios ha sido rebasado y en la actualidad impide resolver muchas de las limitaciones formativas de los egresados y los docentes:

Ello se debe a otros aspectos a que por un lado, (...) este plan (no) incorpora un programa mínimo de formación docente para los profesores de la facultad; y por otro, el personal académico de la facultad en su mayoría es contratado por horas lo que impide, por ejemplo, que los profesionales tengan una vinculación seria y comprometida con la docencia.(17)

En la actualidad, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales ocupó el sexto lugar en población total (5,974 alumnos) frente a las demás facultades de la UNAM. En ella, la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública ocupa el segundo lugar en población con 2,649 estudiantes después de licenciatura en Ciencias de la Comunicación.(18) Los estudiantes de administración pública pertenecen generalmente a familias cuyos miembros tienen antecedentes en el servicio público, jóvenes de clase media o media-baja provenientes de preparatorias oficiales con aspiraciones de ascenso social por medio del aparato público que,

(16) "Las reforma de 1967, 1971 y 1976 han sido pasos hacia atrás, pues han disociado dos aspectos importantes que requieren convivencia estrecha." En Guerrero, pp. 118-119.

(17) "Durante el primer semestre del ciclo escolar 1989-1990, el personal de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México mostró la siguiente composición: 965 académicos, 304 trabajadores y 6,726 alumnos. De los 965 académicos, 25 son profesores de idiomas, 96 son técnicos académicos, 275 son profesores se asignatura y sólo 210 son profesores de carrera. La composición docente por carrera es la siguiente: Administración Pública: menos de 15 son de carrera y más de 60 son de asignatura. Ciencia Política: alrededor de 40 son de carrera y menos de 10 son de asignatura. Ciencias de la Comunicación: menos de 25 son de carrera y más de 110 de asignatura. Relaciones Internacionales: todos son de carrera. Sociología: alrededor de 25 son de carrera y alrededor de 20 son de asignatura. Formación Básica Común: menos de 10 son de carrera y 60 son de asignatura. Ver Antonio Mejía, "La formación docente y la profesionalización de la enseñanza", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXV, no. 135, enero-marzo de 1989, pp. 79-86.

(18) Ello la coloca en el lugar 19 de las 63 licenciaturas que se imparten en la UNAM, aunque en proporción comprende tan solo el 1.96 por ciento del total de la población de licenciatura en la UNAM (ciclo escolar 1988-1989). Como se sabe, la población de la UNAM se concentra en carreras como Derecho (14%) y Contaduría (8.9%). De hecho, las cuatro carreras más pobladas (Derecho, Contaduría, Médico Cirujano e Ingeniería Mecánico Eléctrico) representan el 35.7% de la población de licenciatura total de la UNAM. (Ver México. UNAM, *Agenda Estadística 1989*, México, D.F., Dirección General de Planeación, Evaluación y Proyectos Académicos, 1990, 99 pp.

como lo ha mencionado Peter Cleaves refiriéndose al caso mexicano, ha ganado la fama de ser una fuente de prestigio y catalizador del conflicto social.

2. *Discusión teórico-metodológica*

El programa de licenciatura de la UNAM siempre hizo más hincapie en el derecho administrativo, la historia y la ciencia política que en la enseñanza de la teoría y las técnicas administrativas, estadística, finanzas públicas, modelos económicos, etcétera. Su programa de estudios se estructuró en torno a temas históricos y sociales y concedió una importancia secundaria a los aspectos técnicos e instrumentales de la administración pública.(19) Si bien las universidades públicas, específicamente la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, enfatizan la utilidad y conveniencia de la crítica social y retórica, así como el lugar preponderante de la ciencia política "para combatir la tentación del gerencialismo privado", su eficacia para enseñar metodología de resolución de problemas prácticos mermó considerablemente y los graduados descubrieron que la demanda de sus servicios era cada vez menor.

(...) un enfoque meramente tecnocrático de la Administración Pública es deficiente y peligroso, pues se ocupa meramente de los detalles mecánicos y superficiales del aparato estatal.(20)

La carrera de administración pública como los estudios de posgrado en la especialización en la mayoría de las universidades privadas elaboraron programas de estudio más próximos a la economía neoclásica, sistemas contables y política microeconómica basada en métodos cuantitativos. Lógicamente, estas instituciones atrajeron a estudiantes de una clase social más alta que los de la UNAM y no

(19) "Del análisis de contenido de los planes de estudio de 26 carreras que forman administradores, surgió que los insumos instrumentales son considerablemente más altos en las carreras de administración de empresas y otras (AE) que en las de administración pública (AP), y que los insumos formativos (que incluye en el análisis de la realidad nacional) duplican en las carreras de AP la importancia que tienen en las de AE." En Jorge Barenstein, Los administradores en el sector público mexicano, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1982, p. 91.220. (Ensayos, Colección Administración Pública, 1-2)

(20) México. Universidad Nacional Autónoma de México... p. 38.

transmitieron de manera deliberada una conciencia social, que era la base del programa de la UNAM. Los graduados de universidades saben de estadística, curvas de regresión y matemáticas, hablan inglés y aparentemente dan menor importancia al ambiente social y político en que se enmarcan sus tareas.

3. Ideología de la carrera

En general los administradores públicos de carreras son partidarios de un estado nacionalista y su intervención en la economía.⁽²¹⁾ Creen en el incremento del gasto público y en un papel más amplio de las empresas estatales. Identificados como centroizquierdistas, los administradores públicos han tratado de interpretar las disyuntivas políticas y económicas de México desde una perspectiva, primero jurídica, después histórica. Con frecuencia explican la administración pública utilizando términos sociológicos, como alianzas de grupos, independencia nacional e influencia dominante de la clase empresarial. No hay una especie de estado utópico entre estos profesionistas pues muestran reserva respecto a los efectos de la burocratización, aunque otra alternativa atentaria contra su escala axiológica. Ya empleados públicos muestran un desprecio generalizado hacia la academia y las nociones teóricas.

El reciente enfoque neoliberal de la profesión se orienta más hacia la racionalidad económica y el empiricismo; es internacionalista y se ubica a la derecha del centro en el espectro político mexicano. Este grupo no se interesa por las interpretaciones históricas o globales, sino por los instrumentos y técnicas para la planeación y evaluación de las políticas públicas en el corto plazo. Dice que es responsabilidad del gobierno estimular el ahorro interno, la inversión de capital, la modernización de la planta productiva, y considera necesaria una mayor

(21) "Nosotros sustentábamos la tesis de que el gasto público actuara como el motor de la actividad económica a través de los organismos del Estado...", Rodríguez Reyes, p. 35.

recaudación fiscal por medio de un sistema tributario más estricto y vigilante. El grupo considera que la expansión del sector público presenta pocas ventajas, y aunque no se rechaza la necesidad de empresas públicas en los sectores que llaman "estratégicos" (los que señala la Constitución política en su artículo 28), estima que el precio de los productos y servicios de esas empresas deben establecerse --en lo posible-- según el juego de las fuerzas del mercado, para evitar las deformaciones que causan los subsidios.

Sería erróneo hacer una interpretación demasiado tajante de estas dos líneas de pensamiento, pues se corre el riesgo de caricaturizarlas. En muchos otros puntos, además, comparten los mismos puntos de vista. El valor de ambas escuelas --por su extensión a otros científicos sociales-- reside en la flexibilidad que concede al gobierno mexicano para adoptar un tipo de políticas y luego cambiar a otras diametralmente opuestas, en la confianza de que ambas cuentan con defensores legítimos. Los funcionarios gubernamentales necesitan especialistas capacitados a su servicio y reconocen que no habrá desarrollo económico si no se mejora el nivel de competencia de diversos campos técnicos.

4. Relación Estado-profesión

En México, las especialidades profesionales han surgido debido a la necesidad que tiene el Estado de habilidades nuevas y refinadas para ejecutar sus políticas. Por esta razón, el Estado se interesa genuinamente por la preparación de profesionales altamente calificados para trabajar en el sectores público.(22) Sin embargo, entre las profesiones univertarias no parece que la Licenciatura en Ciencias Políticas y

(22) "Para los primeros años de los sesenta, lo que había sido oferta se convirtió en demanda; los comentarios sobre la ineficacia del aparato administrativo gubernamental sobre sus desajustes estructurales, sobre su crecimiento coyuntural y anárquico, se convirtieron en preocupaciones sistemáticas que dieron lugar a decisiones --algunas de alto nivel-- en el sentido de racionalizar la administración pública en todos sus niveles y sectores.", Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. *Guía del estudiante de Ciencias Políticas y Administración Pública*, 1973, p. 7.

Administración Pública haya sido un medio para alcanzar tal fin.(23) Las instituciones empleadores son las que certifican *de facto* el nivel de competencia profesional en México.

De hecho, para Peter Cleaves, el mismo sistema universitario no ha sido considerado por el Estado como el único instrumento para lograr tal fin. Las partidas presupuestarias asignadas a las universidades y sus departamentos, sobre la base de alumnos inscritos más que del número de graduados, demuestran que la calidad o la productividad no son las únicas motivaciones del Estado. La función más importante de la universidad es ofrecer un canal de expresión a los jóvenes de los sectores populares que anhelan ascender en la escala social. Ya en la universidad los jóvenes potencialmente rebeldes son aislados y supervisados. Sus críticas, ya en la universidad, ya como funcionarios públicos, se reducen a discursos orales o escritos, moderados por necesidades de seguridad en el empleo y de sus ventajas materiales.(24)

El otro lado de la moneda es el grado de dependencia de las profesiones respecto al Estado como fuente de empleo.(25) Los administradores públicos constituyen un mercado cautivo mal remunerado y trabajan frecuentemente en tareas ajenas a su especialidad. "A mayor dependencia del Estado como fuente de trabajo, menor será el poder de regateo de grupos profesionales cuando hay un exceso de personas calificadas entre las que el Estado puede escoger."(26)

(23) La formación que suministran (las universidades) contiene en limitada medida los insumos formativos necesarios. La preparación técnica en administración pública es precaria. Existen pocos planes orientados específicamente a formar administradores públicos. La mayoría prepara administradores supuestamente "universales" pero que tecnológicamente reciben un bagaje ínfimo de conocimientos directamente relativos a la problemática administrativa del sector público. Kliksberg, p. 208.

(24) Cleaves, p. 108.

(25) "Entre las áreas de estudio y participación que deben ser más ampliamente explotadas destacan: a) La nueva vinculación de caracteres regionales (estados y municipios) (...) organización de los procesos electorales (...) la concertación es otro ejemplo de una política gubernamental que abre nuevas posibilidades de desarrollo para la profesión (...) el sector social, los medios de comunicación, la consultoría en la iniciativa privada (...)", en *Memoria...*, p. 9.

(26) Cleaves, p. 54.

Muchos de los llamados estudiantes universitarios en México pueden considerarse como desempleados encubiertos. El gran número de estudiantes que se inscribe y termina sus estudios, pero no consigue empleo adecuado en su campo profesional, no es un accidente del sistema educativo, sino un logro del sistema político. Así, los jóvenes ingresan a los programas universitarios, motivados por las perspectivas económicas y de prestigio, y quedan satisfechos con la gloria simbólica de haber asistido a la universidad. Mientras sus alumnos no se rebelen, en la universidad o después, la universidad seguirá desempeñando una función fundamental para el Estado, aunque a un costo presupuestal alto.(27)

Para Peter Cleaves:

Las oportunidades de los profesionistas para influir en la política pública se han limitado a la etapa de ejecución más que a la de formulación. La influencia de los profesionistas aumentará en la medida en que ocupen posiciones de control sobre los recursos del Estado, y en la medida en que se les confíe la tarea de interpretar la ideología oficial. Los profesionistas ejercerán su influencia a través del Estado, como miembros sobresalientes de la élite burocrática, y no sobre el Estado, como una fuerza relativamente autónoma de la sociedad civil.(28)

Aunque los administradores públicos muestran una dispersión singular en sus funciones y áreas de trabajo, la mayor parte de ellos se concentra en las estructuras administrativas de la administración central y empresas públicas: administración de recursos humanos y materiales, elaboración de planes, manuales de organización y métodos, preparación de presupuesto y tareas contables. También se desempeñan con éxito en puestos de staff. No han logrado afianzarse en puestos de alto nivel y por lo general se les localiza en los mandos medios e inferiores. Los administradores públicos piensan que no se les ha dado la oportunidad de desarrollar sus aptitudes a plenitud y se quejan de que se les considere empleomanos y técnicamente primitivos. Aunque sienten que influyen en la decisión de ciertos aspectos técnicos, consideran nula su influencia en la toma de

(27) Ver Daniel C. Levy, *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System*, New York, Praeger, 1980, pp. 108-111.

(28) Cleaves, p. 101.

decisiones importantes. Por lo general son agrafos y los pocos académicos que escriben lo hacen en revistas y libros de circulación limitada y tirajes bajos. El desplazamiento reciente hacia una especialización más técnica (realización de análisis costo-beneficio, diseño de proyectos, estudios de factibilidad y proyecciones económicas) puede representar una amenaza para los economistas que trabajan en el gobierno, quienes además han sido quienes más le han ganado terreno a los abogados --los cuales siguen gozando de preeminencia. Y aunque parece difícil que la profesión llegue a tener poder en el establecimiento de la agenda nacional para los debates en política, por sus características parece que tendrá capacidad para determinar las metodologías de análisis, aportar datos pertinentes para la toma de decisiones y aplicar su criterio en el proceso de ejecución de políticas.

Al parecer, han sido los contadores quienes han satisfecho la demanda que, en un principio, parecía dirigirse a los administradores públicos. El Estado es poco dependiente de los administradores públicos, y los profesionistas de este campo resentían esta situación en términos de remuneración e influencia política.(29)

La experiencia laboral de los egresados se concentra en áreas de "organización y métodos", administración financiera, análisis de información, control de gestión, y actividades de asesoría y consultoría. Quizás por estabilidad en

(29) Para 1970 los trabajadores del Estado (1.4 millones sólo representaron el 10.8% de la población económicamente activa, los profesionistas al servicio del sector público sumaron 52.8% de todos los profesionistas del país. Los profesionistas de la Administración Pública representaron en aquel entonces 6.92 por ciento en el sector central. En el sector descentralizado los administradores representaron el 6.52 por ciento. En México. Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, *Censo de recursos humanos del sector público federal: administración central 1975*, México, 1976; y *Censo de recursos humanos del sector público federal: administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria 1975*, México, 1976.; Al analizar la integración de la carrera al medio político y administrativo se observó que la participación de los licenciados en ciencias políticas y administración pública en los mandos superiores de la administración pública federal, los gobiernos de las entidades federativas, el Poder Legislativo y la Asamblea de Representantes es en promedio un 2% del total de los participantes. En 1989, de 1113 servidores públicos federales de mandos superiores y medio superiores (...) 33 son licenciados en ciencias políticas y administración pública (LCPAP), el 3.0 %. De 311 funcionarios estatales superiores: 6 son LCPAP, el 2.0%. Poder legislativo: 560 diputados y senadores (...) 9 LCPAP, el 2.0 %. Asamblea de Representantes: 60 miembros (...) 5 LCPAP, el 8%. En José Antonio Álvarez Lima, México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Memoria de la asamblea nacional (XV aniversario), México, D.F., 1990, pp. 49-50.

el empleo, identifican su área de trabajo como "su especialidad". Se concentran en el sector "educación", las secretarías de Programación Y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial y el Departamento del Distrito Federal.

En México, la consolidación del proyecto profesional de la administración pública implica la captura de las áreas correspondientes del aparato estatal, que pueden servir como baluarte para realizar operaciones defensivas y ofensivas. La administración pública debe ganar derechos de propiedad sobre las instituciones de su campo: en la administración central la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación especialmente, y diversas empresas públicas. Más que luchar contra los abogados, los administradores tendrán que enfrentar a los economistas. La ocupación de los puestos es el primer paso para infiltrarse en la burocracia y empezar a obtener logros políticos. "Cuando el sistema político honre las aspiraciones de las profesiones y conceda puestos de importancia a sus integrantes, el proyecto estará cerca de su término. Sin embargo, el premio no está esperando a que alguien lo tome; los tecnócratas se enfrentan a la competencia de otros grupos de poder, como los empresarios, los obreros, los campesinos y los abogados mismos."(30)

Por la naturaleza misma de la profesion publiadministrativa, su autonomía es menor a la otras profesiones que no están sujetas completamente a las demandas del Estado. Sin embargo, los profesionistas pueden encontrar un aliciente en el hecho de que el gobierno los acapare para trabajar en el sector público. En la burocracia, tienen la oportunidad de moldear las condiciones que generan el ingreso, los privilegios y el prestigio. El profesionista no busca una autonomía individual con respecto a su patrón o cliente. En cambio, el proceso administrativo

(30) Cleaves, p. 208. Quizás el momento de mayor influencia que hayan tenido el grupo de los "administradores públicos haya sido con el proyecto de "reforma administrativa" del sexenio lópezportillista. La reforma buscaba un cambio radical en la forma de operar del Estado. Intentaba sustituir las acciones aisladas que realizaban los que habían sido llamados "feudos administrativos" por una operación racional, en que el Estado pudiera aplicar los instrumentos con los que cuenta hacia la obtención de fines precisos.

logra una autonomía colectiva para todos sus profesionistas por medio de la política burocrática en el aparato estatal. La autonomía se caracteriza por la interacción y colaboración con otros profesionistas para realizar tareas sociales que han sido definidas por el propio grupo e implica el ejercicio del criterio profesional en cuanto al reclutamiento y la promoción. En cuanto al prestigio, las barreras burocráticas evitan que las imperfecciones salgan a la luz pública. Los líderes profesionales pueden proyectar con más facilidad una imagen integrada en competencia, responsabilidad y sólidas normas éticas, y reforzar así el *status* de la profesión en la sociedad. Sin embargo, esas tareas no alcanzan su término hasta que la profesión haya consolidado su posición en el aparato estatal.

El pacto entre las profesiones y la sociedad está sujeto a constante revisión, tiene alcances estrictamente temporales y corre el riesgo de quedar anulado cuando traiciona la confianza que lo sustenta o cuando agota su utilidad. Los profesionistas deben vigilar continuamente su contribución al mejoramiento social para que su imagen se aproxime a los mitos que propagan.(31)

C. Enseñanza e investigación

La administración del Estado mexicano es cada vez más compleja y exige la presencia de personal con habilidades técnicas sofisticadas. Los administradores públicos han depositado demasiada confianza en la educación "generalista" y en las camarillas para incorporarse al aparato público. En México, la carrera política es de tal naturaleza que las promociones internas a posiciones de mando dentro de cada sector son muy poco frecuentes. Sin embargo, designar a un profesionista con habilidades políticas para ocupar un puesto importante en el sector que corresponde a su formación específica, aumenta el nivel de competencia técnica dentro del Estado y facilita las buenas relaciones con sus funcionarios.(32) La

(31) *Ibid.*, p. 220.

(32) *Ibid.*, p. 223.

calidad de la política depende considerablemente de las cualidades intelectuales de quienes la practican.

En el ámbito de la administración pública existe preocupación en torno a:

(...) la segmentación y la atomización del conocimiento en la impartición de la carrera (...) En relación a (este) primer punto se propuso que en las futuras revisiones a planes o programas de estudio se reunifique lo que en esencia y en la práctica es indisoluble, la ciencia política y el estudio de la administración pública (...) la licenciatura debe retomar su contenido original, que no puede ser otro sino el de las disciplinas integradoras que nos capacitan para la comprensión del fenómeno administrativo y político desde cualquiera de sus ángulos que se perfile (...) Evitemos pues el riesgo de las especializaciones (...) En otro nivel --la maestría y el doctorado-- las especializaciones son, sin duda, la mejor garantía de profesionalismo, de adecuación a los cambios y de un ejercicio profesional bien remunerado y reconocido.(33)

En el renglón de la docencia existen grandes dificultades en el reclutamiento de profesores (sobre todo por razones de tipo económico). En un conjunto de 26 instituciones se encontró que más del 80 por ciento de los profesores de licenciatura y más de dos tercios de los de maestría son de tiempo parcial.(34) Además, se encontró que la investigación ocupa una posición marginal en el conjunto de actividades que forman administradores, y que gran parte de las investigaciones reportadas son, en realidad, estudios sobre desarrollo y reforma de planes de estudio en unos casos, e informadores de consultoría y trabajos profesionales, en otros.(35)

Los publiadministrativistas mantienen estrecha relación con "cursos" de actualización sobre cuestiones administrativas impartidos en universidades o instancias diversas de la administración pública federal. (NP: Ultimamente se ha impuesto la enseñanza basada en estudios de caso: "Desde la Coordinación Académica (del INAP) presenté la opción de realizar un curso que desarrollara e impulsara las habilidades gerenciales, tomando como base las habilidades de mando

(33) Hilda Aburto, en México. Colegio Nacional..., p. 10.

(34) Barenstein, pp. 207-208.

(35) *Ibid.*

y dirección de los empresarios; de ese modo nació el Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública.”(36)

¿Qué debe hacerse? El primer punto es organizacional. Si los administradores quieren sobrevivir en las universidades, tienen que lograr el control sobre sus carreras por su propia planta de profesores. Segundo, el mejoramiento y expansión de los programas de posgrado es una necesidad inaplazable. Tercero, más egresados deben ser encauzados hacia la carrera académica.

La forma de ofrecer una enseñanza adecuada y elevar las normas de calidad consistiría en proporcionar una educación al tanto de las corrientes internacionales pero no sujeta a las mismas, en insistir en la calidad académica y ajustar el número de graduados al de los empleos disponibles.

D. Tendencias de la profesión

1) El Estado mexicano continuará desempeñando un papel preponderante en el desarrollo de la profesión. Las demandas del grupo profesional con posibilidades de ser validadas por el sistema político se limitarán a asuntos de trabajo de relativa importancia en las dependencias gubernamentales.

2) La cohorte de profesionistas desempleados o mal preparados de las universidades públicas seguirá creciendo. Los estudiantes académicamente calificados (sobre todo de las clases altas) buscarán (y encontrarán) rutas alternativas para su educación profesional, como las universidades privadas y estudios de posgrado en México o el extranjero. En la medida en que la mayoría de la población de la carrera deje incompletos sus estudios o se ocupe a trabajos ajenos a su preparación después de haber cursado la currícula, la demanda por la carrera disminuirá progresivamente al grado que pueda estar en peligro la existencia misma de la especialidad impartida a nivel licenciatura, para subsistir

(36) Jorge Tamayo, p. 145.

únicamente como estudio de posgrado. Debido a la escasa influencia del gremio en términos de poder político y población estudiantil es improbable que pueda ejercerse una presión en sentido contrario.

3) Las asociaciones profesionales formales continuarán siendo órganos poco eficaces para la expresión profesional, la función de solidaridad y la promoción de políticas. Los grupos informales paralelos, tales como las asociaciones de exalumnos, serán la fuente principal de protección y progreso para cada uno de sus integrantes.

4) Los valores nacionalistas característicos de la profesión sufrirán un debilitamiento. Las nuevas generaciones de practicantes no estarán familiarizados ni socializados con los principios revolucionarios que impregnaron a la AP durante sus inicios. Estas nociones parecerán cada vez más anacrónicas y extrañas. Las técnicas internacionales dominarán progresivamente el campo, y la metodología originada en el país tendrá cada vez más dificultades para competir y probar su pertinencia y eficacia. Las tensiones que pueden generarse del tipo nacionalismo versus nacionalismo pueden ser intensos y debilitar aun más a la profesión y retardar aun más su consolidación. No puede descartarse que la corriente internacionalista fracase por la incapacidad que podría engendrar en los profesionistas de utilizar su preparación para los problemas exclusivos de México. Con ello, después de una era tecnocrática, podrían volver a valorarse los enfoques nacionalistas.

5) El lugar que ocupa la administración pública en la jerarquía actual de prestigio de las profesiones se alterará en el futuro próximo. La profesión parece tener lista una respuesta para la baja en su demanda. El futuro depende del resultado que tenga la mejor especialización de la disciplina.

IV. Comentarios últimos

Claro que no puedo decir si las cosas estarán mejor cuando sean de otra manera; pero lo que si puedo decir es que deben ser de otra manera si es que han de mejorar.

Georg Christoph Lichtenberg

Optimismo y pesimismo son pronósticos dudosos.

Friedrich Dürrenmatt

A. De la disciplina

Toda disciplina atraviesa periódicamente una profunda revaloración. En el caso de la administración pública esta revaloración ha sido casi permanente. La administración pública tuvo su punto máximo de aceptación académica y política con el New Deal. Sin embargo, casi inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la prominencia de la administración pública descendió estrépitosamente. El crecimiento de las ciencias sociales modernas y, en especial, una ciencia política más orientada al conductismo y una economía más orientada a la estadística, debilitó el monopolio que tenía la administración pública sobre el estudio y la práctica del gobierno. Mientras tanto, los estudios emergentes de políticas públicas enfrentaron el reclamo de prescripciones para una administración más eficiente.

Cambios políticos y sociales se combinaron con viejos problemas para desacreditar la disciplina. La percepción del fracaso gubernamental que se acentuó en las últimas dos décadas generó severas críticas a la administración pública por su incapacidad de proporcionar técnicas eficaces de gestión pública.

No obstante, después de dos décadas de críticas, la administración pública como disciplina conserva intuiciones, explicaciones tentativas, así como interesantes áreas de desarrollo. Sin embargo, es preciso tomar dos medidas: primero, deben redescubrirse los problemas centrales de la disciplina; segundo, deben formularse soluciones innovadoras a los problemas que plantea la realidad dinámica de los programas públicos.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el campo de estudio de la administración pública se ha desarrollado de manera ecléctica. Sin embargo, las teorías alternativas no responden satisfactoriamente varias interrogantes críticas y han sido incapaces de sustituir la perspectiva de estudio más tradicional. El futuro de la administración pública está sujeto en gran parte al redescubrimiento de los principios fundamentales sobre los cuales se basa la disciplina. Dos acciones son necesarias: en primer lugar, reconocer y redefinir la importancia y el comportamiento de las organizaciones administrativas en el proceso político. En segundo lugar, parece igualmente indispensable entender cómo varía la conducta y como conceptualizar estos cambios.

Las instituciones administrativas deben considerarse participantes importantes por derecho propio. Es innegable su influencia en las tareas del gobierno y evidente el hecho de que diferentes estructuras organizativas producen resultados distintos. No obstante, las instituciones deben adaptarse a los cambios de su ambiente para ser efectivas. Esto, a su vez, tiene dos consecuencias:

- a) Las organizaciones administrativas son frecuentemente criaturas de su pasado aunque, en ocasiones, adquieren vida propia independientemente de las fuerzas que las producen;

- b) El reto principal de estas organizaciones, como actores del sistema político, es adaptarse a los problemas futuros desde una perspectiva arraigada en su tradición; deben desarrollar métodos y técnicas que les permitan aprender de sus errores y acoplarse a las situaciones que les esperan.

Esta perspectiva "neo-institucionalista" está influida por otras muchas disciplinas y escuelas.(1) Su atención se concentra en las relaciones que mantiene la conducta burocrática con su actuación pasada y futura. Asimismo, atiende tanto los problemas internos de la administración como las condiciones externas (apoyo político, por ejemplo). Por otra parte, reconoce la importancia crítica de la información en la toma de decisiones. Pero, sobre todo, subraya el papel de las instituciones como actores independientes --el comportamiento de las instituciones es independiente del comportamiento de quien las crea. Por tanto, una estrategia prometedora para comprender el futuro de la administración pública es, en primer lugar, constituir una teoría que nos revele los rasgos del comportamiento organizacional a lo largo del tiempo, la forma en la que influyen estas conductas en los resultados de la burocracia, y lo que pueden hacer los administradores públicos para mejorar estos resultados.

Aunque en las últimas décadas han surgido y se han desarrollado varios enfoques alternativos para estudiar las cuestiones básicas de la disciplina, la administración pública no ha sido sustituida ni desplazada. Las alternativas han sido estimulantes porque han señalado las debilidades de la administración pública tradicional y han planteado nuevas preguntas. Estas debilidades y nuevas preguntas

(1) Ver James G. March (y) Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989, 227 pp.

llevan a la disciplina de regreso a sus cuestionamientos originales: la importancia de entender a las instituciones como actores investidos de un alto grado de autonomía en el proceso político y la relación de estos actores con el contexto en que se desenvuelven.(2)

Durante la posguerra, los críticos de la administración pública rechazaron su intento de proporcionar principios de validez universal cuando lo que se necesitaba era una visión sofisticada y plural. Ello requería el reconocimiento no sólo de lo que daba unidad y permanencia a la disciplina sino también de la pluralidad de sus intereses y la temporalidad de sus explicaciones. Diferentes procesos administrativos representan, a su vez, distintos problemas políticos y administrativos. El avance de la disciplina requiere reconocer y comprender estas variaciones tanto como las convergencias.

La falta de una doctrina estable, o más o menos coherente de la administración pública deriva de su dependencia directa, sin mediación de una teoría, de la situación de su objeto; el cual, por su dinámica permanente, desarticula a cada instante un conjunto errático de supuestos que a cada momento intentan --sin lograrlo-- ponerse a la par con la realidad. Tal vez, la primera condición para que los estudiosos de la administración pública produzcan una literatura menos circunstancial y efímera es el exámen cuidadoso del comportamiento de su objeto de estudio desde una perspectiva histórica, junto con el estudio detenido de lo que han escrito en esta área de interés mentes más especulativas y filosóficas. Únicamente mediante el conocimiento histórico preciso y el análisis racional podrá dilucidarse entre lo permanente y lo transitorio.

(2) Donald F. Kettl, "The Perils --and Prospects-- of Public Administration", en Public Administration Review, July-March 1988, p. 417.

Si es cada vez más difícil pensar que existe un conjunto de problemas específicamente "administrativos" en el sector público que permitan a la administración pública continuar presentándose como una disciplina autónoma, una justificación de su existencia es la necesidad urgente de resolver los problemas que enfrenta su objeto de estudio.

Puede ser que algunos problemas de la administración pública carezcan de solución. Esto parece ser verdad para los más profundos y viejos de ellos, los cuales nos muestran los límites de nuestro entendimiento. En tal caso, la comprensión que logremos depende de que mantengamos fuertemente apresado el problema en lugar de abandonarlo, y de que llegemos a entender las fallas de cada nuevo intento de solución, así como las de intentos anteriores.

Una tendencia contemporánea sugiere que todas las organizaciones en la sociedad democrática deberán ser evaluadas por el grado de su publicidad, el grado en que expresen valores públicamente definidos. En tal esfuerzo, la teoría de la administración pública, especialmente aquéllas partes vinculadas al tema de la democracia, auguran convertirse en modelos de la teoría organizacional del futuro. "Somos estudiosos no sólo de la administración pública sino de las organizaciones públicas, nuestro propósito es administrar el cambio en busca de valores sociales públicamente definidos."⁽³⁾ La pregunta político-administrativa central que deben responder las teorías y modelos es cómo gobernar sociedades plurales, abiertas, autónomas, complejas, que siguen atrapadas en problemas de desigualdad y atraso económicos.⁽⁴⁾

(3) Denhardt, p. 65.

(4) Dwight Waldo ("A Theory...") abrevia varias décadas de importante trabajo teórico en Administración Pública. Centra su atención en áreas como la educación y el servicio público, política y administración, burocracia y democracia, Administración Pública y ética. Adicionalmente Waldo enfatiza y especula con una serie de temas que él considera los más importantes. A su manera, este trabajo es un aviso de los próximos grandes cambios que va a sufrir la disciplina de los años siguientes.

En medio de una tradición publiadministrativa orientada a la institucionalidad y legalidad de la gestión pública, parece conveniente insistir en la una teoría positiva que respalde juicios normativos,(5) en la corrección fáctica y lógica de las políticas, en su eficiencia y en su eficacia (qué tanto economizan recursos, qué tanto satisfacen demandas y necesidades). Y quizá ello no sea posible sin teorías sólidas de acción colectiva, con énfasis en teoría las organizaciones.

Todo el trabajo intelectual de la década ha sido saber por qué el gobierno fracasó, por qué llegó tan lejos en sus errores, con el fin de llegar a saber cómo podría el gobierno ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, para averiguar si el gobierno posee la capacidad de ofrecer soluciones y a cuáles problemas. El problema de fondo ha sido el de saber cuál es el ámbito de lo gubernamentalmente factible.(6)

Esto quizá liberaría a la administración pública, hoy sometida a consideraciones institucionales-jurídicas (repertorio de leyes, reglamentos, competencias, organismos) y operativas (técnicas y procedimientos menores para cumplir órdenes y aplicar decisiones previas). "Al centrar a la administración pública en el proceso mismo de la decisión se rescataría su sentido clásico de gobierno, de 'buen gobierno' y se reconstruiría la visión integral del objeto de estudio y de la profesión, lo cual suprimiría la noción que la designa servicio subordinado meramente operativo."(7) La promesa de administración pública es tender un puente entre los deseos de la sociedad --incluidos los medios para

(5) "No obstante que muchos tienen opiniones respetables sobre cuáles actividades que el gobierno realiza no debería realizar y cuáles actividades que no realiza debería realizar, no existen teorías positivas que puedan respaldar juicios normativos acerca del tamaño del gobierno". (Patrick D. Larkey (et al.), *Theorizing about the Growth of Government; a Research Assessment*, *Journal of Public Policy* (vol. 1, no. 1, 1981, p. 194.

(6) Luis F. Aguilar Villanueva, "El modelo redimensionador: supuesto y límites", en *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, p. 200.

(7) Aguilar Villanueva, "Política pública...", p. 251.

determinarlos-- y la gestión pública; gestión que debe ser responsable de sus resultados. (8)

En México, la influencia profunda del historicismo, y algunas de las características mismas de la cultura predisponen casi "naturalmente" a la ubicación de los problemas en una perspectiva histórica y social de grandes horizontes, método que con tanto énfasis ha sido recomendado por distinguidos especialistas. El peligro en México es el opuesto: la incapacidad para los detalles, la impaciencia para el trabajo minucioso que representa parte inevitable del trabajo científico, así como el retraso en el aspecto organizativo y material de la investigación. Como Bouveresse sugiere, es necesaria una combinación entre imaginación especulativa y verificación restrictiva, audacia poética y humildad experimental. (9)

En nuestro país nos encontramos en una situación que es casi opuesta a la existente a la de Estados Unidos. El "ensayismo", el culto a la palabra, la falta de rigor son los rasgos más comunes de la producción publiadministrativa mexicana. Lejos del "perfeccionismo" y el "formalismo metodológico" estadounidenses en nuestro medio está ausente la noción misma de método científico aplicado al estudio de la realidad política y administrativa. Sólo en algunos centros educativos se enseña con propiedad metodología y técnicas de investigación. Faltan textos modernos en esta materia de tan rápida evolución y --lo que es mucho más grave-- casi no existen bibliotecas especializadas y la información sobre la enorme literatura existente es en extremo escasa.

(8) " (...) se trata de una asociación entre lo que la gente desea y lo que las empresas paraestatales hacen. Se trata también de que los juicios sobre la gestión técnica --o económica-- de los diversos entes estatales y paraestatales dejen de ser predominantemente políticos y, por lo tanto, inexpugnables, para hacerse desde un punto de vista técnico, es decir, en función de la eficiencia de los resultados de dicha gestión. Sin este juicio por resultados, es muy difícil que la empresa estatal se haga eficiente y, por ende, que nuestra economía pueda modernizarse". Carlos Bazdresch, "El futuro...", p.382.

(9) Bouveresse, p. 158.

La tarea de orientar el desarrollo de la administración pública en otras direcciones, para que a la vez supere su estado actual y evite importar errores ajenos no parece sencillo. Delante hay grandes obstáculos materiales y resistencias culturales. La apropiación e incorporación de técnicas administrativas más modernas a la administración pública mexicana tropieza con factores concernientes a la cultura política, rigideces estructurales de la burocracia, objetivos políticos, clientelismos y corrupción.

El mensaje positivo es que ahora sabemos colectivamente mucho más acerca de la administración pública que antes, sin ser capaces, todavía, de expresar exactamente lo que sabemos. Aquellos que delimitan el área de sus intereses encuentran la tarea más manejable a expensas, posiblemente, de aplicabilidad.

Por otra parte, no existe una intercomunicación constante entre los investigadores de la administración pública mexicana. Especialistas de áreas diversas enriquecen con sangre fresca y ojos nuevos la tradición publiadministrativista, pero son poco citados y reconocidos. Además, si esta comunicación existe debe pasar de ser intragremial a intergremial: administradores, sociólogos, economistas, historiadores deben intercambiar experiencias y perspectivas.

El punto de vista histórico conduce al estudio comparativo de las sociedades. No podemos comprender ni explicar las fases por las que ha pasado toda nación occidental moderna, ni la forma que asume hoy día, únicamente en relación con su propia historia nacional. No quiero decir simplemente que en su realidad histórica ha tenido influencias recíprocas con el desarrollo de otras sociedades; quiero decir también que el intelecto no puede ni siquiera formular los problemas históricos y sociológicos de esa estructura social sin interpretarlos en contraste y en comparación con otras sociedades.

En el terreno intelectual, un aspecto central de la administración pública es la mudanza continua de sus líneas límite. Hay varios casos notables de carreras basadas exclusivamente en el dominio del vocabulario de un campo y su hábil uso en el terreno tradicional de otro. La especialización futura difícilmente respetará fronteras disciplinarias. Los lineamientos que obedezca la investigación social serán dictados por los problemas y sus soluciones posibles. Todos los investigadores sociales emplean cada vez más frecuentemente conceptos y métodos similares. Ninguna especialidad de la ciencia social puede crearse un mundo hermético.

B. De la profesión

En México parece necesaria una crítica de las certidumbres y valores tradicionales de la profesión; crítica de las asociaciones y de las creencias. Muchos males de la profesión publiadministrativa se deben a la veneración irreflexiva de viejas costumbres, viejos supuestos, viejas teorías. La crítica de varios aspectos de nuestra tradición requerirán operar desde el interior de nuestra tradición; lo que requerirá aceptar, por tanto, cierta solidaridad con ella. Aunque no habría nada de excepcional o sorprendente en el hecho de que la obra de los representantes más talentosos y más avanzados de una tradición concluyera e impusiera, al final, la idea de que dicha tradición debe, simplemente, ser abandonada. Que antes no existiera la profesión en nuestro país no quiere decir que no hubiera problemas administrativos, ni que fueron peor resueltos que ahora. Lo que está en cuestión no es la administración pública en sí misma, sino el tipo de reconocimiento oficial y de ayuda institucional que ella necesita y exige para poder ejercer de modo eficaz esa función de servicio público cuya legitimidad, en principio, no está a discusión.

La administración pública se justifica contentándose, en lo esencial, con las necesidades que pretende satisfacer. Es claro que una actividad que explícitamente pretende servir para algo y cree poder explicar para qué, se expone por fuerza a ser juzgada en función de los resultados tangibles que obtiene y no puede sustraerse de una vez por todas a la obligación de suministrar, por lo menos de vez en cuando, algunas pruebas concretas de su supuesta "utilidad". Ahora, justamente lo que menos puede decirse es que los resultados de la administración pública sean necesariamente muy convincentes.

Por último, cabe mencionar un riesgo al que está expuesta --y que tanto ha dañado-- la educación de los administradores públicos. Este ha sido la interpretación de su adiestramiento como la adaptación educativa al medio. Indudablemente, nadie está preparado para desempeñar su labor en la burocracia si no se le acondiciona a las tareas concretas y requisitos que ella comprende y exige. Sin embargo, el administrador público ha de ser educado también para criticar su propio ámbito de trabajo y acción, para compararlo con lo que son o deben ser los mejores gobiernos, y reconocer las diferencias entre lo que es apropiado y viable en su burocracia y aquellos que es apropiado y viable en otras. Ha de ser adaptado a la administración pública en la que vive, ciertamente, porque sin esa adaptación no podrá desempeñar su papel en la administración pública ni podrá sobrevivir en ella. Pero no ha de adaptarse por completo al ambiente que le rodea, porque eso sería formar una generación totalmente incapaz de cambio o mejoramiento algunos, incapaz también para realizar descubrimientos o experimentos, y para adaptarse a esos cambios que acontecen perpetuamente sin que haya existido acto deliberado alguno para desencadenarlos. La educación de un administrador público ha de ser, en parte, un proceso de adaptación a nuestro gobierno y nuestra sociedad tal como son y, en parte también, una preparación para la clase de gobierno y sociedad que deseamos.

El énfasis en que durante la formación del administrador público se aprendan sólo cosas útiles o prácticas no toma la importancia de la investigación "desinteresada" en el proceso científico. Es decir, se desdeñan las nuevas perspectivas y sobre todo la vitalidad que revela y estimula el conocimiento conseguido sólo por curiosidad. Lo que importa --se dice-- es transformar, y no sólo comprender; pero frecuentemente no podremos actuar sin que antes no hayamos "explicado" un fenómeno o situación específicas, y la explicación, en ocasiones, nos dirá que no hay nada que hacer. De manera general, no es del todo seguro que el desarrollo de nuestras capacidades de explicación en la ciencia de la Administración Pública --como en cualquier otra-- se acompañe de un desarrollo correlativo de nuestras capacidades (y de nuestra voluntad) de acción.

La superioridad del administrador público, si alguna tiene es, cuando mucho, estar entrenado y acostumbrado a notar los problemas o dificultades administrativas, ahí donde un político o un hombre común no sospecharía nada. "El hombre administrativo reconoce que el mundo que percibe es un modelo drásticamente simplificado de la creciente y ruidosa confusión que constituye el mundo real".(10) La suma de conocimientos sobre administración pública y la complejidad de sus problemas crecen progresivamente; por ello deben revisarse con regularidad los enfoques y las actitudes. Un poco más de humildad en la declaración de intenciones y los programas, y un poco más de trabajo meticulado parecen ser más que nunca la manera realista de defender a la profesión de la administración pública.

(10) Herbert Simon, "El comportamiento...", p.67.

V. Bibliografía

- Aberbach, Joel D. (et al.), Bureaucrats & Politicians in Western Democracies, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 308 pp.
- Aburto, Hilda, "Discurso como candidata a la presidencia del Consejo Directivo 1990-1992 del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública", México, D.F., octubre de 1990, 8 pp.
- Acle Tomasini, Alfredo, Planeación estratégica y control total de calidad: un caso real hecho en México, México, D.F., Grijalbo, 1990, 302 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F., Política y racionalidad administrativa, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, 151 pp. (Serie V, no. 3)
- , "El modelo redimensionador: supuesto y límites", en Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1990, pp. 197-202.
- , "Rasgos de la vida pública mexicana", en Sociológica, año 4, no. 11, septiembre-diciembre 1989, pp. 129-150.
- , "Los objetos de conocimiento de la administración pública", en Revista de Administración Pública, no. 54, abril-junio de 1983, pp. 361-384.
- , "Política pública y gobierno del Estado", en La Revista del Colegio, año II, no. 4, octubre de 1990, pp. 233-256.
- , "La reforma del Estado", en Exámen, año 1, no. 7, 15 de diciembre de 1989, pp. 3-6.
- Barenstein, Jorge, Los administradores en el sector público mexicano, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1982, pp. 91-220. (Ensayos, Colección Administración Pública, 1-2)
- Bazdresch Parada, Carlos, "¿Gobierno eficaz o gobierno amplio?", en Vuelta, vol. 7, no. 79, junio de 1983, pp. 49-50.
- , "¿Nación débil y Estado fuerte?", en Vuelta, vol. 8, no. 91, junio de 1984, pp. 44-46.
- , "Futuro de la política mexicana: un comentario", en Foro Internacional, vol. XXVII, no. 3, enero-marzo de 1987, pp. 381-383.
- Bendix, Reinhard, Estado nacional y ciudadanía (trad. Leandro Wolfson), Buenos Aires, Amorrortu, c1964, 282 pp.
- Bendor, Jonathan, "Formal Models of Bureaucracy: A Review", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the

- Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 373-417.
- Bouveresse, Jacques, El filósofo entre los autófaos, Trad. Adriana Valadés, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, c1984, 1989, 275 pp. (Breviarios, 492)
- Buchanan, James M., "La perspectiva de la elección pública", en Ensayos sobre economía política, Trad. Alberto Coria, México, D.F., Alianza, 1990, 103 pp.
- Cabrero, Enrique, La formación profesional de administradores públicos en México: ¿qué estrategia adoptar?, México, D.F., Departamento de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1985, 42 pp. (Documentos de Trabajo, 5)
- Caiden, Naomi, "Public Budgeting in the United States: The State of the Discipline", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 228-255.
- Caiden, Gerald E. (et al.), American Public Administration: a Bibliographical Guide to the Literature, New York & London, Garland Publishing, Inc., 1983, pp. VII-13.
- Caso, Andrés, Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, 166 pp.
- Castelazo, José R., Nuestra clase gobernante: descripción analítica de la publicación "Quién es quién en la administración pública de México", México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (y) Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1984, 460 pp.
- Cuevas Camarillo, Alfredo, "La transformación de las estructuras administrativas encargadas del manejo del gasto público federal (1946-1976)", México, D.F., Trabajo para obtener el título de Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México, 1987, 195 pp.
- Chandler, Ralph C. (y) Jack C, Plano, The Public Administration Dictionary, New York, John Wiley & Sons, 1982, pp. 25-27.
- Chanes Nieto, José, La investigación sobre la administración pública en México, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, 76 pp. (Serie Conferencias, 4).
- Cleaves, Peter S., Las profesiones y el Estado: el caso de México, México, D.F., El Colegio de México, 1985, 244 pp. (Jornadas, 107)
- Cooper, Phillip J., "Public Law and Public Administration: the State of the Union", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 256-284.

- Dahl, Robert, "La ciencia de la administración pública: tres problemas", (trads. Francisco Sampere y Pedro Corsi), en Revista de Administración Pública, no. 40, octubre-diciembre 1979, pp. 11-25.
- Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: the State of the Discipline", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 43-72.
- Eco, Umberto, Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura, Trads. Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez, México, D.F., Gedisa, c1977, 1988, 267 pp.
- Eliot, Thomas Stearns, "La literatura de la política", en (ibid.), Criticar al crítico, Trad. Manuel Rivas Corral, Madrid, Alianza, 1967, pp. 180-191.
- , "Los fines de la educación", en (ibid.), Criticar al crítico, Trad. Manuel Rivas Corral, Madrid, Alianza, 1967, pp. 78-164.
- Fesler, James W., "The State and Its Study: the Whole and the Parts", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 84-96.
- Fried, Robert C., "Comparative Public Administration: The Search for Theories", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 318-344.
- García Cárdenas, Luis, Políticas de formación de cuadros de investigadores y docentes, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, 16 pp. (Serie Praxis, 34)
- Giddens, Anthony, (et al.), La teoría social, hoy, Trad. Jesús Alborés, México, D.F., Alianza (y) Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, 537 pp.
- Gil Villegas, Francisco, "", en Foro Internacional,
- , "Legitimidad y modernización política en México", en Exámen, año 1, no. 4, septiembre de 1989, pp. 12-14.
- Golembiewski, Robert T., "Public Sector Organization Behaviour and Theory", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 127-156.
- González Pedrero, Enrique, "Entrevista", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXX, nos. 115-116, enero-junio de 1984, pp. 135-138.
- , "Demanda de nuevas carreras profesionales en el sector público", en Revista de Administración Pública, no. 19, julio-agosto 1970, pp. 31-37.

- Goodsell, Charles T., "Emerging Issues in Public Administration", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 495-509.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (comp.), Fuentes para el estudio de los sectores público, privado y social en México, México, D.F., Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, 100 pp. (Serie Fuentes, 8)
- Guerrero, Omar, Teoría administrativa de la ciencia política, México, D.F., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1982, 112 pp. (Serie Estudios, 67)
- , La administración pública del Estado capitalista, Barcelona, Fontamara, 1981, 277 pp.
- , "La profesión en ciencias políticas y administración pública", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXVI, no. 141, julio-septiembre de 1990, pp. 107-122.
- , "La formación profesional de administradores públicos en México (Avance del informe CLAD)", mimeo., 19 pp.
- Ham, Christopher (y) Michael Hill, The Policy Process in the Modern Capitalist State, Sussex, The Harvester Press, 1984, 210 pp.
- Heady, Ferrel, Public Administration: A Comparative Perspective, New York, Marcel Dekker, Inc., 1979, 429 pp.
- Henry, Nicholas L., "Root and Branch: Public Administrations's Travail Toward Future", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 3-26.
- Held, David, Political Theory and the Modern State, Cambridge, Polity Press, 1989, 265 pp.
- Hood, Christopher, "Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?", en Adrian Leftwich (ed.), New Developments in Political Science, Great Britain, Billing & Sons, 1990, pp. 107-125.
- Huizinga, Johan, El concepto de la historia, Trad. Wenceslao Roces, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1946, 452 pp.
- Ingram, Helen, "Implementation: A Review and Suggested Framework", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 462-480.
- Kaufman, Herbert, "The End of an Alliance: Public Administration in the Eighties", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 483-494.

- Kettl, Donald F., "The Perils --and Prospects-- of Public Administration", en Public Administration Review, July-August 1990, pp. 411-419.
- Krasner, Stephen, "Are Bureaucracies Important? (or Allison Wonderland)", en Foreign Policy, no. 7, verano de 1972, pp. 159-179.
- Lynn, Naomi B. (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, 540 pp.
- Lynn, Naomi B., "Preface", en Naomi Lynn B. (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. ix-xi.
- Marando, Vincent L. (y) Patricia S. Florestano, "Intergovernmental Management: The State of the Discipline", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 287-317.
- Martínez Cabañas, Gustavo, "Guía de lecturas para el estudiante de administración pública", en Ciencias políticas y sociales, año IX, no. 34, octubre-diciembre de 1963, pp. 595-619.
- McCurdy, Howard E. (y) Robert E. Cleary, "Why Can't We Resolve the Research Issue in Public Administration?", en Public Administration Review, January-February 1984, pp. 49-55.
- Mejía, Antonio, "La formación docente y la profesionalización de la enseñanza", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXV, no. 135, enero-marzo de 1989, pp. 79-86.
- Merton, Robert K., Teoría y estructura sociales (trad. Florentino M. Torner y Rufina Borques), México, D.F., Fondo de Cultura Económica, c1968, 1984, pp. 275-304.
- Meyer, Lorenzo (y) Manuel Camacho, "La ciencia política en México: su desarrollo y estado actual", en Ciencias sociales en México: desarrollo y perspectiva, México, D.F., El Colegio de México, 1979, pp. 1-46.
- México. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Primera reunión nacional de enseñanza profesional en ciencias políticas y administración pública, México, D.F., s.f., 42 pp.
- México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Memoria de la asamblea nacional (XV aniversario), México, D.F., 1990, 93 pp.
- , Quién es quién en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D.F., diciembre de 1990, 13 hh.
- México. Instituto Nacional de Administración Pública, Memoria (1955-1990), México, D.F., 1990, 175 pp.

- , Diagnóstico y perspectivas de evolución de la administración pública (reunión de trabajo), agosto 1987), México, D.F., 1988, 56 pp.
- , Tamaño y composición de la administración pública mexicana, México, D.F., Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988, 99 pp.
- México. Instituto Político Nacional de Administradores Públicos, Proyección política de una profesión, México, D.F., 1977.
- México. Universidad Nacional Autónoma de México, "Nuevo plan de estudios de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (aprobado en la sesión del 23 de diciembre de 1958, celebrada por el H. Consejo Universitario)", en Ciencias Políticas y Sociales: Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, año V, no. 15, enero-marzo de 1959, pp. 69-87.
- Meyer, Lorenzo (y) Manuel Camacho, "La ciencia política en México: su desarrollo y estado actual", en Ciencias Sociales en México, México, D.F., El Colegio de México, 1979, pp. 1-46.
- Michels, Robert, Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, Trad. Enrique Molina, Buenos Aires, Amorrortu, c1962, 1983, 2 vols.
- Mills, C. Wright, La imaginación sociológica, Trad. Florentino M. Torner, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, c1959, 1987, 236 pp.
- Nacif, Benito, "Cambios en el tamaño del gobierno mexicano (1970-1987)", México, D.F., Trabajo presentado para obtener el título de Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México, 1990, 127 pp.
- Nagel, Stuart S., "Conflicting Evaluations of Policy Studies", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 421-461.
- Nigro, Lloyd G., "Personnel FOR and Personnel BY Public Administrators: Bridging the Gap", and en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 185-202.
- Oakeshott, Michael, "Political Education", en Rationalism in Politics, London, Methuen & Co Ltd, 1962, pp. 111-136.
- , "The Study of Politics in a University", en Rationalism in Politics, London, Methuen & Co Ltd, 1962, pp. 301-333.
- Ojeda Gomez, Mario, "El Centro de Estudios Internacionales a los 25 años de su fundación", en Foro Internacional, vol. XXVII, no. 3, enero-marzo de 1987, pp. 339-346.
- Paz, Octavio, "El ogro filantrópico", en Vuelta, vol. 2, no. 21, agosto de 1978, pp. 38-44.

- , La otra voz, México, D.F., Seix Barral, 1990, 141 pp.
- Parkinson, C. Northcote, La ley de Parkinson, Barcelona, Ariel, c1961, 158 pp.
- Perry, James L. (y) Kenneth L. Kraemer, "Research Methodology in Public Administration: Issues and Patterns", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 347-372.
- Peters, B. Guy, The Politics of Bureaucracy, New York & London, Longman, 1984, 294 pp.
- Pozas, Ricardo, "Entrevista a Pablo González Casanova", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXX, nos. 115-116, enero-junio de 1984, pp. 24-30.
- Rainey, Hal G., "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 157-184.
- Rebolledo Gout, Juan, "Las falacias del debate político", en Exámen, año 2, no. 19, diciembre de 1990, pp. 5-9.
- Ryan, Alan, "Los valores de las ciencias sociales", en Paul Baker, Las ciencias sociales hoy, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1980, 234 pp. (Breviarios, 284)
- Reyna, José Luis, "La investigación sociológica en México", en Ciencias Sociales en México, México, D.F., El Colegio de México, 1979, pp. 47-72.
- Robertson, David B. (y) Dennis R. Judd, The Development of American Public Policy: The Structure of Policy Restraint, Glenview, Ill., Scott, Foresman and Company, 1989, 399 pp.
- Robinson, James A., "Proceso de adopción de decisiones (aspectos políticos)", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales
- Rodríguez Reyes, Alvaro, Administración del sector público, México, D.F., Herrero, 1970, 165 pp.
- Rohr, John A., "Ethics in Public Administration: A State of the Discipline Report", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 97-123.
- Segovia, Rafael, "Malformaciones del Estado", en Vuelta, vol. 8, no. 91, junio de 1984, p. 44.
- Shafritz, Jay M. (ed.), The Facts on File Dictionary of Public Administration, New York & Oxford, Facts on File Publications, 1985, pp. 438-445.
- Sherwood, Frank P., "The Half-Century's 'Great Books' in Public Administration", en Public Administration Review, March-April 1990, pp.249-264.

- Simon, Herbert, "Un comentario a 'La ciencia de la administración pública'", en Revista de Administración Pública, no. 40, octubre-diciembre de 1979, pp. 27-31.
- , El comportamiento administrativo, Trad. Amando Lazaro Ros, Madrid, Aguilar, c1957, 1962, 240 pp.
- Tovar Ramírez, Aurora, "Las tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: 1951-1984", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXXII, no. 125, julio-septiembre de 1986, pp. 123-158.
- Van Wart, Montgomery (y) N. Joseph Cayer, "Comparative Public Administration: Defunct, Dispersed, or Redefined?", en Public Administration Review, March-April 1990, pp. 238-248.
- Vernon, Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, México, D.F., Diana 1966, 235 pp.
- Wagner, Richard E., To Promote the General Welfare: Market Process vs. Political Transfers, San Francisco, Ca., Pacific Research Institute for Public Policy, 1989, 239 pp.
- Waldo, Dwight, "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. 73-83.
- , Estudio de la administración pública (Trad. J.M. Carreño), Madrid, Aguilar, 1964, 143 pp.
- , "The End of Public Administration?", en Public Administration Review, September-October 1990, pp. 929-932.
- White, Jay D., "On the Growth of Knowledge in Public Administration", en Public Administration Review, January-February 1986, pp. 15-24. (Ensayo introductorio sobre epistemología de la ap)
- Whyte Jr., William H., El hombre organización, Trad. Carlos Villegas, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, c1956, 1975, 407 pp.
- Wildavsky, Aaron, "Introduction: Administration without Hierarchy? Bureaucracy Without Authority?", en Naomi B. Lynn (y) Aaron Wildavsky (eds.), Public Administration: the State of the Discipline, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1990, pp. xiii-xix.
- Zaid, Gabriel, La economía presidencial, México, D.F., Vuelta, 1987, 244 pp.
- , "Intelectuales", en Vuelta, año XIV, no. 168, noviembre de 1989, pp. 21-23.