

De la **administración Pública**  
— → a las **Políticas Públicas**

Alex Ricardo Caldera Ortega

Miguel Ángel  
Porrúa

 **POLÍTICAS  
Públicas**  
SERIE

  
**PROGRESO  
para  
todos**  
53111001 AG-APS-MKT-10



**Universidad  
de Guanajuato**  
Campus León

*División de  
Ciencias Sociales  
y Humanidades*

De la **administración**  
↳ — ➡ **Pública** a las  
**Políticas Públicas**  
Ensayos desde la Ciencia Política



De la **administración**  
┌ ─ ➔ **Pública** a las  
**Políticas Públicas**  
Ensayos desde la Ciencia Política

**Alex Ricardo Caldera Ortega**



**Universidad  
de Guanajuato**  
Campus León

*División de  
Ciencias Sociales  
y Humanidades*

*Miguel Ángel*  
**Porrúa**

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,  
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

Primera edición, febrero del año 2012

© 2012

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO  
CAMPUS LEÓN  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

© 2012

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

*De la administración Pública a las Políticas Públicas. Ensayos desde la Ciencia Pública*, se terminó de imprimir en la Ciudad de México durante el mes de febrero del año 2012. La edición, en papel de 75 gramos, estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.





---

## Presentación









---

## Presentación

Toda sociedad debe procurar construir un sistema de gobernabilidad que promueva, respalde y preserve el desarrollo de los individuos de forma colectiva e individual. La gobernabilidad de la que hablo, comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan el cómo se toman las decisiones públicas y se articulan los intereses ciudadanos. La legitimidad de esta forma de gobierno se logra con apego a formas democráticas, transparentes y con reglas que posibiliten la inclusión del mayor número de actores interesados en participar.

Esta manera de concebir los procesos políticos son totalmente coincidentes entre lo planteado en este libro por el doctor Alex Ricardo Caldera Ortega y el actuar del Gobierno del Estado de Aguascalientes encabezado por mi persona. Sólo concibo el ejercicio de gobierno desde una postura abierta a la inquietud pública, con pleno respeto a los derechos ciudadanos, mediado por instrumentos, procedimientos y capacidades gubernamentales propias de una democracia consolidada.

El diálogo entre todos los actores involucrados es básico, y la coordinación institucional entre diferentes órdenes de gobierno debe procurar el fortalecimiento del estado de derecho, la cultura de la legalidad y el consenso en la acción pública.

La demanda ciudadana de gobiernos honestos, eficientes, pertinentes, pragmáticos y dispuestos a resolver en primer término las necesidades de la ciudadanía no se logra con simple voluntad política, sino con la adecuación de las reglas del juego dentro de un esquema plenamente democrático, es decir, a través de una reforma política del Estado en el que intervengan los propios ciudadanos y todas las fuerzas políticas representativas en la entidad.

El libro del doctor Caldera puede ayudarnos a los actores políticos a encontrar algunos referentes para orientar el cambio político, así como sembrar en funcionarios públicos y ciudadanos en general una idea de que los consensos son posibles mediante la discusión, la deliberación y la decisión negociada. La visión en torno a la política que se muestra en este libro contribuye a su revaloración como disciplina y práctica, que reconoce la complejidad social, la heterogeneidad de proyectos, la diferencia de capacidades de los involucrados y la posibilidad de acuerdos que contribuyan a obtener resultados positivos en un esquema de gobernabilidad democrática.

La decisión de apoyar la publicación de este libro está sustentada en la firme creencia de que para obtener mejores resultados de gobierno, se requieren tender puentes permanentes y dinámicos entre la función pública y la academia. El actuar cotidiano de las administraciones públicas requiere de la reflexión acuciosa y crítica, que le permita tener referentes más allá de la coyuntura, la rutina y la atención a lo inmediato.

El profesor Caldera es un hidrocálido que se formó en nuestra entidad y en otras intuiciones prestigiosas del país en las áreas de la Ciencia Política, y hoy contribuye a la forma-

ción de administradores públicos profesionales en la región desde la Universidad de Guanajuato. Su aporte a partir de este libro seguramente tendrá un impacto de trascendencia no sólo para la docencia e investigación académica, sino para la práctica misma de la política y la gestión pública mexicana y latinoamericana.

CARLOS LOZANO DE LA TORRE,  
*Gobernador Constitucional  
del Estado de Aguascalientes*

[*Verano de 2011*]



---

## Prólogo

El libro de Alex Ricardo Caldera Ortega sobre la Administración y las Políticas Públicas no podía ser más oportuno. En Latinoamérica estamos en una transición académico-intelectual en la que el estudio de la Administración Pública ya tiene más de 50 años, no ha logrado madurar y, según diversas opiniones, se encuentra en crisis. Por otra parte, motivados por los procesos de democratización y la globalización de la economía, las funciones de los gobiernos han cambiado y nos hacemos nuevas preguntas y seguimos en la búsqueda de otras respuestas. La oportunidad de este libro es precisamente que participa en este proceso y plantea un repaso, una revisión de la literatura y es punta de lanza en los campos de conocimiento de la Administración y las Políticas Públicas desde la perspectiva de un académico mexicano.

El inicio del estudio de la Administración Pública en México puede ubicarse convencionalmente en 1958, año en que se creó la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la cual fue la primera en abrirse sobre esta materia en América Latina. Poco antes en México, y en general en el mundo de habla española, el conocimiento y la aproximación a los asuntos públicos estaban fuertemente influenciados por el derecho público y por una visión legalista en donde prevalecían el deber ser y las normas. Como muestra de esta



tradición está la obra *Derecho administrativo* de Gabino Fraga (1934) y muchos otros.<sup>1</sup>

La reflexión sobre la Administración Pública desde otras perspectivas en México era prácticamente inexistente. Es así como en los años setenta del siglo xx se inicia la reflexión sobre el gobierno y la Administración Pública desde el pensamiento marxista. Entre las obras producidas con este lente está la de Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado capitalista*.<sup>2</sup>

Durante esos años se realizaron esfuerzos significativos para conformar una teoría de la Administración Pública desde la realidad latinoamericana. Entre los emprendedores de esta tarea se encuentran Ricardo Uvalle Berrones y su obra *El gobierno en acción* (1984)<sup>3</sup> y las investigaciones de Omar Guerrero sobre los antecedentes hispanos de la teoría de la Administración Pública que se presentan en su obra *La teoría de la Administración Pública* (1986),<sup>4</sup> entre otros. Esta teoría mexicana de la Administración Pública, si bien aportaba un marco ideológico general de referencia para el objeto de estudio, se caracterizó más bien por estar desvinculada de la práctica y por no contribuir al mejoramiento de la práctica concreta o de las dependencias y oficinas públicas. Por ello, en los ochenta, tanto la teoría de la Administración Pública como los enfoques de estudio de las carreras sobre esta materia entraron en crisis e iniciaron una rápida transformación

<sup>1</sup> José Chanes Nieto, "Semblanza de Gabino Fraga", *Revista de Administración Pública*, núm. 1982 (noviembre), 1982, pp. 17-33.

<sup>2</sup> Omar Guerrero, *La Administración Pública del Estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.

<sup>3</sup> Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

<sup>4</sup> Omar Guerrero, *La teoría de la Administración Pública*, México, Harla (Colección textos universitarios en ciencias sociales), 1986.

que incluía sobre todo la introducción de nuevos marcos de análisis.

Las nuevas perspectivas de la Administración Pública incluyeron principalmente la incorporación de los enfoques de las Políticas Públicas al ámbito latinoamericano. Esta nueva tendencia se puso de manifiesto en México con la publicación de los cinco tomos de Luis F. Aguilar Villanueva en 1992 sobre este tema.<sup>5</sup> A partir de entonces se comenzaron a abrir posgrados relacionados con las Políticas Públicas y varias de las licenciaturas existentes modificaron su nombre para reflejar los nuevos enfoques de la gestión y las políticas públicas. El libro de Caldera Ortega hace un repaso de las principales teorías y conceptos de Administración y Políticas Públicas que se estudian en México a principios del siglo XXI.

Caldera Ortega ha dedicado su vida profesional y académica al estudio de la Administración y de los asuntos públicos. Desde sus estudios de licenciatura en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, siguiendo sus estudios de maestría en el Colegio de San Luis, así como sus estudios de doctorado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, su especialidad ha sido siempre la Ciencia Política y la Administración Pública, las Políticas Públicas y en general los asuntos del gobierno. Estos estudios continuaron en su vida profesional con sus trabajos docentes y de investigación en el Departamento de Gestión Pública y Desarrollo de la Universidad de Guanajuato, campus León, durante la cual ha participado en diversos eventos académicos y publicaciones sobre temas relacionados con su objeto de estudio. Sin embargo, más que los estudios y trabajos formales, Caldera Ortega es un pensador que se ha preocupado de manera personal por estar

<sup>5</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección antologías de políticas pública), 1992.

actualizado, así como por comprender y razonar las diversas teorías y enfoques que han ido surgiendo en este campo. Sus intereses académicos lo han convertido en un experto en las diversas teorías de Administración, gestión y Políticas Públicas vigentes en la primera y segunda décadas del siglo XXI. Caldera Ortega es, entonces, un autor bien calificado y con una trayectoria privilegiada para la ambiciosa tarea que propone en este libro.

Este libro de Alex Caldera tiene dos propósitos: uno es revisar el avance del estudio de los asuntos públicos y el otro es reflexionar sobre la pertinencia y la consistencia de los diferentes conceptos y marcos teóricos de referencia. El libro es una guía de los temas, perspectivas, conceptos y conocimientos sobre la administración y las políticas públicas a principios del siglo XXI en el contexto contemporáneo con especial referencia a los países latinoamericanos. Presenta diferentes conceptos, enfoques y esbozos teóricos que son básicos en el estudio y la aproximación a las ciencias políticas aplicadas orientadas al estudio del ejercicio del poder por medio de la burocracia, Administración Pública, las instituciones y la participación de la sociedad civil organizada.

El libro reconoce que el campo de la Administración Pública se encuentra en crisis. Las iniciativas inspiradas en el mercado, tales como la privatización y la gerencia pública, la elección pública, la desregulación, y la calidad de gobierno o de la democracia han adquirido especial relevancia. Aunque no han logrado generar una masa crítica o flujo de conocimiento suficiente para constituirse como una disciplina.

Los temas que aborda este libro no están seriados y pueden leerse de manera independiente. El libro es resultado de una tarea formidable de acumulación de lecturas, notas de clase y reflexiones sobre los campos de la Administración y las

Políticas Públicas. La literatura de Administración y Políticas Públicas es vasta y difusa; la selección de autores, lecturas y materiales es un proceso lento que Alex Caldera facilita considerablemente en este trabajo. Y resulta indispensable para acercarse y entender los campos relacionados con los asuntos públicos en el actual momento académico de estas disciplinas. El libro resulta útil sobre todo para los profesionales y estudiantes de Administración, gestión y Políticas Públicas. Como interesado en el tema, estoy seguro que este libro aportará nuevos elementos para el análisis y el mejoramiento de la administración de la gestión y las instituciones públicas mexicanas.

NICOLÁS PINEDA PABLOS

*El Colegio de Sonora*



---

## Introducción

Este conjunto de ensayos tiene como principal objetivo servir a la enseñanza y reflexión de los estudiantes y practicantes en las áreas de la Ciencia Política y la Administración Pública. Desde mi formación de pregrado en estas áreas y hasta el posgrado, mi interés siempre ha girado alrededor de la naturaleza del gobierno, las condiciones de la gobernabilidad y la calidad democrática de los sistemas políticos de países de “obediencia endeble” como México o el resto de los países latinoamericanos.<sup>1</sup>

El periodo durante el cual se escribieron estos ensayos —gran parte de la primera década de este siglo XXI— estos países entraron en una etapa donde el gran reto se identificó con profundizar la democracia, trascender la idea de legitimación de la acción pública acotada al mero acto electoral

<sup>1</sup>El término regímenes políticos de “obediencia endeble” es una categoría analítica propuesta por el politólogo colombiano Pedro Medellín Torres, quien describe una situación de país donde el Estado y sus instituciones presentan aún ciertos problemas de legitimidad democrática, de reconocimiento mutuo entre los grupos políticos y de efectividad en el control territorial con estabilidad política y en donde “las estructuras y prácticas institucionales de poder político y acción estatal están determinados por la coyuntura que atraviesan los intereses privados en un momento del tiempo”. Pedro Medellín Torres, “La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencias endebles”. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Argentina, Naciones Unidas-CEPAL, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2006, p. 115.

y hacer que la sociedad se convirtiera en el centro del espacio público.

Son varias las ideas que sirven de hilo conductor de todo el libro. La primera de ellas es la que plantea que sólo al fortalecer la capacidad de gobierno, es decir, el caudal de conocimientos, herramientas, técnicas y experiencias que amalgamen una gestión pública de éxito en todos sus niveles (local, regional y nacional), es como se conseguirán resultados políticos que beneficien a la sociedad en su conjunto. El planteamiento del que “el Gran Gobierno ha llegado para quedarse”<sup>2</sup> cobra vigencia cuando las reformas de la Administración Pública de los últimos 30 años tendientes al “achicamiento” o adelgazamiento del Estado —mediante la privatización, desregulación y reorientación hacia la reducción de la política social— han tenido resultados que más bien disminuyeron la capacidad efectiva de gobierno, lo cual de alguna manera incrementaron las desigualdades sociales y profundizado la pobreza en la región.

Las reformas llamadas neoliberales se sustentaron en un planteamiento débil de democratización del régimen político, concentrándose únicamente en el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos, los arreglos de rendición de cuentas de tipo horizontal (sistema de pesos y contrapesos entre instituciones del Estado), mecanismos pasivos de transparencia y acceso a la información pública y procesos de “modernización administrativa” limitados a cambios orientados a emular al sector privado.

El planteamiento general del libro también parte de un rompimiento con la separación dicotómica planteada por

<sup>2</sup>Richard Rose, *El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Woodrow Wilson en 1887 entre política y administración.<sup>3</sup> No sólo se considera que la Administración Pública como disciplina es parte de las Ciencias Políticas, sino que ésta como estructura, práctica, acción y proceso está en el corazón de la lucha política contemporánea.

Lo “público” de la administración y las políticas (*policies*) lleva en automático a lo político (*politics*) a los asuntos entre el gobierno y la sociedad, lo mismo que los hace trascender de cuestiones meramente técnicas y procedimentales.

Se trata, de igual manera, de ideas que se adhieren de forma consciente a una posición normativa abiertamente democrática que no sólo quiere acercar la distancia entre gobernantes y gobernados, sino que apuesta por ampliar los canales para que la sociedad sea partícipe y beneficiaria de las decisiones políticas en todos los órdenes de gobierno.

La perspectiva dentro de la ciencia política que evidentemente más influencia mis ideas es la neoinstitucionalista. Las instituciones como reglas del juego no sólo son el principal mecanismo para explicar el comportamiento de los actores individuales y colectivos en la sociedad, sino que ayudan a identificar la estructuración de los arreglos de autoridad y poder, así como las preferencias, creencias y valores de éstos en torno a los problemas públicos y sus soluciones, es decir, las Políticas Públicas.<sup>4</sup>

Los textos aquí presentados van desde un breve recorrido acerca de la naturaleza de la Administración Pública y las

<sup>3</sup> Woodrow Wilson, “Es estudio de la Administración Pública”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1999, p. 74.

<sup>4</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997, p. 41.



Políticas Públicas como objetos de estudio, pasan por la caracterización de éstas como categorías analíticas centradas en el proceso político ancladas en la perspectiva de la gobernabilidad democrática y la gobernanza, y termino con consideraciones respecto a la reforma del gobierno y a la institucionalización académica de estos enfoques en México. Por último se agrega un epílogo que es un ensayo metodológico que pretende servir a estudiantes y analistas de políticas en su tarea inicial para abordar problemas públicos concretos.

# Índice

PRESENTACIÓN .....5

PRÓLOGO .....9

INTRODUCCIÓN.....15

## Capítulo 1

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SU NATURALEZA POLÍTICA

Y ENMARQUE EN LAS CIENCIAS SOCIALES.....19

Naturaleza de la Administración Pública.....20

La Administración Pública, una Ciencia Social,  
parte de las Ciencias Políticas.....27

La necesidad social del profesional en Gobierno  
y Administración Pública .....29

## Capítulo 2

### NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: LA EXIGENCIA

DE LA POSMODERNIDAD .....33

El enfoque de la Nueva Gestión Pública  
para México .....40

## Capítulo 3

### LAS CIENCIAS DE LAS POLÍTICAS Y EL ESTUDIO

DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS.....43

## Capítulo 4

## LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

EN LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS.....	57
Nuevas formas de hacer las cosas	
en el gobierno mexicano .....	57
De la Nueva Gestión Pública a un enfoque	
de gobernanza.....	60
¿Qué es la evaluación	
de las políticas públicas? .....	62
La evaluación del proceso y el proceso	
de la evaluación.....	70
A manera de conclusión .....	80

## Capítulo 5

## EL PECADO ORIGINAL DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS

Y LAS POSIBILIDADES EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS	
EN TRANSICIÓN .....	83

## Capítulo 6

## EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL COMO POSIBILIDAD

DE SUPERAR LAS LIMITACIONES DE LOS ESTUDIOS	
DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	93
La lógica de lo apropiado.....	102
Instituciones como creadoras de “significado” .....	103
El cambio institucional determinado	
por el entorno .....	105
Los retos .....	108

## Capítulo 7

## LA GOBERNABILIDAD “DEMOCRÁTICA”

Y SUS INSTITUCIONES .....	111
La relevancia de lo local	
en el equilibrio gobernable .....	122

Búsqueda del equilibrio de los “subsistemas institucionales” como elemento evaluativo de la gobernabilidad desde lo local.....	125
--	-----

## Capítulo 8

### GOBERNANZA,

REDES Y PROCESO POLÍTICO .....	137
Los antecedentes.....	137
Los procesos que transformaron el rol del Estado .....	139
Vieja y nueva gobernanza .....	143
La gobernanza y su uso heurístico.....	148

## Capítulo 9

### POLÍTICAS, AGENDA

Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	157
Construcción de agenda de gobierno .....	158
Participación de la sociedad civil.....	162
Posibilidades y dificultades.....	165
Corolario .....	170

## Capítulo 10

### UNA REVISIÓN CRÍTICA DESDE

#### LA CIENCIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA

#### AL ENFOQUE TRADICIONAL

DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	173
-----------------------------	-----

La ciencia política centrada en el Estado y sus instituciones .....	173
Revisión al enfoque tradicional de proceso político en la hechura de políticas.....	177
Conclusión.....	189

## Capítulo 11

## BALANCE Y RETOS DE LA REFORMA

## DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

DESDE UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL.....193

## Proceso histórico de la reforma administrativa

en México .....194

## Los elementos esenciales a generar en la

Administración Pública Mexicana .....204

Los retos hacia el futuro .....207

## Capítulo 12

POLÍTICAS PÚBLICAS Y JUSTICIA SOCIAL .....215

## Las Políticas Públicas y la reforma

del Estado .....216

Puntos de encuentro .....219

## Capítulo 13

## LLEGADA E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTUDIO

DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO.....223

## La emergencia del enfoque de políticas en el

ámbito de la investigación política .....224

La institucionalización académica .....232

## Las perspectivas: enfoques docentes

y la agenda de investigación .....238

Conclusión.....247

## Epílogo

## LOS PROBLEMAS PÚBLICOS: NATURALEZA

Y ESTRUCTURACIÓN .....253

Complejidad en los problemas públicos .....254

## Metodología para estructurar

problemas públicos.....256

El análisis institucional y de actores significativos .....	262
Algunas otras recomendaciones para estructurar problemas .....	266
A manera de conclusión .....	268
BIBLIOGRAFÍA .....	271
SEMBLANZA DEL AUTOR.....	287





**Universidad  
de Guanajuato**  
Campus León

*División de  
Ciencias Sociales  
y Humanidades*

Miguel Ángel  
  
**Porrúa**

 **POLÍTICAS  
Públicas**  
SERIE

**Alex Ricardo Caldera Ortega**

De la **administración Pública**  a las **Políticas Públicas**

De la administración Pública



ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA