



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Iztapalapa



UNIVERSIDAD  
AUTÓNOMA  
METROPOLITANA  
Unidad Azcapotzalco



**XX Congreso Internacional de Análisis Organizacional (XX CIAO)**  
“Fenómenos organizacionales emergentes en Latinoamérica frente a la crisis global: Homenaje a Guillermo Ramírez Martínez, 20 años realizando el CIAO”

**Los estudios críticos en la configuración organizacional de la administración pública en América: un estudio comparado entre EUA y México**

Mesa Temática: Estudios críticos de la administración y nuevas formas de organización en economías alternativas

Modalidad de la ponencia: Temática o reflexión teórica

Autor: Dr. Israel Cruz Badillo

Coautor: Dr. Benito León Corona

Coautor: Lic. Leobardo Daniel Mejía Ortiz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2020-7143>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0988-7678>

Nacionalidad: mexicana

Nacionalidad: mexicana

Nacionalidad: mexicana

Correo Electrónico: [badillo@uaeh.edu.mx](mailto:badillo@uaeh.edu.mx)

Correo Electrónico: [belecor@msn.com](mailto:belecor@msn.com)

Correo Electrónico: [291384@redcuc.edu.mx](mailto:291384@redcuc.edu.mx)

**Institución de Adscripción:** Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

**Institución de Adscripción:** Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

**Institución de Adscripción:** Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

**Domicilio completo de la Institución:** Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México; C.P. 42084

**Domicilio completo de la Institución:** Av. San Pablo No. 180, Col. Reynosa Tamaulipas, C.P. 02200 Alcaldía Azcapotzalco Ciudad de México, México

**Domicilio completo de la Institución:** Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n, Colonia San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, México; C.P. 42084

Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia, del 3 al 7 de octubre de 2022

## **Estudios críticos de la administración y nuevas formas de organización en economías alternativas**

### **Resumen**

El estudio de las problemáticas sociales como la inmigración ilegal, la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la corrupción, la violencia, entre otros; son analizados por disciplinas de las Ciencias Sociales tales como la Sociología, el Derecho, la Ciencia Política, la Antropología Social, la Demografía, la Administración Pública, entre otras. Cada una de éstas, han desarrollado diferentes métodos o herramientas para conocer, comprender y estudiarlas. Dentro del pensamiento administrativo que impera en países de Norteamérica y América Latina, existe un amplio conocimiento para analizar los fenómenos relacionados con la modernización administrativa y los hechos históricos. La base de este tipo de pensamiento no ha variado entre países como Estados Unidos y México, sin embargo, al momento de construir la trayectoria de pensamiento administrativo de estos dos países se han encontrado diversas discrepancias entre ellos. Por lo que, en esta investigación se dedica a conocer las peculiaridades de la AP en México frente a la norteamericana. Para la explicación de estas peculiaridades recurrimos a un estudio de caso comparativo utilizando la historia de vida para el análisis de las trayectorias. Nuestros resultados encontrados fueron que el pensamiento de la administración pública en los Estados Unidos de Norteamérica tiene una trayectoria con las aportaciones de Wilson en 1887 con la dicotomía entre la política y la administración pública, estableciendo un punto de partida. En cambio, el pensamiento de la administración pública en México se limitó a incorporar las ideas de la administración pública de los Estados Unidos de Norteamérica.

**Palabras claves:** Administración Pública, Pensamiento Ortodoxo, Pensamiento Heterodoxo.

## Introducción

El estudio de las problemáticas sociales como la inmigración ilegal, la pobreza, la inseguridad, el desempleo, la corrupción, la violencia, entre otros; son analizados por disciplinas de las Ciencias Sociales tales como la Sociología, el Derecho, la Ciencia Política, la Antropología Social, la Demografía, la Administración Pública, entre otras. Cada una de éstas, han desarrollado diferentes métodos o herramientas para conocer, comprender y estudiarlas.

Sin embargo, la construcción de herramientas que permitan a los científicos sociales alcanzar este propósito es complejo; toda vez que en palabras de Hintze (citado en Burke, 2007; pág. 32) se requiere de un bagaje de conocimientos académicos amplios para “conocer no sólo las cordilleras y las cimas sino también la base de las montañas, no meramente las alturas y profundidades de la superficie sino toda la masa continental”. Entonces, cuál es la forma para conocer, comprender y estudiar las problemáticas sociales como los procesos de modernización administrativa gubernamentales; es decir, cómo analizarlos sabiendo que los objetos de estudio de las Ciencias Sociales, a diferencia de ciencias –como la economía, las matemáticas, las ingeniarías, entre otras– no son constantes; es decir, analizar el servicio civil de carrera en los países escandinavos, no es lo mismo en los latinoamericanos porque, existen elementos diferentes que influyen en él como: la cultura, la religión, la democracia, por mencionar algunos.

Una alternativa para el estudio de estas, problemáticas es a partir de los hechos históricos relacionados con el objeto de estudio. En otras palabras, se ha recurrido a la historia para conocer, comprender y estudiarlos. Por ejemplo “Spencer utilizaba ejemplos

históricos, extraídos desde el Antiguo Egipto hasta la Rusia de Pedro el Grande, para ilustrar el paso de las sociedades <<militares>> a las sociedades <<industriales>>, tal como el propio Spencer las denominada”. (Burke, 2007; pág. 24).

No obstante, la necesidad de incorporar los hechos históricos o las genealogías al estudio de las problemáticas sociales permite conocer a partir de un análisis retrospectivo el desarrollo que ha tenido ésta y comprender el por qué ahora la problemática es más compleja de analizar debido a los cambios que ha tenido; por ejemplo, para conocer y comprender por qué los gobiernos estatales implementan nuevos modelos administrativos –cómo la profesionalización, las TIC’S, entre otros- en las instituciones y organizaciones públicas para garantizar la gobernabilidad y direccionar estos resultados al desarrollo del estado.

La génesis de las disciplinas comenzó hacia el siglo XIX, y cada uno de estos nuevos ámbitos se busca adquirir el estatus necesario que los coloque en el ámbito institucional con derechos propios. La discusión sobre el estatus científico de cada uno de estos nuevos ámbitos avanza de forma desigual, lo que no obsta para el avance de sus objetos de estudio. De esa forma la Administración se ubica en esta condición y existen voces que afirman que no es una ciencia, cuestión que no es nuestra intención atender, pero si el proceso evolutivo dónde se muestra la historicidad de la Administración Pública (AP). Esto es, parafraseando a Mayntz (1978; pág. 15) “la administración pública en cuanto forma social [...] es un producto del desarrollo histórico”. Además, la historia de la evolución del Estado –del sistema feudal a la centralización del absolutismo y de ésta a los estados modernos– está ligado a la historia del desarrollo de la administración pública, porque responde a las necesidades que le imprime cada Estado nación.

En especial nuestro interés se ubica en atender el recorrido realizado por la Administración Pública en Norteamérica y México, con el objetivo de conocer la peculiaridad específica de la Administración Pública en México frente a la norteamericana, en el entendido de que la primera, es decir, que el Pensamiento Administrativo Norteamérica es hegemónico, pero que cabe intentar conocer lo específico en la Administración Pública mexicana.

Para tal propósito llevamos a cabo, en primer lugar, un recorrido por la evolución del pensamiento norteamericano y nos apoyamos en estudios que plantean etapas que muestran condiciones históricas específicas, lo que nos permite destacar que la AP responde o debe responder a las condiciones que prevalecen en cada momento, es decir, si trata de condiciones extraordinarias, como una guerra, la capacidad de acción tiene la responsabilidad de atender los requerimientos específicos del momento. Así, en segundo lugar, atendemos los trabajos dedicados a la Administración Pública en México que muestran esta misma marca, donde las condiciones históricas dejan huella en el aparato administrativo.

Esto nos conduce al tercer aspecto a destacar que las últimas formas de referir el quehacer de la Administración Pública tiene la impronta de su época, esta nuestra época marcada por ideas como la acción indirecta del Estado y, por tanto, de la Administración Pública han tenido como correlato la aparición de modelos llamados nuevos como la Nueva Gestión Pública, la Gerencia Pública, la Política Pública, el Presupuesto Participativo, la Gerencia Social, entre otros, que pretenden racionalizar la actividad gubernamental y la integración de recursos operativos propios de la administración privada. En este contexto cabe buscar la forma que adquiere la Administración Pública en un país

como México altamente proclive a la importación de modelos y tratar de observar cómo se aclimatan al uso; esta será a la apuesta, es decir, buscar la integración, después del recorrido histórico, de las nuevas modalidades del ejercicio administrativa en México.

La generación de conocimientos para apuntalar la práctica de gobierno tuvo su despegue a fines del Siglo XIX, y es Woodrow Wilson a quién se distingue como el precursor en los Estados Unidos. En contraste, es Luís de la Rosa el precursor en México. En estas condiciones sus planteamientos hoy son referente fundamental para el estudio de la Administración Pública en el siglo XXI. A lo largo de más de un siglo se constata el recorrido de la evolución del pensamiento administrativo público y esto ha significado la necesidad de construir los recursos analíticos, enfoques teóricos y metodológicos que permitan contribuir a la formulación de las teorías de gestión de lo público y producir medios para la acción. En este sentido es fundamental recuperar en forma general, el desarrollo del pensamiento administrativo público con propósito de ubicar los elementos necesarios para estudiar una realidad específica.

Una de las principales aportaciones en este primer apartado es el hecho de evidenciar, a partir del análisis retrospectivo –recorrido histórico–, la forma en que la Administración Pública responde a las condiciones imperantes en el contexto, económico, político y social de un gobierno. El objetivo de este apartado consiste en analizar las principales discusiones en la evolución del pensamiento administrativo. El cuestionamiento aquí planteado responde a la pretensión de conocer de la relación que guarda el pensamiento y la modernización administrativos.

En palabras de Carrillo, (2004; pág. 21) retomando las ideas de “Chavalier y Loschak (pág. 19): “la evolución de los estudios sobre la administración pública depende

muy estrechamente de las transformaciones que afectan al Estado y a la concepción que del mismo se tiene. Del Estado absolutista al Estado de derecho, del Estado libre al Estado intervencionista, el papel de la administración cambia y, en consecuencia, las preocupaciones que a él se refieren”.

La Administración Pública norteamericana a través de la historia y su contribución al avance en el estudio de la disciplina. El estudio de la Administración Pública ha pasado por diferentes procesos, su origen se encuentra en las ciencias camerales o administración del Estado, así como la ciencia de la policía. Esta se caracterizó por introducir las primeras experiencias de la administración pública de manera generalizada y no contaba con una taxonomía empírica que permitiera una clasificación de la actividad pública. Para Mayntz (1978, pág.16).

“los primeros estudios de administración pública han de rastrearse en el sistema administrativo centralizado del Estado absolutista y especialmente de las experiencias de Francia y Prusia, con el surgimiento en el siglo XVIII de la denominada ciencia de la policía y ciencias camerales respectivamente. Se trataba de enseñanzas muy amplias que abarcan desde las cuestiones agrarias y forestales hasta las finanzas públicas y cuya orientación es esencialmente práctica. Caso particularmente interesante es el de Prusia, donde Federico Guillermo I, fundó las primeras cátedras científico-administrativas en 1720 y exigió la titulación universitaria como requisito habitual para el acceso a determinados puestos más altos de la administración”

No obstante, estos estudios tan significativos fueron interrumpidos por los cambios sociopolíticos de la Europa del siglo XVIII y retomados posteriormente en los Estados Unidos de Norteamérica teniendo como principal precursor a Woodrow Wilson. Cuando éste escribía su artículo El Estudio de la Administración, la Europa continental estaba más preocupada por la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos que

por la eficacia, de tal modo que estas ciencias aplicadas pasaron a un segundo plano frente al auge del derecho administrativo: Para él:

“el proceso de jurisdicción de la acción administrativa, verdadera conquista en Europa occidental del Estado de Derecho de los siglos XIX y XX, tuvo como efecto paradójico la exclusión de todo germen de pensamiento que no fuera puramente jurídico. Sucedió de este modo, que el pensamiento jurídico [...] monopolizó todo este campo de estudios, interrumpiendo brutalmente la evolución iniciada de la Ciencia de la Administración Global” (Langrod, pág. 150”).

La característica que tomamos como punto de referencia es el hecho de las doctrinas emanadas del pensamiento administrativo se mueven conforme a las necesidades del Estado. En el caso de los Estados Unidos, los estudios del pensamiento administrativo público se desarrollan a partir de la propuesta analítica de (Shafritz y Hyde (1999) en ésta nos permite conocer y comprender los cambios de la A.P. a partir de cinco cortés históricos a saber: la primera denominada las primeras voces teniendo como eje rector la dicotomía entre la política y la administración pública propuesta por Woodrow Wilson; la segunda parte conocida como new deal o nuevo acuerdo destacándose los estudios referentes a la corriente de las relaciones humanas entre los años de 1920 a 1945; la tercera etapa se destaca por los estudios organizacionales y los enfoques de la presupuestación de 1950 a 1960; la cuarta fase reconocida por los estudios de la burocracia representativa, la ética gubernamental, el pensamiento sistemático para la acción social comprendida entre los años de 1970 y 1980; por último, los enfoques teóricos relacionados con la reforma burocrática, la reinención del gobierno, la perspectiva feminista en la disciplina, por mencionar algunos, de 1990 a 2010.

Para efectos de este análisis se partirá de tres hechos históricos que propiciaron un viraje en nuevas propuestas de estudio de la Administración Pública puesto que éste



es un referente necesario para conocer las orientaciones teóricas que ha sufrido a lo largo de 100 años. El primero comprende los años de 1887 a 1944 destacando la denominada administración pública ortodoxa (teniendo como predecesor a W. Wilson); la segunda reconocida como la administración pública heterodoxa (1950 a 1970) y la última vinculada con los procesos de modernización administrativa tales como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (Tic's), la profesionalización, la transparencia y rendición de cuentas, teniendo como propósito hacer más eficiente la administración pública (1980 en adelante).

### **El pensamiento administrativo público norteamericano: Tres posturas diferentes para una misma disciplina**

Los primeros hechos históricos del pensamiento público norteamericano comprenden de los años de 1887 a 1944. En las dos últimas décadas del siglo XIX Estados Unidos concluía su política expansionista con la adhesión de algunos países tanto latinoamericanos como asiáticos. La inclusión a la primera guerra mundial en 1917 a solicitud del presidente Woodrow Wilson contribuyó en la consolidación de un ejército preparado para combatir a lado de los aliados, esto supuso una gran movilización de ciudadanos para ser reclutados y adiestrados en el arte de la guerra. Shafritz y Hyde, (1999, pág. 12) mencionan que “La administración pública estadounidense continuó su expansión, acelerada por la primera Guerra Mundial y el imperativo de hacer frente a las necesidades de una población en ascenso y de la nueva sociedad urbana industrial de los años veinte”.

Posteriormente, el hecho histórico conocido como la gran depresión de 1929 tuvo efectos negativos en la economía estadounidense como: la caída en los ingresos nacionales, la disminución del comercio internacional, el incremento de la inflación y el desempleo, entre otros; para combatir la crisis económica se implementa el modelo keynesiano. Shafritz y Hyde, (1999, pág. 13) afirman que ésta crisis económica contribuyó en la evolución del pensamiento administrativo público: “ porque el Néui Deal amplió las funciones regulatorias del Estado; estableció el compromiso de la búsqueda del pleno empleo; otorgó a la administración pública un papel más activo e innovador en la lucha contra la depresión mediante una política fiscal que aumentaba la demanda total mediante déficit deliberados, en particular en materia de obras públicas, y movilizó y organizó nuevos grupos económicos para incorporarlos en la formulación y ejecución de la política pública”.

El proceso de industrialización que sufrieron los grandes centros urbanos en los Estados Unidos como Nueva York, los Ángeles, entre otros en los años 20, también contribuyeron con nuevas aportaciones teóricas a la disciplina. Siguiendo a Shafritz y Hyde, (1999, pág. 13) al referirse a: “los hallazgos derivados de los experimentos Hawthorne (1927-1932), dirigidos por Elton Mayo, corrigieron el enfoque de la “administración científica” de considerar al individuo como una unidad aislada. Encontraron que el nivel de producción no estaba determinado por las capacidades fisiológicas del individuo, sino que era establecido por normas sociales; que los premios y sanciones no económicos afectaban significativamente la conducta de los trabajadores y limitaban el efecto de los incentivos económicos, y que los obreros reaccionaban como miembros de grupos”.

El último hecho histórico de trascendencia en este primer periodo de análisis, se registra en noviembre de 1941 con la inclusión de los E.U. a la segunda guerra mundial como resultado del ataque aéreo a la base naval de Pearl Harbor en Hawái por parte de los japoneses. Así, Estados Unidos se convierte en el principal precursor en Norteamérica sobre los estudios del pensamiento administrativo público, a esta primera corriente disciplinaria tendrá la característica de ser ortodoxa.

En la Tabla 1, se visualizan los principales autores clásicos de la denominada administración pública ortodoxa; los investigadores del pensamiento clásico se pueden agrupar en cuatro corrientes epistemológicas, la burocrática de 1905 a 1915; la clásica del pensamiento administrativo finales del siglo XIX y principios del XX; la humanista de 1920 a 1935; y la organizacional desde la década de 1940.

**Tabla 1**  
*La administración pública ortodoxa (1887-1944)*

| Autor                                | Obra   | Aportación   |
|--------------------------------------|--|--|
| Woodrow Wilson (1856-1924)           | El estudio de la administración pública.   | Separación de la política y la administración pública  |
| Max Weber (1864-1920)                | La teoría de la burocracia.  | “Define a la burocracia como una forma legal racional de organización, integrada jerárquicamente por especialistas nombrado con base en su competencia” (Shafritz y Hyde, 1999: 12). |
| Frank Goodnow (1859-1939)            | La dinámica de la administración pública. Directrices para las transformaciones actuales en la teoría y la práctica. | “Considera que el control político sujetaba la voluntad popular a los intereses partidistas” (Shafritz y Hyde, 1999: 10).  |
| Frederick Winslow Taylor (1856-1915) | La administración científica   | Constituyó un nuevo enfoque al problema general del trabajo humano y su organización aplicándolo al gobierno. (Shafritz y Hyde, 1999: 11).   |
| Henri Fayol (1841-1925)              | Principios de administración   | Concibió a la administración como una función universal de las empresas, la cual comprendía un proceso dividido en etapas  |
| Hawthorne (1927-1932)                | Escuela de relaciones humanas del pensamiento administrativo   | Junto con Elton Mayo corrigieron el enfoque de la administración científica que considera al individuo como una unidad aislada y se le reconsidera un ser social.                    |
| Hatch (1939-1940)                    | Las leyes de Hatch   | Se consolida el sistema de personal basado en el mérito.   |

| Autor                             | Obra  | Aportación  |
|-----------------------------------|---|---|
| Leonard White                     | La administración pública como profesión                      | La profesión del administrador público  |
| William F. Willoughby (1867-1960) | La reforma presupuestaria                                     | Esbozó los avances que conducirían a la creación de los modernos sistemas presupuestarios en los gobiernos de los estados. Incluiría tres líneas principales: 1) cómo permitirían los presupuestos el control popular; 2) cómo fomentaría la cooperación legislativa y ejecutiva, y 3) cómo asegurarían los presupuestos una mayor eficiencia administrativa. |
| Luther Gulick (1892-1933)         | Las funciones del poder ejecutivo representado en el PODSCORB | Recogió los principios de la "administración científica", fundamentalmente de Fayol para aplicarlos a las tareas del gobierno   |

Fuente: Elaboración propia a partir de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (1999)

En la primera corriente, se ubica a Max Weber como el precursor de esta escuela él: [...] nos ofrece una teoría de la burocracia que encaja perfectamente con la definición del objeto de estudio de los pensadores clásicos. Las características de la teoría serían las siguientes: 1. El concepto central la burocracia. 2. Responde a la pregunta clave de en qué se basa la legitimidad de la dominación. 3. Define los principios organizativos de la estructura administrativa burocrática. 4. Identifica posibles definiciones al proceso de burocratización al plantear el problema de la tensión entre burocracia y democracia" (Carrillo, 2004; pág. 28).

La segunda tendencia la encontramos a Woodrow Wilson, Frank Goodnow, William F. Willoughby y Luther Gulick; como los principales precursores de la escuela de la organización teniendo como ideas centrales las siguientes: "i) la dicotomía política-administración es una verdad autoevidente y deseable [para el buen desempeño del gobierno]; ii) la administración debe ser neutral y estar bajo el control de la política [...]; iii) la administración pública constituye un campo con contenido propio; su objeto se localiza en la burocracia gubernamental, específicamente en el Poder Ejecutivo; iv) el fin último de la administración pública es la eficiencia, entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra ; (Shafritz y Hyde; 1999; pág. 14-15).

Hawthorne, Hatch, y White basan sus investigaciones científicas en la corriente de la escuela humanista; el objeto de estudio definido por ellos se basaron en conocer la relación entre el ambiente laboral y el nivel de productividad de los trabajadores encontrando que los lugares de trabajo –sea en la fábrica, la empresa, el gobierno– son espacios de socialización y que los empleadores, o los servidores públicos responden mejor a las persuasiones de sus compañeros que a los mecanismos de control de la administración; sus principales aportaciones son: “i) [delimitar las relaciones laborales] reduce la confusión y crea certidumbre [...]; ii) el método científico debe aplicarse [en la estructura organizacional de las instituciones como es] la clasificación de cargos, la selección, la remuneración y promoción del personal público; iii) el rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social [...]” (Shafritz y Hyde, 1999; pág. 14-15).

Los estudios organizacionales tienen como representantes a Taylor y Fayol, sus preceptos en los que basaron más importantes se derivan del pensamiento administrativo empresarial y son: “i) Existen principios [...] tomando como base la experiencia organizativa del hombre, que pueden servir para regir el ordenamiento de cualquier asociación humana [...]; ii) la tarea del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar iii) el presupuesto es uno de los principales instrumentos de la planeación, coordinación, control e información. (Shafritz y Hyde; 1999; pág. 14-15).

En resumen, las cuatro posturas analizadas –la burocracia, la humanista, la organizacional y la administración Científica se relacionan con los hechos históricos preponderantes en los Estados Unidos de finales del siglo XIX y principios del XX. Esto es, la administración pública se ajusta a las necesidades de la estructura gubernamental del

Estado Norteamericano como fue el hecho de la adición de los últimos territorios en 1898; para poder gobernar el territorio estadounidense, Wilson (1887) proporciona una alternativa y consiste en determinar, por una parte, que puede hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito; por otra, cómo puede hacer esas cosas con la mayor eficiencia y el menor coste posible.

Durante la depresión económica de 1929 surgen posturas como las de White sobre la administración pública como profesión; otras más como las de Willoughby referente a la reforma presupuestaria, ambas enfocadas a contribuir en el control del gasto pública para implementar del modelo keynesiano.

El segundo conjunto de hechos históricos propuesto para este estudio abarca de 1950 a 1980. Concluida la Segunda Guerra Mundial en 1945 Estados Unidos entra en la guerra fría, pero el auge económico derivado del conflicto velico –tanto de la primera como en la segunda– contribuyen en el desarrollo de nuevas posturas teóricas de la disciplina. Siguiendo a Shafritz y Hyde, (1999, pág. 16) mencionan que las organizaciones empresariales que contribuyeron con víveres y armamento para el conflicto bélico propicio la “aparición de [nuevas] necesidades administrativas. Como respuesta, de la planeación se transitó hacia las políticas y la planeación estratégica con nuevas y complejas tecnologías, más adecuadas para tratar con la incertidumbre; la organización se transformó en teoría de la organización.”

Aunado a estos, el ingreso de nuevas herramientas metodológicas en el desarrollo de la disciplina, como la investigación de operaciones en las empresas, la incorporación de métodos cuantitativos, la utilización del análisis de sistemas en el ambiente laboral y

la aparición de las primeras computadoras propiciaron el surgimiento de la management science –ciencia de la administración–.

Los hechos históricos que influyeron en la disciplina son los siguientes: Primero, en la década de los setenta el escándalo de corrupción política en la administración del presidente republicano Richard Nixon propicio un viraje en los estudios de la administración pública en los Estados Unidos. “La nueva preocupación por los problemas de control y ética de los funcionarios fue producto del caso Watergate”. (Shafritz y Hyde, 1999; pág. 17). Segundo suceso, el fracaso en la guerra de Vietnam; tercero, las constantes crisis fiscales producidas al interior de los gobiernos estatales y locales; en su conjunto los hechos históricos favorecieron el surgimiento de enfoques orientados hacia los recortes de recursos financieros que incluso el investigador social Charles Levine lo llamó la administración de recortes.

Las orientaciones teóricas derivadas de la administración por recortes, da paso a una serie de críticas y reformas de los postulados ortodoxos o clásicos de la administración pública en los Estados Unidos. Ahora se les denomina heterodoxia, esta palabra deriva del griego heterodoxo que significa disconforme con la postura ideológica aceptada por la mayoría como correcta. Por tanto, éste tendencia teórica se basa en estudios de corte humanístico –como la equidad social– y la administración de negocios. Por tanto, los análisis por la eficiencia, la eficacia, el presupuesto, entre otros, pasan a un tercer nivel.

La tabla 2 contiene a los autores del pensamiento heterodoxo, éstos se engloban en tres corrientes principales; los estudios organizacionales a partir de los años cuarenta,

la escuela de las políticas públicas en la década de los cincuenta y finalmente la administración de recortes.

**Tabla 2***La administración pública heterodoxa (1950-1970)*

| Enfoque  | Perspectiva teórica                                      | Autor   | Aportación  |
|--|--|---|---|
| Teoría de las organizaciones (micro) <sup>i</sup>  | Teoría de las necesidades humanas                        | Abraham Harold Maslow (1908-1970)                   | “Considera que las necesidades del individuo son las motivaciones primarias en el trabajo” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).   |
|  | Teoría X<br>Teoría Y                                     | Douglas McGregor (1906-1964)                        | “la mayoría de los seres humanos ejercen su autonomía, asume su responsabilidad y despliega su creatividad en busca de su autorealización” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).   |
| Teoría de las organizaciones (macro) <sup>ii</sup> | Teoría de la gestión                                     | Chester Irving Barnard (1886-1961)                  | “toda autoridad organizacional fluye de la base a la cúspide mediante un sistema efectivo de comunicación” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).   |
|  | Teoría funcional-estructuralista                         | Robert King Merton (1910-2003)                      | “demostró que la excesiva rigidez, los trámites, el tratamiento impersonal y la resistencia al cambio tendían a desplazar los objetivos y a convertir los medios en fines en sí mismos” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).  |
|  | Teoría de sistemas (abierto)                             | Daniel Katz (1903-1998) y Robert Kahn (1938)        | “replantearon las organizaciones como sistemas abiertos en constante interacción un ambiente cada vez más dinámico” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).  |
|  | Teoría económica de la acción política en una democracia | Anthony Downs (1930)                                | “halló que las burocracias experimentaban un ciclo de vida que determinaba su crecimiento y estancamiento” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).   |
|  | Estudios de liderazgo                                    | Warren Gammaliel Bennis (1925)<br><br>Kart Levin () | “señaló que las organizaciones futuras requerían de capacidad para el cambio, de la participación y el liderazgo democrático y promotor de la transformación” (Shafritz y Hyde ,1999: 18).<br><br>“señaló como las organizaciones llegan a adaptarse a la escasas de recursos” (Shafritz y Hyde ,1999: 18). |
| La insoslayable política                           | Relaciones intergubernamentales                          | Morton M. Grodzins (1917-1964)                      | “Proliferación de centros decisorios separados pero funcionalmente interdependientes” (Shafritz y Hyde ,1999: 20).  |
|  | Estudio de las políticas públicas Gobierno Americano     | Theodore J. Lowi (1931)                             | “Las dependencias burocráticas, frecuentemente son capturadas por los mismos grupos que pretenden regular” (Shafritz y Hyde ,1999: 20).   |
|  | Burocracia representativa y el americano político        | Samuel Krislov                                      | “sostuvo que en la verdadera democracia el servicio público debería reflejar la composición de la población” (Shafritz y Hyde ,1999: 20).   |
|  | Caso Watergate   | Frederick C. Mosher (1913-1990)                     | “renovar el interés en una ética del sector público y en un código de conducta con normas más complejas y efectivas” (Shafritz y Hyde ,1999: 20).   |



| Enfoque                                      | Perspectiva teórica   | Autor                                    | Aportación   |
|--|---|--|--|
|  | Enfoque feminista de la administración pública                        | Camilla Stivers                          | “incrementar la creatividad del área de la política pública” (Shafritz y Hyde ,1999: 21).  |
| El redescubrimiento de la política pública   | La Democracia y la Función Pública                                    | Federico Camp "Fritz" Mosher (1913-1990) | “elaboración de presupuestos y administración de personal”   |
|  | Teoría del incrementalismo en la política y la toma de decisiones     | Charles Lindblom, Edward (1917)          | “describió las decisiones en la administración pública como incrementales” (Shafritz y Hyde ,1999: 22).  |
|  | La ciencias de política   | Yehezkel Dror (1928)                     | “formulación de la política pública que mejorarán la utilización de los insumos científicos, [...] así como producir más conocimiento sobre los instrumentos y asuntos de las políticas públicas”  |
|  | Análisis de la política pública                                       | Pressman y Wildavsky                     | “el análisis de la política pública se convirtió en un medio de investigar su calidad” (Shafritz y Hyde,1999: 22).   |
| El presupuesto como instrumento de dirección | Procesos incrementales y políticos en la formulación del presupuesto. | Aaron Wildavsky (1930-1993)              | Está asociado con la idea del incrementalismo en el presupuesto, lo que significa que el predictor más importante de un presupuesto político en el futuro es el que antes; no es un proceso racional, económica o de la decisión asumida por el Estado |
|  | la nueva política del proceso presupuestario                          | Noami Caiden                             | Usos de los recursos en un ambiente de incertidumbre   |
|  | Public Budgeting Systems  | Philip G. Joyce                          | Uso de medidas del desempeño para determinar la asignación del presupuesto federal   |

Fuente: Elaboración propia a partir de Shafritz y Hyde (1999)

Los estudios organizacionales, se dividen en dos grandes ramas analísticas: micro<sup>iii</sup> y macro<sup>iv</sup>. En el primero –lo micro sendero–, se ubican a los investigadores sociales como Maslow, McGregor y Barnard como los representantes de esta corriente. Los elementos que caracterizan este enfoque son los siguientes: *i)* modificación en la concepción de “la utilidad y la ganancia individual”; *ii)* establecimiento de los principios de la teoría de las necesidades humanas, [...]; *iii)* los individuos “ejerce su autonomía, asume su responsabilidad y despliega su creatividad en busca de su autorrealización. (Shafritz y Hyde , 1999; pág. 18).

El segundo –lo macro– contamos con las aportaciones de Barnard, Merton, Katz y Kahn, Downs, Bennis y, Levin, sus recursos analíticos son: *i)* para mantener el equilibrio

entre las necesidades de las organizaciones y de los individuos” (Follett, 1999, pág. 160); *ii)* El tipo ideal de la burocracia [no contribuye a] la eficiencia, *iii)* [En] los sistemas abiertos [se visualizan las] interacciones con las organizaciones y sus entornos; *iv)* [*estancamiento burocrático y sus repercusiones en*] el desempeño administrativo; *v)* cambios al interior de las organizaciones para adaptarse a sus nuevas necesidades, y *vi)* se [crea el modelo] de la administración por recortes como respuesta a la escases de recursos públicos en el gobierno. (Shafritz y Hyde, 1999; pág. 350).

Grodzins, Lowi, Krislov, Mosher, Stivers, Lindblom, Dror, Pressman y Wildavsky; son autores representativos de la escuela de las políticas públicas y desarrollaron herramientas analíticas para: “*i)* [descubrir y] describir las relaciones cooperativas entre los diversos niveles de gobierno, *ii)* [conocer la subordinación de las] dependencias democráticas a un grupo político o burocrático dominante] *iii)* [proponer la sustitución] del servicio civil de carrera por la burocracia representativa; *iv)* [surgimiento de los estudios] sobre la ética de los servidores públicos; *iv)* redescubrimiento de la importancia de la toma de decisiones en el proceso administrativo [...] *v)* [estudio del] procesos en la formulación de las políticas públicas; *vi)* establecimiento del análisis de la política pública como instrumento metodológico para estudiar la calidad de éstos”. (Shafritz y Hyde ,1999 pág. 20).

La tercera y última directriz la encontramos con investigadores sociales como Key y de Lewis, Schick, Wildavsky, Caiden ,y Joyce como los principales exponentes del enfoque del presupuesto como instrumento de dirección; sus estudios se basaron en el estudio de las nuevas tendencias en los programas de presupuestos públicos “de un control negativo a positivo y de un carácter neutral al reconocimiento de su naturaleza

política” (Shafritz y Hyde ,1999 pág. 22); sus principales aportaciones son: “*i*) [concebir] al presupuesto como una herramienta de planeación y evaluación; *ii*) el análisis de las etapas de la reforma presupuestal; *iii*) el hallazgo de procesos incrementalistas y políticos en la formulación del presupuesto; *iv*) formas de administrar los recortes tanto de personal como de recursos; *v*) uso [eficiente] de los recursos dentro de un ambiente de incertidumbre y *vi*) [implementación] de medidas del desempeño para determinar las asignaciones presupuestarias” (Shafritz y Hyde ,1999 pág. 23).

Las tres posturas analizadas de la evolución pensamiento administrativo público heterodoxos –los estudios organizacionales, la escuela de las políticas públicas y el presupuesto– se relacionan con el contexto imperante en los Estados Unidos de finales de 1940 a principios de 1980; esto es, la administración pública da un viraje en los instrumentos analíticos para conocer y comprender las nuevas necesidades de la estructura gubernamental.

Adicionalmente, esta corriente realiza fuertes críticas al pensamiento ortodoxo indicando que sus antecesores dejaron de lado los estudios organizacionales en las empresas. El caso de corrupción conocido como Watergate en la década de los setenta, despertó el interés por los análisis a la ética de los servidores públicos, a los recortes en los presupuestos públicos y a la utilización de éstos como instrumentos de planeación y evaluación de las ciencias de la política pública, sobre todo en la fase de la formulación.

Posterior, a los enfoques de la administración pública ortodoxa y heterodoxa se presenta una nueva corriente, ahora influenciada en implementar los modelos administrati-

vos del sector privado en el ámbito gubernamental como es la modernización administrativa a partir de tres directrices. La profesionalización, la implementación de las TIC's en las actividades gubernamentales y la transparencia y rendición de cuentas.

La tabla 3, recoge las orientaciones en los estudios de los esquemas administrativos utilizados en el sector privado y direccionados en la actividad gubernamental de los estados Nación. Entre los que se destacan a las ciencias del *management public*; las redes sociales, el surgimiento de los gobiernos electrónicos o *e government*, la gerencia pública, por mencionar algunos. Lo antes aludido, evidencia que el desarrollo en los estudios del pensamiento administrativo público en los Estados Unidos cambia conforme a las reorientaciones y necesidades en las estructuras organizacionales y gubernamentales de este país.

**Tabla 3**

*La administración pública de los años ochenta y hacia el 2000*

| Enfoque  | Perspectiva teórica                                    | Autor                         |               | Aportación   |
|--|--|-------------------------------|---------------|--|
| La globalización                               | La administración de la calidad total (TQM)            | Daniel Wren                   | A.            | “se enfoca en el consumidor, promueve el interés en el mejoramiento continuo de todo lo que hace la organización” (Shafritz y Hyde ,1999: 24).   |
| El neoliberalismo                              | El nuevo ambiente político del presupuesto             | Noami Caiden                  |               |  |
| La influencia de la administración de negocios | Enfoques y tecnologías empresariales al sector público | Graham Allison (1940)         | T.            | La toma de decisiones en el medio burocrático, especialmente en tiempos de crisis.   |
|  | La teoría de la economía de la decisión pública        | Howard Mc Curdy               | E.            | Percibe al ciudadano como consumidor de los bienes y servicios del gobierno  |
|  | The Search of Government Efficiency                    | George Downs y Patrick Larkey | W. D.         | “Plantean que los gobiernos son más eficientes y la iniciativa privada menos eficiente” (Shafritz y Hyde ,1999: 27).   |
|  | Reinventar al gobierno                                 | David Osborne y Ted Gaebler   | Osborne y Ted | “Se requiere de otros mecanismos no burocráticos para actuar tan creativa y efectivamente” (Shafritz y Hyde ,1999: 28).  |
| El gobierno por contrato o por mandato         | Burocracia en la sombra                                | Gerald Garvey                 |               | “incrementar la capacidad de utilizar los servicios de expertos del sector privado de tiempo completo que dependen directamente de los contratos gubernamentales” (Shafritz y Hyde ,1999: 29). |

| Enfoque          | Perspectiva teórica    | Autor             | Aportación   |
|------------------|------------------------|-------------------|--|
| La privatización | Markets or Governments | Charles Wolf, Jr. | “destaca los diferentes efectos que resultan del uso de medios públicos y privados para alcanzar objetivos gubernamentales” (Shafritz y Hyde ,1999: 30). |

Fuente: Elaboración propia a partir de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (1999)

Por tanto, esta disciplina ha desarrollado enriqueciéndose con los nuevos estudios y posturas analíticas –como la ciencia administrativa, los enfoques organizacionales, la escuela humanista, entre otros– a lo largo de 100 años y continúan emergiendo nuevas propuestas de análisis, por ejemplo, el gobierno electrónico.

### **Los enfoques teóricos de la administración pública norteamericana: aportaciones en México**

El desarrollo del pensamiento administrativo público en México tuvo un viaje diferente al de los Estados Unidos; en principio el gobierno de principios del siglo XIX se limitó a reproducir los procesos y modelos administrativos heredados de la corona española; no se establece alguna postura teórica –como fue el caso de los Estados Unidos con la administración científica– en principio acorde a las necesidades políticas, sociales y económicas del Estado Mexicano. Para el caso de México partiré de la propuesta de Sánchez (2009); en su libro “Historia del Estudio de la Administración Pública en México” construye ocho genealogías en el estudio del pensamiento administrativo público siendo las siguientes: Virreinal (1521-1820), Independiente (1821-1857), Reformista (1858-1876), Porfirista (1877-1910), Pos Revolucionaria (1911-1939), Contemporánea (1940-1979), Moderna (1980-2007). A diferencia de la propuesta de Shafritz y Hyde (1999) ésta se basa en acontecimientos sociopolíticos y no en corrientes de pensamiento como las escuelas clásicas, humanistas, entre otras.

De esta propuesta, se iniciará para efectos de ésta investigación con el Porfiriato, toda vez que éste coincide en parte con el corte histórico de la administración pública ortodoxa en los E.U;A, aclarando que previamente existieron antecedentes de formas de administración en el México precolombino, colonial e independiente . Durante la dictadura militar de General Porfirio Díaz de 1876 a 1911, el gobierno mexicano inicia la consolidación política y económica deseada desde su independencia en 1821; las principales características de este gobierno son: la inversión de capital extranjero en sectores estratégicos como las minas, los ferrocarriles, el petróleo, los textiles, las plantaciones de azúcar, entre otros; se conservó una aparente estabilidad económica y política. Sin embargo, en los sectores sociales donde la pobreza se agudizaba como efecto de la sobre explotación de los peones en las haciendas mexicanas, las dudas heredadas de padres a hijos en las tiendas de rayas, por mencionar algunos; contrastaba con la estabilidad que ofrecía el régimen de Díaz.

Las aportaciones al conocimiento del pensamiento público administrativo fueron nulas, los esfuerzos del gobierno de Díaz se ocuparon por conservar la estabilidad política y el poder. Esto es, el país se mantenía en la miseria, se incrementaban los impuestos y se agudizaban los errores de la administración colonial como la corrupción, venta de cargos públicos, entre otros. No existieron propuestas innovadoras que atendieran a las necesidades del país. Sin embargo, el contexto social propicio manifestaciones como la de Río Blanco de Cananea en 1905 y éstas desembocaron en el movimiento armado de 1910.

La revolución mexicana de 1910 condujo al país a una nueva guerra civil, por segunda ocasión el país se vio envuelto en un conflicto bélico interno que no finalizó con

la renuncia de Díaz a la presidencia de la república en mayo de 1911, al igual que en el siglo XIX se suscitaron enfrentamientos internos de revolucionarios por el poder político (zapatistas, villistas, carrancistas) y en los años veinte con la guerra cristera –durante el gobierno del General Plutarco Elías Calles–. Es con el arribo de Venustiano Carranza al poder quien inicia la reconfiguración política, económica y social del país, y como parte de sus estrategias para alcanzar este propósito en 1917 convoca al Congreso constituyente para redactar una nueva constitución.

Cabe destacar que, tanto Carranza como Obregón provenientes de la parte norte del país –actualmente la mejor posicionada en cuanto a infraestructura, crecimiento económico– proceden de la burguesía y de la tecnocracia –como abogados e ingenieros– esta tendencia prevaleció y constituyó el cimiento del Estado mexicano posrevolucionario. En contraste, Zapata y Villa quienes representan los intereses sociales de los campesinos son asesinados quedando estos últimos en segunda prioridad de los gobernados (Bennett y Sharpe en Pardo, 2010).

En marzo de 1929 el presidente Elías Calles crea el Partido Nacional Revolucionario como la principal institución política y la instauración del sistema corporativista mexicano de Cárdenas, marcan una fuerte tendencia en la conducción política y económica del Gobierno; “más allá de la consolidación política [la preocupación de los gobernantes] estaba en el crecimiento económico y el modelo a reproducir –debe recordarse que en 1920 era el único realmente disponible para México–, era el sistema capitalista de los E.U., con sus impresionantes éxitos en la industrialización y en la comercialización de la Agricultura” (Bennett y Sharpe en Pardo, 2010: 65).

La tabla 4, resume las adecuaciones de la administración pública en México como herramienta en los procesos de la consolidación del México independiente y el posrevolucionario. Durante los tres siglos de la colonia en México, la administración era centralizada y se dividía en cuatro ramos “que los oficinistas de aquella época llamaban las cuatro causas: de justicia, de gobernación, de guerra y hacienda” (De la Rosa en Rives, 2010: 107). Se decretan dos instancias para la administración colonial, las ordenanzas de intendentes y las corregidurías siendo las primeras instrucciones administrativas para la Nueva España y las segundas se establecieron para corregir los excesos en los que habían caído las primeras.

**Tabla 4**  
*La administración pública mexicana (1521-1940)*

| Etapa                     | Aportación  |
|---------------------------|---|
| Virreinal (1521-1820)     | “Esta etapa trata de textos que son productos del ejercicio, así como requerimientos y sugerencias para el mejoramiento de la función pública es así como se proponen nuevas alternativas en técnicas y prácticas para mejorar el control, la fiscalización y la evaluación de los asuntos públicos de la corona española” (Sánchez, 2009: 41)  |
| Independiente (1821-1857) | “Es la época de oro de la administración pública mexicana, debido a que en ella se produce la mayor cantidad de obras y documentos que sientan las bases de la disciplina en nuestro país”. (Sánchez, 2009: 41)<br>Se destacan obras de calidad como: Juan María Barquera “Leciones de política y Derecho Público para la instrucción del pueblo” 1822; José María Luís Mora “Hacienda Pública” 1830; Luis de Ezeta “Manual de alcaldes y jueces de paz de publicado” 1845; Luís de la Rosa “Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México” 1852; por mencionar algunos.   |
| Reformista (1858-1876)    | “Dos son las preocupaciones de los precursores de la administración pública mexicana. En primer término, los asuntos contables y financieros del ejercicio público con el propósito de conformar una hacienda pública consolidada y confiable; y en segundo lugar, los temas relativos al derecho administrativo como muestra del interés en la aplicación del marco legal en la actividad organizada del Estado, en una etapa donde se consolida su función como poder frente al de la Iglesia”.(Sánchez, 2009: 46). En este contexto surgen las siguientes obras: Julio Jiménez “Tratado de administración y contabilidad de los caudales del gobierno federal” 1868; Manuel López Meoqui “Curso elemental teórico-práctico de contabilidad administrativa” 1874., entre otras. |



| Etapa                          | Aportación  |
|--------------------------------|---|
| Porfirista (1877-1910)         | Se “elaboraron documentos y escritos de gran valor para el estudio de la administración pública, en los que se muestran aportaciones a diferentes campos de la disciplina, el grado de maduración en el conocimiento del fenómeno administrativo y la descripción de temas recurrentes en el ejercicio de la función pública. Es una etapa caracterizada por “poca política y mucha administración” (Sánchez, 2009: 52). Las obras representativas son: Manuel López Meoqui “Breve comprendió en forma de catecismo de las lecciones orales sobre administración pública”. 1879; Emiliano Busto “La administración pública de México”. 1889; Miguel S. Macedo “El municipio”. 1901.                                     |
| Pos Revolucionaria (1911-1939) | “El estudio de la administración pública mexicana encuentra nuevas preocupaciones por la creación del Departamento de la Contraloría; se realiza un informe sobre la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como efecto de dicha creación así como se continúan elaborando tratados de derecho administrativos que definitivamente muestran la identidad y naturaleza propia de la administración pública” (Sánchez, 2009: 55-56). Las obras representativas de principios del siglo XX son: C. Trejo Lerdo de Tejada “Derecho administrativo mexicano” 1911; Luis G. Aragón “Administración pública del Estado”. 1921; Julián Soto “Manual para autoridades y particulares”. 1924. entre otros. |

Fuente: elaboración propia a partir de las aportaciones de Sánchez, 2009

Durante el periodo de la independencia, emergen los primeros estudios sobre la administración pública y las propuestas para corregir los excesos heredados de la administración colonial. El mexicano en realizar las primeras aportaciones en el estudio de la administración pública mexicana es Luis de la Rosa, en su obra “*Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla del siglo XIX*” alude la situación precaria imperante en la colonia –corrupción, malversación y bancarrota de caudales públicos– derivado de “tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México [...] [teniendo como referencia de sus argumentaciones documentos oficiales provenientes] de los antiguos Misterios de México, con las instrucciones reservadas que los virreyes dejaban a sus sucesores” (De la Rosa en Rives, 2010: 107).

El México independiente (1820-1857) se caracterizó por los conflictos políticos y sociales tales como: la preocupación en la consolidación del país, las luchas entre liberales y conservadores, alcanzar la estabilidad financiera y económica, entre otros; este

contexto no propició un campo fértil para establecer las bases en los primeros estudios del pensamiento Administrativo público en México<sup>v</sup>. Sin embargo, se reconoce que las obras de Barquera (1822), Rodríguez (1834), Ezeta (1845), entre otros; aportan elementos para el estudio y comprensión de las peculiaridades de la administración pública mexicana.

En la etapa de reforma (1857-1877)<sup>vi</sup>, la administración pública de la federación no cuenta con un plan general de trabajo que guie los esfuerzos del gobierno por mantener la unidad nacional y contribuya a la consolidación de la administración interna de los estados que la integran; limitándose a “adoptar sino con graves modificaciones los principios administrativos de [la república de los Estados Unidos]” (De la Rosa en Rives, 2010: 213). Sin embargo, la implementación de las leyes de reforma propicia que el gobierno realice estudios sobre contabilidad, organización de la hacienda pública, derecho administrativo y fiscal; con el propósito de organizar y administrar los bienes expropiados a la iglesia.

La administración pública durante el Porfiriato (1877-1910) continua sin establecer tanto un plan de trabajo como herramientas y modelos administrativos propio que responda a los requerimientos del gobierno de la federación, éste tiene como peculiaridad la “dominación extranjera de ciertos sectores dinámicos y la inequitativa [en la] distribución de los beneficios del crecimiento económico—” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 60). El régimen no se ocupó por reformar o formular nuevos principios administrativos que le permitieran la distribución de las bondades del crecimiento económico, logrando la disminución de las desigualdades. Por lo contrario, esto se utilizó: “como la yesca que encendió [el movimiento social de] la Revolución. Diversas facciones de campesinos sin

tierras, trabajadores, pequeños propietarios y políticos descontentos se unieron para derrocar a Díaz en 1911, aunque después se separaron para disputarse el saldo” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 60)”.

El triunfo de la Revolución Mexicana en 1911 con la renuncia del presidente Díaz, propicio nuevamente un contexto de inestabilidad política y social<sup>vii</sup>, los esfuerzos del gobierno federal se concentraron en los enfrentamientos de los caudillos revolucionarios por obtener el control del poder político. La tarea de la construcción de instituciones políticas recayó en los presidentes Carranza y Obregón, éstos emplearon el poder militar para abatir la oposición y conservar el poder político. El avance más significativo en materia de materia administrativa fue el hecho de la creación de una “una burocracia fuerte apoyándose de manera importante en los [tecnócratas] (economistas e ingenieros)” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 61), Con el propósito de impulsar la economía nacional a partir de un aparato gubernamental fuerte y unificado: “surgió una “necesidad” de arreglos institucionales especiales para enfrentar y resolver los problemas de la industrialización tardía, tardía” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 58). En otras palabras, los gobernantes suponían tener un modelo administrativo que les permitirán lograr la instauración del proceso de industrialización semejante a los Estados Unidos.

La etapa contemporánea (1940-1979) durante veinte años el gobierno federal pasaba por diferentes problemáticas económicas, políticas, financieras y sociales<sup>viii</sup> haciendo que sus esfuerzos se concentraran en resolver éstas, una forma de realizarlo fue a partir de la incorporación de modelos y procesos de reforma a la administración pública federal. Para hacer frente a estas problemáticas, los presidentes caudillos de la revolución mexicana emprendieron la “creación de un Estado Autoritario, dominado por un fuerte Poder

Ejecutivo unificado y autónomo de los intereses de clase” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 71). La consolidación de este proyecto político llega con la oportunidad de acelerar el proceso de industrialización tardía a partir de la incorporación de México en la segunda guerra mundial, este conflicto bélico represento al gobierno en turno un detonante en el crecimiento económico y consolidación del Estado Autoritario de los años cuarenta.

Finalizada ésta, la estrategia asumida por los gobernantes para dar continuidad al modelo del crecimiento económico fue a partir de la sustitución de importaciones con la intervención cada vez mayor del Estado en la vida económica nacional; en palabras de Bennett y Shaper (en Pardo, 2010: 61) “la intervención del Estado [en la economía] no surgió estrictamente de requisitos financieros y técnicos de la estrategia de industrialización, sino que fue políticamente definida, en parte por el proyecto de mexicanización”. El crecimiento y auge económico se ve interrumpido en 1953, México sufre la devaluación de su economía como consecuencia de excesiva intervención del Estado en el sector privado, como respuesta a la problemática se implementan políticas monetarias ortodoxas<sup>ix</sup> derivadas de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

En las subsiguientes administraciones de los presidentes Alemán, Cortínez, Mateos, Díaz Ordaz, Echeverría, López, se mantuvo la política del desarrollo estabilizador como eje central de sus regímenes, haciendo que la administración pública (secretarías de estado, dependencias gubernamentales, organismos descentralizados, y desconcentrados, entre otros) respondiera –sin hacer los ajustes o nuevas propuestas teóricas– a

dos elementos claves. El primero a “controlar al sector paraestatal, que crecía sin un orden; segundo, vigilar la utilización de los recursos presupuestales” (Pardo, 2009: 408). Sin embargo, se presentaron –al igual que en el resto del mundo– eventos sociales como: la incorporación del derecho de voto a la mujer en la década de los 50, la matanza de Tlatelolco ocurrida el 02 de octubre de 1968 y la del jueves de Corpus, sucesos políticos como la decisión de nacionalizar la energía eléctrica, la banca, por mencionar algunos. Éstos, no propiciaron nuevos modelos administrativos; en palabras de Pardo (2009: 408) de 1940 a 1960 “los cambios al aparato administrativo no respondieron a ningún criterio de racionalidad propiamente administrativa”

**Tabla 5**  
*La administración pública mexicana (1940-1980)*

| Etapa                     | Aportación   |
|---------------------------|--|
| Contemporánea (1940-1979) | “La intervención del Estado creció e hizo que la administración pública se volviera más compleja” (Sánchez, 2009: 56). Los estudios sobre la Administración Pública mexicana se hicieron más especializados como los de Ernesto Lobato “La burocracia mexicana”. 1951; Stephen Goodspeed “El papel del ejecutivo en México”. 1955; Álvaro Rodríguez Reyes “Filosofía de la organización”. 1956, entre otros. |

Fuente: elaboración propia a partir de las aportaciones de Sánchez, 2009

La tabla 5, resume las posturas en el estudio de la administración pública mexicana derivados de las tendencias del proceso de industrialización y del crecimiento tardío, característicos en esta etapa. La principal preocupación de los líderes políticos de estos años fue la instauración del proceso de industrialización basado en el modelo económico de sustitución de importaciones<sup>x</sup>. “entre los años sesenta y setenta, los cambios al aparato administrativo son sobre todo resultado de la activa intervención del Estado en distintos campos y áreas. Empezando gradualmente a considerar algunos criterios de modernización administrativa como podrían ser los de: normatividad, programación, planeación y coordinación” (Pardo, 2009: 408). Surgen nuevas instituciones públicas como

Nacional Financiera, Banco de México, para financiar las empresas del gobierno federal –Altos Hornos de México, Diesel Nacional, la Comisión Federal de Electricidad– y aquellas empresas del sector privado que estaban al borde de la ruina –Somex, los ingenios azucareros–.

En los años del auge petrolero –de 1970 a 1980– propicio la implementación de reformas administrativas enfocadas a otorgar, por un lado, visibilidad a la profesionalización de la función pública; por otro, la creación del servicio civil de carrera. Sin embargo a pesar de que el gobierno en turno – específicamente la administración del Presidente José López Portillo– contaba con los recursos financieros, humanos y de infraestructura, necesarios para el éxito de esta reforma; no contó con el tiempo requerido para la consolidación de la misma y con ello mejorar la eficiencia de la administración pública y fortalecer la capacidad profesional de sus funcionarios (Pardo, 2009).

La Administración pública Moderna (1980-2007) A diferencia las etapas antes referidas, ésta se encuentra influenciada por elementos. Siguiendo a Pardo (2009: 410) “hacia finales de los años ochenta, los efectos de la grave crisis económica y la creciente interacción de México con el ámbito externo, [...] [propiciaron la implementación de reformas que modificarán la estructura de la administración pública, adecuándola a un] nuevo modelo económico [...] [éstas se centraron en recuperar la estabilidad económica con programas enfocados al] control de la inflación, y la consecuente reducción del gasto público, aliento a la inversión extranjera, entre otros.”. En otras palabras, las crisis económicas de 1976, 1982 y 1992 provocan un desajuste económico, por lo que el Estado concentra sus esfuerzos en reorganizar e implementar reformas enfocadas a estabilizar

la economía. La principal consecuencia fue dejar a un lado los procesos de modernización administrativa como el servicio civil de carrera y la evaluación en los programas gubernamentales; para dar pauta a externos como la globalización, el neoliberalismo producto de la implementación de un nuevo modelo económico.

En la década de los años noventa, se presentaron reformas a la administración pública encausadas a “fortalecer el ámbito ejecutivo del gobierno y no a modernizar su estructura y funcionamiento” (Pardo, 2009: 410). Esto es, el gobierno federal descentralizo y desconcentro una buena parte de servicios públicos como respuesta a la excesiva centralización de las decisiones en el gobierno federal. No obstante, a principios del Siglo XXI, el gobierno retoma la modernización administrativa para que ésta sea más eficiente y otorgue a la ciudadanía servicios públicos de calidad; pero esta postura es asumida para que el gobierno de México –como otros países de marica latina- se alinee con los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, El Banco Interamericano de Desarrollo. Éstos, fijan las políticas económicas y los criterios financieros para otorgar créditos a las naciones de América Latina.

Un ejemplo de esta postura asumida por el gobierno mexicano lo conforma la administración del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León con el Programa de Modernización a la Administración Pública (Promap 1996-2000) y el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental en el gobierno de Vicente Fox Quezada; en ambos programas la finalidad consistía en hacer eficiente la administración pública, consolidar el servicio civil de carrera y descentralizar el diseño de las políticas públicas y dotar a las dependencias federales y locales más autonomía administrativa. Sin embargo, esto no se consolida, en primer lugar, el gobierno de Zedillo se ocupó por resolver los problemas

derivados de la crisis económica de 1992 –desempleo, inflación, devaluación, entre otros–; segundo, la administración de Fox se vio obligado a atender “el mandato de los organismos financieros internacionales subordinó la consideración de los problemas propios de la administración Pública que se habían desarrollado por varios años” (Pardo, 2009: 422).

Un elemento importante a destacar lo constituye los centros de estudio en esta disciplina, escuelas como El Colegio de México, La Universidad Nacional Autónoma de México, La Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, el Centro de Investigación en Docencia Económicas inician la consolidación en los estudios de la administración pública mexicana, los científicos sociales de éstas instituciones se interesan en los análisis de las políticas públicas, la administración pública desde lo local, el presupuesto públicos, así como el control. En la tabla 6, se sintetiza las principales aportaciones.

**Tabla 6**  
*La administración pública mexicana (1980-2007)*

| Etapa               | Aportación  |
|---------------------|---|
| Moderna (1980-2007) | “Se caracteriza por ser un periodo en el que los actores mexicanos han producido un número suficientes de obras sobre la administración pública nacional en temas relacionados con la administración pública estatal y municipal en asuntos presupuestales, en preocupaciones del control, y la función pública” (Sánchez, 2009: 63). Principales obras: Diego López Rosado “La burocracia en México”. 1980; Carlos Almada “La administración pública estatal en México”. 1982; María del Carmen Pardo “La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1980” 1993; Juan de Dios Pineda Enfoques contemporáneos de la administración pública. 2002, entre otros. |

Fuente: elaboración propia a partir de las aportaciones de Sánchez, 2009

A manera de conclusión, el pensamiento anglosajón norteamericano de la Administración Pública ha mantenido una evolución académica acordes al contexto político, social y económica de los Estados Unidos de América. A diferencia de la Administración Pública en México tuvo un primera base teórica propuesta por Luis de la Rosa Otieza,



en 1853 De la Rosa escribía “Una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravámenes posibles de los contribuyentes, y cuidar sobre todo que los fondos públicos sean administrados con pureza e invertirlos con legalidad y económica”; 34 años después de la publicación de lo escrito por de la Rosa, el norteamericano Woodrow Wilson escribía *El estudio de la administración*, definiendo el objeto de estudio de la administración pública norteamericana como: “todo aquello que puede hacer el gobierno legítimamente correcto y bien, hacerlo con la mayor eficiencia y al menor costo de dinero y energía posible”. Ambos autores reconocen el carácter técnico de la administración como instrumento de gobierno, empero es Luís de la Rosa Otieza, nuestro precursor, quién reconoce que el uso de los recursos públicos se debe de encauzar el bien común de los gobernados utilizándolos con la mayor eficiencia, eficacia y transparencia en el uso del erario, además de definir con antelación el quehacer de la Administración Pública (AP).

La herencia intelectual de Luís de la Rosa Otieza, no han tenido la atención que merece, han sido poco estudiados y difundidos los escritos que nos hereda, lo que hacer propicio trabajar en la recuperación de esta herencia y fortalecer nuestro quehacer a partir de nuestros propios precursores intelectuales.

## Lista de referencias

Bennett Douglas y Sharpe Kenneth (2010) “El estado como banquero y como empresario”, en Pardo, María del Carmen, *Administración pública mexicana del siglo XX*. Edit. Siglo XXI. Primera Edición, México.

Carrillo, Ernesto (2004) “La evolución de los estudios de Administración Pública la cuestión del objeto”, en Pardo, Ma. del Carmen, *De la administración Pública a la Gobernanza*, Edit. El Colegio de México, Primera edición, México.

De la Rosa Luís (2010) Sobre la administración pública en México y sus medios para mejorarla, en Rives, Roberto (2010), *Administración pública del siglo XIX*, Edit. Siglo XXI. Primera Edición, México.

López Garza, Martha (2004) *Desarrollo del Pensamiento Administrativo en la modernidad y posmodernidad*, Edit. Universidad Autónoma Metropolitana. Primera Edición, México.

Rives, Roberto (2010) *Administración pública del siglo XIX*. Edit. Siglo XXI. Primera Edición. Ciudad de México.

Sánchez Gozánlez, José Juan (2009) *Historia del Estudio de la Administración Pública en México*, 1ª Edición, Edit, Miguel Ángel Porrúa, México.

Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde (1999) *Clásicos de la Administración Pública*. Estudio Introdutorio de Mario Martínez Silva. Editorial Fondo de Cultura Económica. Edición segunda edición. Ciudad de México.

Pardo, María del Carmen. (2009) *La modernización Administrativa en México 1940-2006*.

Editorial El Colegio de México. Segunda edición. Ciudad de México.

---

<sup>i</sup> Estudios a partir de individuo y grupo, participación, decisión, liderazgo y motivación

<sup>ii</sup> Explica la interacción entre las organizaciones formal e informal o la organización como un sistema abierto

<sup>iii</sup> La denominación micro hace referencia al “individuo y grupo, participación, decisión, liderazgo y motivación” (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde , 1999: 17)

<sup>iv</sup> En contra partida la referencia al nivel macro se emplea para “explicar la interacción entre las organizaciones formal e informal” (Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, 1999: 17).

<sup>v</sup> En palabras de Luis de la Rosa, alude que las instituciones administrativas de los Estados Unidos [...] [es] el único país extranjero que yo haya visitado y que haya podido estudiar detenidamente. Admirador como el que más de muchas de las leyes e instituciones administrativas de aquellos Estados, estoy lejos de creer que allí la administración pública haya llegado a su perfección. Todo lo relativo a la administración general de aquella república esta casi en embrión y sólo de poco tiempo á esta parte se ha llegado a conocer allí que el gobierno debe dirigir la administración, y todas las oficinas y empleados necesarios para preparar y ejecutar las medidas administrativas” (De la Rosa en Rives, 2010: 112).

<sup>vi</sup> Llamada así por el conjunto de leyes expedidas entre los años de 1855 y 1860; siendo las más importantes las siguientes: Ley Juárez de 1855, Ley Lerdo de 1856, Ley Iglesias de 1857, Ley Lafragua de 1855

<sup>vii</sup> Los principales eventos fueron: el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suarez, la dictadura militar del General Huerta, el asesinato de los presidentes Carranza y Obregón, la guerra cristera durante el gobierno de Calles, por mencionar algunos.

<sup>viii</sup> El Estado Mexicano, tenía que enfrentarse a graves problemas posrevolucionarios, tales como un sistema financiero desorganizado, una enorme deuda externa, las consecuencias y las posibilidades creadas por la Depresión y la segunda guerra mundial, el peligro del “agotamiento” de la etapa “fácil” de sustitución de importaciones a fines de los años cincuenta y principios de los setenta, una necesidad de invertir en la industria de bienes de capital más allá de la capacidad del sector privado nacional, la llegada de las corporaciones transnacionales al sector manufacturero en el decenio anterior y los problemas políticos y económicos que provocaron, las dificultades crecientes de la balanza de pagos a finales del decenio pasado y principios de este, y la necesidad de encontrar nuevas fuentes de divisas extranjeras” (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 99).

<sup>ix</sup> La política monetaria ortodoxa establece que el Estado en una crisis económica no debe intervenir en la economía y sólo tiene que limitarse a controlar la cantidad de dinero.

<sup>x</sup> “La industrialización se concentró inicialmente, en los bienes de consumo anteriormente importados por medio de un proceso de sustitución de importaciones, originalmente impuesto sobre estos países por depresiones y guerras en el mundo capitalista desarrollado (Bennett y Shaper en Pardo, 2010: 56)”.