

¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?

Rafael Martínez Puón

Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas, Barcelona, España / jrafael.martinez@esade.edu

Abstract: This essay sets out to selectively explain the evolution of the public administration's field of study and to describe some research trends. In the development of this essay there is a mix of issues: the public administration as a field of study, as a teaching, as a research and professional practice. The essay is divided in the following parts: 1) The changes and transformations of the Public Administration and their impact on the field; 2) The transformation of the division between the public and the private and their impact on the field; 3) Where to is the field of study going?; 4) What is the experience of México?; And 5) Conclusions.

Key words: State, public administration, field of study, trends, discipline.

Resumen: Este ensayo tiene el propósito de explicar parte de la trayectoria del campo de estudio de la administración pública, pero sobre todo de establecer algunas de sus tendencias y hacia dónde se dirige. En el desarrollo del ensayo se encuentra entremezclada una serie de temas que relacionan a la administración pública como campo de estudio, como actividad de enseñanza, como investigación y como práctica profesional. El documento está dividido en los siguientes apartados: 1. Los cambios y las transformaciones de la administración pública y su impacto en el campo de estudio; 2. La transformación de la división de lo público y lo privado y su impacto en el campo de estudio; 3. ¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio y cuáles son sus tendencias?; 4. ¿Cuál es la experiencia en México?, y 5. Conclusiones.

Palabras clave: Estado, administración pública, campo de estudio, tendencias, disciplina.

Introducción

El campo de estudio de la administración pública ha caminado a lo largo de la historia por distintos senderos, no propiamente senderos uniformes, sino todo lo contrario, sinuosos, que por momentos han mostrado una cierta luminosidad que ha despertado el interés de curiosos y estudiosos de las ciencias sociales y otras disciplinas; pero también por otros senderos caracterizados por su poca claridad. En efecto, en la evolución del campo de la administración pública ha habido periodos de un auge extraordinario, pero también de crisis.

Una evolución que, como bien dice Ferrel Heady (1996), podría dividirse en dos etapas: la primera en la que el estudio no es propiamente sistematizado y que va desde la *Arthasastra* de Kautilya en la India, la Biblia, la *Política* de Aristóteles, pasando por *El Príncipe* de Maquiavelo, hasta una segunda etapa en la que se observa una sistematización en el estudio a partir de las ciencias camerales en Alemania, las ciencias de la policía en Francia, el estudio de la administración pública y las políticas públicas en los Estados Unidos, la nueva gestión pública y lo que se conoce hoy en día como gobernanza o Estado red.

Lo que es una realidad es que el estudio de la administración pública difícilmente puede dissociarse de la evolución y desarrollo del Estado, y no se diga de su aparato administrativo o burocrático que es la propia administración: “El Estado no puede comprenderse de espaldas a la Administración, puesto que ésta es la que le da contenido aquél, siendo así que la Administración es el cuerpo del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su Administración” (Nieto, 1996).

De modo que también esta importante institución en su conjunto ha pasado por diversas etapas, en las que su protagonismo y funcionamiento, ya sea en relación con la sociedad o con el mercado, ha variado sustancialmente. Esto, sin duda, ha tenido un impacto significativo en el campo de estudio de la administración pública que va desde las redefiniciones en su objeto de estudio, su enseñanza, en la relación de la academia con el sector gubernamental-administrativo, en su práctica profesional, las nuevas tendencias, hasta el tipo de investigación que se ha venido desarrollando en los últimos años.

Desde nuestro parecer los cambios y transformaciones que ha sufrido el campo de estudio de la administración pública continúan girando, principalmente, en torno a tres grandes temas: los cambios y las transformaciones de la administración pública, la transformación de la

división de lo público y lo privado, y hacia dónde se dirige y cuáles son sus tendencias.

Este ensayo tiene precisamente el interés de centrar su atención en los tres puntos antes mencionados, con un mayor énfasis en hacia dónde se dirige, y por lo tanto, destacar su importancia y el lugar que tiene en las ciencias sociales. Cabe agregar que este ensayo es producto también de las reflexiones y discusiones sostenidas con mis alumnos de Economía y Ciencia Política del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Ciudad de México, en la materia de “Introducción a la Administración Pública”. A continuación se desarrollarán cada uno de estos temas a manera de apartado, cerrando el ensayo con uno de ellos, denominado “¿Qué sucede en el caso de México?”

Los cambios y las transformaciones de la administración pública y su impacto en el campo de estudio

Por principio, es difícil establecer un punto de arranque en cuanto a la evolución del Estado y sobre todo de la administración pública de la mano del desarrollo de su campo de estudio. En especial, si se tiene como referencia, por un lado, la perspectiva norteamericana cuyo análisis se sitúa especialmente en el siglo pasado; pero, por el otro, está la perspectiva europea con largos siglos de tradición, a partir de los aportes hechos por países como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, entre los principales, a través del cultivo y la difusión de las ciencias camerales, ciencias de la policía hasta lo que se podría identificar como la ciencia de la administración pública (Guerrero, 1986b; Heady, 1996; Baena del Alcázar, 1985; Bañón, 1997), de manera que con estos últimos referentes se podrían llenar hojas y hojas de tinta.

El interés de este ensayo, centra su atención en el siglo XX, por ser el espacio de tiempo en el que el protagonismo alcanzado por el Estado y de su administración pública planteó su análisis y estudio. Al respecto, si bien se tienen que mencionar los trabajos clásicos de Woodrow Wilson (1887), Frank Goodnow (1900), Max Weber [1918] (1979), sobre el fenómeno de la política y la administración y de la burocracia, respectivamente, así como a sus posteriores estudiosos, entre los que cabe destacar a Crozier (1969), Mayntz (1985), se considera que una fuerte irrupción de la disciplina se dará después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el protagonismo de la administración pública así como su crecimiento, nivel de complejidad y sofisticación adquirirán un lugar preponderante. En el

mismo sentido, los estudios así como las escuelas de administración comenzarán a cobrar una presencia importante, primero en el seno de las escuelas de negocios —con toda la consabida influencia del *management* privado— y luego con presencia propia (Peters, 1995).

En efecto, el crecimiento de las administraciones públicas en las últimas décadas en el marco de lo que se conoce como Estados de bienestar contribuyó de manera notoria a la diversificación de sus funciones y políticas públicas, a una mayor cobertura de servicios públicos, a la gestión de mayores recursos económicos, así como al rediseño de sus estructuras organizacionales. Entre otras cosas, se creó una enorme bolsa de empleo debido al crecimiento del aparato gubernamental-administrativo, y al cada vez mayor control de más información. En contraparte, para hacer frente a tal complejidad, se dio lugar al despliegue de un mejor conocimiento técnico, al desarrollo de herramientas técnico-administrativas para todas las áreas (ya sea a través de su importación del sector privado o elaboración propia), llámese de gestión financiera, de personal, de recursos materiales, etc., así como a la formación y capacitación de personal especializado. De igual forma, en el interés de potencializar el campo de la administración pública, precisamente para responder a las nuevas necesidades y condiciones, se tuvo que echar mano de todos los aportes de otras ciencias y disciplinas como economía, ciencias empresariales, derecho, informática, teoría de la organización, estadística, sociología, ingeniería, psicología, entre las más importantes.

Sin duda alguna, este fenómeno en general tuvo una repercusión directa en el desarrollo y evolución del campo de estudio de la administración pública, principalmente en lo que tiene que ver con su objeto de estudio. De modo que a lo largo del tiempo se han podido detectar varios de dichos objetos identificados de la siguiente manera: a) Primera fase, a partir de los años cuarenta se tiene como objeto de estudio a las estructuras, procesos, personas de las administraciones públicas tendientes a reconocer la forma de organización y funcionamiento; particularmente este esquema está inmerso en la filosofía de la separación entre administración y política (Heady, 1996). En esta misma etapa, se identifican los estudios de administración pública comparada, cuyo propósito es detectar modelos administrativos y mejores prácticas; y a fines de los años cincuenta, tuvo lugar lo que se conoció como “administración del desarrollo”, esto es, la identificación de procesos administrativos vinculados con el desarrollo económico y social. Todo

ello, con gran influencia del estructuralismo y funcionalismo (Riggs, 1964). b) Segunda fase, a partir de mediados de los años setenta se llevó a cabo el estudio, análisis e implementación de políticas públicas. c) Tercera fase, a partir de los años ochenta hubo un interés por los procesos de descentralización, externalización y en mejorar la relación con los ciudadanos a través de la nueva gestión pública. d) Cuarta fase, a partir de los años noventa hasta nuestros días, centrada en temas de coordinación de la administración pública con otros actores no gubernamentales en una idea de gobernanza (Heady, 1996; Aguilar, 2006; Pardo, 2004).

Un objeto de estudio de la administración pública que ha venido caminando o transitando, parafraseando a Lennart Lundquist (1985), del “orden al caos”, pero que bien podría verse más como una fortaleza que como una debilidad. De igual modo, si bien podría interpretarse que las perspectivas sobre los objetos de estudio han venido a superarse unos en relación con otros, la realidad es que al final del día todos ellos se encuentran vigentes y funcionan concomitantemente. El hecho es que la administración pública, más allá de encajonarse en un solo objeto de estudio, ante todo se observa como un fenómeno poliédrico, en el que a través de sus distintas caras pueden reconocerse como: a) fenómeno de naturaleza legal, b) fenómeno organizativo, c) fenómeno sociológico, d) fenómeno técnico, e incluso e) como un fenómeno ideológico.

Por otro lado, un problema consustancial de este campo de estudio en relación con su objeto de estudio estriba en su nivel de autonomía e identidad como tal. Algo que este campo de estudio ha venido reclamando desde sus orígenes para hacer frente a la discusión o polémica dada por la influencia si no es que, por un lado, la paternidad que alegan disciplinas como el derecho, concretamente el derecho administrativo, y la ciencia política; y por el otro lado, la maternidad de las ciencias empresariales o el *management* (Bañón, 1997). Estos factores o supuestas paternidades, no de manera afortunada, le han restado al campo de la administración pública independencia, cuyo resultado final es que se le vea como un subcampo de aquéllas. Fenómeno con el que este campo de estudio sigue batallando hasta nuestros días.¹ Y no se diga, si nos involucramos en el debate interminable de si es una disciplina o una

¹ Sobre este punto es imprescindible tener como referencia el ya clásico artículo de Luis Aguilar Villanueva (1983), “Los objetos de conocimiento de la administración

ciencia. En la que hay una cantidad enorme de posiciones tanto de un lado como del otro.

La transformación de la división de lo público y lo privado, y su impacto en el campo de estudio

No siendo suficiente con lo antes mencionado, en cuanto a la complejidad del campo de estudio de la administración pública en relación con la diversidad de sus objetos de estudio, un elemento fundamental que ha propiciado que esta disciplina dé un giro de 360° relacionado con aspectos epistemológicos y nuevas condiciones en el quehacer político-administrativo ha sido la transformación de la división de lo público y lo privado. Al respecto, cabe señalar que el estudio de la administración pública, desde la perspectiva estrictamente weberiana, ha dejado de ser exclusiva. A lo largo del siglo XX, la racionalidad jurídica-formal y el modelo burocrático han dejado de ser los arquetipos dominantes para dar paso a modalidades alternativas que posicionan al ciudadano y al mercado como interlocutores principales. Y esto va más allá de las simples distinciones entre organizaciones privadas en relación con organizaciones públicas, así como técnicas utilizadas en cada una de ellas.

En efecto, las fronteras de lo público antes *ergo* Estado-gobierno de acuerdo con los estudios de derecho administrativo tradicional, respecto al espacio de lo privado, se han diluido. De modo que no basta ahora con mantener como objeto de estudio principal a la propia administración pública, un elemento adicional es el estudio de la coordinación y relaciones de ésta con otras entidades que precisamente no tienen una naturaleza gubernamental para el logro de fines públicos. De esa forma, se encuentra hoy en día en el espectro de lo público una enorme diversidad de organismos que dibujan un escenario variopinto como el que se describe a continuación: organismos privados, pero que realizan actividades públicas; organismos no gubernamentales que participan en la prestación de servicios públicos; empresas privadas cuya mayor fuente de ingresos proviene del sector público; empresas privadas que dependen totalmente de contratos públicos; programa sociales que son producidos casi

pública”, en los que, en efecto, se observa a la administración pública desde distintas miradas, que van desde ser una disciplina muy próxima hacia los estudios del derecho y del Estado hasta la de considerarla como una simple técnica administrativa.

totalmente por empresas privadas; empresa mixta público-privada; empresa pública por mayoría —más del cincuenta por cien— de capital público; agencias reguladoras con participación de entidades privadas, etc., pero que están participando de manera activa en asuntos y actividades que, al menos en el plano formal-legal, le correspondían llevar a cabo exclusivamente al Estado, a través de sus órganos de poder, en su relación con la ciudadanía.

Este fenómeno de las redes ha potencializado el estudio preponderantemente de la administración pública en su relación con otras entidades, pero también el estudio de lo público. Esta situación ha dado como consecuencia en años recientes, el origen de literatura que además de decirnos que son las redes en sus diversas modalidades como lo son los patneriados público-privados, se transmuta día a día en manuales, reglas de operación y buenas prácticas para decirnos cómo deben de operar tales redes (Longo e Ysa, 2008). En ese sentido, la administración pública se ha convertido en el epicentro de mediación entre intereses y en el proceso de toma de decisiones, por lo que los estudios están ocupados en el análisis de tales dinámicas.

De modo que elementos que no fueron considerados en su momento por la teoría clásica de la administración pública y la burocracia, como la democracia, la participación y el fenómeno de las redes, hoy juegan un papel de primer orden y por ende participan no sólo en la transformación de la disciplina sino en nuevas modalidades de enseñanza y formación e investigación. De ahí que sea importante resaltarlos a través de un apartado particular.

Como consecuencia de estos escenarios, se registra un cambio sustancial en la transformación de la división política-administración, que en igual magnitud modifica el esquema tradicional wilsoniano-weberiano. Al respecto, la nueva gestión pública y el esquema de gobernanza y redes han contribuido también a esta no separación tajante, ya que demanda, entre otras cosas, una cierta polivalencia en las funciones del personal que compone a las administraciones públicas. Si bien es cierto que el derecho sigue marcando líneas o fronteras predeterminadas por las diferentes legislaciones, la realidad es que estos espectros materializados en funciones y actividades se encuentran entremezclados y es difícil distinguirlos. Las nuevas condiciones Estado-sociedad, dadas por redes, contribuyen a que la política se haga de una cara gestora, y que la gestión también se haga de una cara política.

¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio y cuáles son sus tendencias?

Por principio, resulta conveniente identificar qué factores contextuales han estimulado que se estén explorando otros horizontes y otros temas. Al respecto, Echebarría y Mendoza (1999) señalan que en su vertiente más positiva los procesos de modernización administrativa han contribuido sustancialmente a generar en la propia administración el estímulo y la capacidad de aprendizaje necesarios, en primer término para asimilar racionalmente las técnicas de gestión y soluciones innovadoras a sus propios problemas; pero en segundo término, bajo el impulso de los programas de modernización se ha asistido al florecimiento de unidades organizativas para promover la introducción de mejoras y divulgar sus resultados. Al mismo tiempo, los valores de economía, eficiencia y eficacia, y más recientemente la calidad, reciben la protección institucional de organismos especializados en su verificación; la profesionalidad e independencia de sus recomendaciones se refuerzan con la publicidad de sus informes, buscando crear estímulos externos como los que el mercado ofrece a las organizaciones para que mejoren continuamente su funcionamiento. Del mismo modo, la creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad en la que se agota el principio burocrático, es el hilo conductor de las propuestas de modernización administrativa. Por lo tanto, se requieren de nuevos contenidos y sobre todo de un nuevo orden ideológico y cultural, cuyos valores e instituciones diferirían completamente del *management* privado. A grandes rasgos, esto ha venido a configurar un paradigma propio de la gestión pública. Por eso en este contexto de modernización y en la construcción de este paradigma se ha abierto un abanico de nuevos temas y posibilidades.

En este contexto es donde nace la posibilidad real de crear un propio paradigma de la gestión pública no sólo a partir de herramientas propias sino también de valores, ideas y figuras preponderantes, entre ellas, el ciudadano como centro de todas las cosas. Un esquema que en los últimos años ha sido reforzado por las corrientes neopúblicas *versus* corrientes neoempresariales (Ramíó, 1999), y que ha venido a superar y a “desatanizar” todos aquellos mitos ideológicos que se crearon en torno a la nueva gestión pública en sus orígenes y su promoción en los años ochenta, vinculados con las ideas del cliente y la actitud empresarial de las organizaciones públicas, entre otras cosas.

¿Qué acontece en relación con las tendencias de cambio? Una primera tendencia de la disciplina es hacia la creación de campos especializados. Según Alejandro Nieto (2002), la disciplina ha tendido a pulverizarse en especializaciones con el propósito de la profundidad, pero también con el riesgo de que éstas no estén conectadas. Por lo tanto, se necesitan especialistas pero también de generalistas que precisamente le den un orden a las investigaciones aisladas, colocando cada cosa en su sitio en una suerte de labor de síntesis. En palabras del mismo autor, esto no significa que lo nuevo tampoco reemplace a lo viejo; los distintos sistemas conviven entre sí. Esa es una de las diferencias sustanciales de las ciencias sociales respecto a las ciencias naturales. En éstas sólo es importante el último descubrimiento que anula a los demás. En las ciencias sociales no se procede por sustitución sino por superposición; lo cual no significa que no se esté abierto a los cambios y evoluciones de las cosas.

Una segunda tendencia es la adopción de un carácter instrumental o aplicado por parte de la disciplina, que trataría de unir al mundo académico con el mundo de los *practitioners*. Un ejemplo de ello en nuestros días es lo que presenta gran parte de la literatura norteamericana consistente en trabajos efectuados por encargo de una organización, con el objeto de resolver problemas concretos. Es sorprendente, por ejemplo, la cantidad de fundaciones y organizaciones que existen y financian programas de investigación aplicada. En relación con ello, una de las preocupaciones en ascenso de los profesores e investigadores involucrados en la disciplina es la de generar conocimiento útil y directamente aplicable, circunstancia que plantea un problema importante de control, pues existe una fácil tendencia a caer en el comercialismo y en la falta de rigor mediante el abuso de los conocimientos de gestores con experiencia (Lynn, 1996).

Cabe señalar que el conocimiento existente en la literatura en gestión pública no es siempre científico metodológicamente; más bien, existe una gran parte del mismo teórico, artesano, descriptivo y personalista, configurando lo que se puede llamar literatura “sabia” (Bozeman, 1993). De acuerdo con Villoria (2001) esta literatura es diferente al conocimiento de sentido común u ordinario sobre la administración, basado en la experiencia personal, en los estereotipos, en los conocimientos institucionalizados. Es un conocimiento basado en la síntesis de estudios o en la experiencia personal transmitida sistemáticamente; además, es validado por la propia comunidad científica y controlado para su publicación por los mismos revisores de la literatura científica; algunos ejemplos que el propio autor pone como casos de excelente literatura “sabia” son los siguientes textos: *Essence of decision*:

explaining the Cuban missile crisis de Allison (1971), *Public management strategies: guidelines for managerial effectiveness* de Bozeman y Straussman (1990) y *Public and private in social life* de Benn y Gaus (1983), entre otros.

En cuanto a investigación, en términos generales, hoy en día el estudio de caso continúa reconocido como la estrategia más útil de investigación para la gestión pública, y sobre su base se puede generar conocimiento científicamente válido (Behn, 1993; Lynn, 1996). Para ello, es preciso reconocer que los gestores públicos hacen frente a una realidad muy compleja, y que deben intentar comprender esa realidad hasta el punto en que consigan el suficiente control de ella como para conseguir el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados. ¿Cómo se puede alcanzar este conocimiento? A través de la habilidad en el uso de un repertorio de modelos analíticos que se emplean de manera experimental, ante diferentes situaciones y contextos, es “la heurística aplicada” (Lynn, 1996), un marco conceptual que se puede utilizar para hallar adecuadas explicaciones de complejos fenómenos.

También se han desarrollado estrategias de investigación con un enfoque más interpretativista basado en como su nombre lo señala en interpretar hechos, analizar situaciones concretas, en este caso de lo que acontece en la Administración Pública. Todo ello, sin que opere un rigor de carácter científico. Sobre este enfoque, de acuerdo con Villoria (2001), basándose en los textos de Morgan y Bellavita, nos indica que esta línea de investigación es muy interesante, denominada también de “acción aprendizaje”, cuyas reglas son menos rígidas o “científicas”, y que parte de la voluntad de no crear descripciones válidas del mundo, sino contar historias —con abundante uso de metáforas que ayudan a entender la realidad— de intervenciones que puedan producir “claves generalizables”, y que sean relevantes para comprender mejor el proceso de intervención y las dinámicas, opciones o problemas esenciales que han sido afrontados. Lo generalizable no está en la historia en sí, sino en la interpretación o generación de sentido que el lector de la misma produce, lo que le puede llevar a interpretaciones o claves que le creen una experiencia de confirmación, una experiencia que le indique que la situación que él afronta responde a pautas similares. Tanto en este tipo de investigación como en la de “la ciencia de la acción” los participantes ocupan un papel fundamental investigando y cambiando la organización. En general, es muy importante entender el papel del lenguaje en todo este proceso, pues las ideas sobre las organizaciones están basadas en imágenes implícitas o metáforas que nos persuaden para ver, comprender y gestionar las situaciones en un camino particular. Una estrategia distinta de investigación,

más descriptiva, pero muy interesante es la búsqueda de la generación de sentido a través de las historias que la organización cuenta de sí misma. Los gestores narran historias para construir socialmente y comprender su mundo; estas historias son muy significativas para conocer la cultura o el sistema de comunicación de una organización. Los hallazgos basados en el análisis de dichas historias, sobre la base de construir el proceso entero de generación de sentido, son de gran relevancia científica y teórica.

En conjunto, la tendencia actual de la gestión pública hoy nos indica: una mayor preocupación por el enfoque externo (estrategia), pero sin descuidar el funcionamiento interno; atención a la generación de teoría, teoría prescriptiva y mera prescripción; una más amplia definición de lo público, que estaría incluyendo los diferentes tipos de organizaciones como las que se mencionaron en el apartado anterior. De todos estos temas y necesidades generales, y para reforzar la idea de la especialización o pulverización de la disciplina, si se tuviera que señalar una serie de temas, éstos bien se podrían agrupar de la siguiente manera:

a) En cuanto al enfoque externo o estrategia: evaluación de políticas y organizaciones públicas, transversalidad en la administración pública, simplificación regulatoria, competencias en el sector público, ética en el servicio, rendición de cuentas, descentralización, externalización de servicios públicos, presupuestos participativos, políticas de gestión del talento, gestión del conocimiento, liderazgo, creación de valor en el sector público, gestión por resultados, uso de tecnologías de la información y la comunicación y la interoperabilidad.

b) En cuanto a funcionamiento interno: Están todas aquellas técnicas y herramientas, en un principio importadas de la gestión privada, pero que una vez han entrado en un proceso de readaptación y que requieren de su fortalecimiento permanente: planificación estratégica, gestión del cambio organizacional, dirección por objetivos, dirección de proyectos, gestión de servicios, investigación de mercados, marketing, gestión presupuestal, dirección de operaciones, dirección de recursos humanos, sistemas de información, sistemas de control de gestión, sistemas de calidad, habilidades gerenciales.

c) En cuanto a la generación de teoría en sus diferentes modalidades: gobernanza operativa, gobiernos locales, estudios comparados, cultura organizacional pública, estudios históricos, análisis de casos, relación política-administración.

d) Definición de lo público: patnerariados públicos-privados y redes.

Como se puede observar, esta es una lista de temas sugerente que está ahí, y que evidentemente demanda, por lo tanto, de servidores públicos especializados, dotados de las herramientas y habilidades suficientes para hacer su labor, y de la formación de especialistas e investigadores que profundicen en el conocimiento de cada uno de los temas. Lo interesante es cuando ambos caminos se juntan, el ámbito administrativo con el académico o la esfera de la consultoría, y se comienzan a conseguir objetivos comunes. Por lo visto, esta práctica se encuentra, en algunos países como Estados Unidos y de Europa, cada vez más institucionalizada.

De tal forma que es necesario conectar teoría normativa y conductual. La segunda puede ayudar a los gestores a comprender y explicar las dinámicas de los contextos en los que se sitúan y la eficacia de las intervenciones potenciales. La primera otorga la capacidad para pensar y reconocer cómo deben actuar de conformidad con los valores que contienen por primar en una situación dada (Perry, 1993). Pero, además, es preciso que esa teoría se utilice adecuadamente, y para ello se requieren habilidades de gestión. Estas habilidades han sido estudiadas desde muy diversos puntos de vista, según Perry (1996) son seis: habilidades técnicas especializadas dependiendo de cada área y con valor descendente conforme se sube en la jerarquía; habilidades humanas —incluye un numerosísimo grupo como la capacidad de negociar y resolver conflictos—; habilidades conceptuales —incluye la capacidad de una visión contextual y holística—; habilidades intrapersonales —como la reflexión o el conocimiento de uno mismo— tan importantes para la conducta ética; responsabilidad ante las instituciones democráticas o habilidad para mantener el respeto a la ley e intentar dar respuesta a las demandas democráticas; habilidad para centrarse en la búsqueda de resultados —a pesar de la ambigüedad inherente al ámbito público.

En el mismo sentido, el campo de la administración pública en estos momentos se complementa con otras ciencias o disciplinas, lo que la hace aún más potente. Por poner ejemplos, en sus combinaciones con las ciencias económicas, se potencializa el estudio de la política económica, las finanzas públicas, concretamente del presupuesto y su manejo, la relación del gasto público con el producto interno bruto, en temas vinculados con la creación de empleo y asuntos que tienen que ver con la regulación de los mercados, así como el control de la inflación. El campo

de estudio de la administración pública de la mano de la teoría de la organización nos permite conocer los tipos de organizaciones existentes en la burocracia pública, desde su ámbito sociotécnico, cultural, y de control y mejora. La administración pública de la mano del neoinstitucionalismo permite identificar las instituciones existentes tanto formales como informales, y observar brechas y posibles mejoras al entramado institucional con el ánimo de mejorar la convivencia y la obtención de resultados. Se considera que estas combinaciones, entre muchas, más allá de hablar de complementarización disciplinar se puede hablar de un pensamiento publiadministrativista que supera visiones parciales.

Por último, como elemento adicional en cuanto a una posible clasificación de estudiosos de este ámbito, pareciera ser que al igual que en otros campos similares, bien se podrían identificar a grupos disímolos y diferenciados tanto por sus posiciones teóricas como, a veces, por su carácter ideológico. Desde nuestro estricto punto de vista, estos grupos pueden ser ir desde liberales-estadistas, científicos-disciplinarios, generalistas-especialistas, teóricos-instrumentalistas, tradicionalistas/weberianos-nuevos gestores públicos, centralistas-localistas, hasta progubernamentales-progovernance. Lo cual evidencia que el grupo de investigadores sobre estos temas es plural y no está casado con una sola posición.

¿Cuál es la experiencia de México?

Al igual que en otros países, el estudio de la administración pública en México ha estado asociado a otras disciplinas o ciencias, como el derecho administrativo, las ciencias empresariales, la ciencia política, entre otras. Si bien su estudio en México se remonta hace algunos siglos, como lo hacen notar los trabajos de Omar Guerrero (1986, 1986b, 1989, 1995), su formalización como carrera no fue sino hasta finales de los años sesenta, concretamente en 1958 en el seno de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Pardo, 1993). Es una carrera que recién está cumpliendo medio siglo de existencia. A la UNAM le han seguido otras instituciones de igual importancia como: Colegio de México, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Universidad Autónoma de Coahuila, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Baja California Sur, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma de Hidalgo, Universidad Autónoma de Sonora, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Universidad de Colima, Universidad de Campeche, Benemérita

Universidad de Puebla y Universidad de Guanajuato.² En cuanto a las instituciones privadas, destacaríamos a la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Universidad de Monterrey, el Instituto Nacional de Administración Pública y muchas más.

A nivel de posgrados en los últimos años ha habido un movimiento fuerte respecto a la aparición de programas vinculados con el estudio de la administración, gestión pública y políticas públicas, tanto a nivel de instituciones públicas como privadas; entre ellos, destacaríamos a las instituciones educativas antes mencionadas, así como al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) con su Escuela de Graduados en Administración y Políticas Públicas, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Anáhuac, la Universidad Autónoma Metropolitana y recientemente el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Todas ellas con enfoques muy particulares y diversos, y en los que cabe señalar regularmente al campo de la administración pública como huésped de otras disciplinas como la economía, el derecho, las ciencias administrativas y las ciencias sociales. Aunado al fenómeno de la colaboración de instituciones nacionales con extranjeras en el marco de lo que se reconoce como doble titulación.

La carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública con especialidad en Administración Pública ha pasado también por periodos de distinta índole, que van de haber registrado un auge, manifestado tanto en la apertura de la carrera como en el número de matriculados, concretamente en los años sesenta y setenta, hasta periodos de crisis, principalmente en los años ochenta y principios de los noventa, cuando en algunas universidades se pensó en desaparecer la carrera. Este fenómeno no fue exclusivo de México, en otros países también se vivió tal crisis, por ejemplo en la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) en Francia; también se padecieron etapas de turbulencia en los años

² En el marco de la no inclusión, no se deben confundir con otras universidades, por ejemplo con la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey o el Instituto Tecnológico Autónomo de México que cuentan con carreras de Ciencia Política, más no con el agregado de Administración Pública; lo cual, incluso, se puede corroborar en los planes de estudios cuyas materias juegan un papel residual.

ochenta (De Montricher, 1991). Sin embargo, llama la atención lo que ha venido sucediendo a comienzos del siglo XXI, propiamente en lo que va de esta década, sobre todo con el reposicionamiento o redescubrimiento de la figura del Estado, así como de todas las actividades que realiza la administración pública en la que la aparición exponencial de escuelas y opciones de la realización de estudios, sobre todo de posgrado y demás modalidades, ha sido más que notable.

Respecto a las relaciones que guarda la academia con los gobiernos y la administración pública, durante muchos años se establecieron, principalmente, a través de los distintos Institutos de Administración Pública (IAPs), tanto a nivel nacional como estatal. Pero al dejar de ser con los años los principales interlocutores, en parte debido a una apertura del mercado, las universidades o centros de investigación tanto a nivel de los gobiernos estatales y el gobierno federal se han posicionado cada vez más al respecto. No obstante, a decir verdad, los avances también han sido escasos. Por ejemplo, en los últimos años un caso sobresaliente por su trabajo en cuanto a relación con los gobiernos y administraciones públicas del país es el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Al respecto, se considera que no se ha alcanzado a institucionalizar una verdadera relación entre los gobiernos con el sector académico como sí suele hacerse en otros países, y no se diga en un campo como el que nos ocupa. Por el contrario, se nota por momentos que el mundo académico camina de manera paralela a lo que hacen sus gobiernos y al revés. Esto posiblemente se debe a muchos factores, que van desde la existencia de prejuicios recíprocos, a la falta de entendimiento en proyectos en los que hay objetivos comunes o simplemente la ausencia de éstos. O lo que podría ser más grave, que estos temas al no tener el perfil o la importancia suficiente no tendrían que ponerse a consulta o a consideración de otras instancias más allá de las gubernamentales. Aunque a decir verdad, esto no debería ser así, en cualquier circunstancia el diálogo y la alianza es necesaria.

Por ejemplo, las entidades que también deberían jugar un papel de interlocutores o intermediarios entre los gobiernos y los sectores especializados son los colegios gremiales. Concretamente para el caso de los especialistas en administración pública, en estos momentos —que no así en años pasados— no se cuenta con una representación gremial sólida. Por el contrario, se atraviesa por un fuerte periodo de crisis de representación que requiere de una renovación total en este rubro.

En cuanto a la masa crítica o investigadores que se ha venido formando sobre estos temas, también cabe mencionar que el número es escaso, y más aún si se determina como aquellos identificados por profesión de origen. Si bien es difícil determinar un número aproximado, pues no hay un censo o investigación como tal, necesaria por cierto, se deduce que el número es reducido por los siguientes indicadores: por número de publicaciones que va de revistas especializadas de divulgación a revistas ISI;³ por miembros del Sistema Nacional de Investigadores; por artículos publicados en *Journals* de administración pública en los que se destacarían los trabajos más connotados y aceptados por la comunidad científica; por libros publicados; por asistencia a encuentros y congresos internacionales —European Group of Public Administration (EGPA), American Society of Public Administration (ASPA), European Academy of Management (EURAM), Academy of Management, entre los más importantes—; por participaciones en programas de investigación financiados por gobiernos u organismos tanto nacionales como internacionales para resolver problemas concretos y en proyectos de consultoría. Se observa, por ejemplo, que se registran muchas investigaciones a título individual, pero muy pocas a nivel de instituciones, las cuales muchas veces los representan.

En relación con la investigación y sus tendencias, la comunidad de académicos y especialistas trabajan actualmente en líneas similares a las antes mencionadas, y participan en tales tendencias, sobre todo, en cuanto a profundizar en los distintos subcampos o especializaciones que se han abierto. No obstante, se detecta un déficit respecto a oportunidad de temas y, en particular, a la generación de investigaciones que resulten útiles para los gobiernos y administraciones públicas. En este aspecto, las firmas consultoras continúan cubriendo las necesidades existentes, pero no siempre con la calidad debida.

En fin, como se puede observar, el trabajo en todas las líneas descritas nos obliga e impone una serie de retos que pueden ser los siguientes: a) generar mayores vínculos con los gobiernos y administraciones públicas —relación recíproca—, en los que las colaboraciones o investigaciones

³ Selección de revistas científicas, adoptada por el Institute for Scientific Information (ISI) para incorporar publicaciones en su base de datos. Se discuten criterios tales como periodicidad, contenido editorial, internacionalidad y análisis de citas.

generadas sean cada vez más útiles; b) una mayor producción académica, por supuesto de calidad vinculada con generar investigación científica o literatura “sabia”; c) formación de investigadores en la materia tanto especialistas como generalistas; d) fortalecimiento de colegios gremiales o construcción de nuevos; e) fortalecimiento de los institutos de administración pública como entes privados; f) mayor presencia a nivel de instituciones y no sólo de individuos en las investigaciones realizadas.

Conclusiones

Derivado de todo este recorrido hecho a lo largo del ensayo, una primera gran conclusión consiste en que el campo de estudio de la administración pública continúa su evolución con la intención de adquirir un espacio particular, que no dependiente de otros, en las ciencias sociales. Por principio, con un objeto de estudio diverso y con numerosos subcampos o especializaciones, que al mismo tiempo se convierten en objeto de interés de otras ciencias y disciplinas, y por lo tanto se participa del ejercicio multidisciplinario y del uso de diversas metodologías. Una segunda conclusión es que se percibe una necesidad de buscar mayores acercamientos entre la teoría y la práctica, de manera que lo que se tiene y se construya como investigación y teoría en el campo de la academia también pueda ser aprovechado y útil en el campo del ejercicio profesional. Por supuesto, se destaca desde ahora, que la primera no tenga que vestirse de un carácter utilitario o que funcione por “encargo” de necesidades puntuales al servicio de los gobiernos y administraciones públicas. Es muy importante dejar claro este asunto, ya que de cumplirse el vaticinio utilitarista en lugar de darse avances en el conocimiento se estarían estableciendo retrocesos.

En relación con lo que acontece en México, se esperaría que las actividades de investigación, formación de masa crítica y enseñanza de calidad sobre el estudio de la administración pública se fortalezcan y contribuyan a la solución de los problemas del país, a partir de una mayor comunicación y colaboración entre especialistas, académicos e investigadores con los gobiernos y administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno. El asunto central, a decir verdad, es que éste no es un proceso sencillo, pues dependerá de muchos elementos de todo tipo que tendrán que ponerse en juego. Por el lado de las universidades y centros de investigación está la necesidad de mayores recursos económicos para la renovación de acervos, formación y contratación de investigadores y docentes, financiamiento de proyectos de investigación, asistencia a congresos nacionales e internacionales; por supuesto también deberá

existir el interés de saber qué hacen los gobiernos y las administraciones en cuanto a políticas y servicios públicos, y en qué medida se puede contribuir a su mejora. Por el lado de los gobiernos y administraciones públicas (incluidos los políticos), tendrá que haber voluntad e interés de asesorarse de gente especializada, de hacer uso de la investigación, de mantener un diálogo permanente e invertir en proyectos y la realización de convenios institucionales.

En fin, de lo que se trata es de hacer verdaderas redes donde puedan participar incluso otros actores como los Organismos no Gubernamentales, los empresarios, los sindicatos, los otros poderes, diferentes órdenes de gobierno, los propios académicos a través de sus diferentes universidades y centros de investigación, etcétera. Precisamente para estar en consonancia con la nueva dinámica en la que se dan las relaciones del Estado con la sociedad del mundo actual. De tal forma que si se parte de la hipótesis fundamental de que las ciencias o disciplinas en general no pueden estar ajenas al ritmo de la realidad, entonces el campo de la administración pública, con todos sus componentes, no puede ser la excepción.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (1983), “Los objetos de conocimiento de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, abril-junio, núm. 53, México, DF: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Allison, G. (1971), *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston: Little Brown.
- Baena del Alcázar, Mariano (1985), *Curso de la Ciencia de la Administración*, Madrid, España: Tecnos.
- Bañón, Rafael (1997), “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo [comps.], *La Nueva Administración Pública*, Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Behn, R. (1993), “Case-analysis research and managerial effectiveness: learning how to lead organizations up sand dunes”, en Bozeman, Barry [ed.], *Public management*, 40-54, San Francisco: Jossey Bass.
- Bellavita, C. (1990), *How public organizations work*, Nueva York: Praeger.

- Benn, S. y G. Gaus (1983), *Public and Private in Social Life*, New York: Sts. Martin's.
- Bozeman, Barry (1993), *Public management: the state of the art*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, Barry y G. Straussman (1990), *Public management strategies: guidelines for managerial effectiveness*, San Francisco: Jossey Bass.
- Crozier, Michel (1969), *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Argentina: Amorrourtu.
- De Montricher, Nicole (1991), "La función pública en Francia: problemas y perspectivas", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, septiembre, vol. 57, núm. 3, Francia: Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.
- Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999), "El concepto de management público. ¿De burócratas a gerentes?", en *Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington: BID.
- Heady, Ferrel (1996), *Public administration. A comparative perspective*, USA: Marcel Dekker.
- Goodnow, Frank (1900), *Politics and administration: a study in government*, New York/London: MacMillan.
- Guerrero, Omar (1989), *El Estado y la administración pública en México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Guerrero, Omar (1986), *La teoría de la administración pública*, México: Harper y Row Latinoamérica.
- Guerrero, Omar (1986b), *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México: Fontamara.
- Guerrero, Omar (1995), *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*, México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Lynn, L. (1996), *Public management as art, science and profession*, Nueva York: Chatam House.
- Longo, Francisco y Tamyko Ysa [eds.] (2008), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, España: Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Lundquist, Lennart (1985), "From order to chaos: recent trends in the study of public administration", en Jan-Erik, *State and market: the politics of the public and the private*, London: Sage Publications.

- Mayntz, Renate (1985), *Sociología de la administración pública*, Madrid, España: Alianza.
- Morgan, G. (1997), *Imanigization*, San Francisco: Koehler y Sage.
- Nieto, Alejandro (1996), *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Barcelona, España: Ariel.
- Nieto, Alejandro (2002), *El pensamiento burocrático*, Madrid, España: Comares.
- Pardo, María del Carmen [coord.] (1993), “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, en revista *Foro Internacional*, enero-marzo, núm. 131, México: Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (2004), *De la administración pública a la gobernanza*, México: Colegio de México.
- Perry, J. [comp.] (1996), *Handbook of public administration*, San Francisco: Jossey Bass.
- Perry, J. (1993), “Public management theory: what is it? What should it be?”, en Bozeman, Barry, *Public management*, San Francisco: Jossey Bass.
- Peters, Guy (1995), *The politics of bureaucracy*, USA: Longman.
- Ramió, Carles (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, España: Tecnos.
- Riggs, W. (1964), *Administration in developing countries: The theory of prismatic society*, Boston: Houghton Mifflin.
- Villoria, Manuel (2001), “Leadership in the public sector; some methodological and ethical questions”, en *Paper presented at the Sixth National Public Management Research Conference*, 18-20th october, School of Public and Environmental Affairs-Indiana University Bloomington-Indiana.
- Weber, Max (1979), *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Woodrow (1887), “Study of the administration political”, en *Science Quaterly*, vol. II, Estados Unidos.

Rafael Martínez Puón. Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es Director General de la revista *Buen*

Gobierno que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. Actualmente es investigador visitante del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) con sede en Barcelona, España. Líneas de investigación: profesionalización del servicio público, transparencia y combate a la corrupción y procesos de reforma de la administración pública. Sus publicaciones más recientes son: “Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias”, en *Revista Enfoques*, Chile (2008); “Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, México (2008); y “Apuntes para la instauración de un sistema de profesionalización para altos directivos públicos en México”, en revista *Foro Internacional*, México (2008).

Envío a dictamen: 17 de octubre de 2008.

Aprobación: 25 de noviembre de 2008.