

Revista de  
**Administración  
Pública**

Ediciones  
**INAP**

**40**

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

# **LA ADMINISTRACION PUBLICA**

**REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA**

DIRECTOR  
Omar Guerrero

EDITOR  
Ricardo Martínez G.

CORRECCION  
Severino Cartagena  
Carlos H. López

TRADUCCION  
Mary Lápidus

Revista de Administración Pública  
Autorizada como correspondencia de  
2a. Clase por la D.G.C., México, D. F.  
Ave. Country Club, No. 208  
México 21, D. F.

© Derechos Reservados

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION  
PUBLICA**

**CONSEJO DIRECTIVO**

Luis García Cárdenas  
**Presidente**

Ignacio Pichardo Pagaza  
Isauro Cervantes Cortés  
**Vicepresidentes**

Fernando Solana  
Alejandro Carrillo Castro  
José Chanes Nieto  
Lidia Camarena Adame  
Oscar Reyes Retana, Jr.  
Adolfo Lugo Verduzco  
Manuel Uribe Castañeda  
**Consejeros**

Yolanda de los Reyes  
**Tesorera**

Miguel Angel Olguín S.  
**Secretario Ejecutivo**

**Coordinación de Investigación:**  
Cipriano Flores Cruz

**Coordinación de Docencia:**  
José Luis Calderón A.

**Coordinación de Promoción Estatal:**  
René Quintero

**Coordinación de Relaciones Internacionales:**  
Raúl Pérez Barbosa

**Coordinación de Difusión:**  
Ricardo Martínez Guzmán

**Coordinación de Administración:**  
Julieta Ampudia

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

## MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

## CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga	Gustavo Martínez Cabañas	Andrés Caso
--------------	--------------------------	-------------

# Í N D I C E

	Pág.
1. PRESENTACION Omar Guerrero	7
<b>SECCION I. DISCIPLINA</b>	
1. La ciencia de la administración pública: tres problemas Robert Dahl	11
2. Un comentario a "La ciencia de la administración pública" Herbert Simon	27
3. Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales José R. Castelazo	33
<b>SECCION II. ENSEÑANZA</b>	
1. La enseñanza de la administración pública en México Erika Döring	45
2. Perspectivas de un plan modular en administración pública UAM Xochimilco	53
3. Informe sobre el proyecto de creación de escuelas latinoamericanas de economía y administración pública Frederic Cleaveland, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva	65
<b>SECCION III. METODOLOGIA</b>	
1. El concepto de tipo ideal y la construcción de modelos para el campo organizacional Gildardo Campero	93
2. El problema del método en la investigación social y administrativa Beauregard González	103

## **SECCION IV. INVESTIGACION**

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRO-NIAP)                   | 119 |
| CONACYT  |     |
| 2. Documento Básico Preliminar. Programa Nacional Indicativo en Administración Pública | 127 |
| CONACYT  |     |

## **PRESENTACION**

Con este número da comienzo un nuevo plan de publicación de la Revista de Administración Pública (RAP), concebido para tratar temas importantes para las Ciencias Administrativas a través de una composición monográfica. La idea consiste en abordar los tópicos más relevantes para el estudio y la práctica de la administración pública, tomando como base uno o dos temas en los que convergen los títulos y contenidos de los artículos. De este modo, la Revista muestra, en forma articulada, el tratamiento de un problema abordado desde sus ángulos más relevantes.

El presente número materializa este propósito: su título, *La administración pública. Disciplina, enseñanza, metodología e investigación*, aborda relevantes aspectos de la acción gubernamental entendida como objeto de estudio de un alto grado de valor científico. Los citados problemas señalan la participación de destacados especialistas, nacionales y extranjeros, así como la compaginación de ensayos clásicos y actuales.

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, la donación de los artículos de los profesores Erika Doring y José Castelazo.

El Instituto Nacional de Administración Pública espera que la nueva colección de la RAP, que comienza con este número, sea de utilidad tanto para los profesionales como para los estudiosos de la acción gubernamental.

# **SECCION I. DISCIPLINA**

## LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA: TRES PROBLEMAS \*

Robert Dahl

El esfuerzo por crear una ciencia de la administración pública a menudo ha llevado a la formulación de leyes universales o, más comúnmente, a la afirmación de que dichas leyes *pueden* ser formuladas en administración pública.<sup>1</sup> En un intento de hacer la ciencia de la administración pública análoga a las ciencias naturales, las leyes, o leyes en potencia, son desposeídas de valores normativos, de las distorsiones causadas por la incorregible *psique* individual y de los efectos presumiblemente irrelevantes del entorno cultural. A menudo se arguye que *los principios de la administración pública* tienen una validez universal independiente, no sólo de los fines morales o políticos, sino también de la personalidad frecuentemente inconformista del individuo y del ambiente social y cultural.

Quizás la expresión mejor conocida de esta clase es la de W. F. Willoughby. Aunque rehusó comprometerse en si era correcto

designar a la administración como ciencia, Willoughby, sin embargo, afirmó que "en administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general análogos a aquellos que caracterizan a cualquier ciencia."<sup>2</sup>

Una afirmación más reciente, y evidentemente de igual influencia, es la pretensión de L. Urwick que "hay ciertos principios que gobiernan la asociación, de la misma forma que hay ciertos principios de ingeniería que gobiernan la construcción de un puente."<sup>3</sup>

Otros sólo arguyen que es posible descubrir principios generales de aplicación amplia, aunque no necesariamente universal.<sup>4</sup> De seguro, esta evaluación más modesta del papel de la administración pública, como estudio, no está, como afirmación abstracta, abierta a la controversia. Pero, incluso el descubrimiento de estos principios más limitados, está impedido por los tres problemas básicos de valores, de la personalidad individual y del marco social.

\* El artículo apareció originalmente en *Public administration review* Vol. VII. Núms. 1-2, 1947. Traducción para el INAP de Francisco Sampere y Pedro Corsi.

1 Ver, por ejemplo, F. Merson, "Public administration: a science", *Public Administration* 220 (1923); B.W. Walker Watson "The elements of public administration. A dogmatic introduction", *Public Administration* 397 (1932), *Papers on the science of administration*, ed. by Gulick & Urwick, (Institute of Public Administration 1937); Cyril Renwick, "Public Administration: Towards a Science", *The Australian Quarterly (March 1944)*, p. 73.

2 *Principles of public administration* (The Brookings Institution, 1927), Preface, p. ix.

3 Ver nota 12, *infra*, para cita y paráfrasis completos.

4 Esta es, me parece, la posición del Prof. Leonard D. White. Ver su "The meaning of principles in public administration", en "The frontiers of public administration", University of Chicago Press, 1936 pp. 13-25.

## Administración Pública y Valores Normativos

La primera dificultad en construir una ciencia de la administración pública deriva de la frecuente imposibilidad de excluir consideraciones normativas, de los problemas de la administración pública. A la ciencia en cuanto tal, no le concierne el descubrimiento o la aclaración de valores normativos; por cierto, es aceptado, si bien no universalmente, que la ciencia *no puede* demostrar valores morales, que la ciencia no puede construir un puente sobre el abismo entre *ser* y *deber ser*.

Mientras que la falacia naturalista siga siendo un obstáculo para los filósofos, igualmente dificultará el progreso de los científicos sociales.

Mucho se podrá ganar si el contrabando clandestino de valores morales en las ciencias sociales se pudiera convertir en honesto comercio abierto. Los que escriben sobre administración pública a menudo suponen que están cómodamente aislados de los tormentos de valores confrontados; por lo común, sin embargo, están bastante preocupados por los fines en el mismo momento en que profesan no estar preocupados por ellos. La doctrina de la eficiencia es un caso ejemplar; corre como un hijo a medias visible en la tela de la literatura sobre administración pública, como un objetivo dominante de la administración. Harvey Walker ha afirmado que "el objetivo de la administración es asegurar el máximo beneficioso contemplado por la ley, con el mínimo gasto de recursos sociales."<sup>5</sup> El término *recursos sociales* es suficientemente ambiguo para permitir casi cualquier interpretación, pero sugiere que el concepto general involu-

crado es el de maximizar el producto minimizando el *costo*.

De la misma forma, muchos de los beneficios prometidos por la reorganización administrativa de los gobiernos de los Estados, se presume seguirán de las mejoras propuestas en la *eficiencia de la operación*. No obstante, como Charles Hyneman ha observado agudamente, haya en un sociedad democrática otros criterios que la simple eficiencia de operación.<sup>6</sup>

Luther Gulick concede que la meta de la eficiencia está limitada por otros valores.

En la ciencia de la administración, sea pública o privada, el bien básico es la eficiencia. El objetivo fundamental de la ciencia de la administración es la realización del trabajo entre manos, con el menor gasto de recursos humanos y materiales. La eficiencia es así, el axioma número uno en la escala de valores de la administración. Esto lleva a la administración a un conflicto aparente con ciertos elementos de la escala de valores de la política, usando este término, sea en su sentido científico o en su sentido popular. Pero ambas, la administración pública y la política, son ramas de la ciencia política, de forma tal que al final nos vemos obligados a mitigar el concepto puro de la eficiencia a la luz de la escala de valores de la política y del orden social."<sup>7</sup>

El concluye, no obstante, que "estas interferencias con la eficiencia no eliminan de ninguna forma a la eficiencia como el valor fundamental sobre el que puede erigirse la ciencia de la administración. Ellas sirven para condicionar y complicar, pero no para cambiar

6 "Administrative Reorganization", *The Journal of Politics*, 62-65 (1939).

7 *Op. cit.* pp. 192-193.

el único criterio último de valor en administración.”<sup>8</sup>

Está lejos de ser claro lo que Gulick quiere decir con *interferencias con la eficiencia*, causadas por valores políticos esenciales que pueden *condicionar y complicar*, pero no *cambian el único criterio último* de la eficiencia como el objetivo de la administración. ¿Es la eficiencia la meta suprema, no sólo de la administración privada, sino también de la administración pública, como Gulick sostiene? Si es así, ¿cómo puede uno decir, como lo hace Gulick, que “hay... arreglos altamente ineficientes como Consejos de ciudadanos o pequeños gobiernos de educación”? ¿Por qué hablar de la eficiencia como el “único criterio último de valor en la administración” si no es último; si, por decir, en un conflicto entre la eficiencia y *el dogma democrático* (para usar la expresión de Gulick), éste debe prevalecer? ¿Debe este dogma prevalecer solamente porque tiene mayor fuerza política y social detrás de sí, que el dogma de la eficiencia? ¿O debe prevalecer porque tiene, en algún sentido, mayor valor? ¿Cómo pueden discriminar los administradores y los estudiantes de administración pública entre aquellas partes del dogma democrático que son estratégicas y, por tanto, que deben prevalecer en cualquier conflicto con la eficiencia, y aquellas otras que son esencialmente intrusiones subordinadas, irrevocables o incluso falsas en la hipótesis democrática? ¿Qué es la eficiencia? Belsen y Dachau fueron *eficientes* de acuerdo a una escala de valores. Y en cualquier caso, ¿por qué es la eficiencia el criterio esencial? ¿De acuerdo a qué y a la escala de valores de quién, la eficiencia está colocada en los más altos pedestales? ¿No

es el culto a la eficiencia en sí mismo una expresión particular de un juicio de valor especial? ¿No arranca, acaso, de un modo de pensar y de una hipótesis moral especial que descansa en una distinción aguda entre fines y medios?

Los problemas básicos de la *administración pública* como disciplina y ciencia en potencia, son más amplios que los problemas de la mera **administración**. La preocupación necesariamente más amplia de un estudio de *administración pública*, en contraste con *administración privada*, inevitablemente enrlea los problemas de la administración pública en los lazos de las consideraciones éticas. Así, el embrollado asunto del derecho de los funcionarios públicos a la huelga, difícilmente puede ser contestado sin una premisa normativa tácita de algún tipo. Una respuesta pragmática es satisfactoria en tanto nadie recurre a la cuestión de los *derechos* involucrados. Y resolver la cuestión de los derechos recitando únicamente las normas **legales** al respecto, es evadir el asunto entero; es confesar que debe buscarse una respuesta a este problema vital del personal público en otro lugar, que con los estudiosos de la administración pública. Es más, si uno se contentara con dejar descansar su propio caso en derechos legales, sería imposible reconciliar en una única *ciencia de la administración pública* los diversos aspectos legales e institucionales del derecho a la huelga en Francia, Inglaterra y los Estados Unidos.

La gran cuestión de la responsabilidad, ciertamente central en estudio de la administración pública una vez que se le ha levantado por encima del nivel de disquisición académica en la gestión de una oficina, se apoya en último término en alguna definición de fines, metas y valores, de la sociedad. El agudo conflicto entre puntos de vista sobre responsabilidad

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 193.

expresados hace varios años entre Carl Friedrich y Herman Finer, resultó de interpretaciones básicamente diferentes de la naturaleza y los objetivos del gobierno democrático. Friedrich supuso de manera tácita ciertos valores en su discusión de la importancia de la *verificación interna* del burócrata, como instrumento de control. Finer enfocó claramente los valores no expresados de Friedrich y en una crítica acalorada dudó de su compatibilidad con la fe democrática.<sup>9</sup>

Es difícil, por otra parte, escapar a la conclusión que gran parte del debate sobre legislación delegada y adjudicación administrativa, tanto en este país como en Inglaterra, en realidad deriva de un conflicto no aparente entre objetivos. Aquellos para quienes es anatema la regulación y el control de la economía, se han opuesto con considerable consistencia al crecimiento de la legislación delegada y a la expansión de los poderes de los tribunales administrativos; sin duda a partir de la convicción que los derechos y privilegios económicos previamente existentes están más seguros en las cortes que en los tribunales administrativos, mientras que aquellos que apoyan esta expansión de poder y técnicas administrativas generalmente también favorecen una mayor regulación y control económicos. Gran parte del debate que se ha formulado en términos de medios debería ser evaluado con mayor pro-

piedad como un conflicto sobre los objetivos generales sociales.

Uno puede sostener justificadamente que la función de una ciencia de la administración pública no es la de determinar fines, sino idear los mejores medios para los fines establecidos por aquellas agencias de gobierno encargadas de la fijación de políticas sociales. Podría argumentarse que la ciencia de la administración pública sería totalmente no normativa y que sus doctrinas, una vez aclarados los fines, podrían aplicarse con igual validez en cualquier régimen, democrático o totalitario. "Díganme lo que desean conseguir" podría decir el científico de la administración pública, "y yo les diré cuales métodos administrativos son los mejor concebidos para sus propósitos".

Hasta este punto de vista tiene dificultades, puesto que en la mayor parte de las sociedades, en particular en las democráticas, los fines con frecuencia están en disputa; rara vez están determinados clara e inequívocamente. No pueden ser distinguidos nunca con claridad fines y medios, pues los fines determinan los medios y a menudo los medios, por último, determinan los fines.<sup>10</sup>

El estudioso de administración pública no puede evitar una preocupación en relación a los fines. Lo que él **debe** evitar es el error de no explicitar los fines o los valores que forman el fundamento de su doctrina. Si fueran consistentemente expuestos los propósitos y las consideraciones normativas, resultaría una ganancia neta para la ciencia de la administración pública. Pero el rehusar reconocer que el estudio de esta disciplina debe estar fundamentado en alguna aclaración de fines, es perpetuar el

9 C.J. Friedrich, "Public policy and the nature of administrative responsibility", en *Public Policy*, Harvard University Press 1940; Herman Finer, "Administrative responsibility in democratic government" *Public administration review*, 335 (1940-41). Ver también la formulación inicial de Friedrich, que encendió la disputa, "Responsible government service under the american constitution", en *Problems of the american public service*. McGraw-Hill Book Co., 1935; la respuesta de Finer a Friedrich en *Political Science Quarterly* 51 582 (1936).

10 Ver la discusión de Aldous Huxley en *End and means* Harper & Bros., 1937; y Arthur Koestler, *The Yogi and the commissar* (Mac-Millan Co., 1945).

galimatías de la ciencia en el área de los propósitos morales.

Una ciencia de la administración pública puede proceder, por tanto, sobre estos lineamientos:

**1. Estableciendo una hipótesis básica.** Una ciencia no normativa de la administración pública puede descansar sobre una hipótesis básica que haya removido los problemas éticos del área cubierta por la ciencia. La **ciencia** de la administración pública comenzaría donde las **hipótesis básicas** terminan. Uno podría discrepar con las suposiciones morales o metafísicas en la hipótesis básica; pero todo argumento normativo tendría que ser llevado a ese nivel y no al nivel de la ciencia. La ciencia, como tal, no tendría contenido ético. ¿Podría ser creada una hipótesis básica tal? Para este escritor, el problema aparece cargado con enormes y quizás insuperables dificultades; sin embargo, no es probable que una ciencia de la administración pública sea jamás posible mientras no se haya dado este primer paso.

**2. Condicionando los fines honestamente.** Algunos problemas del servicio público, como el de la responsabilidad, evidentemente no puede ser divorciados de ciertos fines implicados en una sociedad atendida por los servicios públicos. Si esto es cierto, no puede haber nunca una ciencia universal de la administración pública, mientras las sociedades y los Estados varíen sus objetivos. En todos los casos en donde los problemas de la administración pública se encuentran inherentemente relacionados a fines y propósitos sociales específicos, lo más que se puede hacer es forzar al descubierto todas las suposiciones normativas, y no dejarlas yacer medio escondidas en la jungla de los hechos llevando a la destrucción del incauto.

## ADMINISTRACION PUBLICA Y COMPORTAMIENTO HUMANO

Un segundo problema mayor surge del hecho ineludible de que la ciencia de la administración pública debe ser un estudio de ciertos aspectos del comportamiento humano. En efecto, hay partes de la administración pública en las cuales el comportamiento humano puede ser ignorado tranquilamente; quizás sea posible discutir asuntos de contabilidad y contraloría gubernamental sin considerar demasiado las características del comportamiento de los contadores y auditores gubernamentales. Sin embargo, la mayor parte de los problemas de la administración pública giran en torno a seres humanos; y el estudio de la administración pública debe ser, por tanto, esencialmente el estudio de los seres humanos tal y como se comportan, y como se pueda esperar o predecir que se comporten bajo circunstancias especiales. Lo que demarca el área de la administración pública, de las correspondientes a la psicología, la sociología o las instituciones políticas, es su interés por *el comportamiento humano en el área de los servicios prestados por las agencias gubernamentales*.<sup>11</sup>

El interés por el comportamiento humano limita en gran parte la potencialidad inmediata de una ciencia de la administración pública.

11 Véase la excelente y útil distinción entre Estado, gobierno y administración, de Ernest Barker en *The development of public services in Western Europe, 1660-1930* (Oxford University Press 1944), página 3. **Administración** "es la suma de personas y cuerpos que se encuentran ocupados, bajo la dirección del gobierno, en resolver los servicios públicos ordinarios que deben ser atendidos diariamente, si el sistema legal y las obligaciones y derechos están correctamente formulados. Todo derecho y obligación implica un correspondiente servicio; y mientras más se multiplique el Estado, los derechos y los deberes, más se deberán multiplicar los servicios necesarios de sus funcionarios públicos". Véase también León Duguit, *Law in the modern state* B.W. Huebsch, 1919. Ch. II.

Primero, disminuye la posibilidad de usar procedimientos experimentales; y el experimento, aunque quizá no indispensable para el método científico, es de gran ayuda. Segundo, ese mismo interés por el comportamiento humano limita seriamente la uniformidad de los datos, ya que el punto de referencia es el diferenciado y muy variable hombre o mujer. Tercero, porque los datos concernientes al comportamiento humano constituyen una masa increíblemente nueva y compleja, la parte correspondiente a la preferencia de lo observado es exagerada y las posibilidades de una verificación independiente se encuentran disminuidas. Cuarto, el interés por los actos humanos debilita la confiabilidad de todas "las leyes de la administración pública", ya que se conoce demasiado poco de los resortes que mueven la acción humana para asegurar, con exactitud, o por lo menos con una alta probabilidad, las predicciones sobre la conducta del hombre.

Todos estos puntos débiles han sido señalados con tal frecuencia al ser discutidos los problemas de las ciencias sociales, que no debería ser necesario repetirlos aquí. Y, sin embargo, muchas de las leyes de la administración pública, así como muchas de las pretensiones de una ciencia de la administración pública, derivan de suposiciones acerca de la naturaleza del hombre que a esta fecha son débilmente sustentables.

El campo de la teoría organizacional sirve de ejemplo extremo, ya que es particularmente en él en donde la naturaleza del hombre es con frecuencia perdida de vista en las interminables discusiones sobre las formas organizacionales idealizadas y abstractas. En este desarrollo, los que han escrito sobre administración pública han sido fuertemente influidos por el carácter racional que el capitalismo ha impuesto en la organización de la producción,

habiéndolo ignorado las características irrationales del hombre mismo.

El capitalismo, en especial en su forma industrial, fue esencialmente un intento para organizar la producción por medio de lineamientos racionales. En la organización del proceso productivo, el empresario buscó destruir las viejas prácticas y normas restrictivas del feudalismo y del mercantilismo; liberar el proceso productivo del conjunto de métodos y técnicas heredados que caracterizaban a los gremios y a los trabajadores del medievo; en resumen, organizar la producción de acuerdo a conceptos racionales, en lugar de los tradicionales. En combinación con un nuevo ideal de adquisición, este enfoque racional de la producción transformó no sólo todo el proceso económico, sino la sociedad misma. El rápido crecimiento de la mecanización, la rutina y la especialización en el trabajo, siguió incrementando la cualidad técnicamente racional de la producción capitalista. Era quizá inevitable que surgieran conceptos que subordinaran caprichos individuales y discrepancias con los requerimientos ordenados del proceso productivo, ya que fue esta misma subordinación la que llevó a cabo el reemplazamiento de las instituciones feudales y mercantilistas, por el capitalismo. La organización (pero no el control) de la producción se convirtió en el interés del ingeniero; y debido a las prácticas restrictivas autorizadas por la tradición, las normas protectoras de los gremios, las regulaciones benevolentes de la monarquía mercantilista, e incluso los ideales no adquisitivos del individuo habían sido borrados, por lo que ya era factible organizar la producción sin mucha consideración hacia la personalidad individual variable de aquellos involucrados en el proceso productivo. El proceso productivo que para el artesano medieval era tanto medio como fin en sí, se convirtió solamente en un medio.

Al fin, por supuesto, hombres como Taylor proveyeron una base teórica imponente para considerar a la función como la verdadera base de la organización, basándose en la distribución y la especialización lógica del trabajo.

Hombres como Urwick modificaron y continuaron adelante el trabajo de Taylor, habiendo influido fuertemente en este proceso a los escritores de la administración pública. Urwick proveyó una base para una genuina ciencia de la administración. "Debe haber principios -escribió- que gobiernen el ordenamiento de la asociación humana de cualquier tipo. Estos principios pueden ser estudiados como un asunto técnico, independientemente del propósito de la empresa, del personal que la compone o de cualquier teoría constitucional política o social, subyacente a su creación."<sup>12</sup> Y luego, "Cualquiera que sea el motivo que subyace a la persistencia de las malas estructuras es siempre más doloroso al mayor número, que una buena estructura."<sup>13</sup>

Generalizaciones arrasadoras como ésta dieron la promesa de un conjunto de **principios universales**: es decir, una ciencia. Era imposible que los estudiosos de la administración pública norteamericana no fueran impresionados.

12 L. Urwick, "Organization as a Technical Problem", *Papers on the science of administration*, página 49. Véase también su "Executive decentralization with functional coordination". *Public Administration* 344 (1935), en el cual agrega: "algunos axiomas de la organización", entre otros el que "hay ciertos principios que gobiernan la asociación de seres humanos para cualquier propósito, así como hay ciertos principios de ingeniería que gobiernan la construcción de un puente. Tales principios deberían tener prioridad sobre todas las consideraciones tradicionales, personales o políticas. Si éstos no son observados, la cooperación entre los interesados será menos efectiva de lo que debería ser al realizar el propósito para el cual hayan decidido cooperar. Esto sería un desperdicio del esfuerzo "Véase también esfuerzo", su crítica de la "falacia del hombre práctico", página 346.

13 *Ibid.*, p. 85

Aparte del hecho de que Urwick ignoró todo lo relacionado con los fines, está claro que también propuso (aunque en ningún lado establece qué clase de personalidad humana sugiere) un individuo responsable y esencialmente racional; presupuso individuos que aceptarían la organización lógica y que (por razones irrelevantes e irracionales) no se rebelarían en contra de ella o la reemplazarían calladamente por una organización de tipo informal, más apropiada a sus necesidades de personalidad. Urwick debe haber supuesto esto, ya que si hay una gran cantidad de irracionalidad en el comportamiento humano, una estructura organizacional formada con base a lineamientos lógicos puede en la práctica frustrar, enojar y amargar a su personal.

En contraste, una organización no basada en la lógica de principios organizacionales, puede utilizar en mejor forma la personalidad peculiar y variada de sus miembros. ¿Hay alguna evidencia que sugiera que en tal caso la organización lógica logre su propósito en algún sentido, mejor o más eficientemente que la organización que adapte las necesidades de la personalidad a los propósitos de la organización?<sup>14</sup> ¿En base a qué clase de evidencia es-

14 Véase la excelente definición de John M. Gaus: Organización es el ordenamiento del personal para facilitar el cumplimiento de algunos propósitos acordados, por medio de la asignación de funciones y responsabilidades. Es la relación de esfuerzos y capacidades de los individuos y los grupos, comprometidos en una tarea común, de tal forma de asegurar el objeto deseado con la menor fricción y la mayor satisfacción para aquellos para quienes la tarea es realizada y para aquellos comprometidos en la empresa,... ya que la organización consiste en gentes relacionadas en cierta forma debido a un propósito humanamente evolucionado, está claro que debería ser flexible más que rígido. Será necesario un constante reajuste debido a las personalidades y a otras fuerzas naturales, y a las situaciones impredecibles aparecidas en estas operaciones". "A Theory of organization in public administration", en *The frontiers of public administration*, pp. 66-67.

tamos obligados a suponer que la racionalidad de la estructura organizacional dominará sobre la irracionalidad del hombre?

De manera definitiva la pretensión de que un sistema de organización es más racional que otro, y por lo tanto mejor, es válido sólo: a) si los individuos son dominados por la razón o b) si son tan completamente dominados por el proceso técnico (como en la línea de ensamble) que sus preferencias individuales puedan ser ignoradas sin preocupación. Sin embargo, mientras que la última suposición puede ser aplicada a la industria (asunto de duda considerable), tiene poca aplicación a la administración pública, donde los procesos técnicos son, en conjunto, de una importancia bastante subordinada. En lo que a la primera suposición respecta, ésta ha sido desacreditada por todos los descubrimientos de la psicología moderna. La ciencia de la organización ha aprendido demasiado de la industria y no lo suficiente de Freud.

Mientras más han pasado los escritores de la administración pública del aula a la oficina de un administrador, más han cedido los principios universales de Urwick. Ya en 1930, Harold Lasswell, en un trabajo pionero, describe los elementos irracionales e inconscientes del administrador exitoso y del fracasado.<sup>15</sup> Mientras tanto, experimentos en la planta de Hawthorne de la Western Electric Company fueron indicando, fuera de duda, que las personalidades individuales y las relaciones sociales tenían gran efecto aún en los trabajos de rutina de la industria. El incremento en la producción era el resultado de "la organización de las relaciones humanas, más que de la organización de las

técnicas."<sup>16</sup> Urwick había dicho (con poca o ninguna evidencia): "la idea de que las organizaciones deberían formarse alrededor y ajustadas a las idiosincrasias individuales, más que a los individuos debería adaptarse a los requerimientos de los sólidos principios de la organización, es tonta. . ." El experimento de Hawthorne demostró contrariamente que "... ningún estudio sobre situaciones humanas que falle en tomar en cuenta las rutinas sociales no lógicas, puede esperar un éxito práctico".<sup>17</sup>

En 1939, Leonard White habilitó el principio de la subordinación de los individuos a la estructura, añadiendo la frase salvadora del economista neoclásico: *A la larga*, hasta qué

16 L.J. Henderson, T.N. Whitehead y Elton Mayo, "*The effects of social environment*", en *Papers on the science of administration*, página 149. No tiene ningún valor que este ensayo, correctamente interpretado contradiga las suposiciones implícitas de cada uno de los otros ensayos de este volumen; es el único estudio totalmente empírico en el volumen.

17 Urwick, *op. cit.*, página 85, y Henderson, *et. al.*, página 155. Urwick ha armado un falso dilema que hace su solución más persuasiva. En realidad, la decisión no es entre: a) subordinar toda la estructura organizacional a las personalidades individuales, lo que realmente podría llevar al caos, o b) forzar todas las personalidades dentro de una estructura organizacional abstractamente correcta que podría (y con frecuencia lo hace) llevar al desperdicio y a la fricción. Existe una tercera elección, c) empleando la estructura y las personalidades organizacionales para la realización del propósito. Excluyendo el propósito, Urwick efectivamente ha hecho la organización un fin en sí. Un ejército de la organización puede ser organizado con más eficiencia (de acuerdo a los principios abstractos organizacionales) que la estructura política del Estado democrático; pero nadie, con excepción de un autoritario, es de esperar que sostenga que es una organización superior a excepción de los propósitos que *le han sido designados para resolver*. Ahora bien, una vez que se ha admitido el elemento del propósito, la fácil generalización acerca de los principios organizacionales no se convierte en difícil sino en imposible; y la aceptación de presupuestos, especialmente en el caso de la administración pública, es una clara declaración de fines y propósitos.

<sup>15</sup> *Psychopathology and politics*, University of Chicago Press, 1930, Ch.8 "Political Administrators".

punto es deseable reorganizar la estructura preferentemente a reemplazar al personal, es un asunto de la práctica a determinar a la luz de casos especiales. A la larga, la necesidad de una organización sólida requiere del ajuste del personal a ella, más que el sacrificio de las relaciones normales de organización a las necesidades o capricho de los individuos.”<sup>18</sup>

En el mismo año, Macmahon y Millett fueron más allá de los principios deductivos acostumbrados en la teoría de la administración pública haciendo un verdadero estudio biográfico de un cierto número de administradores federales.<sup>19</sup>

En los textos más recientes sobre administración pública, la importancia de la personalidad es francamente admitida: . . . “la investigación administrativa -dicen los autores- no busca su fin en la formulación de reglas o ecuaciones mecánicas, a las cuales el comportamiento humano debe amoldarse. Más bien, busca el ordenamiento sistemático de las funciones y las relaciones humanas de tal forma que las decisiones organizacionales puedan y sean basadas en la certeza de que cada paso tomado sirva realmente al propósito de la organización como un todo.”<sup>20</sup> Y así, todo un capítulo de este texto está dedicado a las organizaciones informales, esas relaciones que frecuentemente dominan la estructura formal de la organización.

Así, por medio de un camino largo y circunspecto, el hombre ha sido conducido por la puerta trasera y readmitido a la respetabilidad. Es conveniente exilar al hombre de la ciencia

18 Leonard White, *Introduction to the study of public administration* Mac-millan Co., 1939, p. 38.

19 A.W. Macmahon y J.D. Millet. *Federal Administratore*, Columbia University Press, 1939.

20 Fritz Morstein Marx, *Elements of public administration*. Ed. Prentice-Hall, 1946 o, 49.

de la administración pública; es más sencillo olvidarlo y escribir con precisión científica, que recordarlo y ser maldecido por su impredecibilidad alocada. Ahora bien, su exclusión se tornará en realidad estéril, sin valor y esencialmente irreal.

Si alguna vez debe existir una ciencia de la administración pública, ella debe derivar de un entendimiento del comportamiento humano en el área demarcada por las fronteras de la administración pública. Esta área, para estar seguros, no puede nunca estar claramente separada del comportamiento humano en otros campos; todas las ciencias sociales son dependientes de las motivaciones del hombre y de sus respuestas. Ahora bien, el terreno de interés peculiar para una ciencia prospectiva de la administración pública, es esa amplia región de los servicios administrados por el gobierno; mientras las múltiples motivaciones y acciones en esta amplia región no hayan sido exploradas y convertidas en predecibles, no puede haber ciencia de la administración pública.

Es más fácil definir esta área en el espacio, que en la profundidad. Uno puede restringir arbitrariamente la ciencia prospectiva de la administración pública a cierta región de la actividad humana; pero no se puede decir con certeza qué tan profundamente debe minarse esta región, con el fin de descubrir sus secretos.

¿Debe entenderse por este interés en el comportamiento humano, que el investigador de la administración pública deber ser un psiquiatra o un sociólogo? ¿O debe, más bien, significar que al investigar el comportamiento humano el investigador debe ser capaz de usar los estudios de los psiquiatras y de los sociólogos? La necesidad de la especialización -una necesidad que la misma ciencia parece imponer a la investigación humana- sugiere que la última alternativa debe ser la respuesta pragmática.

El desarrollo de una ciencia de la administración pública, implica el desarrollo de una ciencia del hombre en el área de los servicios administrados por el público. Tal desarrollo no puede ser logrado meramente por la constante y reiterada aseveración de que la administración pública ya es una ciencia. No podemos lograr esta ciencia creando un "hombre administrativo" mecanizado, un moderno descendiente del hombre racional del siglo XVIII, cuya existencia sólo se encuentra en los libros de administración pública y cuya única actividad es la estricta obediencia a "la ley universal de la ciencia de la administración".

***La Administración Pública y su Marco Social***  
 Si conocemos especialmente poco acerca de "el hombre administrativo" como un individuo, quizá conozcamos aún menos acerca de él como un animal social. Ahora bien, no podemos permitirnos el ignorar la relación entre administración pública y su marco social.

Ningún antropólogo sugeriría que el principio social extraído de una cultura específica es posible de ser transmitido sin cambio a otra cultura; las descripciones de Ruth Benedict acerca de los Indios Pueblo de Zuñi, de los Melanesios de Dobu y de los Indios Kwakiutl de la Isla de Vancouver, dejan poca duda acerca de que las culturas pueden ser integradas sobre lineamientos tan distintos como para ser casi incomparables.<sup>21</sup> Aunque los estados-nación de la civilización occidental no tienen por ningún concepto culturas tan completamente contrastantes como los nativos de Zuñi,

Dobu y la Isla de Vancouver, de todos modos pocos científicos políticos sostendrían que un principio de organización política extraído de una nación podría ser adoptado con el mismo éxito por otra; se argumentaría débilmente que el federalismo tiene en todas partes la misma utilidad o que el mismo Estado unitario sería igualmente viable en Gran Bretaña, que en los Estados Unidos, o que el sistema presidencial americano operaría sin cambios en Francia o en Alemania.

No debería de haber razón alguna para suponer que el principio de la administración pública tiene la misma validez en cualquier estado-nación, o que las prácticas exitosas de la administración pública en un país debieran ser exitosas en diferentes medios sociales, económicos y políticos.

Un estado-nación, en particular, incorpora los resultados de muchos episodios históricos, traumas, fracasos y éxitos que, a su vez, han creado hábitos particulares, costumbres, trayectorias institucionalizadas de conducta, *Weltanschauungen*, e incluso "psicologías nacionales".<sup>22</sup> No se puede suponer que la administración pública pueda escapar a los efectos de este condicionamiento; o que es en cierto modo independiente y aislada de la cultura o del marco social en el que se desarrolla. Así como se va ganando terreno por un estudio comparativo del gobierno, basado en el respeto debido a las diferencias en los medios político, social y económico de los estados-nación, el estudio comparativo de la administración pública irá haciéndose recompensante. No obstante, los aspectos comparativos de la administración pública han sido ignorados ple-

21 Véase la discusión fragmentaria pero reveladora sobre las diferencias nacionales en *Human Nature and Enduring Peace* (Third Yearbook of the Society for the Psychological Study of Social Issues) Gardner Murphy, ed. (Houghton Mifflin, 1945).

22 Ibid la discusión fragmentaria, pero no reveladora, sobre las diferencias nacionales en *Human Nature and Enduring Peace* (Third Yearbook of the Society for the Psychological study of social Issues), Gardner Murphy Ed. (Houghton Mifflin, 1945).

namente; en tanto el estudio de la administración pública no sea comparativo, las demandas por "una ciencia de la administración pública" suenan más bien huecas. Es concebible que haya una ciencia de la administración pública norteamericana, una ciencia de la administración pública británica y una ciencia de la administración pública francesa; pero ¿puede haber "una ciencia de la administración pública" en el sentido de un cuerpo de principios generalizados, independientes de sus marcos nacionales peculiares?

Hoy en día nos encontramos ante una ignorancia casi total de la relación existente entre los principios de la administración pública y sus marcos generales. ¿Puede ser afirmado, con seguridad, con base en los conocimientos existentes sobre la administración pública comparada, que hay *algún* principio independiente de su medio ambiente especial?

La discusión sobre una clase administrativa en el servicio civil, proporciona un ejemplo útil sobre las dificultades de cualquier enfoque que no se apoye en un examen profundo de las diferencias del desarrollo y del medio ambiente.

Los beneficios y méritos de la clase administrativa británica llevaron en algunas ocasiones a los estudiosos de la administración pública norteamericana a sugerir el desarrollo de una clase administrativa en el servicio civil norteamericano; sin embargo, proposiciones de este tipo rara vez dependieron de una comparación profunda de los factores históricos que hicieron de la clase administrativa británica un logro exitoso, que podría o no podría ser duplicado acá. Así, Wilmerding llegó prácticamente a proponer la transferencia detallada de todos los elementos del servicio civil británico a los Estados Unidos; aunque no basa explícita-

mente su proposición en experiencias británicas, a excepción de unas pocas ocasiones, siguen las prácticas británicas con una fidelidad casi completa.<sup>23</sup> Asimismo, White por la creación de "un cuerpo administrativo" bajo los lineamientos de la clase administrativa británica, sugirió que la reforma del servicio civil en Inglaterra, así como la creación de una clase administrativa británica, fueron logrados en poco más de dos generaciones; por lo que aprovechando la experiencia británica, argumenta, deberíamos ser capaces de lograr dicha reforma en un tiempo aún más corto.<sup>24</sup> Ya que el tema de una clase administrativa es quizás el caso más sobresaliente en el cual los escritores norteamericanos dedicados a la administración pública emplearon el método comparado, al grado de hacer uso de la experiencia exterior, vale la pena hacer un breve análisis para descubrir algunos de los problemas de una "ciencia de la administración pública", ya que sacan claramente a la luz las dificultades fundamentales provenientes de obtener conclusiones universales a partir de las instituciones de cualquier país; y, al mismo tiempo, delinear claramente el problema correlacionado con la comparación de instituciones de diversos países, con el objeto de derivar principios generales del mayor número posible de experiencias.

23 Lucius Wilmerding, Jr. *Government by merit* Macgraw-Hill Book Co. 1935.

24 "El servicio civil británico, que a la fecha todo el mundo admira, pasó por cerca de 20 años de transición antes de que sus servicios hubieran sido correctamente establecido. Debemos, sin embargo, necesitar diez años de crecimiento constante, conscientemente dirigido y planeado, para poner en funcionamiento un nuevo cuerpo administrativo, y es probable que otros diez años más, antes que se encuentre totalmente instalado".

Government career service University of Chicago Press, 1935. p.8

La dificultad central de las generalizaciones universales puede ser indicada en esta forma: una clase administrativa basada en el mérito descansa en cuatro condiciones. Todos estos prerequisitos estuvieron coincidentemente presentes en la mitad del siglo XIX en Inglaterra, y ninguno de ellos se encuentra presente, en la misma forma, aquí.

Primero, una clase administrativa de tipo británica se basa en la aceptación política generalizada de la idea de la jerarquía. Esta aceptación en Gran Bretaña no fue el producto de 40 años; fue el resultado de cuatro centurias. No es mucho decir, que fueron cuatro siglos durante los cuales el servicio público fue la prerrogativa particular de la clase superior, quien hizo posible la estructura del servicio civil jerarquizado. La monarquía Tudor se había apoyado sobre la combinación del poder de la corona administrada por el Rey, por medio de representante de la clase media alta y el de las clases profesionales en los pueblos y los recientemente creados miembros de la clase media en el campo; la autoridad Tudor fue, por tanto, efectivamente derivada de la alianza del Rey y las clases medias altas de las ciudades. Cualquiera que hayan sido los logros del proyecto de reforma de 1832 respecto a colocar abiertamente la oligarquía urbana en las oficinas administrativas, nadie en Gran Bretaña tuvo muchas ilusiones acerca de un cambio en la estructura jerárquica de la política y de los servicios públicos. Las clases medias altas no fueron más decididas de lo que fue la clase media del siglo XVIII en abrir las puertas del servicio público y de la política a la "chusma". De todo este largo bagaje histórico, salió la idea de una clase administrativa. Las premisas políticas calladas de estos grupos dominantes de la nación, reflejan una estructura jerárquica social, económica y política de

la Gran Bretaña; el argumento, tan presente en la escena americana, de que una clase administrativa es no-democrática, no desempeñó ningún papel real en la mitad del siglo XIX en Inglaterra.

Bien podríamos preguntarnos si sería tan fácil de crear una clase administrativa en cualquier sociedad, como la americana, en la que la igualdad se encuentra tan firmemente fundamentada como un dogma político; por deseable que esa clase pudiera ser, y por poco que pudiera en realidad violar los ideales democráticos, nos vemos en la necesidad de dudar qué tan posible es en la política norteamericana la creación abierta de esa élite administrativa.<sup>25</sup> De una o de otra forma, la idea debe ser ajustada al marco especial de los Estados Unidos y no puede ser simple y ligeramente trasplantada de la Gran Bretaña a este país.<sup>26</sup> Segundo, la idea de una clase

25 Significativamente, el más reciente estudio de reforma del servicio civil norteamericano dice: "no recomendamos la formación de un cuerpo administrativo especialmente organizado para el cual se proponga un tipo especial de selección y entrenamiento". Report of President's Committee on Civil Service Improvement (government Printing Office, 1941), página 57. En cambio, el comité recomienda que "todos los puestos cuyos trabajos sean administrativos por naturaleza en grados CAF-11, p-4, y más elevados sean identificados como un grupo ocupacional dentro de la estructura de clasificación existente". Este es un paso digno de tomarse en cuenta hacia un intento de obtener las ventajas de una clase administrativa, dentro del marco de las costumbres e instituciones americanas. Es, por tanto, un gran avance sobre las proposiciones anteriores en el *Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Better Government Personnel* (MacGraw-Hill Book Co., 1935), que recomendaba la creación de una clase administrativa diferente, p. 30

26 Este era el punto central, dicho en términos más específicos, de la crítica de Lewis Meriam sobre la idea de un cuerpo administrativo. Véase su excelente *Public Service and special training* University of Chicago Press, 1936.

administrativa descansa sobre un sistema escolástico que crea educados no especializados, así como un sistema de reclutamiento que los selecciona. Con demasiada frecuencia, la tendencia ha consistido en reclutar a personas con entrenamiento general, más que a personas especializadas para un "cuerpo administrativo", sin resolver el problema primario de producir tales "generalistas" en las universidades. El sistema escolar público británico y las universidades, han estado por largo tiempo dominados por el ideal del gentil hombre educado; y por siglos han logrado un admirable éxito en producir la mente "generalista", aun cuando esa mentalidad está aparentemente alimentada por materias especializadas.

Una peculiar paradoja británica consiste en que las personas de una elevada habilidad general, son reclutadas para el servicio civil por medio de exámenes que valoran en forma elevada especialidades tales como lenguas clásicas y las matemáticas. En tanto que este país tiene un ideal educacional (asunto del cual este escritor habla con gran azoro), parece ser el ideal del especialista. Además, esto es mucho más complejo que una mera cuestión de educación; en principio es un problema de costumbres sociales que dan al especialista un prestigio y una utilidad social que ninguna persona de educación general puede tener. Que el proceso de reclutamiento ha sido forzado para adaptarse a la especialidad educacional característica de las universidades norteamericanas (uno podría aún decir del modo de vida americano) no tiene nada de asombroso. Podría ser más asombroso si la comisión del servicio civil fuera capaz de reclutar "generalistas" no existentes, para realizar funciones no reconocidas dentro de un cuerpo de prácticos en el

cual casi todos se consideraran como especialistas en alguna materia.<sup>27</sup>

En tercer lugar, la idea de la clase administrativa reposa sobre la aceptación del mérito como criterio de selección. En Gran Bretaña, esta aceptación no era el mero accidente de un inexplicable cambio de 20 años en los estándares públicos de moralidad. Si el padrinazgo desapareció en Gran Bretaña, fue en parte debido a que dejó de tener una función real, mientras que la eficiencia había adquirido una nueva utilidad social y política. Antes del siglo XIX, el padrinazgo tenía dos funciones vitales; proporcionaba un lugar para los hijos de los aristócratas que eran excluidos de la herencia por la primogenitura y ponía en manos del Rey y de sus ministros un sistema para garantizar, bajo las limitadas franquicias del siglo XVIII, una Cámara de los Comunes favorable. Ambos factores desaparecieron durante las primeras décadas del siglo XIX. Con la expansión del electorado, a partir de 1832, la monarquía fue forzada a retirarse de la política o arriesgarse a una seria pérdida de prestigio ante un electorado que ahora era demasiado grande para ser controlado.<sup>28</sup> Mientras tanto el desarrollo de la disolución como un poder a disposición del Primer Ministro,

27 Es de tomarse en cuenta que el último anuncio del U.S. Civil Service Commission para el junior professional assistant examination (Noviembre, 1946), se apega al concepto de especialista; el junior professional assistant será reclutado en términos de especialidades inimaginables en los exámenes para universitarios graduados de la clase administrativa británica. Véase por comparación, Specimen Question Paper for the Reconstruction Competition for Recruitment to: 1. The Administrative Class of the Home Civil Service, 2. The Senior Branch of the Foreign Service, (C.S.C. 18) (H.M.s/c Stationery office 1946).

28 Véase D. Lindsay Keir, *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1937* (A. & C. Black, 1943) p.405.

tan pronto éste lo requiriera de la Corona, dio al ejecutivo un medio de disciplina y control del partido mucho más efectivo que una promesa de puesto. Finalmente, el acceso al poder de las clases manufactureras y comerciales, por la reforma de 1832, puso un nuevo énfasis en la eficiencia como un medio de recortar los gastos públicos y asegurar economías en el gobierno, como (en especial después de 1848) el alejar la amenaza gubernamental.<sup>29</sup> Todas estas condiciones hicieron posible y quizá inevitable la sustitución del mérito por el padrinazgo. Pensar que la reforma surgió de algún cambio en la moralidad pública, oscura y misteriosa en origen, pero laudable en su carácter, es perder de vista todo el significado de las reformas británicas.

En la política de los días actuales de los Estados Unidos, no es tan claro que la utilidad del padrinazgo haya desaparecido; bajo el sistema norteamericano de separación de poderes, sigue siendo casi tan útil como lo era bajo la Constitución Británica del siglo XVIII. Y en todo caso, es evidente que aquí el problema se encuentra dentro de un marco político y social claramente diferente al de la Inglaterra Victoriana.

Finalmente, una clase administrativa exitosa descansa en la condición de que tal grupo posea el prestigio de una élite, ya que, a no ser que esta clase tenga el estatus de una élite, se encontraría en una posición muy desfavorable para competir en contra de cualquier otra élite por el cerebro de la nación. El argumento de que la mera cración de una clase administrativa sería suficiente para galardonar a este grupo de prestigio en los Estados Unidos

puede o no ser válido; ciertamente, es inválido arguir que ésta haya sido la secuencia causal en Gran Bretaña. Al evaluar la habilidad del servicio civil británico para reclutar los mejores productos de las universidades, sería difícil pasar por alto el profundo significado del hecho de que por reglas el servicio público fue una de las pocas carreras a las cuales podía entrar un miembro de la aristocracia, sin perder su prestigio.

Al igual que la Iglesia, el ejército y la política, así como la diferencia del negocio y el comercio, el servicio público era una profesión con la cual la aristocracia podía comprometerse sin violar las normas de su clase. Aún durante el siglo XVIII y la primera mitad del XIX, cuando la carga de su incompetencia y el padrinazgo se encontraban en su punto más alto en el servicio público, el gobierno era un campo en que la élite social podía entrar sin una disminución de prestigio y, con frecuencia, aun sin pérdida de su comodidad. A lo largo de la edad del padrinazgo, el servicio público británico logró obtener algunas de las mejores capacidades de la Gran Bretaña.<sup>30</sup> El efecto de las reformas posteriores a 1853, fue hacer más atractiva una profesión que ya sobrepasaba a los negocios y a la industria en valores de prestigio. Tanto en Gran Bretaña como en Alemania, el beneficio psicológico derivado de una carrera en el servicio civil, compensaba sobradamente las menores entradas económicas. Esto contrastó con los Estados Unidos de Norteamérica, donde desde la Guerra Civil el prestigio ha derivado mayormente hacia un éxito de tipo adquisitivo.

Es apenas asombroso que en los Estados Unidos de América el problema de la compe-

29 Véase J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy, An Interpretation of the British Civil Service* (Antioch Press 1944), Ch.III.

30 Hiram Stout, *Public Service in Great Britain*, University of North Carolina Press, 1938, pp. 25-26, 82-83.

tencia del gobierno con los negocios, por las capacidades de la comunidad, no sea más aguda.

Si estas observaciones acerca de la clase administrativa británica fueran bien fundadas, entonces estas conclusiones sugieren ellas mismas:

1. Las generalizaciones derivadas de la operación de la administración pública en el medio de un Estado-nación, no pueden ser universalizadas y aplicadas a la administración pública en medios distintos. Un buen principio *puede* ser aplicable en diferentes marcos. Pero su aplicabilidad únicamente puede ser determinada luego del estudio en particular de ese marco.

2. No hay generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin un profundo estudio de las características nacionales y sociales variables con que tropieza la administración pública para determinar qué aspectos de ésta, si es que hay alguno, son realmente independientes del marco nacional y social. ¿Hay principios descubribles de validez *universal* o todos los principios son válidos únicamente en términos de un medio especial?

3. Le sigue que el estudio de la administración pública se convertirá inevitablemente en una disciplina con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino más bien

extendido a los factores condicionantes variables históricos, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello.

La relación de la administración pública con su medio peculiar no ha sido del todo ignorada.<sup>31</sup> Sin embargo, desgraciadamente los estudios comparativos son demasiado infrecuentes; y en el mejor de los casos, sólo prevén trabajos básicos. Necesitamos mucho más estudios de administración comparada, antes que sea posible argumentar la existencia de principios universales de administración pública.

### **Conclusión**

Estamos muy lejos de una ciencia de la administración pública. Ninguna ciencia de la administración pública es posible a no ser que: 1. el sitio de los valores normativos sea aclarado; 2. la naturaleza del ser humano en el área de la administración pública, sea mejor comprendida y su conducta más predecible; y 3. que haya un conjunto de estudios comparados, de los cuales sea posible descubrir principios y generalidades que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares.

31 Véase, por ejemplo, Walter Dorn, "The Prussian Bureaucracy in the Eighteenth Century", *46 Political science quarterly* 403-23 (1931) y 47 *Ibid.*, 75-94, 259-73 (1932); Fritz Morstein Marx, "Civil Service in Germany", en *Civil Service Abroad*, MacGraw-Hill Book Co., 1935 John M. Gaus "American Society and Public Administration", *The frontiers of public administration* University of Chicago Press, 1936.

## UN COMENTARIO A "LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA"\*

Herbert Simon

El Sr. Dahl ha hecho surgir tres temas fundamentales, en su incisivo análisis de los problemas relacionados con la creación de una ciencia de la administración pública<sup>1</sup>. Tal y como demuestra claramente, "ninguna ciencia de la administración pública es posible a menos que: 1. se aclare el lugar que han de ocupar los valores normativos; 2. sea mejor entendida la naturaleza del hombre en el área de la administración pública y sea más predecible su conducta; y 3. haya un cuerpo de estudio comparativo del que sea posible descubrir principios y generalizaciones que trasciendan las fronteras nacionales y las experiencias históricas peculiares"<sup>2</sup>. Estamos de acuerdo esencialmente con las tres proposiciones, pero me parece que es necesaria alguna salvedad y un replanteamiento acerca de la discusión del Sr. Dahl sobre las dos primeras.

### *El lugar de los valores normativos*

Como punto inicial de su análisis, el Sr. Dahl toma una posición positivista acerca de que las proposiciones sobre valores no son demo-

trables por el método científico. También señala, si bien menos claramente, un corolario que deriva directamente de esta posición: que las recomendaciones de política pública (por ejemplo con respecto a la delegación de poder legislativo o la organización de la adjudicación administrativa) no pueden ser nunca puramente científicas; o, poniendo el asunto al revés, que las proposiciones científicas por sí mismas no pueden llevar a recomendaciones sobre política pública. A mí me parece que la discusión de este asunto en su totalidad se aclararía si se reconociera que esta limitación no es una característica de las ciencias sociales para distinguirlas de las naturales sino más bien una característica de las ciencias aplicadas para distinguirlas de las ciencias "puras".

Un ingeniero, enfrentado al problema del diseño de un aeroplano, por ejemplo, puede obtener de la ciencia las características de velocidad, maniobrabilidad, alcance y otros similares, que poseerá el avión que ha diseñado (si los problemas científicos en esta área han sido satisfactoriamente resueltos). Sin embargo, esto no resuelve el problema del diseño. Además de un conocimiento de las leyes de la aerodinámica (y de las leyes de la fisiología en relación a los pilotos), el ingeniero debe estar dispuesto a asignar pesos relativos distintos a estas características operativas diferentes para resolver su problema de diseño; debe decidir

\* El artículo apareció originalmente en *Public administration review*, Vol. 1-2, 1947. Traducción para el INAP de Pedro Corsi.

1 Robert Dahl, "The science of public administration: Three problems", *Public administration review*, Vol. VII, No. 1-11, 1947

2 *Ibid.*, p. 11

qué cualidades desea para su aeroplano. Esta no es una cuestión científica de valores. Por supuesto, la cuestión de valores puede ser analizada aún más, preguntando a qué se destinará el avión y evaluando la importancia de las distintas características de operación, en términos de ese objetivo; pero esto deja aún la pregunta de *por qué* debe construirse un avión con esa finalidad. No importando cuánto se prolongue la cadena de razonamiento fines-medios, siempre quedará al final un elemento de valor reducible, pero no extingüible.

La característica diferencial básica entre el científico *puro*, es que aquél está interesado en descubrir y verificar proposiciones empíricas correctas en un área del conocimiento humano, mientras que éste está interesado en tomar decisiones basadas en parte (pero no exclusivamente) en conocimientos científicos. El científico aplicado<sup>3</sup> no tiene la misma libertad que el científico puro en restringir el rango de fenómenos a los que desea tratar. El físico, mas no el diseñador de aviones, puede construir una teoría de la aerodinámica sin preocuparse por la fisiología de los pilotos o el costo del consumo de combustible. El científico aplicado debe tratar con *todos* los fenómenos que son relevantes en el conjunto particular de valores presentes en su problema; debe tener no sólo un sistema de proposiciones correctas, sino también un sistema completo.

Cuarto el Sr. Dahl critica aquellos teóricos de la administración que se interesan tan sólo en el criterio de eficiencia, su crítica es válida y significativa sólo en la medida en que esos

teóricos se consideren a sí mismos científicos aplicados, en vez de puros. En ciencia pura es una iniciativa perfectamente legítima investigar las condiciones bajo las cuales una organización trabajará más o menos eficientemente; no es legítimo para un científico aplicado el argumentar que una forma organizacional debe de ser adoptada porque es más eficiente que otras.<sup>4</sup>

Como solución suya a la cuestión de valores en la ciencia administrativa, el Sr. Dahl propone dos alternativas: que establezcamos una hipótesis básica o que enunciemos los fines honestamente. Observa correctamente que si adopta la segunda alternativa, las proposiciones de la ciencia administrativa no pueden ser universales, sino que variarán con los valores seleccionados. Interpretadas correctamente, las alternativas del Sr. Dahl corresponden a una ciencia de la administración pura o aplicada, respectivamente.

Una ciencia pura de la administración intentaría responder a preguntas tales como: ¿“Qué factores determinan el grado de eficiencia logrado en una organización”?<sup>5</sup> ¿Bajo qué circunstancias se asegura la responsabilidad pública en una agencia gubernamental”? Las respuestas a estas preguntas no dependen del

- 4 Puede ser argumentado, entre paréntesis, que parte del ataque del Sr. Dahl al criterio de eficiencia como un verdadero criterio de valor en la ciencia aplicada de la administración, puede ser repelido con una definición suficientemente amplia de eficiencia que elude la terminología fines-medios y los problemas relacionados. En otras palabras, al desarrollar una ciencia aplicada de la administración, podemos admitir otros valores además del criterio de eficiencia o ampliar el criterio de eficiencia para abarcar al menos algunos de los otros valores. Este punto, desarrollado en un libro del autor próximo a aparecer, *Administrative behavior*, hace surgir temas más allá del alcance de esta nota.
- 5 Cuando la cuestión se plantea de esta manera, puede verse que una ciencia pura de la administración no involucra ningún “culto a la eficiencia”, como el Sr. Dahl sugiere.

3 Pudiéramos evitar confusiones semánticas llamándole “diseñador”, puesto que su trabajo no es científico por cuanto encierra el análisis, selección y ponderación de valores; mantendremos el término menos radical.

sistema de valores de quien pregunta. Una ciencia aplicada de la administración intentaría usar el sistema de proposiciones empíricas establecidas por la ciencia pura, para lograr la realización de cualquier sistema (completo) de valores.

### **ADMINISTRACION PUBLICA Y COMPORTAMIENTO HUMANO**

Las confusiones que el Sr. Dahl discute en la primera parte de su ensayo, han preocupado a un gran número de estudiosos en el campo de la administración pública y los han llevado, en los cinco últimos años, a cuestionar seriamente los fundamentos de la teoría *aceptada*.

Pero desarrollos recientes (podemos someter como evidencia de esto, el libro de texto de Fritz Morstein)<sup>6</sup>, indican que se está buscando la respuesta en dos direcciones casi diametralmente opuestas, direcciones que corresponden a las dos alternativas del Sr. Dahl antes discutidas.

Un grupo de estudiosos de la administración pública han señalado: "Déjennos convertirnos, francamente, en científicos aplicados. Si vamos a serlo, debemos ocuparnos de los valores, y debemos ampliar nuestros intereses para abarcar todos los valores relacionados con cualquier cuestión de organización administrativa. Como que la eficiencia es sólo uno de ellos, no podemos interesarnos sólo en la eficiencia. Debemos de cubrir la totalidad del campo de la política pública".

Por este camino, la administración pública rechaza su obsesión por un rango limitado de valores, reestablece su derecho de considerar la aplicación de su conocimiento a problemas

de política pública y pierde su identidad como un campo separado de la ciencia política o, incluso, de la ciencia social. Puesto que si la administración pública ha de ser una ciencia aplicada, no puede reconocer fronteras que fueron establecidas con motivos de especialización académica y que limitan el sistema de valores en el cual ella puede interesarse. No puede ignorar la teoría de la soberanía o la de la representación, meramente porque éstas no son consideradas tradicionalmente cuestiones de administración pública, de la misma forma que el diseñador de aviones puede ignorar la fisiología del piloto simplemente porque ésta no es tradicionalmente una cuestión de aerodinámica.

Pero esta ciencia aplicada de la administración pública no puede detenerse cuando ha absorbido la totalidad de la ciencia política; debe intentar absorber también la economía y la sociología. Estas implicaciones son ya claramente evidentes en la colaboración de Havek y Finer en los análisis de Wooton, en la segunda parte de *Los hombres que gobiernan* de Leighton y que fueron antes enunciados en los dos primeros ensayos de Merriam en *El rol de la Política en el cambio social*.

Plantear estas implicaciones no es criticar el desarrollo que está sucediendo. Es claro, sin embargo, que no puede haber una ciencia aplicada de la administración pública de la misma forma que no puede haber una ciencia aplicada de la aerodinámica<sup>7</sup>. El objetivo verdadero de

7 A menos, por supuesto, que estemos dispuestos a aceptar la sorprendente primera delimitación de la administración pública del Sr. Dahl: "los problemas básicos de la administración pública como disciplina y ciencia en potencia, son más amplios que los problemas de la mera *administración*. Las preocupaciones necesariamente más amplias de un estudio de administración pública, en contraste con la administración *privada*, inevitablemente entrelaza los problemas de la administración pública en los lazos de las

6 *Elementos of public administration*, Prentice-Hall, Inc., 1946. 637 pp.

este grupo particular de revolucionarios sería más claro si se describieran a sí mismos (algunos de ellos ya lo hacen) como estando interesados en el campo de "política pública" o, mejor aún, si revivieran los términos más antiguos y más respetables de "economía social". El término "ingeniería social", mientras que subraya claramente el carácter aplicado del empeño, lleva con mucho la mancha de un enfoque mecanicista.

Dejando a los científicos sociales aplicados, quienes han encontrado el campo de la administración pública muy estrecho para sus intereses y necesidades, encontramos un segundo grupo de rebeldes, un grupo del que me cuento como miembro, que desea crear una ciencia pura del comportamiento humano en la organización-en particular, de las organizaciones gubernamentales-, quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional proponen edificar una teoría más sólida sobre cimientos de la psicología social. Este grupo no tiene, o no debería tener, ninguna ilusión de estar dictando reglas en política. En cuanto al valor práctico de su trabajo, éste se encuentra solamente en el uso que sus proposiciones puedan encontrar, en conjunción con aquéllos de otras ciencias sociales puras, en las manos de quienes he dado en llamar "economistas políticos".

Si mi análisis es correcto, no parece haber ninguna razón por la que estos dos desarrollos en el campo de la administración pública no deban proceder lado a lado, juntos, puesto que no se contradicen y no hay conflicto. Pero

consideraciones éticas". Esta definición de ámbito, ciertamente corresponde a lo que hemos venido describiendo como una ciencia aplicada, pero, con la misma certidumbre, no corresponde con la definición que da más tarde el Sr. Dahl de una ciencia pura cuyo interés sería "el comportamiento humano en el área de los servicios prestados por las agencias gubernamentales".

quienes trabajan en este campo deben tener claro en su mente, en cualquier momento, en qué área se proponen trabajar. Es más, esta bifurcación del campo de la administración pública, y la unión de los segmentos con los aspectos puros y aplicados, respectivamente, de las otras ciencias sociales, pondrán de relieve de la manera más cruda las inadecuaciones que existen en el entrenamiento actual para la investigación en administración pública. Para quien se propone trabajar en el área aplicada, se le condena a una especialización estrecha en algún área de la ciencia política, economía y sociología, a un retorno al significado original de economía política. Para el hombre que desea explorar la ciencia pura de la administración, le dictará al menos un fundamento cuidadoso en psicología social.

No podemos aceptar la respuesta reconfortante del Sr. Dahl en el sentido de que es innecesario para el estudioso de la administración pública convertirse en psicólogo y que meramente "debe ser capaz de usar las investigaciones del psiquiatra y del sociólogo". La noción de conjuntar varias especialidades para el estudio de un mismo problema, dando a los especialistas escritorios en la misma oficina, o membresía en el mismo comité, pidiéndoles que "cooperen", puede ser un método viable para resolver ciertos problemas de la ciencia aplicada (aunque incluso en esto no ha sido más que moderadamente exitoso). Ciertamente no es un método efectivo de llevar a cabo la investigación original en las fronteras de la ciencia pura. La única síntesis de especialidades realmente satisfactoria se lleva a cabo en el intrincado mecanismo de un cerebro humano individual.

La administración pública, en sus aspectos "puros", no puede ser concebida como un campo puramente pasivo que acepta las con-

clusiones de los psiquiatras y psicólogos acerca de "la naturaleza humana" y luego aplica estas conclusiones al área del comportamiento en la organización. La administración es en sí misma un área importante del comportamiento humano y social, y la investigación en administración es investigación en psicología y sociología, capaz de aportar, como de aceptar, nuevos conocimientos en estos campos. El investigador en administración debe considerarse a sí mismo, no meramente como una persona cuyo trabajo está relacionado con la psicología

social, sino como una persona que *es* un psicólogo social concentrándose en un área especial del comportamiento humano. Su entrenamiento debe de ser guiado de esta forma.

De manera comparable, el científico político, el economista o el sociólogo, desea hacer un trabajo de primera en el área que ha designado como "economía política", debe de ser más que un *amateur* inteligente (otro nombre para él sería diletante) en los campos de la ciencia social que están fuera de su especialidad particular.

## RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y OTRAS CIENCIAS SOCIALES\*

José R. Castelazo

Se ha insistido en que el estudio de la administración pública se centra en los procesos que tienen lugar en la organización gubernamental encargada de gestionar la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Se ha dicho que, como proceso, la administración pública es tan antigua como el gobierno, pues aparece tan pronto como se produce la evolución y diferenciación institucionales suficientes para que pueda existir el gobierno de una sociedad. Las antiguas civilizaciones (Egipto, China, Grecia, Roma) confirman este aserto.

Un modo de definir la *función* de la administración pública ha consistido en enunciar el objetivo que se espera lograr con la acción administrativa y se afirma -a menudo- que dicha función es *realizar, ejecutar o instrumentar* el programa político, coordinar la actividad para alcanzar algún objetivo común o simplemente hacer posible la cooperación para conseguir una meta colectiva. Estos elementos nos ayudan a establecer una diferenciación que puede arrojar luz acerca de lo que es la administración pública y su estudio.

Muchos son los conceptos de administración pública -el profesor Andrew Dunshire discute ampliamente sólo 15 de ellos-, pero creo que

al respecto es preciso aceptar cuando menos las siguientes cuatro *situaciones*:

1. La administración pública es la organización gubernamental y básicamente su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran, es decir, el conjunto de instituciones, personas y recursos que conforman la administración gubernamental.

2. Cumple la *función* de ejercer, ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.

3. Es una técnica o un arte que primordialmente consiste en saber distinguir, entre la información disponible, la que es útil para la toma de decisiones político-administrativas, y al mismo tiempo en saber tomar éstas oportunamente para implementarlas sin causar conflictos sociales o de intereses.

4. Puede ser la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que se organizan de alguna manera para estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país.

En el supuesto de que se aceptara esta arbitraria diferenciación, entiendo que todavía no es posible captar un concepto de administración pública precisamente debido a que resulta cuando menos riesgoso definirle fronteras.

\* Este trabajo intenta definir a *grossó modo* marcos referenciales para el estudio de la administración pública y, por ende, con seguridad resultará altamente especulativo.

Si la administración pública es todo lo que hemos mencionado, siento que no es en sí misma una teoría o disciplina científica y mucho menos una ciencia autónoma. Por ello considero que no tiene relaciones con otras ciencias sociales, sino que, por el contrario, su estudio se nutre específicamente de las ciencias sociales. Lo que quiero destacar, entonces, es que el análisis de la administración pública es por necesidad multidisciplinario.

Quizá a muchos de los estudiosos de la administración pública les parezca aventurado lo que acabo de asentar. No obstante, quisiera apoyar dicha aseveración con la argumentación que sigue.

Prácticamente todas las ciencias sociales convergen en el estudio de la administración pública, debido a que la actividad político-administrativa se relaciona con el conjunto de la sociedad. Sin embargo, quisiera hacer mención a lo que cuatro ciencias sociales en particular aportan a la conformación del estudio de la administración pública: el derecho, la economía, la sociología y la ciencia política. También deseo referirme a las aportaciones que la técnica administrativa proporciona al estudio de la administración pública, así como establecer ciertas diferencias y similitudes entre los procesos administrativos de carácter público y privado. En el análisis dejaré para el final a la ciencia política por considerar que ello me permitirá arribar a las conclusiones que pretendo elaborar.

### **El Derecho y sus aportaciones al estudio de la Administración Pública**

Se insiste en que la sociedad tiene su origen en un contrato, pacto o convenio explícito o tácito: el *contrato social* (Hobbes, Locke, Rousseau), al cual presta su consentimiento

cada individuo abandonando así el "estado de naturaleza" y poniendo en marcha un régimen de derecho sometido a leyes de justicia administrada con imparcialidad y moralidad cívica. En *El espíritu de la ley*, Montesquieu trata específicamente al derecho relacionado con el Estado. La rama del derecho que estudia estos fenómenos se denomina *derecho público* y éste se divide en *derecho constitucional* y *derecho administrativo*.

El primero tiene que ver con la legislación, esto es, con la creación o elaboración de las leyes que van a regir a una sociedad en su conjunto, y el segundo norma las actividades -el proceso administrativo- que se ejecutan para aplicar la legislación.

El poder es unitario aunque se divide en tres órganos que cumplen diferentes funciones: la rama legislativa elabora la ley; la judicial vigila su estricto cumplimiento y la ejecutiva precisamente ejecuta o lleva a cabo la acción administrativa. "La función administrativa será la actividad que el Estado realiza por medio del poder ejecutivo". Por lo tanto, la ejecución de las leyes constituye la función administrativa y, así, lo más característico de esta función es que se realiza bajo un orden jurídico.

De esta manera el derecho administrativo regula:

- a. La estructura y organización del poder público, encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b. Los medios patrimoniales y financieros que la administración pública requiere para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.
- c. El ejercicio de las facultades que el poder público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

**d. La situación de los particulares con respecto a la administración pública.**

Se puede ver, entonces, que las aportaciones del derecho a la administración pública son bien importantes tanto en la teoría como en la práctica. El derecho constitucional señala las atribuciones y el administrativo brinda el marco jurídico de referencia a las acciones administrativas.

Hay que subrayar, sin embargo, que el derecho público en su conjunto no explica suficientemente los fenómenos que suceden en la administración pública; es frecuente encontrar inconsistencias al comparar el análisis jurídico con la realidad, toda vez que el derecho se queda siempre, ineludiblemente, en el campo del "deber ser". No obstante, en el análisis de la administración pública el derecho es indispensable para la explicación de la realidad, objeto de su estudio.

En la práctica es imposible actuar sin el respaldo jurídico ya sea constitucional o administrativo. En suma, es a través del derecho como se establece el marco de referencia jurídico para el proceso de administración pública.

**Las Aportaciones de la Economía al Estudio de la Administración Pública**

En su concepto más amplio, la economía es la "ciencia que trata de la producción, la distribución y el consumo de las riquezas de una nación, tanto si hablamos de bienes como de servicios". Ahora bien, en cualquier sociedad existe -en un momento histórico determinado- la escasez de uno o varios recursos, de manera que la política económica será eficiente y efectiva en la medida que, a pesar de la escasez, se alcancen los propósitos de bienestar colectivo y desarrollo económico.

Al referirnos a tal desarrollo, no solamente pensamos en un incremento del producto nacional bruto o del producto per cápita, sino también "en una distribución más equitativa del producto, en un aumento de los niveles de vida de la población, de su nutrición, de su salud, de su indumentaria, de su educación, etcétera."

Hay dos tipos de análisis en las ciencias sociales contemporáneas que quizás son incompletos: el de los economistas que diseñan programas o planes de desarrollo y redistribución del ingreso sin tomar en cuenta las variables del desarrollo económico —entendido como lo apuntamos— y la redistribución del ingreso. Yo agregaría que con frecuencia los economistas, sociólogos y polítólogos no consideran los problemas a los que se enfrenta cotidianamente el proceso administrativo público. En política pocas decisiones pueden tener un mayor efecto sobre la estructura de la administración pública, que las involucradas en la planeación y conducción de la economía del país, pues ellas significan, en primer término, la extensión del contenido de las actividades del gobierno.

Hay dos posiciones que se enfrentan en el análisis de la economía desde el punto de vista político: la capitalista y la marxista. En esta última, el Estado debe dirigir toda la vida económica del país para garantizar los niveles de inversión, ocupación y distribución equitativa del ingreso. En cambio, el enfoque capitalista sostiene que sólo debe existir una "relativa" participación gubernamental, más bien "orientadora", en los procesos económicos de un mercado librero regido por la oferta y la demanda. En este sistema se estipula que el gobierno debe actuar exclusivamente mediante el establecimiento de controles e incentivos que fomenten la producción dejando que la distribución equitativa del ingreso se logre

mediante la orientación de los impuestos recaudados.

Nótese que ambas tesis coinciden en que la organización gubernamental debe resolver los problemas económicos de la sociedad.

Pero aún existe una tercera posición, la cual apoya la teoría del desarrollo económico. Esta exige, como condición ineludible, que el Estado sea el único instrumento promotor y responsable de alcanzar el desarrollo total, sectorial y regional mediante la elaboración de planes y su ejecución. La teoría del desarrollo económico apunta que es preciso atacar íntegramente el problema de la escasez. Es decir, no puede manifestarse el desarrollo económico sin ir acompañado de un desarrollo político, social y cultural. Consecuentemente, no es difícil imaginar que el único agente social capaz de tener esta óptica integral en términos de información, y el único agente capaz de impulsar el desarrollo por cualquier medio (incentivos, convencimiento o coacción) en términos de autoridad, es el gobierno: el mismo problema integral del desarrollo en sus aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, recae en el Estado.

Pero aquí volvemos a reafirmar nuestra posición: ni la economía ni la teoría del desarrollo económico, por sí mismas, explican la realidad de la administración pública. Es más, en su análisis la minimizan dando por hecho que al formular el plan de desarrollo éste se va a llevar a cabo casi automáticamente. De ahí los fracasos en infinidad de países del tercer mundo. El optimismo de los economistas consiste en creer que el desarrollo, en tanto que implica una más equitativa distribución del ingreso, se va a lograr por una racionalidad puramente económica y esto es un error. La tesis es singularmente trunca toda vez que ignora

nora los requisitos políticos, sociales y administrativos.

Sin embargo, la economía y la teoría del desarrollo económico ofrecen una fuente riquísimas de métodos y técnicas de investigación, de estadísticas y conclusiones que sin duda ayudan a entender nuestra realidad administrativa y dan apoyo a las predicciones sobre ella.

### **La Sociología, elemento indispensable para el estudio de la Administración Pública**

Hace un siglo la ciencia que estudiaba a la sociedad lo hacía desde todos los puntos de vista. Actualmente, el desarrollo de la ciencia social ha producido una serie de disciplinas entre las que destacan, desde luego, el derecho, la ciencia política, la economía y la psicología. Se afirma que no es posible establecer relaciones ni predicciones económicas, políticas, sociológicas, administrativas, etc., si no se toma en cuenta a la sociedad sobre la que inciden. De ahí que para cualquier ciencia social sea imperativo acudir a la sociología como punto de apoyo para lograr sus explicaciones o sus objetivos.

Cualquier tipo de sociedad, sea ésta "tradicional", "carismática" o "racional", se enfrenta a un primer problema: su forma de gobierno. Una vez establecido "legítimamente" un gobierno, se le plantea la dificultad de responder al "mandato" del pueblo de manera eficaz, es decir, gobernar para toda la sociedad que está legitimando su ejercicio de poder. La sociedad se compone, de acuerdo a su estructura, de clases sociales diferentes que obedecen a distintos estímulos y persiguen objetivos no siempre coincidentes. El Estado debe gobernar a través de la ejecución eficaz y eficiente de las políticas mediante la estructura adminis-

trativa que tenga organizada para ello. Todo gobierno, a mi juicio, debe orientar su esfuerzo a cumplir principalmente dos objetivos fundamentales:

1. Mitigar la escasez económica en los diferentes grupos sociales, y
2. Atenuar el conflicto social entre las diferentes clases.

Esto quiere decir que cuanto más heterogénea sea la sociedad, tanto en términos económicos como sociales, más difícil será alcanzar el desarrollo integral y más difícil aún gobernar. Si los objetivos del gobierno consisten en distribuir equitativamente el ingreso para brindar iguales oportunidades de vida a todos los habitantes de una comunidad, no se está haciendo otra cosa que homogeneizar a la sociedad para estar en condiciones de fijar, en lo posible, la consecución de objetivos comunes de desarrollo.

Ahora bien, al gobierno le urge, obviamente, satisfacer la necesidad de conocer la sociedad a la que pretende gobernar. Por lo tanto, necesita estudiar y definir las características de los grupos sociales que la componen. Sólo a partir del conocimiento de esta realidad, el gobierno podrá ordenar a su administración pública que tome acciones concretas dentro de planes y programas establecidos, para que sean explotados en forma racional los recursos naturales y se fomenten, por ejemplo, la agricultura, la ganadería, la industria, el comercio, etc., en los lugares adecuados y con la intensidad debida. El gobierno puede promover -y lograr- la construcción de obras de infraestructura, centros comerciales, ciudades industriales, parques recreativos, habitaciones, etc.

El gobierno puede intentar que el consumo sea racional, etc. En la práctica, ningún Estado

puede gobernar si no conoce a sus gobernados. Un conocimiento pleno y racional se logra solamente aplicando los métodos, técnicas y procedimientos que brinda la sociología.

### **La Técnica Administrativa como Instrumento de apoyo en el proceso de Administración Pública**

Desde finales del siglo pasado, particularmente debido a la explosión industrial, se ha venido mejorando una técnica que resulta indispensable para el funcionamiento de las organizaciones, cualquiera que sea su tipo y en especial tratándose de grandes organizaciones: se conoce como "gestión" o "administración" ("management"). De acuerdo con los estudios de esta técnica, concurren a ella varios procesos (planeación, programación, presupuestación, organización, coordinación, evaluación, control, etc.), cada uno de los cuales históricamente ha sufrido múltiples transformaciones, en particular por el desarrollo tecnológico contemporáneo que más que nada ha modernizado y, en muchos casos, sofisticado su aplicación e interpretación.

La estructura administrativa gubernamental no ha sido ajena a este desarrollo, aunque sus propias limitaciones legales, su complejidad, su dimensión, etc., muchas veces le impiden asimilar el cambio con celeridad y de acuerdo al ritmo propio del desarrollo. De ahí que el término "buropcracia", en una de sus acepciones, tenga un sentido peyorativo sinónimo de lentitud y tradicionalmente se aplique a la administración del gobierno. La técnica administrativa, sin embargo, ha permitido a los gobiernos -a unos más que a otros- modernizarse para hacer eficientes sus funciones en la orientación y desarrollo de sus recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, y de esta

manera lograr mayor eficacia en el sistema político y social.

Es indudable que las aportaciones de la técnica administrativa son indispensables para el funcionamiento de la administración gubernamental, y su conocimiento teórico permite analizar el fenómeno administrativo público en sus aspectos más prácticos. Pero es importante asentar que la técnica administrativa no se juzga por su filosofía o valores, sino por sus resultados. La técnica administrativa obviamente concurre tanto al sector público como al privado. Este hecho ha conducido a algunos estudiosos a pensar que existe una ciencia de la administración, lo que considero exagerado por tratarse de meros instrumentos de implementación dentro de una organización. Quienes así piensan consideran que la administración es independiente del ámbito en donde se aplica, lo cual es aceptable como técnica; pero la diferencia estriba en los criterios de aplicación, tanto en la administración privada como en la pública.

Muchos autores se han puesto de acuerdo al decir que existen cuando menos cuatro diferencias fundamentales entre la administración pública y la privada: 1. el ámbito de acción, tanto en su extensión como en su complejidad; 2. los fines que persiguen; 3. *la responsabilidad administrativa y política*; y 4. la supeditación del interés privado al interés público.

La administración pública es tan extensa como el gobierno, tanto si se juzga por la territorialidad como por la funcionalidad.

La administración privada, en cambio, está ligada a territorios perfectamente delimitados y restringidos en comparación con los de la administración pública. Su función se limita a dominar el conocimiento de los procesos de los bienes o servicios que ofrece y de cómo los ofrece. Por otra parte, la extensión territorial

y el manejo de muy diversos asuntos que atañen a toda la sociedad, provocan que la administración pública sea mucho más compleja y en algunas ocasiones sea difícil alcanzar niveles de eficiencia y eficacia en ella. Asimismo, a veces no se comprende su desarrollo y, en última instancia, la planeación del mismo. Los territorios delimitados, el manejo de asuntos que atañen a un sector de la sociedad perfectamente definido en el mercado, facilitan la operación de la administración privada y le otorgan óptimas condiciones para planear su desarrollo.

Desde otro ángulo, la administración pública persigue finalidades de interés público, que se plantean desde el momento en que se establece un gobierno legítimo. Se ha visto que hay que gobernar para toda la sociedad, lo cual supone problemas como alimentación, vivienda, educación, empleo, recreación, racionalización de la producción agropecuaria e industrial, del comercio interno y externo, lucha contra problemas de contaminación, contra desastres naturales, etc. En otras palabras, el gobierno debe solucionar las demandas de la sociedad en su conjunto a través de su aparato administrativo.

La administración privada persigue fines lucrativos. Al producir un bien o servicio se busca "cautivar" un mercado dado en la sociedad. Este mercado está definido, en términos económicos, por su ingreso, y en términos sociales, por sus gustos, diversiones, distracciones, etc. Las personas que lo componen son "los clientes" que compran el bien o servicio y, al hacerlo, justifican esta actividad lucrativa.

Para ahondar aún más las diferencias entre ambos tipos de administración, partiremos de la afirmación anterior de que el gobierno debe perseguir principalmente dos objetivos fundamentales: a) mitigar la escasez económica, y

b) atenuar el conflicto social. Si fracasa en este intento, las distancias y las brechas entre las clases sociales provocarán resentimientos y conflictos. En cambio, si la administración privada falla en sus procesos administrativos, lo más que pueden perder los dueños del negocio es un mercado (así sea cautivo), y ese mercado a lo sumo perderá un bien o servicio algunas veces superfluo.

Todo lo que se ha señalado lleva a la conclusión de que, en primera y última instancia, el interés privado no sólo está supeditado al público, sino también regulado y sancionado por el gobierno. Este hecho, en cualquier sistema en el que se elige a un gobierno, es reconocido y aceptado por la sociedad. Hay ocasiones, sin embargo, en que el interés privado se limita a aparentar una genuina preocupación por el bienestar social. Pero no debemos olvidar una situación: la autoridad del interés privado proviene fundamentalmente del capital. La autoridad del gobierno earnana del pueblo que lo ha elegido y, por ello, el gobierno tiene la facultad para usar la fuerza legítimamente cuando así lo requiera.

### **La Ciencia Política, Fundamental para la Comprensión de la Administración**

Para hablar de ciencia política considero necesario, en primer término, precisar lo que entendemos por "política". Todo ciudadano se encuentra frente a la política de un gobierno, un municipio, una escuela, una iglesia, una empresa, un sindicato, un club, un partido, una asociación civil, etc. La política es común a la existencia humana. Todo el mundo se encuentra relacionado de alguna forma, en un momento dado, con cierto tipo de sistema político. Si nadie puede escapar a la política y a sus consecuencias, y esto es evidente sobre todo

en los tiempos actuales, es obvio que debe existir el análisis político. Un sistema político es un "conjunto de relaciones políticas". Pero. ¿en qué consiste una relación política? Aristóteles, en su *Política*, sostiene que la autoridad del líder político es diferente a la que ejercen los otros entes sociales, como sería la autoridad del amo sobre los esclavos, la del marido sobre la mujer, la de los padres sobre los hijos, etc. Aristóteles apunta, en otros términos, que en cualquier relación política la autoridad que gobierna es siempre uno de los protagonistas.

Muchos años después, Max Weber diría que una asociación política existe sólo si hay órdenes que son llevadas a cabo continuamente dentro de un territorio determinado y si "la fuerza física está del lado del gobierno". Aquí también aparecen dos conceptos: "órdenes" y "fuerza física". Ambos implican autoridad.

David Easton afirma que la política consiste en "la asignación autoritaria de valores en una sociedad". Aparecen nuevamente las implicaciones de autoridad en este concepto.

Finalmente, Harold Lasswell señala que la "ciencia política es una disciplina empírica que estudia cómo se forma y se comparte el poder", y que un acto político es "aquel que se realiza con perspectivas de poder, o en torno al poder". De esto se puede concluir que un sistema político puede ser cualquier conjunto de relaciones humanas que implican poder, gobierno o autoridad.

Este camino lleva a discernir la autoridad del gobierno, para definir a éste como todo aquel que "efectivamente regule el legítimo uso de la fuerza física para que su autoridad sea, en última instancia, indiscutible dentro de un territorio determinado".

Esta acepción supone necesariamente que el gobierno monopolice el uso de la fuerza e implica que el gobierno cuente con la autoridad

exclusiva para fijar los límites dentro de los cuales se determine qué tipo de fuerza y con qué intensidad puede ser utilizada legítimamente.

La política, en su sentido más amplio, implica búsqueda y ejercicio del poder. El poder se utiliza para servir a ciertos intereses representados por grupos sociales que prácticamente persiguen objetivos muchas veces en conflicto. Quien tenga el gobierno, tendrá el poder para alcanzar los objetivos e inducir los cambios sociales. Mientras no acceda al gobierno, lo más que puede hacer un ente político es influir o propiciar cambios para la satisfacción de sus intereses.

Esta problemática de búsqueda y ejercicio del poder ha originado que cada sistema político estructure su forma de organización, con objeto de inducir la lucha política dentro de límites institucionales que impidan la utilización de la violencia. Por ello, dentro del sistema social, surge el gobierno como representante legítimo de los intereses de las mayorías dentro del sistema político. Y, por su parte, los partidos, los grupos de presión y los medios de opinión pública, entre otros, organizan a los ciudadanos y les brindan medios de expresión y organización política con la intención de presionar al gobierno o alcanzar el poder. El análisis político, entonces, está dedicado permanentemente al estudio de las instituciones políticas de la sociedad y de los procesos políticos que operan en ellas.

Como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Por este único hecho, la ciencia política guarda una estrecha relación con el estudio de la administración pública. Esta como proceso político, no sólo es materia de

estudio de la ciencia política, sino que en la práctica la política es su alimento o insumo. Quizá sea preciso recordar que el gobierno de un país es la única instancia donde se cristaliza con toda evidencia el poder, y solamente a través del gobierno, es decir, de la administración pública, una política puede realizarse y concretarse.

### ***Conclusiones***

1. Siento que se ha suscitado una confusión en el sentido de creer que existe una teoría científica autónoma denominada administración pública, por el hecho de que sus procesos se estudien en prácticamente todas las universidades del mundo. Lo que sucede es que el fenómeno político-administrativo de la sociedad es tan complejo y vasto que su comprensión requiere de una especialización. Así, al estudio de la administración pública lo podemos considerar como una especialidad académica.

2. Realizar investigaciones sobre la administración pública no necesariamente nos conduce a formar teoría propia, ya que en todo caso aquella está limitada por la cultura en la que incide y de la que recibe sus estímulos. Esta situación impide establecer leyes de carácter universal.

3. Lo más que se ha logrado en el terreno teórico es explorar la comparación entre distintos gobiernos, lo cual ha conducido a establecer ciertas categorías de análisis que no dejan de ser arbitrarias.

4. El proceso de administración pública es dialéctico y, por lo tanto, producto de las contradicciones de una sociedad. Su estudio, entonces, debe de ser igualmente dialéctico, esto es, no puede aceptar que exista uniformidad en el comportamiento político-

administrativo, y en consecuencia, la comprobación se dificulta hasta el grado de ser prácticamente imposible.

5. Por último, como estudiioso de la administración pública, espero que algún día su análisis alcance la categoría de ciencia; pero

dada la naturaleza y objeto del proceso gubernamental, lamento expresar mis serias dudas al respecto. Concluyo, entonces, que son las ciencias sociales las que se relacionan entre sí para conformar el estudio de la administración pública.

## **SECCION II. ENSEÑANZA**

## LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Erika Döring

### Antecedentes Históricos

La administración pública, según se sabe, se estableció por primera vez como disciplina autónoma, en 1898, al inaugurarse, en la Universidad de Bolonia, Italia, la cátedra de ciencia de la administración. Este hecho fue resultado del grado de sistematización de los conocimientos administrativos alcanzados como consecuencia del movimiento académico *cameralista*.

Mientras esto ocurría en Europa, en América, en 1887, se publicaba uno de los trabajos de Woodrow Wilson, norteamericano, titulado *El estudio de la administración*, en el cual se establece con claridad cuál es el papel de la ciencia política, desatando con esta diferenciación la polémica aún de actualidad respecto de la separación o no de estas dos disciplinas y generando una escuela dentro de la teoría administrativa conocida con el nombre de "corriente ortodoxa".

Los planteamientos de los cameralistas o de Wilson y sus seguidores son material de otro trabajo, pero ha sido necesario citarlos para ubicarnos contextualmente y continuar con el tema que en esta ocasión nos ocupa.

En México, como en todas las naciones, la administración pública está necesariamente ligada al sistema social global -y particularmente al sistema político- y responde a sus necesida-

des. Por lo tanto su desarrollo, como disciplina académica y como actividad, ha ido evolucionando de acuerdo con el desenvolvimiento del país.

Para analizar el estado actual de la disciplina, es necesario citar las razones que hicieron posible su implantación como carrera y analizar, así someramente, los distintos planes de estudio que la han ido integrando desde su creación hasta la actualidad.

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM tiene su antecedente más remoto en 1907, año en que se elaboraron los "planes de estudio para la carrera de Licenciado en Derecho y de especialista en ciencias jurídicas y sociales. . ."<sup>1</sup>

No fue sino hasta 1949 cuando se presentó el proyecto de Ley Orgánica para establecer la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, dentro de cuya estructura original no se contemplaba la carrera de administración pública. La Escuela abrió sus puertas, en esta estructura, en 1951.

Entre 1953 y 1957 se formaron los seminarios de diplomacia, ciencias sociales, ciencias políticas y periodismo. En este último año, bajo la dirección del Dr. Pablo González Casanova, se inauguró un seminario de administración pública dando lugar a la modificación de

<sup>1</sup> Fac. de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Organización académica, 1976.

la entonces carrera de ciencias políticas. A ésta se le añade la administración pública por considerársele una disciplina con objeto y campo de estudios íntimamente ligados.

En 1967, cuando la dirección de la Escuela estaba a cargo del Lic. Enrique González Pedrero, fue creada la División de Estudios Superiores (DES) y la Escuela se convierte, entonces, en Facultad. Dentro de los cursos de posgrado que ofrece la DES, se encontraban las maestrías y doctorados en ciencia política, sociología, relaciones internacionales y administración pública. Nótese cómo en estos niveles la administración pública y la ciencia política son consideradas como dos especialidades diferentes.

Un año después de la creación de la DES se aprobaron los cursos de especialización pendientes de la misma. Casualmente, de los tres programas de cursos de especialización, dos eran del área de administración pública: organización y métodos del sector público y presupuesto por programas para la administración pública.

La creación en México de una institución de enseñanza superior que incluyera entre sus planes de estudio, tanto a nivel de licenciatura como a nivel de posgrado, las ciencias políticas y la administración pública, no fue casual, sino obedeció a causas ligadas a la evolución del sistema político mexicano.

Después de la Primera Guerra Mundial y en época del cardenismo, la política interior del país sufrió un cambio radical iniciándose el período de despegue de la industrialización, impulsado por el sector público. El Estado fue la institución encargada del desarrollo económico del país.

En esta época, las instituciones públicas eran manejadas por profesionistas que carecían de una formación adecuada y de conocimientos

teóricos exigidos para desempeñar tan importante papel. Los puestos más altos del sector público estaban ocupados, fundamentalmente, por egresados de la carrera de derecho; era ésta, dentro de las carreras de ciencias sociales, la que ofrecía una perspectiva relativamente cercana a las necesidades exigidas por un sector público en expansión.

Con el tiempo, los abogados comenzaron a ser desplazados por egresados de otra carrera, la de economía, cada vez más solicitados para dirigir los asuntos públicos de nuestro país. Años más tarde, cuando el ámbito de actividad del sector público fue creciendo, se requirió de personal con conocimientos más especializados; las instituciones públicas en expansión enfrentaban problemas cada día más numerosos y complejos, iniciándose con ello una etapa de racionalización y de búsqueda de eficiencia. En tal contexto de racionalización y de búsqueda de eficiencia, se incrementaba la necesidad de crear una escuela de estudios superiores que incluyera carreras cuyo objeto de estudio fuera, en sentido más peculiar, las ciencias sociales, para tratar de conocer a fondo la problemática social y poder plantear las posibles soluciones a ésta. Este vacío fue llenado por la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.

En el discurso inaugural de la Escuela, Luis Garrido, rector en turno de la UNAM, señalaba: "La intervención del Estado en la vida económica, social y política de la nación, que trae indeclinablemente el aumento y la complejidad de sus funciones, requiere, en consecuencia, una mayor preparación de parte de los que se consagran a la política y la circunstancia de que la crisis que se registra en el mundo necesita el auxilio de las ciencias de la sociedad para encontrar solución, hicieron

pensar en la conveniencia de crear una Escuela de Ciencias Políticas y Sociales..."

¿Quiénes fueron los primeros profesores encargados de la enseñanza de estas ciencias sociales? El cuerpo docente quedó integrado básicamente por abogados, economistas, antropólogos e historiadores hasta que, gradualmente, la propia Escuela fue produciendo, de entre sus egresados, sus propios maestros.

### Evolución de los Planes de Estudio

Las carreras que existían en la Escuela, en esos momentos, estaban integradas en un tronco común de materias básicas que se impartían durante los dos primeros años. A partir del tercero el alumno debía definir cuál carrera seguiría puesto que, a partir de ese momento, cada una de ellas seguiría un programa de materias específicas.

Las materias comunes a estos dos años eran las siguientes:

#### Idiomas

- Historia de las teorías políticas
- Historia de las teorías sociológicas
- Historia de las teorías económicas
- Geografía económica y política
- Historia moderna de la sociedad y el estado mexicanos
- Introducción al estudio del derecho
- Estadística general
- Técnicas de investigación documental
- Teoría del Estado
- Sociología de México
- Estadística social
- Teoría económica
- Teoría sociológica
- Técnicas de investigación de campo
- Derecho constitucional

Las materias exigidas por el plan de estudios de la carrera de licenciado en ciencias políticas y administración pública, además de las anteriores, comunes a las demás carreras, eran:

- Técnicas de organización administrativa
- Administración y gobierno municipal y estatal
- Psicología general y social
- Seminario de lecturas sobre política nacional
- Derecho administrativo
- Política mundial
- Análisis sociológico
- El Estado y el desarrollo económico
- Programación y planificación
- Finanzas públicas y presupuesto
- Partidos políticos
- Propaganda y opinión pública
- Técnicas de personal

Observando este plan de estudios podemos percibir que de estas 13 materias, seis eran propiamente de administración pública, cuatro de contexto y sólo tres de ciencia política. De aquí podemos concluir que este plan de estudios formaba administradores públicos con ciertos conocimientos de ciencia política y polítólogos con escasos conocimientos de su disciplina. Da la impresión de que la administración pública tiene primacía sobre la ciencia política, pero que al mismo tiempo no se puede concebir una sin la otra.

Este plan de estudios fue reformado en 1967. La principal reforma consistió en subdividir la carrera, a partir del quinto semestre, en dos especialidades: administración pública y ciencia política. La carrera estaba compuesta por 10 semestres y el título otorgado era el de licenciado en ciencias políticas y administración pública, con especialidad en una u otra.

En el nuevo plan de estudios las materias de los primeros cuatro semestres eran, entre otras, las siguientes:

- Matemáticas
- Estadística I y II
- Métodos y técnicas de investigación social I y II
- Historia de las ideas políticas y sociales
- Gobierno y política del México actual
- Teoría económica I y II
- Ciencia política I y II
- Teoría administrativa
- Política mundial

Como se puede observar, de estas 13 materias comunes a las dos especialidades, tres eran instrumentales, dos metodológicas, cuatro de ciencia política, una de administración pública y tres contextuales.

Las materias para la especialidad de administración pública, a partir del 5o. semestre, eran 23, de las cuales 6 eran también comunes a la especialidad de ciencia política y ocho eran cursos optativos y semioptativos que el alumno podía elegir de las materias de las otras especialidades. De tal forma, sólo restaban 9 materias que formarían la especialidad. Estas eran:

- Matemáticas aplicadas
- Organización y métodos
- Administración de personal
- Computadores y programación
- Investigación de operaciones
- Administración pública comparada
- La administración pública en México I y II
- Seminario sobre reforma administrativa

De un breve análisis de este plan de estudios, vemos cómo se intenta dar un carácter más instrumental a la especialidad de adminis-

tración pública y, si bien no se separa definitivamente de la ciencia política, sí se le va alejando y conformando como una carrera más de tipo técnico que de carácter teórico. Esto no es casual, sino coyuntural: la demanda de trabajo en el sector público respondía al punto de vista más técnico de la administración. Un egresado de la carrera que tuviera conocimientos amplios de matemáticas, investigación de operaciones, organización y métodos, teoría presupuestaria, programación, era mucho más codiciado que el egresado preocupado por el aspecto teórico de la administración. En esta etapa parece que tanto la administración pública como la ciencia política se encuentran relegadas y que la administración general tiene primacía sobre ellas.

En 1971, cuando la dirección de la Facultad estaba a cargo del Lic. Víctor Flores Olea, los planes de estudio de las carreras sufrieron nuevamente una reforma. En la exposición de motivos formulada ante el Consejo Técnico y la Facultad, para llevar a cabo esta nueva reforma, se hicieron los siguientes planteamientos:

“La necesidad de actualizar el plan vigente de Ciencias Políticas y Administración Pública, especialidad Administración Pública, obedece fundamentalmente a la importancia que ha adquirido la especialidad en los últimos años.

“La Administración Pública ha pasado de la fase de ensayos a la de una disciplina metódica con un acervo ordenado y en constante aumento de conocimientos y experiencias, que se consideran hoy día como uno de los instrumentos más importantes para lograr el desarrollo; en función de ello se considera que la formación profesional y la técnica auxiliar que se imparte para formar especialistas en este

campo, deben prepararlos para enfrentarse con éxito a los problemas que tal situación implica.

"Por otra parte, la necesidad de formar generalistas, administradores de alto nivel y técnicos de nivel medio, ha hecho necesario la reorientación del plan de estudios vigente, y por lo tanto de la preparación y los conocimientos que deben adquirir los egresados de esta especialidad. . ."

Los nuevos planes de estudio incluían tres materias de carácter metodológico, cuyo objetivo era dotar al alumno de elementos de análisis y organización del pensamiento; 10 teóricas orientadas a proporcionarle el marco conceptual y los conocimientos fundamentales de su especialidad; 10 más de carácter técnico para brindarle los instrumentos y técnicas indispensables en el quehacer profesional, y 7 materias de contexto.

Nótese cómo, de acuerdo con esta reforma, el alumno de administración pública debía cursar, desde el primer semestre, materias diferentes a las contempladas en la especialidad de ciencia política. De esta forma, la teoría y la técnica administrativas desplazaron casi por completo a la ciencia política, quedando ésta desprovista de la administración pública y viceversa.

La carrera, que antes de la reforma tenía uno de los alumnados más numerosos de la Facultad, pasó a ocupar uno de los últimos lugares en cuanto a población. Sin embargo, sus egresados continuaron gozando de gran demanda dentro del mercado de trabajo y algunos ocupaban ya puestos de alto nivel dentro de la administración pública mexicana.

También bajo la dirección del Lic. Flores Olea se creó el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) y el Centro de Estudios Políticos. El CIAP, primer centro latinoamericano de investigaciones en esta espe-

cialidad, no pudo, sin embargo, cumplir más que parcialmente sus objetivos; por ello cerró sus puertas en 1975 para reabrir las hasta tres años después.

La última de las reformas a los planes de estudio de la carrera tuvo lugar en 1976. Podemos observar en ella el propósito de reunificar no sólo a la ciencia política con la administración pública, sino a todas las carreras de la Facultad a partir de un grupo de materias básicas integradas en un tronco común. De esta forma, las asignaturas del actual plan de estudios son, de acuerdo con la clasificación que hemos elaborado, más del tipo contextual que de tipo técnico o metodológico, lo que permitirá que el administrador público tenga más conocimientos, y éstos más profundos, acerca del medio en el que se desempeñará como profesional.

Con la creación de esta carrera dentro de la UNAM, pronto otras instituciones educativas del país la incorporaron dentro de sus especialidades. Actualmente, en la ciudad de México, la imparten la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Iberoamericana. En esta última la carrera estuvo, durante mucho tiempo, conformada de idéntica manera que en la UNAM.

Por lo que toca a la provincia, en los campus universitarios de Torreón, Guadalajara, Pachuca, Mexicali, La Paz, Toluca, Monterrey y Ciudad Victoria, entre otros, se imparte la carrera a nivel de licenciatura.

### Posgrado e Investigación

A nivel de posgrado, además de la propia Facultad, hay tres instituciones académicas que contemplan la formación de maestros en la especialidad: Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Universidad

Autónoma del Estado de México. Respecto al posgrado es conveniente resaltar algunas cuestiones.

Como mencionamos con anterioridad, la DES fue creada en 1967 incluyendo, dentro de los cursos que impartiría, la maestría y el doctorado en administración pública. Desde un principio, fue esta especialidad la que mayor demanda tuvo con respecto de las otras tres que originalmente se iniciaron. Posteriormente la División inauguró la maestría y el doctorado en estudios latinoamericanos y en la actualidad imparte 6 programas de posgrado.

El programa de maestría en administración pública incluye un curso de prerrequisitos y tres semestres de maestría propiamente. El curso se estableció debido a la demanda de ingreso a la maestría por parte de alumnos egresados de carreras ajenas, y estaba integrado por materias básicas del *pensum* de la licenciatura. Con esto se pretendía que cualquier alumno con formación distinta pudiera, en poco tiempo, adquirir los conocimientos básicos de la administración pública y poder así cursar una maestría en este campo.

En 1976, cuando la DES estaba a cargo del Dr. Raúl Olmedo, el curso de prerrequisitos se transformó en un curso "propedéutico" impartido por la propia División. Este curso no tenía las pretensiones de formar en lo básico de la administración a un egresado de, por ejemplo, la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnia, pero sí introducir a este tipo de alumno a las ciencias sociales.

La demanda del curso de posgrado en administración pública fue aumentando año con año hasta llegar a convertirse, en 1977, en el que absorbía al mayor porcentaje de estudiantes de la DES. Sin embargo, estos estudiantes provenían en cantidad mínima de la licenciatura correspondiente, ya fuese de la UNAM o de

otras universidades. Los que solicitaban ingreso a esta maestría procedían fundamentalmente de la Facultad de Contaduría y Administración, donde habían cursado contaduría pública o administración de empresas. Provenían también de las facultades de Derecho, Economía, Ingeniería y, en menor escala, de las de Ciencias, Medicina, Veterinaria y Odontología.

Estos hechos demuestran la demanda que registra la administración pública en estos momentos y testimonian, también, que una persona que trabaja en el sector público requiere de conocimientos especializados para poder desenvolverse dentro de su seno.

Mas a pesar de esta gran demanda, los resultados de la maestría en la UNAM no han sido plenamente satisfactorios. Muchas son las causas de que los estudios de posgrado en esta disciplina no sean de la calidad deseada. Una de las principales se encuentra en el profesorado mismo. ¿Quiénes pueden impartir clases en una división de estudios superiores? Aquellas personas que tengan, a su vez, un posgrado. Pero, dada la demanda que tienen los especialistas en administración pública, es claro que aquellos con estudios superiores a la licenciatura son reclamados prioritariamente por el sector público.

En consecuencia, los profesores del área de posgrado no tienen en la docencia su actividad principal: su desempeño como funcionarios públicos los absorbe y dedican muy poco tiempo a la enseñanza.

Otra de las causas se refiere a que es hasta ahora cuando ha existido un verdadero centro de investigaciones sobre el tema. Pensamos que carecer de él es un obstáculo para el desarrollo del posgrado debido a que uno de los objetivos, o el objetivo central de un doctorado, es la formación de investigadores sobre áreas concretas. ¿Dónde, si no en un centro de

investigaciones, podrá aplicar sus conocimientos el estudiante de posgrado? Las demás especialidades de la DES cuentan con un centro de investigaciones que les brinda apoyo institucional. El posgrado de relaciones internacionales cuenta con el Centro de Relaciones Internacionales; el de sociología con el Instituto de Investigaciones Sociales; el de ciencia política con el Centro de Estudios Políticos; el de

estudios latinoamericanos con el Centro de Estudios Latinoamericanos; e incluso la muy reciente maestría en ciencias de la comunicación cuenta con el Centro de Estudios de la Comunicación. Es de esperarse que ahora que el CIAP ha vuelto a abrir sus puertas, bajo la dirección del Dr. José Chanes Nieto, cumpla con una de sus funciones: la de coordinar los estudios de posgrado en esta área.

# PERSPECTIVAS DE UN PLAN MODULAR EN ADMINISTRACION PUBLICA

Universidad Autónoma Metropolitana. Xochimilco\*

## INTRODUCCION

La administración pública, como objeto de estudio implicado en el proceso de enseñanza-aprendizaje, no puede ser mostrada a los estudiantes como un fenómeno universal, inmutable en el tiempo y el espacio; la administración pública, como todas las instituciones estructurales que integran la organización del Estado, está determinada por el modo como producen los hombres en el seno de una sociedad civil históricamente determinada, así como por la forma en que intercambian y consumen los bienes producidos. De esta forma al modo de producción asiático corresponde una forma determinada de organización administrativa, que le es peculiar y que se distingue y contrasta radicalmente con la organización administrativa igualmente peculiar del modo de producción antiguo, y así en todos los modos de producción.

\* Documento elaborado por los integrantes del Taller de Administración Pública de la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Los autores presentan en este trabajo un anteproyecto para crear, en el plantel Xochimilco de la UAM, una licenciatura de sistema modular en administración pública. En la primera parte del documento analizan brevemente el marco teórico e histórico pertinente y las necesidades a las que responde la licenciatura en administración pública, así como el campo de trabajo del egresado, para finalmente descubrir las características y directrices del anteproyecto.

En suma, en la medida en que la administración pública está históricamente determinada por el modo en que los hombres de una época producen sus satisfactores, la investigación y la enseñanza de ella, como objeto de estudio, habrá de partir, para no incurrir en errores, de las condiciones espacio-temporales en las que la organización administrativa se ha desarrollado. En este sentido, la enseñanza de la administración pública en México, en lo que toca a la formación de la licenciatura en esta especialidad, tomará en consideración la ubicación del país dentro del capitalismo mundial, considerando en particular su carácter subdesarrollado y dependiente.

### *Desarrollo de la administración pública en el Capitalismo*

La sociedad no se caracteriza ni por la unidad ni por el orden, sino, por el contrario, por la división y el conflicto, por los antagonismos entre las propias clases. En una situación tal, el Estado nace con el objeto de atenuar los conflictos y paliar, como organización política de la sociedad, sus divisiones internas.

La división social se exacerba en el modo de producción capitalista y los antagonismos entre las clases son, al mismo tiempo, recalcitrantes, ahondándose el abismo que las separa y los conflictos que las enfrenta. Nunca como el ca-

pitalismo, históricamente, el Estado sirvió mejor para mantener unida a una sociedad civil que no puede entenderse sino como conjunto de clases, esto es, a una sociedad que no puede verse sino dividida en clases.

Sin embargo, aunque el Estado es, desde el punto de vista político, la organización de la sociedad, tal organización es para la propia sociedad algo externo, ajeno, aunque necesario para su existencia en cuanto sociedad. La organización, empero, no es algo estático sino, por el contrario, un proceso dinámico inmerso y determinado por un fenómeno central: la división del Estado y la sociedad.

De hecho, el capitalismo liquida el modo de producción feudal y da por abolido aquello que le era sustancialmente característico: la identidad entre el Estado y la sociedad. En el medioevo, la estructura feudal implica la identidad entre las unidades básicas de la sociedad y el Estado; de este modo la familia, el trabajo y la propiedad se identifican y plasman en el estamento, la corporación y el latifundio, haciendo de la sociedad un Estado y del Estado una sociedad. Pero ocurre que en el seno de cada feudo, núcleo vital que se reproduce en el cuerpo medieval, se da con toda plenitud la identidad familia-estamento, trabajo-corporación y propiedad-latifundio, encasillando y confinando en su seno todo espíritu nacional, toda unidad colectiva. En condiciones como éstas, el reino medieval aparece como una superposición a los feudos, que no funciona sino como remanente de ellos, para secundar y complementar su papel histórico.

En el capitalismo son abolidas estas condiciones. Nace en su seno una sociedad *civil*, es decir, una sociedad exenta de comportamientos estancos y poderes parroquiales, en la que han sido liquidados los privilegios estamentales y

creada la unidad civil de la nación, con base en la desigualdad real entre sus clases; decir *unidad civil de la nación* es decir abolición de enclaves patrimoniales y fuerzas parroquiales opuestas al desarrollo del capital.

Pero la liberación del espíritu de unidad burgués es el desencadenamiento del egoísmo individualista, la creación de un orden social donde reina la *privacidad* y el individuo impera sustentado en ella; así, la producción y el comercio son reducidos a actividades individuales, como atribuciones privadas, desglosadas de las responsabilidades generales del Estado. Pero, al mismo tiempo, las funciones generales, que brotan del movimiento conjunto del aparato productivo de la sociedad civil, se desglosan de ella y se elevan a la universalidad del Estado como expresión de la confluencia de sus intereses, igualmente generales.

De este modo, el Estado asume las funciones generales que son desglosadas de la sociedad civil y se reserva, para sí, la *administración* de la propia sociedad, como conjunto. La administración, sin embargo, nace preñada de un carácter naturalmente público que se deriva del ejercicio estatal de las funciones generales. Estas, por tanto, son desempeñadas como una distribución de la *administración pública* que se convierte, desde su nacimiento, en la *actividad organizadora del Estado en el seno de la sociedad*.

La administración pública, que es una actividad necesaria para la organización de la sociedad por parte del Estado, ha tenido cuatro fases de desarrollo histórico: monárquica absoluta, Estado liberal, Estado bonapartista y Estado capitalista tardío. Lo importante es, sin embargo, contemplado el movimiento de la administración pública dentro el capitalismo universal, situar la fase histórica precisa en que México surge a la vida independiente, como

Estado-nación, y que corresponde a la del Estado liberal.

### ***La administración pública en México***

La administración pública mexicana no vivió la etapa de la monarquía absoluta, sino en la fase colonial española. Su vida independiente coincide con la aspiración por crear un Estado liberal, consecuente al que existe en Europa y Estados Unidos y, por tanto, la administración pública mexicana asume las características propias de un Estado liberal: el desempeño de funciones tales como la gobernación, las relaciones exteriores, la justicia y la guerra. En esta etapa, que va de la independencia al porfiriato, el Estado liberal se caracteriza por una cruenta lucha entre quienes desean separar el Estado y la sociedad -algo desconocido en la época colonial, aunque variada con los Borbones- y los que quieren mantener su identidad.

Aunque se trata, de hecho, de un Estado liberal, la época colonial hereda remanentes feudales propios de una monarquía española que, aunque absoluta, se ha caracterizado por conservar, y aun adaptar, esos remanentes en la península y en los dominios ultramarinos.

Si bien es cierto que los órganos coloniales colegiados -tales como la Audiencia y la multiplicidad de los tribunales- desaparecen en el México independiente, también lo es que las clases sociales aristocráticas no son del todo desposeídas de su fuerza y sus privilegios. Lo mismo ocurre con dos categorías sociales, el clero y la milicia, que se oponen, como **partido conservador**, a los liberales y pretenden bloquear con su encasillamiento corporativista la unidad civil y burguesa de la nación. Por esto, separar la Iglesia y el Estado, objetivo básico de los liberales, es, a la vez, deslindar el campo

civil de la sociedad y el campo político del Estado.

El triunfo de los liberales y la aparición del porfiriato son, al mismo tiempo, la consolidación de la división del Estado y la sociedad. Pero es, también, la conclusión de la fase liberal del Estado capitalista y los prolegómenos de la etapa bonapartista. El Estado bonapartista, creado a raíz de la Revolución de 1910 y fortalecido en la época de Cárdenas, no sólo desarrolla la administración pública, sino que la incrementa y expande en todas las esferas de la vida civil, proyectando un modelo más ágil y sólido de crecimiento capitalista.

No es posible establecer un plan de estudios de una carrera profesional de administración pública, si no se toman en consideración elementos tales como los aquí expuestos porque, de otro modo, se cae al error de siempre: dicotomizar una formación teórica formal y abstracta, de un adiestramiento práctico y tecnicista. Debe, entonces, relacionarse la formación teórica y el habilitamiento práctico a partir de la realidad de la administración pública en México.

### **Objetivos generales de la licenciatura**

El **objetivo general** de la licenciatura en administración pública es el formar profesionales capaces de dirigir la acción gubernamental, con base en su aptitud para investigar su realidad objetiva y proponer opciones viables para la ejecución de la actividad pública.

Los objetivos específicos de la licenciatura, considerados como metas sucesivas y concatenadas dentro del objetivo general, tienen como base la aptitud profesional del administrador público para estudiar la organización, procesos y funciones gubernamentales y en torno a ellos y en conjunto o alternativa-

mente, como *consultor gubernamental, como investigador administrativo y como directivo.*

### *Perfil profesional*

Por tanto, el profesional de la administración pública podrá actuar como:

**Consultor gubernamental**, esto es, como analista de los problemas que libra la administración pública en su diario contacto con la sociedad civil, de modo tal que sus observaciones y sugerencias sirvan a los tomadores de decisiones para darles solución.

**Investigador administrativo**, a saber, como estudioso de la composición y el funcionamiento de la administración pública para racionalizar el trabajo gubernamental, al través de los métodos y formas de organización que le sean adecuados.

**Directivo**, es decir, en calidad de organizador y conductor de organismos de la administración pública.

Esta capacidad multifuncional del profesional en administración pública para actuar en calidad de directivo, investigador administrativo y consultor gubernamental está abierta, implícitamente, a la posibilidad del mismo para dedicarse a la carrera académica y desempeñar funciones docentes y de investigación básica que, para enriquecer y desarrollar la práctica, consiste en una actividad indispensable.

### *Quehacer del egresado*

Como *consultor gubernamental*, el egresado estará capacitado para abordar problemas en los cuales la administración pública está implicada, como parte de los mismos y que, por tanto, se vinculan a la acción gubernamental en

el seno de la sociedad civil. En este sentido, el asesor comprenderá el lugar que ocupa la administración pública como relación entre el Estado y la sociedad y podrá, de este modo, estudiar su papel histórico y su función actual en la sociedad mexicana. Por tanto, más que atender el interior y la organización de la administración pública, comprenderá su relación con la sociedad. Al respecto, será capaz de:

1. Aplicar la interdisciplinariedad de sus conocimientos al estudio de problemas en que la administración pública esté implicada, contribuyendo a esclarecerlos y proponiendo caminos de solución.

2. Comprender el alcance de la acción gubernamental en una esfera social dada, a fin de calcular, estimar y evaluar la consecuencia previsible de la acción o la omisión gubernamental.

3. Elaborar proyectos, programas y planes de acción gubernamental en las más variadas ramas de la función de la administración pública: finanzas, seguridad social, energéticos, abastamientos, etc.

Como *investigador administrativo*, el administrador público se comporta como un estudiioso de los problemas internos del gobierno. Más que atender el funcionamiento gubernamental, tarea que le corresponde como consultor gubernamental, el egresado será capaz de comprender la organización interna del gobierno y evaluar su capacidad de integración y relacionamiento, por medio del estudio de su estructura, procesos y procedimientos. De este modo, estará capacitado para:

1. Estudiar y evaluar las condiciones de organización del trabajo gubernamental y proponer para él la implantación de modelos de estructuración y procedimiento.

2. Analizar los sistemas y procedimientos de trabajo, de tal modo que el proceso de gestión gubernamental interno pueda ser reformado y mejorado.

3. Estudiar y estimar el grado de rendimiento del trabajador público, con el objeto de preparar métodos de formación y adiestramiento que mejoren su ejercicio profesional.

4. Analizar la eficiencia del uso y consumo del sistema integrado de medios de administración, para proponer métodos más eficaces de gestión de recursos financieros y materiales.

5. Estudiar los sistemas de información y comunicación, a fin de aplicar la cibernetica y la teoría general de sistemas a los métodos, procesos y procedimientos del trabajo gubernamental.

Finalmente, como *directivo* podrá llevar a la práctica todo el cúmulo de conocimientos y aptitudes profesionales relacionados con su formación como administrador público. En su aspecto directivo, la carrera de administrador público resume todo un agregado de conocimientos y capacidades que culminan en el desempeño como ejercicio práctico. En este sentido, será capaz de:

1. Formular el plan de actividades del órgano bajo su responsabilidad, elaborando el presupuesto de egresos conforme los lineamientos programáticos y sectoriales, así como estimar la calidad y cantidad de los medios de administración aplicables en las operaciones gubernamentales.

2. Conducir al personal sujeto a su autoridad, orientar sus actividades y evaluar su rendimiento.

3. Controlar las operaciones del órgano bajo su responsabilidad, mediante el establecimiento de métodos que permitan evaluar la corre-

lación entre los objetivos propuestos y los resultados alcanzados.

Asesorar, investigar y dirigir constituyen facetas interdependientes de un todo dinámico que está implicado en la formación del administrador público. Pero si bien es cierto que el administrador público es al mismo tiempo consultor, investigador y directivo, también lo es que puede pasar por cada fase formativa, de modo tal que como *consultor gubernamental* conozca las relaciones de la administración pública con el Estado y la sociedad: como *investigador administrativo* comprenda su interior, y como *directivo* aplique estos conocimientos al ejercicio práctico.

De este modo, la formación tridimensional rebasa el encasillamiento del adiestramiento profesional a la mera práctica y abre nuevas opciones al ejercicio, el estudio y la consultoría.

### Necesidad social de la carrera

Existen condiciones sociales evidentes que señalan la necesidad social de la profesión en administración pública y que, a la vez, marca con claridad su campo de trabajo.

En una sociedad como la mexicana que se desenvuelve en una formación social capitalista en proceso de consolidación resulta no sólo importante sino vital el papel de la administración pública. Sus diferentes esferas privadas han demostrado que aún no son capaces de actuar no sólo sin la orientación gubernamental, sino sin el apoyo de la administración pública.

En un universo social semejante, el gobierno asume inmensas tareas únicamente con la magnitud de las instituciones públicas organizadas para llevarlas a cabo.

Pues bien, tan inmensa organización administrativa resulta indispensable para el funcionamiento conjunto de la sociedad, funcionamiento practicable por medio de una grande y complicada red de funcionarios públicos. Sin embargo, no sólo es necesario un ejército funcional capaz de hacer actuar al gobierno; se requiere, además, de talento e iniciativa, del conocimiento, la habilidad y la destreza propios de la enseñanza en instituciones universitarias.

La formación universitaria surte, pues, de conocimientos, habilidad y destreza a la función gubernamental. Dentro de la enorme responsabilidad del Estado hay tareas complejas y difíciles, sólo encomendables a administradores públicos de extracción universitaria. Existen problemas fuera de toda iniciativa empírica, de toda audacia pragmática; deben estar, de hecho, en manos de profesionales universitarios capaces de darles solución por la vía del conocimiento científico, la crítica constructiva y la habilidad técnica.

La presencia del profesional en administración pública no sólo se hace necesaria ahora; también lo será mañana, porque la importancia del gobierno no tiende a disminuir sino más bien, a aumentar. Cada nueva tarea gubernamental es el origen de un nuevo organismo estatal, y cada organismo estatal un nuevo campo de actividad del administrador público universitario.

El campo de acción del profesional en administración pública es vasto y diversificado. Comprende los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.

### ***1. Los poderes de la Unión***

El administrador público universitario puede desempeñarse, en el poder legislativo, dentro

de sus órganos de gestión administrativa interna, entre los que se encuentran oficinas de personal, recursos materiales, finanzas, sistemas de información y otros más. Puede, igualmente, colaborar como investigador y consultor de las comisiones parlamentarias o hacerlo con los diputados y senadores en lo particular.

En cuanto al poder judicial, el licenciado en administración pública es capaz de servir de organizador y director de los servicios administrativos de personal, recursos materiales, finanzas y sistemas de información, en los diferentes tribunales que lo integran. Puede actuar como consultor gubernamental o estudiar mejores formas de organización y funcionamiento de cada tribunal. El poder judicial, como el legislativo, están aún a la espera de la reforma administrativa.

Pero el poder ejecutivo es el ámbito natural de acción del egresado de nuestra especialidad. Ahí, variadas dependencias centralizadas y una vasta gama de organismos descentralizados, empresas públicas, fideicomisos y demás instituciones gubernamentales servirán de senos a su actuación.

### ***2. Los tres niveles del gobierno***

Las dependencias del ejecutivo federal se dividen de la siguiente manera:

1. Dependencias centralizadas.
  - 1.1 Secretarías
  - 1.2 Departamentos
  - 1.3 Procuradurías
  - 1.4 Departamento del Distrito Federal
2. Dependencias descentralizadas
  - 2.1 Organismos descentralizados
  - 2.2 Empresas de participación estatal
    - 2.2.1 Mayoritarias

## 2.2.2 Minoritarias

### 2.3 Fideicomisos.

De acuerdo con la sectorización, cada dependencia centralizada encabeza un grupo de empresas paraestatales, formando un gran conjunto institucional en el cual se puede desempeñar el administrador público universitario.

Es un vasto universo que comprende las más variadas materias: gobernación, relaciones exteriores, agricultura, marina, educación, asentamientos humanos, pesca, comunicaciones, comercio, ganadería, obras públicas, transportes, recursos hidráulicos, turismo, industria, salud, energéticos, seguridad social, etc. En cada uno de estos campos, el administrador público puede aconsejar y estudiar, o en su caso, fungir como conductor y coordinador de los procesos ejecutivos destinados a llevarlos a la práctica.

Pero no sólo es el ejecutivo federal un campo de acción del egresado; también lo es el *ejecutivo estatal*, así como su legislativo y tribunales internos. Pero incluye, además, empresas públicas estatales que necesitan su presencia a fin de desempeñarse dentro de su máxima productividad.

Finalmente, el *gobierno municipal* constituye un campo de acción óptimo de su ejercicio, ya se trate de grandes municipios implicados en los problemas urbanos de las ciudades, ya de pequeños municipios necesitados de la mano experta y la mente comprensiva del universitario.

## 3. Partidos políticos y sindicatos

La función del administrador público es útil, igualmente, en partidos y sindicatos donde existen, debido a su crecimiento institucional, complejos problemas de organización que

tienden a burocratizarlos y llevarlos a la inercia. El egresado puede mejorar la organización de las instituciones y hacer más ágil su funcionamiento. Pero puede también asesorar, organizar y conducir campañas políticas o movimientos de reivindicación de los trabajadores.

Ahí donde los organismos políticos, gubernamentales y no gubernamentales, crecen en importancia con respecto de la sociedad, la presencia del administrador público universitario se hará cada día más necesaria y útil.

## Estructura y perfil curricular

### *Eje de transformación*

El objetivo de la licenciatura en administración pública, según hemos dicho, consiste en la formación de profesionales que sean capaces de estudiar, analizar y dirigir la acción gubernamental. Se toma como base la tesis de que la administración pública mexicana está determinada por las condiciones históricas en las que se ha desenvuelto, y que esas condiciones han formado, también históricamente, relaciones sociales y políticas que tienen una expresión abstracta; pero que tal expresión habrá de brotar de las condiciones engendradas en la historia del país, no en naciones alejadas de nuestra realidad.

Ha sido tradicional, a la fecha, el iniciar las carreras en administración pública con materias generales y teóricas, y remata con asignaturas técnicas cuya necesidad se atribuye a la realidad gubernamental mexicana, ahondando un vacío entre la teoría y la práctica profesional. Del mismo modo, a la vez que se genera tal contradicción, tiene también vigencia otra dicotomía: la existente entre las materias teóricas politológicas y las asignaturas prácticas

de gerencia privada. La trillada y absurda identidad administración pública-administración privada ha dejado esta secuela, que bien conviene tener en cuenta.

El *eje tema de transformación* será, por tanto, el estudio de la formación, la organización y el funcionamiento de la administración pública en México.

Desde luego no proponemos una visión chauvinista de la administración pública, ni pretendemos ignorar el desarrollo universal de la acción gubernamental: de hecho partimos de ese desarrollo universal y en él pretendemos ubicar el caso mexicano.

El eje transformación da comienzo en tres tesis:

1. Que México se inserta en la historia capitalista universal con la colonización española, y que su existencia previa consiste en el modo de producción asiático caracterizado por su longevidad y su aislamiento.

2. Que en el transcurso de los períodos de Estado capitalista -monarquía absoluta, Estado liberal, régimen bonapartista y Estado capitalista tardío- México, al insertarse en la historia universal, comienza a constituirse en el seno de una monarquía absoluta colonialista adaptando y conservando, desde entonces, sus instituciones administrativas.

3. Que, al llegar a la vida independiente, México nace como república liberal y permanece como tal durante el siglo XIX hasta que, a principios del XX, se instaura con la Revolución del 10 un régimen bonapartista; pero que en la actualidad -década de los ochenta- parece configurarse el Estado capitalista tardío.

Así pues, las cuatro fases históricas del Estado mexicano -modo de producción asiático, monarquía absoluta, Estado liberal, régimen

bonapartista y Estado capitalista tardío- se han dado con extraordinaria rapidez.

En tanto que Europa las vivió en cuatro siglos, México lo hizo en 150 años. Tal velocidad, entonces, ha provocado desfases y rompimientos entre la sociedad y el Estado, desajustando de manera constante su relación administrativa.

Esto, que constituye el *eje de transformación*, nos lleva al mismo tiempo al terreno común y compartido de la teoría y la práctica. De la *teoría* porque la investigación habrá de establecer generalizaciones sistemáticas; de la *práctica* porque el estudiante conocerá las transformaciones tecnológicas administrativas, hasta su uso contemporáneo.

#### *Pensum académico*

Tomando como base la existencia de los troncos interdivisional y divisional, nos permitimos sólo hacer mención muy general de los módulos que integran el proyecto del tronco de carrera.

**1. Formulación del Estado.** Tiene por objeto analizar el desarrollo del Estado en los modos de producción precapitalistas, a partir, como eje de transformación, del papel de la administración pública en función de la estructura económica.

**2. El Estado capitalista.** El módulo consiste en el estudio del Estado en el modo de producción capitalista, teniendo como eje de transformación las leyes que rigen las fases sucesivas por las que se desenvuelven la administración pública en el capitalismo.

**3. El Estado en México.** Se refiere al estudio de la transición en México del Estado liberal al Estado bonapartista, entre el siglo XIX y el XX, considerando como eje de transformación las bases económicas y los procesos socia-

les y políticos dentro de los que se engendra el acelerado crecimiento de la organización gubernamental.

**4. Teoría y práctica de la administración pública.** El módulo tiene como propósito relacionar la formación histórica de la administración pública y su expresión conceptual y sistemática en los autores intelectuales de la disciplina. El eje de transformación consiste en el estudio de la construcción teórica por parte de los pensadores políticos, a través de las fases sucesivas del desenvolvimiento de la administración pública capitalista.

**5. Administración pública federal.** Tiene como eje de transformación el análisis de la administración pública como mediación entre el Estado y la sociedad en México. Comprende el estudio de la organización de la administración pública y su función política y administrativa en el seno de la sociedad civil.

**6. Administración pública estatal y municipal.** El eje de transformación tiene dos caras: 1. relación entre la federación y los estados y 2. relación entre los estados y los municipios. Incluye el estudio de la organización de la administración pública estatal y de la municipal, así como sus funciones correspondientes en sus respectivas jurisdicciones sociales.

**7. Investigación administrativa.** Se refiere a los métodos y técnicas de investigación en administración pública, en cuatro campos de estudio prioritarios, pero no exclusivos: a) investigación de operaciones, b) programación, c) procesamiento de datos, y d) organización y métodos. El eje de transformación consiste en el uso de la investigación aplicada en el campo de la acción gubernamental.

**8. Medios de administración.** Implica la organización, distribución, uso y aplicación de recursos financieros, materiales e informáticos,

útiles en el ejercicio de la función administrativa. El eje de transformación se centra en el rendimiento y la productividad gubernamental, por la vía del uso de los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración pública.

**9. Administración de servicios públicos.** Comprende la organización y suministro de servicios públicos no municipales, es decir, seguridad social, protección salarial, servicios asistenciales, etc. El eje de transformación radica en la eficiencia de los servicios públicos dentro del marco de modo de producción vigente en México.

Estos nueve módulos integran, como ya se advirtió, el tronco de la carrera. En ellos se plantea, centrado en el eje de transformación, un conjunto de problemas considerados dignos de atención tanto para la investigación aplicada y la enseñanza, como para la investigación básica, proceso académico del mayor descuido entre los científicos de la administración pública mexicana. El tronco de carrera, entonces, tiene como objeto el plantear problemas, métodos de investigación y posibilidades de solución para el funcionamiento de la administración pública mexicana.

### Proceso de Enseñanza-Aprendizaje

Por proceso de enseñanza-aprendizaje se entiende la dinámica del conjunto de la educación, en el seno del cual el educando interioriza, comprende y sistematiza un cuerpo de conocimiento organizado y sustentado por la actividad docente. El centro del proceso lo constituye el sistema modular, esto es, un cuerpo sistemático de conocimiento plasmado en un programa curricular en el que un eje de investigación opera como foco al que converge todo el proceso enseñanza-aprendizaje.

El sistema modular, como está implícito en su denominación, es constituido por módulos con un rasgo central y característico consistente en un eje de investigación, cuyo abordamiento metodológico supone la interdisciplinariedad.

### **Estructura**

El sistema modular está caracterizado por centrarse más en la investigación que en la docencia pero, además, en el trabajo de investigación de grupo. En este sentido, el sistema modular implica un trabajo escolar productivo en el cual la creación de conocimientos va acompañada de una interacción entre la teoría y la práctica.

### **Práctica académica**

Aunque la investigación es el eje del sistema, cada módulo, por su carácter interdisciplinario, implica la participación de docentes tutores de diferentes especializaciones académicas, lo mismo que métodos pedagógicos que, de hecho, convierten al alumno en parte integral del ejercicio magisterial.

El trabajo colectivo es importante en la medida que los avances de investigación se someten a discusión en mesas redondas o foros, a la vez que es apoyado por conferenciantes y profesores invitados. El sistema modular, pues, contribuye de manera directa a la formación cabal e interdisciplinaria de profesionales de la administración pública capaces de asesorar, analizar y dirigir el funcionamiento gubernamental, sobre todo cuando éste impacta en un medio social complejo y variado.

Además, el énfasis en la investigación viene a llenar la laguna en el conocimiento que se

tiene sobre la administración pública mexicana; justamente la investigación contribuye a alumbrar y esclarecer puntos oscuros en el conocimiento de nuestra realidad administrativa. El sistema modular, paralelamente a la formación de profesionales, contribuye también al campo de la investigación y formación de teoría en el mundo académico del estudio de la administración pública.

### **Plan de Ejecución del Proyecto**

Se ha considerado fundamental exponer explícitamente que en este proyecto de licenciatura en administración pública, tal como ha sido elaborado, la enseñanza está íntimamente entrelazada tanto con la investigación aplicada como con la investigación básica, pero que estas últimas constituyen un medio de construcción sistemático del conocimiento para ser transmitido, a través del trabajo académico participativo y conjunto, a los educandos. Por este motivo, un plan de estudios como el presente parte necesariamente de la investigación misma, es decir, del inquirir y sistematizar los problemas fundamentales de la administración pública mexicana, así como de los métodos y técnicas que los hacen comprensibles para su abordamiento, estudio y solución. Este proyecto, en cuanto tal, constituye un motivo de investigación en la medida en que no existe precedente alguno de que un plan de estudios, como el modular, plantea la enseñanza a través del inquirimiento de los temas abordables que se consideran no temas de simple transmisión a escolares, sino problemas analizables y sujetos a discusión, es decir, problemas concebidos como objeto de investigación.

Por tanto, la elaboración de cada módulo implica un proceso de investigación previa,

estimada en un plazo anual, de modo tal que la temática escogida responda a los problemas fundamentales de la administración pública, particularmente la administración pública mexicana. Para cada módulo, pues, se hace necesaria la participación de un especialista que asesore al equipo académico del Taller de Administración Pública en la elaboración de los mismos.

Como se dijo, se estima que el proyecto sería ajustable en doce meses, repartidos de la siguiente manera:

1. Formulación de las versiones preliminares de todos y cada uno de los módulos. Primer trimestre del año.
2. Análisis, recomposición y discusión de estas versiones. Segundo trimestre.

3. Elaboración de las versiones finales de los módulos, debidamente articulada como un todo. Tercer trimestre.
4. Presentación, revisión y aprobación por parte de los organismos colegiados de la UAM Xochimilco. Cuarto trimestre.

En esta forma, la licenciatura en administración pública podría comenzar a funcionar a partir de enero de 1981.

#### *Epílogo*

Como podrá observarse, el planteamiento del anteproyecto de creación de la licenciatura en administración pública implica su separación de la administración privada, de modo tal que las deficiencias manifiestas que se perciben, para el caso de la administración pública dentro de la licenciatura en administración, queden superadas.

# INFORME SOBRE EL PROYECTO DE CREACION DE ESCUELAS LATINOAMERICANAS DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION PUBLICA

*Frederic Cleaveland, Manuel Sánchez Sarto y Benedicto Silva*

## I. Introducción

Un reciente estudio comparativo, de carácter internacional, ha descrito brevemente las opiniones de expertos de todo el mundo sobre la naturaleza de la Administración Pública como disciplina científica. Según esas opiniones, es una tarea de vastos alcances formular una filosofía general sobre la base de un grupo de ideas y experiencias en conflicto aparente. Este conflicto no sólo existe entre países diferentes, sino que se manifiesta incluso dentro de un mismo país, como consecuencia de tendencias muy divergentes, si no en franca oposición. Ello es la resultante del choque entre los que son partidarios de una preparación general y los que prefieren la especialización. Lógicamente, entonces, las ideas dominantes en cada país afectan la organización de la enseñanza superior de las Ciencias Administrativas, o Administración Pública, como algunos prefieren denominarla.

Era inevitable, naturalmente, que esta diferencia de criterio apareciera reflejada en este informe, a pesar del respeto mutuo que siempre imperó durante las discusiones del grupo de expertos. Sin embargo, hemos cumplido nuestro propósito principal, que ha sido planificar una escuela superior de Administración Pública para América Latina y

bosquejar un esquema de operación, con miras al desarrollo socioeconómico de nuestros pueblos.

Es de esperar que, dentro de pocos años, esta Escuela de la FLACSO contribuya con sus ideas y experiencias —como lo hacen muchas instituciones de otras regiones— a establecer orden y armonía en las diversas situaciones en conflicto y que América Latina, basándose en esa coordinación, pueda formular una filosofía propia acerca de la Administración Pública al servicio de los países y pueblos de este continente.

Nuestra época ha sido llamada de muy diversas maneras: *la era del poder, la era tecnológica, la era nuclear, la era espacial*, etc. Podría llamarse asimismo *la era administrativa*, porque una de las características de nuestro tiempo es la creciente apreciación de la importancia de la administración, junto con la apreciación social, también creciente, de la habilidad y del talento administrativos.

Entre las causas que producen este cambio, figuran, en forma destacadísima, el poder y el dominio, cada vez mayores, del hombre sobre los elementos físicos, poder y dominio que el hombre ha acumulado a través del tiempo, muy especialmente en las últimas cuatro décadas. Gracias a los medios modernos de comunicación una noticia, una información, una orden, pueden dar varios

cientos de vueltas alrededor del mundo en una hora. A su vez, los medios de transporte permiten ya al hombre moverse más rápidamente que el sonido. Los crecientes progresos cosmonáuticos son tan sorprendentes que, por el momento, sus alcances pueden ser comprendidos sólo por círculos científicos restringidos.

En conjunto, los medios de transporte y de comunicación multiplican casi hasta el infinito el alcance de la voz, de la acción del hombre y de la palabra escrita. Así, pues, la tarea administrativa adquiere nuevas y formidables dimensiones. Hoy es posible que un hombre, trabajando en el último piso de un rascacielos de cualquier gran ciudad, maneje empresas tan grandes que cubran un territorio mayor que el mundo conquistado por Alejandro Magno.

Este enorme crecimiento de lo que puede llamarse el *poder administrativo*, requiere un desarrollo paralelo de capacidad y responsabilidad. El administrador de nuestro tiempo es capaz de dirigir con eficacia organizaciones cada vez mayores, con gran número de empleados y con intereses, agencias y sucursales distribuidos a todo lo largo de un país e incluso, a través del mundo entero. Su función crece a un ritmo enorme, tanto en complejidad como en importancia.

Los asociados con una empresa, los accionistas, los subordinados, la clientela y el público en general exigen cada día más del administrador. Existe una tendencia a esperar demasiado del administrador, milagros si fuera posible. Se está formando, así, una especie de conciencia social sobre las responsabilidades del administrador, ya sea éste el Presidente de la República, un Primer Ministro, un Alcalde, un presidente de banco o el gerente de una modesta fábrica.

Otra de las causas lógicas de por qué la sociedad moderna requiere administradores competentes, está constituida por los grandes beneficios que produce la buena administración, tanto de una empresa pública como de una privada, en cualquier tipo de organización política. En agencias gubernamentales, la buena administración produce beneficios para millones de personas. Si los organismos del Gobierno son bien administrados y cumplen, por lo tanto, sus funciones, la vida de cada ciudadano debe enriquecerse cultural, económica y socialmente. La administración actual de las agencias gubernamentales afectará igualmente, para bien o para mal, a las futuras generaciones. Por ello nos resulta violento el fracaso de los organismos del Gobierno por falta de competencia de sus administradores. A pesar de que ello sucede a menudo, especialmente en los países llamados subdesarrollados, el fracaso de las agencias gubernamentales por incompetencia administrativa es un derroche trágico de los recursos sociales, absolutamente injustificados si se juzga a la luz de los conceptos modernos de la filosofía política.

En la empresa privada, igualmente, la buena administración representa beneficios para muchos: dividendos para los accionistas, salarios justos y seguridad económica para los trabajadores, intereses para los bancos, impuestos para el Gobierno, progreso para la comunidad; es decir, múltiples y variadas contribuciones al equilibrio social.

Una tercera, y más poderosa razón, que ha contribuido a aumentar la necesidad universal de buenos administradores, es el movimiento puesto en marcha después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, para acelerar el progreso económico y social en los llamados *países subdesarrollados*. Los

debates habidos en los últimos años en asambleas, comités y comisiones de las Naciones Unidas, UNESCO, Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional para el Desarrollo y la Reconstrucción, Punto Cuarto, Organización de Estados Americanos y otros organismos internacionales, han puesto en evidencia un hecho que no puede seguir siendo ignorado: la realización de planes de desarrollo económico y social en los países subdesarrollados está sujeta a la condición *sine qua non* de que los Gobiernos eleven el nivel de capacidad de sus cuadros administrativos. En la lucha contra el subdesarrollo, la filosofía del *laissez faire* ha sido reemplazada por una filosofía de intervención económica deliberada. En esta lucha, la capacidad administrativa es tan esencial como el equipo, el capital y los recursos naturales y humanos.

El análisis de una gran cantidad de hechos pertinentes ha demostrado que, sin lugar a dudas, los mejores planes para el desarrollo económico y social, aun cuando sean formulados por los mejores especialistas, están condenados al fracaso si no existe capacidad **administrativa** para llevarlos a la práctica.

La buena administración es el factor noble, el factor mágico podríamos decir, indispensable para el éxito de las empresas, especialmente de las grandes empresas, y para la puesta en marcha de planes de desarrollo económico y social. Es fácil comprender el porqué de la expresión "renacimiento administrativo" utilizada en los Estados Unidos de América para designar el movimiento, cada vez más intenso en este país, que tiende a mejorar la capacidad de sus administradores.

En efecto, la buena administración ha sido una especie de moderna mina de oro en los países industrializados, una mina fabulosa e inextinguible que ha hecho posible la

utilización de los recursos hasta el extremo de producir resultados aparentemente contradictorios, como es el caso de la constante elevación de salarios y de otros costos de producción frente al aumento de consumidores de productos manufacturados. A pesar del hecho de que todos los costos han seguido subiendo, un sólo factor básico —*la buena administración*— ha sido capaz de equilibrar el efecto acumulativo de los otros factores. Ha sido la buena administración la que ha creado la riqueza abundante que ha hecho posible el milagro de *la multiplicación de los beneficios*, del cual todos han gozado: el obrero, el administrador, el consumidor. Mientras el costo de casi todos los factores de producción sigue subiendo, el *costo por unidad* del producto manufacturado tiende a bajar. Como consecuencia, el consumidor mismo pasa a ser una especie de *socio* en el proceso industrial de producción. Al adquirir productos de mejor calidad y de menor precio, el consumidor recibe también dividendos. He aquí el milagro de la buena administración moderna.

Hasta hace pocos años, el argumento más usado en contra de la enseñanza profesional de la Administración afirmaba que ésta no era susceptible de ser enseñada y aprendida como una disciplina científica, tanto por su carácter, general en esencia, como por la supremacía del administrador sobre los demás profesionales asociados a cualquier empresa privada o pública. Sin embargo, la experiencia universal ha derrotado este prejuicio apriorístico y falso, y hoy no se discute que la Administración pueda enseñarse en las universidades como cualquiera otra disciplina científica; que es posible aprender, en forma organizada, las diversas fases que constituyen la función administrativa, y que las modernas

técnicas administrativas pueden ser transmitidas a través de un proceso académico constituido por clases teóricas combinadas con seminarios, estudio de casos concretos, adiestramiento en servicio, etc.

Las condiciones de la hora presente exigen competencia específica y sólida en aquellos que llegan a ocupar posiciones administrativas. Así, se ha tenido que crear la posibilidad de adquirir la preparación adecuada y, por lo tanto, en los últimos años en casi todos los países se ha desarrollado un movimiento destinado a lograr que las universidades tomen a su cargo la preparación sistemática de administradores. Por ello es que se crean nuevas escuelas de Administración o se expanden las ya existentes.

La futura Escuela Latinoamericana de Administración Pública de la FLACSO constituirá, pues, otro eslabón —un eslabón necesario y que debe ser bien recibido— de esta cadena creciente de iniciativas tendientes a la difusión de las técnicas administrativas y a la preparación de administradores profesionales.

## **II. Propósitos de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública**

Según los términos de referencia establecidos por el Banco Interamericano de Desarrollo y de los estatutos de la FLACSO, la proyectada Escuela Latinoamericana de Administración Pública (ELAAP) tendrá la responsabilidad de preparar administradores públicos a nivel de postgraduados: a) para actuar como profesores e investigadores en las universidades y otros centros de investigación de América Latina, y b) para desempeñarse como profesionales calificados en las

diversas especialidades en que el BID está interesado.

En la carta-circular dirigida por el Secretario General de la FLACSO, Sr. Gustavo Lagos Matus, a los expertos invitados a colaborar en la formulación de este proyecto, se enumeran las diversas posibilidades, en carreras administrativas, abiertas a los especialistas que prepare la Escuela. Dicha carta-circular establece que el BID está interesado en la preparación de especialistas de administración de reformas agrarias; proyectos de vivienda y desarrollo de la comunidad; reforma educacional; programas de salud pública; desarrollo económico y programas de movilización de recursos, que incluyen planificación financiera, reformas tributarias y otros aspectos pertinentes.

Los términos de la carta parecen sugerir que existe un cierto número de especialidades dentro de la Administración Pública, contando cada una de ellas con un conjunto propio de principios, prácticas y técnicas. Es posible, naturalmente, acumular experiencias valiosas en cualquier área que se apliquen principios administrativos, y en este caso se puede hablar de diferentes tipos de administración, como serían la administración de caminos, la administración de ferrocarriles, la administración hospitalaria, la administración escolar, la administración de correos, etc. Sin embargo, en algunos casos, la función administrativa conduce tan directamente al cambio social que el administrador puede obtener una valiosa ayuda del análisis a fondo de ciertos aspectos de las Ciencias Sociales, los que ha menudo no se consideran parte integrante de la Administración Pública. El proceso mismo de acumular experiencias depende en mayor grado de la ejecución de actividades prácticas que de una preparación propia-

mente académica. Y el apoyo complementario que pueden proporcionar las Ciencias Sociales debe buscarse en el estudio organizado a base del análisis de problemas sociales e instituciones políticas y no a través de la enseñanza de determinado número de técnicas administrativas que se consideren las únicas herramientas necesarias para la administración de programas específicos. La verdad es que nosotros creemos firmemente que tal determinado número de técnicas administrativas aplicables a diferentes áreas de la Administración, se encuentran todavía en estado embrionario.

Si, como deseamos y esperamos, la futura Escuela Latinoamericana de Administración Pública logra preparar buenos profesionales en Administración general, estamos seguros de que ellos serán capaces de enfrentar y resolver satisfactoriamente los problemas administrativos que se presentarán en la ejecución de reformas agrarias, proyectos de vivienda y desarrollo comunitario, reforma educacional y en todas las otras áreas específicas de administración en que está interesado el BID.

Así como un administrador hospitalario no tiene necesariamente que saber Medicina, que es campo de otro especialista, así también el administrador de una reforma agraria o de un proyecto de vivienda no tiene necesariamente que conocer, al nivel de un profesional, Derecho, Ingeniería o Arquitectura para tener éxito como administrador. A él le corresponde ocuparse solamente de problemas administrativos, los cuales probablemente corresponderán, en todos los casos, *grosso modo*, a las fases identificadas por Fayol en su análisis funcional de la Administración, que hasta ahora no ha sido refutado por ninguna autoridad en la materia. Las técnicas

de investigación, pronóstico, planificación, organización, dirección, coordinación, y control de los esfuerzos de grupos que participan en una empresa para alcanzar un objetivo determinado, son, en esencia, universales. No existe una técnica de organización aplicable a grupos encargados de llevar a efecto una reforma agraria, y otra técnica de su organización diferente aplicable a grupos que trabajan en un programa habitacional o de desarrollo comunitario. La técnica es la misma, aunque su aplicación deba, naturalmente, adaptarse al caso concreto. El administrador, en cada aspecto de su labor, debe guiarse por lo que Mary Parker Follet llamó "la ley de la situación o del caso concreto".

Por lo tanto, parece no sólo prematuro, sino poco realista, intentar confeccionar, *ab initio*, planes diferentes para la preparación de determinadas especialidades en Administración. Por el contrario, debe trabajarse primero en la formulación del núcleo central de un plan de estudios orientados hacia la preparación de la persona en Administración y Ciencias Sociales auxiliares, en forma tal que el futuro administrador, ya agudizado su discernimiento intelectual, amplíe su comprensión del significado de una reforma agraria, de un plan de desarrollo urbano, de una reforma educacional o de otros proyectos similares.

Sobre algunas de las situaciones mencionadas, y como resultado de una experiencia universal, existe abundante documentación que, aunque no siempre clasificada científicamente, permite conocer los problemas administrativos que generalmente se presentan en este tipo de proyectos.

Cada vez que se intenta poner en práctica proyectos de gran envergadura, surgen iguales

o semejantes problemas administrativos. En todos los casos, la tarea del administrador consistirá en proyectar y proporcionar los medios de acción, materiales y espirituales que sean necesarios; combinarlos en cierta forma y aplicarlos a la obtención de los objetivos finales.

Estas son, expresadas en forma breve, las razones por las cuales creemos que la FLACSO tendrá éxito en su doble objetivo —preparar administradores públicos al nivel de graduados para actuar como profesores e investigadores en universidades y centros similares, y como profesionales calificados en las diversas tareas que interesan al BID—, solamente si la futura Escuela de Administración Pública, se organiza sobre la base de ofrecer al estudiante dominio de las técnicas de administración general, enfoque analítico de los problemas sociales y comprensión de los factores socioeconómicos y políticos que son típicos de América Latina y determinan su importancia en el mundo contemporáneo.

### Duplicación de Esfuerzos

El BID y la FLACSO esperan que al analizar el segundo objetivo de la Escuela, se considere la necesidad de evitar duplicación innútil de esfuerzos, especialmente en relación con el proyecto de la Comisión Económica para la América Latina de crear un Instituto de Planificación.

Nosotros creemos que en estos dos casos precisos no habrá duplicación de esfuerzos, dada la naturaleza diferente de los proyectos. El Director de CEPAL, Dr. Raúl Prebisch, en reunión con el grupo de expertos, manifestó su opinión al respecto, la que coincide con nuestro punto de vista.

### Adiestramiento en Servicio

#### (“In Service Training”)

La FLACSO, desea además, conocer nuestra opinión acerca de posibles actividades extra-académicas de la futura Escuela de Administración, como el adiestramiento en servicio.

La necesidad de difundir el conocimiento relativo a la Administración es de tal magnitud en todos los países de América Latina que, en principio, creemos que deben ser intentadas todas las medidas conduncientes a ese fin.

El adiestramiento en servicio es un método eminentemente práctico, específico, flexible y susceptible de ser adaptado a las circunstancias particulares de cada caso concreto. Constituye, sin lugar a dudas, un tipo de adiestramiento importante y útil, especialmente porque da resultados inmediatos.

Sin embargo, las dificultades a que hacemos referencia en otra parte de este informe, en especial aquellas que se refieren a la formación de profesores, parecerían aconsejar la conveniencia de evitar la dispersión de recursos y de esfuerzos. Además, es casi imposible que la nueva Escuela pueda ofrecer adiestramiento en servicio desde sus comienzos, con la necesaria seguridad de éxito. En primer lugar, y como su propio nombre lo indica, adiestramiento en servicio significa preparación *in loco*, es decir, adiestramiento en el lugar en que trabajan las personas. Normalmente, este tipo de adiestramiento no se combina en forma lógica con la enseñanza académica al nivel de postgraduados. En consecuencia, según nuestra opinión, en sus comienzos la Escuela debería dirigir sus esfuerzos solamente hacia la consecución de su fin principal. Más adelante, cuando haya lo-

grado reputación como centro académico de alto nivel y alcanzado un *status* de sólido prestigio entre instituciones similares, entonces tal vez resulte conveniente ampliar el alcance de sus actividades centrales con labores extracurriculares, tales como cursos extraordinarios, adiestramiento en servicio, etc.

### III. Enseñanza a Nivel de Postgraduados

#### Orientación General

La enseñanza para postgraduados debe ser ofrecida al más alto nivel académico, pero sin olvidar sus finalidades prácticas. Algunas asignaturas de un plan de estudios de Administración Pública no pueden ser dadas solamente con clases teóricas o labor en la sala de clases. Algunos de los ejemplos sobresalientes de este tipo de materias —tales como Planificación, Administración de Personal, Organización y Métodos, Preparación de Presupuestos, Relaciones Públicas, etc.—, deben ser enseñadas de la manera más práctica posible, en forma tal que se dé al estudiante no sólo la familiarización verbal con la terminología y conceptos correspondientes, sino también un conocimiento funcional de la técnica respectiva. Debe evitarse la enseñanza demasiado teórica y ofrecer, en cambio, al estudiante la posibilidad de desarrollar su capacidad para practicar las técnicas correspondientes y de hablar y escribir lógicamente sobre ellas.

Entre los recursos que la Escuela debe utilizar para asegurar el contenido práctico de este tipo de asignaturas, figuran el estudio de casos reales, el adiestramiento en servicio y el uso de casos hipotéticos ("simulated situations" en el original inglés).

A pesar de que la Escuela Latinoamericana de Administración Pública ha de ser un centro

de preparación académica, debe tratar asimismo de ofrecer verdadera competencia profesional, lo que significa la formación de hombres y mujeres realmente capacitados para solucionar problemas administrativos concretos. La enseñanza debe tener siempre presente las necesidades actuales de la Administración Pública y el objetivo final de la Escuela, es decir, la contribución concreta al desarrollo de América Latina, a través de la difusión del conocimiento de las modernas técnicas administrativas.

Consideramos aceptable el método de enseñanza adoptado por la FLACSO, analizado en el documento de trabajo (ver anexo 1).

Debido al hecho de que cada estudiante llegará a la Escuela con una preparación diferente, tal vez sea útil considerar la posibilidad de combinar el sistema llamado "básicamente tutorial" con la organización de pequeños grupos de discusión, seminarios y trabajos colectivos.

Debe recordarse, sin embargo, que no puede elegirse *a priori* un método de enseñanza rígido. El método de enseñanza deberá ser fijado y modificado ajustándolo a situaciones concretas, para lo cual se dará la debida consideración a los problemas que aparecerán a diario en la vida de la Escuela.

La esencia del programa de enseñanza al nivel de graduados debe estar constituida por tres elementos: análisis descriptivo del medio ambiente de América Latina en la hora presente, como base para todo el programa; un sólido núcleo de cursos y seminarios en Administración Pública, que incluya administración General, y Administración Comparada y cierta especialización, elegida entre varias áreas o campos de aplicación, y, finalmente, una preparación intensiva y una experiencia significativa en investigación empírica en Adminis-

tración Pública, utilizando, cada vez que ello sea posible, la colaboración interdisciplinaria.

El plan de estudios debe constar de tres semestres académicos, como mínimo, para aquellos alumnos que se interesen por hacer carrera en servicios gubernamentales. En cambio, aquellos estudiantes que se interesen por la docencia y la investigación en universidades y en escuelas profesionales de Administración Pública, deberían continuar sus estudios durante un periodo adicional, tal vez otro semestre. Debería ofrecerse a un pequeño número de estudiantes de gran capacidad intelectual y con vocación para la enseñanza un período aún mayor de preparación. Este podría consistir en: 1) continuar sus estudios en una universidad de Europa o de los Estados Unidos de América, o 2) continuar en la Escuela de Administración Pública de la FLACSO, otros dos semestres, en labores docentes y de investigación, en calidad de miembros "asociados" (o "agregados") del staff.

El plan mínimo de tres semestres ha sido concebido para cubrir los elementos básicos del adiestramiento, siempre que se trate de estudiantes altamente calificados.

### **Plan de Estudios**

El plan esquemático que sugerimos a continuación, para cada uno de los tres semestres, dedica el tercer semestre casi íntegro a la investigación.

**Primer semestre.** Los objetivos del primer semestre son: 1) iniciar la exploración y análisis de la realidad contemporánea de la América Latina; 2) proporcionar una base amplia para la compresión de la naturaleza de la Administración Pública, mediante el estudio de su evolución histórica y la evaluación crítica

de sus fundamentos teóricos y de sus conceptos analíticos, y 3) iniciar a los estudiantes en la investigación científica. En el primer semestre, serían obligatorias para todos los estudiantes las siguientes disciplinas:

Ambiente Social y Político de la América Latina Contemporánea: Estabilidad y Cambio (4 horas semanales).

Historia y Evolución de la Administración como Disciplina (4 horas semanales).

Teorías sobre Administración General, Organización y Adopción de Decisiones (4 horas semanales).

Investigación en las Ciencias Sociales: Enfoque General y Base Matemática (4 horas semanales).

Inglés y/o Francés (4 horas semanales).

**Segundo semestre.** El plan para el segundo semestre contempla la continuación de los objetivos del primer semestre y la iniciación de cierto grado de especialización en una área de la Administración Pública. Para ello, el estudiante elegiría un curso básico entre cinco disciplinas mayores, que serían: Finanzas, Organización, Personal, Planificación y Relaciones Públicas y Comunicaciones ("Public relations and communication").

Cuatro cursos serían obligatorios para todos los estudiantes:

Estudio Comparado de Instituciones Gubernamentales y Políticas de la América Latina (4 horas semanales).

Estudio Comparado de la Administración Pública y de Principios, pautas o patrones ("patterns") de Derecho Administrativo (América Latina, Reino Unido, Estados Unidos de América, Unión Soviética, Europa Occidental) (4 horas semanales).

Investigación en Ciencias Sociales: Estadística, Métodos y Técnicas (4 horas semanales).

Continuación de la enseñanza en Inglés y/o Francés (4 horas semanales).

Además, cada estudiante seleccionaría una de las disciplinas siguientes como campo de especialización (4 horas semanales):

1. Administración Financiera: Presupuesto y Administración Tributaria y Control Financiero.

2. Organización: Teoría y Práctica del Análisis para la Organización.

3. Administración de Personal: Teoría y Práctica.

4. Planificación Gubernamental y Administrativa: Teoría y Práctica.

5. Relaciones Públicas y Comunicaciones: Teoría y Práctica.

**Tercer semestre.** Este semestre serviría para completar la preparación especializada de aquellos estudiantes que aspiren a ocupar cargos de alto nivel en el servicio público. Además de intensificar el énfasis en el estudio de la América Latina contemporánea y el trabajo

en el campo de especialización elegido por el estudiante, en este semestre el alumno debe tener una experiencia significativa en la investigación interdisciplinaria, concentrándose en algún aspecto importante del desarrollo social y económico o en un tema teórico de relieve en la Administración Pública. Este objetivo de una gran trascendencia puede cumplirse mejor a través de varios seminarios de investigación, constituidos por grupos pequeños de estudiantes dedicados a explorar un tema de importancia. Este seminario de investigación puede llegar a ser muy útil, si logra realizar una función de integración para el alumno. Al estudiar un problema de significación, el estudiante debe relacionar los diversos elementos que han intervenido en su preparación y su experiencia total de los tres semestres.

En el tercer semestre existiría un solo curso obligatorio para todos los alumnos:

Aspectos Socioeconómicos, Políticos y Administrativos del Desarrollo Nacional en la América Latina (4 horas semanales).

Además, cada estudiante debe seleccionar entre las disciplinas electivas ofrecidas, dos a cuatro materias relacionadas con su campo de especialización (que no representen, en total, más de 8 horas semanales).

A continuación, damos una lista parcial de tales disciplinas electivas, en el bien entendido que sus títulos son meramente ilustrativos. Algunas de estas materias son enseñadas actualmente en la Escuela de Sociología de la FLACSO (se identifican con un asterisco). Otras podrían ser dadas en la futura Escuela de Economía (Se señalan con dos asteriscos). Después de cada curso se indica, entre paréntesis, el o los campos de especialización a que correspondería.

1. Derecho y Procedimientos Administrativos (4 horas) (Finanzas, Planificación).
  2. Liderazgo Administrativo (4 horas) (Planificación, Personal, Relaciones Públicas).
  3. Problemas Administrativos de la Planificación Educacional (4 horas) (Planificación, Personal).
  - \*\*4. Reforma Agraria y Desarrollo de la Comunidad Rural (4 horas) (Planificación).
  5. Comunicaciones y Organización Compleja (2 horas) (Organización, Personal, Planificación, Finanzas, Relaciones Públicas).
  6. Estudio Comparado de la Burocracia (organizaciones burocráticas, eclesiásticas, educacionales, hospitalarias, industriales, sindicales, militares, de partidos políticos y gubernamentales) (4 horas) (Planificación, Organización, Personal).
  7. Estudio Comparado de la Planificación Gubernamental (2 horas) (Planificación, Organización).
  - \*8. Antropología Cultural (2 horas) (Personal, Relaciones Públicas).
  - \*9. Aspectos Demográficos del Desarrollo Económico (2 horas) (Planificación, Relaciones Públicas).
  10. Control Financiero y Auditoría (2 horas) (Finanzas).
  - \*\*11. Política Fiscal y Hacienda Pública (4 horas) (Finanzas, Planificación).
  12. Relaciones Humanas en la Organización Compleja, o \*Sociología del Trabajo (2 horas) (Personal, Relaciones Públicas, Finanzas, Organización).
- \*\*13. Planificación de la Utilización de la Tierra y Desarrollo Urbano (4 horas) (Planificación).
- \*14. Sociología Política (2 horas) (Planificación, Personal, Relaciones Públicas).
15. Relaciones Públicas e Información Pública (2 horas) (Relaciones Públicas, Planificación, Finanzas).
- \*16. Sociología Rural y Urbana (2 horas) (Planificación, Relaciones Públicas, Personal).
- \*17. Aspectos Sociológicos del Desarrollo Económico y Social (4 horas) (Planificación, Relaciones Públicas, Finanzas).
18. Psicología Social y Organización Compleja (2 horas) (Personal, Relaciones Públicas, Planificación, Organización).
19. Estructura Social y Cambio (4 horas) (Planificación, Personal, Relaciones Públicas, Organización).
20. Administración de Abastecimientos ("Supply management") (4 horas) (Finanzas, Planificación, Organización).
- Finalmente, en este tercer semestre, el último elemento del programa de trabajo del estudiante sería el seminario de investigación. Se ha considerado que en este semestre, entre el 40 y el 50 % de las horas de clases

de cada estudiante debe dedicarse al seminario de investigación. Cada alumno se matricularía en un seminario solamente. Para poder mantener el número de estudiantes en un límite razonable de unos diez en cada seminario, la Escuela deberá ofrecer varios seminarios de este tipo simultáneamente. Sería necesario hacer todo lo posible para conseguir que profesores y alumnos de las otras dos Escuelas de la FLACSO participaran en estos seminarios de investigación. Por lo tanto, los temas de cada seminario deberían ser fijados por los profesores de la Escuela de Administración Pública, previa consulta con sus colegas de Sociología y Economía, y después de un cuidadoso análisis de los intereses de los alumnos y del resultado de sus estudios.

Los temas centrales de los seminarios deben responder a los intereses de profesores y alumnos, y tener relación con los propósitos de la Escuela de promover el desarrollo social y económico de la América Latina y de elevar el nivel de la Administración Pública. A manera de ejemplo, indicamos a continuación doce temas para este tipo de seminarios.

#### *A. Temas relativos al desarrollo de la Administración Pública.*

1. El presupuesto del Ejecutivo como instrumento para la planificación y el control de programas;

2. Teoría de la comunicación aplicada al análisis de organizaciones complejas;

3. Estudio comparado de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y sus consecuencias en el robustecimiento del profesionalismo en el servicio público;

4. Relaciones entre el administrador y el público (empleado y patrón? ¿vocero y mandatario? ¿antagonistas? ¿extraños?);

5. Estudio comparado del funcionamiento de la administración en algunos países federales y unitarios de la América Latina;

6. El medio social y las características de los niveles superior, medio e inferior del servicio público y sus consecuencias para el fortalecimiento del profesionalismo en el servicio público.

#### *B. Temas relativos al desarrollo social y económico.*

1. Análisis comparado de la organización y de la administración de proyectos habitacionales y de desarrollo urbano en algunos países de la América Latina;

2. Relaciones entre el administrador general y los técnicos en la administración de programas de desarrollo social y económico;

3. Adaptación de la corporación pública a la formulación y administración de planes de desarrollo;

4. Estudio comparado de la organización y técnicas para la coordinación de las actividades gubernamentales en la planificación social y económica;

5. Dinámica de la administración de programas gubernamentales que implican cambios sociales (reforma agraria, reforma educacional, etc.);

6. Impacto del sistema político interamericano (representado, por ejemplo, por la

Organización de Estados Americanos y la Alianza para el Progreso), sobre el desarrollo social y económico dentro de cada nación de América Latina.

Aquellos alumnos que completaran sus estudios en tres semestres, deberían presentar un trabajo como contribución personal a la investigación colectiva del seminario. Este trabajo y las pruebas escritas y orales detalladas más adelante, constituirían la base para la evaluación final del rendimiento del alumno.

**Adiestramiento especial para futuros profesores.** Como ya hemos dicho, aquellos estudiantes que se interesen por la docencia y la investigación, deberían continuar en la Escuela por un periodo adicional, a fin de prepararse mejor en la investigación individual, en contraste con la investigación en grupos, que realizaron en el tercer semestre. En realidad, el mismo seminario de investigación iniciado el semestre anterior, debería continuar en este cuarto semestre, pero, naturalmente, sólo con la participación de aquellos estudiantes interesados en la docencia y la investigación. Los directores de seminarios deberían, en este cuarto semestre, dedicar más tiempo al trabajo individual con cada alumno, y reservar las reuniones con todos los participantes para la revisión crítica y discusión de los trabajos de los estudiantes. Este proceso culminaría con la preparación de una tesis individual sobre algún aspecto del tema básico del seminario. Comparada con el trabajo entregado al final del tercer semestre por aquellos estudiantes que ya terminaron sus estudios, esta tesis debería ser de una calidad muy superior, tanto en la investigación misma, como en su lenguaje y estilo.

Esta preparación especial para profesores e investigadores debería incluir, además,

conferencias y trabajos de taller sobre la enseñanza adecuada para la Administración Pública al nivel universitario. Un curso informal de este tipo sería de utilidad para los futuros profesores en aspectos tales como la organización de cursos, preparación de clases, dirección de seminarios y de grupos de discusión, selección de material de lectura, etc. En este tipo de enseñanza deben tratarse, en forma especial, las técnicas en boga —como el análisis de casos concretos— y tener en consideración las necesidades diferentes de los grandes grupos de alumnos a los cuales los futuros profesores deberán atender: estudiantes universitarios y empleados públicos de diversas categorías.

Finalmente, es importante aprovechar la flexibilidad que es posible imprimir, en esta etapa, al plan de estudios ya que la labor de los estudiantes más avanzados no tiene por qué ser homogénea. Por lo tanto, al finalizar el tercer semestre, un comité de profesores debería analizar, junto con el interesado, el programa de trabajo y los resultados alcanzados por cada estudiante que ha de continuar en la Escuela, y determinar qué preparación adicional u otras experiencias serían necesarias para completar su formación como profesor o investigador. En algunos casos, se requerirán cursos de idiomas; en otros, nuevas asignaturas o seminarios en una o más ramas del conocimiento. En esta forma, el programa de trabajo de cada alumno puede ajustarse cuidadosamente a sus necesidades. Esta manera de abordar el problema es de especial importancia, dada la naturaleza intrínsecamente individual de la tarea de formar profesores universitarios e investigadores.

Como ya se dijo, aquellos estudiantes que por sus condiciones excepcionales, excelente rendimiento y gran interés, representen una

promesa valiosa para la docencia y la investigación, deben tener oportunidad de adquirir aún mayor preparación y experiencia. Para este objeto, se recomienda que la FLACSO busque, en forma sistemática y continua, el financiamiento adecuado para conceder a estos estudiantes becas para estudios avanzados en universidades de Europa y de Estados Unidos de América. La información respectiva debería tener amplia difusión y los estudiantes deberían ser alentados a solicitar tales becas.

A medida que la nueva Escuela de Administración Pública vaya progresando, habrá necesidad de contratar profesores jóvenes y personal subprofesional. Proponemos que la FLACSO cree algunos cargos de un año de duración (inicialmente, tal vez, dos o tres cargos) de Asociados a la Docencia y la Investigación en Administración Pública. En estos cargos podrían nombrarse a los estudiantes más destacados, una vez que finalicen sus programas regulares de estudio.

Estos jóvenes Asociados a la Docencia y la Investigación pueden realizar una labor importante en muchos aspectos de la enseñanza superior, como dirigir seminarios de investigación, preparar bibliografías, compilar materiales de enseñanza para los cursos regulares, etc. Además, pueden realizar parte del trabajo tutorial necesario para facilitar la adaptación al plan y método de la Escuela a aquellos nuevos estudiantes cuya preparación sea deficiente en algún aspecto. Este tipo de trabajo representará una experiencia valiosa para los profesores jóvenes y aligerará la tarea de los profesores de mayor categoría, permitiéndoles un mejor rendimiento.

### **Programa de investigación**

Para que la Escuela de Administración Pública cumpla sus objetivos, es indispensable que

las tareas de investigación se incorporen al plan de estudios descrito anteriormente. Sólo así la investigación llegará a ser parte integral del programa de la Escuela, y no su apéndice. Para lograr este propósito, el programa de investigaciones de la Escuela debe ser enfocado desde tres ángulos diferentes: primero, desde el punto de vista del estudiante y sus necesidades de adiestramiento; segundo, desde el punto de vista del programa de investigaciones considerado como un fin en sí mismo, esto es, como contribución al conocimiento y comprensión de la Administración Pública y, tercero, desde el punto de vista del plan de estudios, en cuyo caso la investigación es una prolongación de ciertos seminarios y cursos que implican investigación empírica.

***La investigación como parte de la enseñanza al nivel de postgraduados.*** Para que la investigación pueda en verdad rendir su máxima contribución en la preparación de estudiantes avanzados de Administración Pública, es conveniente que exista una influencia permanente y recíproca entre la enseñanza ofrecida en seminarios y la investigación como parte de esa formación. Por ejemplo, la instrucción formal en Estadística y Técnicas de la Investigación en las Ciencias Sociales, impartida en el segundo semestre, debe estar relacionada en tal forma con el estudio de la materia que el estudiante está realizando que, junto con aprender la aplicación de métodos para reunir datos y analizarlos, el alumno debe trabajar en cuestiones substantivas y emplear datos relativos a materias enseñadas en otras asignaturas. En esta forma, de entre las materias enseñadas en el curso de Metodología se seleccionarán y asignarán a los alumnos ciertos temas elegidos conjuntamente por los profesores de Metodología y los de cursos substantivos.

Además, parte de las sesiones regulares de los seminarios podría destinarse a la presentación por los alumnos de informes sobre las investigaciones que estén realizando, tanto en los cursos substantivos como en el de Métodos de Investigación.

***La investigación como contribución al conocimiento y a la comprensión.*** A pesar de lo dicho anteriormente, el programa de investigaciones de la Escuela de Administración Pública debe servir otro propósito, además del puramente formativo: desde sus comienzos, la Escuela será un centro de investigación que aporte nuevos conocimientos y elementos de comprensión acerca de la Administración Pública y el desarrollo social y económico. Para aumentar el valor de esta contribución inherente a toda investigación, es necesario que el programa de investigaciones y los resultados de los seminarios de investigación sean algo más que una colección de estudios individuales sin propósitos definidos.

Teniendo en vista esta finalidad, el profesorado de la Escuela de Administración Pública, previa consulta con sus colegas de las Escuelas de Sociología y de Economía, debe concebir, desarrollar y mantener un programa coherente de investigaciones. Un programa de esta naturaleza debe concentrarse en un cierto número de temas fundamentales, que sean estudiados sistemáticamente a través de varios años, produciéndose, entonces, resultados acumulativos. Los temas fundamentales elegidos servirán, a su vez, para determinar qué aspectos especiales de ellos deberán investigarse en los seminarios y cuáles han de ser los cursos electivos que se ofrezcan a los estudiantes.

Los temas que investigue la Escuela de Administración Pública deben, naturalmente, tener relación con los temas elegidos por las Escuelas de Sociología y de Economía, en tal

forma que los resultados del trabajo de las tres Escuelas representen, en cierto sentido, el programa global de investigación de la FLACSO.

***La investigación como creadora de materiales de enseñanza.*** En el caso de la Administración Pública, el programa de investigaciones debe ser considerado, además, como creador de materiales de enseñanza. Esto es especialmente importante en la hora presente, debido a la escasez de material disponible sobre la actual organización y prácticas administrativas de los Gobiernos de la América Latina. La enseñanza de Administración Pública y Ciencia Política, se verá seriamente afectada mientras no disponga de una cantidad importante de este tipo de material, resultado de la investigación empírica. El servicio más importante que la Escuela puede prestar al progreso de la Administración Pública en la América Latina, es concentrarse en la producción y publicación de estos materiales, para su uso en la enseñanza al nivel de postgraduados. En la sección siguiente se expone uno de los métodos sugeridos para lograr el objetivo señalado.

***Estudios de casos concretos de adopción de decisiones administrativas.*** Con relación al propósito recién planteado, la técnica de estudiar casos concretos de adopción de decisiones administrativas es de una importancia capital. Este tipo de investigación y los estudios resultantes, además de constituir una experiencia muy valiosa en la preparación del estudiante, dan por resultado materiales de enseñanza sumamente útiles. La investigación de un caso concreto de adopción de decisiones administrativas coloca al alumno dentro de una situación administrativa determinada, viva y real. A través de la observación directa y entrevistas con los administradores responsables, el estudiante trata de reconstruir, en toda su

complejidad, la historia y las razones de una determinada decisión o de una serie de decisiones. El propósito de estos estudios de casos concretos no es ni la reforma administrativa ni la crítica *a posteriori* de un proceso de adopción de decisiones, para determinar lo que el administrador debió haber hecho. El autor de un informe sobre un caso concreto debe evitar pontificar, y limitarse a informar con exactitud y a interpretar los hechos. Posteriormente, en la sala de clases, el profesor y los alumnos que tengan que leer el informe como parte de su trabajo escolar, podrán especular acerca de lo que se pudo haber hecho y evaluar críticamente las decisiones tomadas.

Como herramienta de enseñanza, el estudio de casos concretos de adopción de decisiones administrativas resulta, así, un instrumento de gran adaptabilidad. En primer lugar, los estudiantes responden con entusiasmo, porque encuentran en estos casos concretos, un trozo de realidad, lo que transforma el estudio de la Administración Pública en una cosa viva.

Con el estudio de casos concretos, los alumnos que se preparan para servir cargos administrativos en el Gobierno viven una verdadera experiencia indirecta a través de las decisiones tomadas por otras personas. Aquellos estudiantes interesados en explorar los alcances científicos y teóricos de la Administración Pública, tienen oportunidad de utilizar casos concretos para ilustrar determinados principios sobre organización y decisiones administrativas. O bien, los alumnos pueden analizar ciertos casos concretos para derivar hipótesis, que serán más tarde reexaminadas y, si es posible, comprobadas empíricamente. Por su parte, el profesor con imaginación tiene a su alcance una oportunidad altamente creadora, ya que puede adaptar cada caso concreto a una variedad casi infinita de situaciones. Finalmente, el

estudio de casos concretos es especialmente útil para estimular al estudiante a participar en discusiones y análisis realizados en grupos.

Para el primer año, o para los dos primeros años, sería muy conveniente que la Escuela obtuviera los servicios de un profesor de gran experiencia, tanto en la investigación de casos concretos de adopción de medidas administrativas, como en la enseñanza con este método y en la preparación de los informes correspondientes. Este profesor puede ser un especialista en cualquiera rama de la Administración Pública, ya que su función principal consistirá en desarrollar un programa efectivo de investigación de casos concretos de adopción de medidas administrativas, y en colaborar con profesores de las tres Escuelas para el perfeccionamiento de este método de enseñanza. Durante la permanencia de este especialista en la Escuela de Administración Pública, un profesor permanente de la misma debería recibir una preparación intensiva en el uso de este método, para asegurar una buena dirección de este programa en el futuro, única forma de conseguir el desarrollo completo de esta dimensión del programa global de la FLACSO.

### **Creación del ambiente adecuado para la enseñanza**

Fuera de la formulación de un plan de estudios bien concebido, es igualmente importante crear un tipo de ambiente intelectual que facilite el progreso y desarrollo individual de cada alumno. Es evidente que los dos factores de mayor significación para lograr este objetivo son la calidad del profesorado y la seriedad de propósitos del alumnado. En otra parte de este informe se analiza la gran importancia del proceso de selección, tanto de los profesores como de los estudiantes. Pero

existen, además, otros factores de gran importancia para la creación del ambiente intelectual deseado: la proporción entre profesores y alumnos, los métodos de enseñanza y los procedimientos para evaluar el rendimiento de los estudiantes.

**Proporción entre profesores y alumnos.** Los propósitos de la Escuela de Administración Pública de la FLACSO son de tal naturaleza que requieren un contacto estrecho y permanente entre profesores y alumnos como única forma de crear un sentimiento de comunión de intereses en el proceso educativo. Como la Escuela tendrá unos cuarenta estudiantes que recién se inicien cada año, promociones anuales, y un plan de estudios de tres a cuatro semestres, puede calcularse una población estudiantil casi permanente de unas ochenta personas. En nuestra opinión, tal población estudiantil requiere un profesorado compuesto por unas 12 a 15 personas de dedicación exclusiva, para poder satisfacer las necesidades de instrucción con seminarios y de dirección en las investigaciones. Para el primer año de funcionamiento de la Escuela, será necesario contratar la mitad del número de profesores señalado, y la otra mitad al iniciar el segundo año, esto es, cuando llegue el segundo grupo de nuevos alumnos.

La justificación esencial para mantener la proporción propuesta (6 ó 7 alumnos por profesor), radica en el énfasis que la Escuela debe imprimir a la enseñanza basada en seminarios. Un seminario que reúne alrededor de una mesa a un profesor y a 10 ó 12 estudiantes para analizar un problema y discutirlo críticamente, es una de las maneras más efectivas para lograr que los estudiantes se sientan partícipes del proceso educacional. Un seminario exige del alumno mucho más que una clase teórica, en

la que, a menudo, él no es más que una esponja pasiva que absorbe hechos que debe expulsar cuando es exprimida, sin que jamás esa información llegue a formar parte de él. En cambio, un seminario típico, que se reúna durante dos horas seguidas, requiere del estudiante un trabajo preparatorio previo de unas seis horas dedicadas a la lectura, elaboración de resúmenes, redacción de informes, etc. En este proceso de preparación y en el intercambio de puntos de vista sobre los temas que se discuten en el seminario, el estudiante se ve forzado a pensar, analizar y formular y criticar ideas, hechos, valores y creencias.

Es importante que este método de enseñanza sea empleado desde el comienzo mismo, para que los estudiantes que se inicien en la Escuela comprendan desde un principio la participación que ellos han de tener en el análisis crítico de problemas. El acomodarse a este sistema puede resultar difícil, y aun penoso, para aquellos alumnos que han sido formados en un sistema que descansa principalmente en los métodos tradicionales de la clase oral impartida por el profesor a grupos numerosos de estudiantes. Pero, una vez obtenido ese ajuste, está ya dado el primer paso de significación hacia la preparación de una mente aguda y alerta. Este tipo de reorientación intelectual es especialmente necesario en la preparación de personas para la índole de carreras a que aspirarán los estudiantes de la Escuela de Administración Pública de la FLACSO. La característica esencial de un buen administrador es ser un analista penetrante, decidido y con sentido crítico. En igual forma, los estudiantes que aspiran a ser profesores y preparar nuevos administradores, deben desarrollar las mismas cualidades en su manera de pensar y la misma capacidad para expresarse claramente en forma oral y escrita.

**Evaluación del rendimiento de los alumnos.** En este análisis del ambiente intelectual, debe también destacarse la evaluación del rendimiento de los alumnos. El trabajo del estudiante debe medirse, en cada curso, de alguna de las siguientes maneras:

- a. trabajo colectivo (valorando la participación individual);
- b. trabajo individual (incluyendo la investigación);
- c. discusiones de grupo (valorando la participación individual), y
- d. pruebas de mitad del semestre y exámenes finales.

Los exámenes escritos deben ser, de preferencia, de aquel tipo en que el alumno escribe una especie de ensayo sobre un tema dado. Pero el profesor puede utilizar cualquier otro método: selección múltiple, verdadero y falso, etc.

A un nivel diferente de evaluación debe exigirse a cada estudiante la presentación de un trabajo de investigación, como condición para graduarse. En el caso de los alumnos que se preparan para una carrera profesional en el servicio público, este trabajo de investigación debería realizarse normalmente como parte del seminario de investigación del tercer semestre. En cambio, al futuro profesor-investigador debería exigírselle un trabajo de mayor jerarquía, como sería una tesis, que debería ser terminada después del tercer semestre, como demostración de capacidad para conducir una investigación independiente y escribir sus resultados. En la mayoría de los casos, la tesis respresentaría el resultado de su trabajo en los seminarios de investigación.

Cada estudiante debería ser sometido a un examen escrito final, que comprendería todos sus cursos y seminarios, y a un examen oral, de una o dos horas, sobre su trabajo de investigación o tesis, según el caso. El examen oral daría oportunidad a todo el profesorado de la

Escuela para someter a prueba la capacidad mental del alumno al término de sus estudios y su preparación para los rigores de una carrera profesional.

#### *IV. Cuerpo Docente y Estudiantado*

##### **Preparación y Contratación de Profesores**

Contar con un profesorado adecuado será de suma importancia para la Escuela Latinoamericana de Administración Pública.

Naturalmente, una escuela para postgrados requiere un mayor número de profesores experimentados y de categoría y menos profesores jóvenes y personal auxiliar. Sin embargo, y por lo menos durante los primeros diez años, la Escuela deberá contratar a un cierto número de profesores jóvenes y personal auxiliar, los que eventualmente podrán hacer carrera en la Escuela hasta llegar a profesores ordinarios o titulares de cátedra.

Como en los países de América Latina no existen muchos especialistas en Administración Pública, es problemático encontrar latinoamericanos con un conocimiento amplio de las técnicas administrativas modernas y buena preparación en Ciencias Sociales. Por lo tanto, la búsqueda de profesores capaces de dar instrucción al nivel de postgraduados debe ser hecha con cuidado sumo. Las pocas personas de América Latina con preparación suficiente para enseñar en la Escuela, ocupan ya cargos importantes en universidades y servicios públicos, o actúan en política en sus propios países. En el período inicial será necesario entrar en negociaciones con los gobiernos para obtener profesores "en préstamo" temporal, y encontrar otras soluciones *ad hoc* para formar un cuerpo adecuado de profesores.

Sin embargo, uno de los problemas mayores de la Escuela será formar un cuerpo propio de profesores. Como solución inmediata para contar con un número inicial mínimo, se recomienda contratar a tres o cuatro profesores latinoamericanos y uno o dos de otros países, siempre que hablen Castellano. Pero, como solución de largo alcance, la ELAAP debe preparar personas que lleguen a constituir su planta permanente de profesores.

Para iniciar en el profesorado a los alumnos mejor calificados, es absolutamente necesario contar con la participación temporal de profesores visitantes de gran prestigio, los que, al dirigir seminarios y sugerir nuevos métodos de enseñanza, mantendrán al día la filosofía de la Escuela, a tono con los últimos adelantos de la Administración Pública en el mundo.

Sugerimos que la Escuela inicie, cuanto antes, la preparación del siguiente cuerpo mínimo de profesores: tres en Teoría de la Administración General, cuatro en Administración de Personal, tres en Administración Financiera, cuatro en Relaciones Públicas, tres en Teoría y Práctica de la Planificación y cuatro en Organización y Métodos.

Como la Escuela es de carácter internacional, por sus orígenes, concepción y propósitos, será necesario que los candidatos a profesores provengan de diversos países.

Es difícil sugerir un área determinada para la contratación de profesores de Administración. Es bien sabido que Brasil ha estado preocupado, durante años, de la preparación de administradores públicos. Como el portugués no constituye un obstáculo para la comunicación entre brasileños y personas de habla española, tal vez podrían contratarse algunos profesores en Brasil, Puerto Rico, México, las naciones de América Central, Venezuela, Argentina, —para nombrar sólo algunos paí-

ses— cuentan también con un número limitado de especialistas en Administración Pública.

Las circunstancias señaladas parecen aconsejar la creación inmediata de un Comité de Selección común a las tres Escuelas de la FLACSO. Este Comité debería hacer un estudio del estado de la enseñanza en la Administración y de las Ciencias Sociales en la América Latina, mantener un archivo de posibles candidatos, hacer una preselección y, finalmente, reclutar los mejores según las necesidades de la Escuela respectiva.

Durante el proceso de selección, se debe tener el cuidado de investigar todos los antecedentes de un candidato, ya que los errores pueden acarrear consecuencias graves.

La contratación de profesores extranjeros que no hablen Castellano, plantea el problema de la comunicación entre los alumnos, problema que no se resuelve adecuadamente con la intervención de un intérprete. La experiencia de la Escuela Brasileña de Administración Pública corrobora ampliamente este aserto. A pesar de las dificultades para conseguir expertos en Administración en la América Latina, no deben contratarse profesores de otros países que no hablen español, sino como un último recurso.

### **Selección y Reclutamiento de Alumnos**

El procedimiento, los criterios y los canales institucionales utilizados por la FLACSO para seleccionar y reclutar candidatos para su Escuela de Sociología, nos parecen correctos, realistas y, por lo tanto, aceptables. No cabe duda alguna que la entrevista personal, hecha por un experto, es el mejor camino para evaluar a un candidato.

Como un elemento complementario de la entrevista, es conveniente que cada candidato

sea sometido a un examen en el que escriba una especie de ensayo sobre un tema dado. Se daría al candidato una lista de diez a doce tópicos de cultura general y él escribiría un corto ensayo (de cuatro a ocho páginas) sobre el tema de su preferencia.

Este ensayo proporcionaría información valiosa sobre el candidato: coeficiente intelectual, preferencias, madurez, conocimiento especializado, experiencia en la enseñanza, la investigación o la administración de servicios públicos.

El *curriculum vitae* del candidato, más la entrevista personal y el examen escrito, proporcionarían a los examinadores elementos de juicio suficientes para reducir al mínimo, si no eliminar completamente, los peligros de error en la selección.

Generalmente los documentos oficiales serán suficientes para acreditar la situación del candidato: su ocupación como profesor universitario, sus posibilidades de retornar al país de origen y aplicar los conocimientos adquiridos en la Escuela.

En cuanto a los canales institucionales, la Escuela debería adoptar una política ecléctica y mejorar gradualmente la red de instituciones colaboradoras, oficiales y privadas, procediendo a eliminar aquéllas que proporcionen información incorrecta y asegurar, en cambio, la colaboración de otras, hasta lograr conexiones con instituciones dignas de confianza en cada país.

El comité de selección, que la FLACSO seguramente creará para visitar periódicamente los diversos países y entrevistar a candidatos a alumnos de las diversas Escuelas, constituirá el mejor medio para orientar a los directores en el establecimiento, consolidación y mejora de los canales institucionales.

Debemos ahora contestar la siguiente pregunta formulada por el Secretario General de la FLACSO: "Dado el hecho de que, por lo general, las universidades de América Latina no tienen escuelas de Administración ¿de entre qué tipos de graduados deberían reclutarse los alumnos?"

Es evidente que un curso de Administración Pública al nivel de postgraduados, debería aceptar, de *rigueur*, solamente alumnos que hubieren completado estudios en esta disciplina. Sin embargo, la situación de *facto* de la mayoría de los países del continente haría imposible la aplicación estricta de este criterio lógico en la selección de alumnos para la Escuela. ¿Sería justo, acaso, excluir a aquellos países que no tienen todavía instituciones de enseñanza de Administración? Durante algunos años, por lo menos, habrá que reclutar alumnos de entre los graduados que posean algunos de los grados universitarios tradicionales. Creemos que, en principio, podrían aceptarse, como candidatos a los cursos de la ELAAP, a aquellas personas que hayan completado estudios, en las escuelas reconocidas de sus respectivos países, en campos tales como: Administración de Negocios, Derecho, Filosofía, Ingeniería, Sociología, Economía y Arquitectura.

La Escuela Brasileña de Administración Pública, al establecer su curso de dos años para postgraduados, encontró la misma dificultad y tuvo que adoptar el criterio de permitir la matrícula de todos aquellos candidatos que poseían cualquier grado universitario.

#### *V. Cómo Combinar el Alto Nivel de la Enseñanza con un Gran Número de Alumnos*

Como la Escuela es una institución de carácter regional, no puede quedar satisfecha con una

matrícula de uno o dos alumnos por país cada año. Si, a modo de ilustración, consideramos una cuota de dos estudiantes por nación cada año, cada país tardaría seis años en contar con un número de seis a ocho graduados de la Escuela. Este número resulta absolutamente inadecuado para satisfacer las necesidades de América Latina, en la hora presente y en el futuro inmediato, en cuanto a administradores, consejeros administrativos y profesores de Administración.

Se calcula que Brasil solamente necesita alrededor de 15,000 administradores de nivel profesional para sus 13 ministerios nacionales, 4 gobiernos territoriales, 21 gobiernos estatales, 3,100 gobiernos municipales, y las muchas corporaciones gubernamentales y empresas semipúblicas creadas en los últimos años. Los otros países de América Latina que están también realizando, o a punto de iniciar planes para el desarrollo económico y social, tienen necesidades similares. Esto significa que América Latina bien podría utilizar, hoy mismo, los servicios de varios miles de administradores profesionales.

De estos datos se deduce que las escuelas de Administración Pública de América Latina deben ser imaginativas, creadoras, y experimentales, tanto en sus esfuerzos para preparar administradores, como en los ensayos para mejorar la calidad de su enseñanza. Para alcanzar sus objetivos, las escuelas deben tratar de lograr dos fines bien definidos que, incluso, pueden parecer contradictorios: elevar la enseñanza a altos niveles y preparar un número creciente de administradores de primera clase, profesores e investigadores.

¿Sería posible acelerar el proceso de los estudios al nivel de postgrauados, en forma tal que las necesidades crecientes de América

Latina de administradores profesionales pudieran ser satisfechas en una proporción mayor y en un plazo menor? Creemos que sí, ¿cómo? Reemplazando los conceptos y prácticas tradicionales de la educación por normas más eficientes que aumenten la productividad de cada escuela.

Se requiere coraje e imaginación para reemplazar los conceptos y prácticas tradicionales de la educación por normas más eficientes: ése es el camino para aumentar la productividad en la preparación de administradores.

La ELAAP debe afrontar el mismo problema. Si consideramos la necesidad de contar con un gran número de administradores, no podemos aceptar, entonces, la idea de preparar pequeños grupos de estudiantes cada dos años. Su programa tiene que ser más ambicioso, en forma tal que, al cabo de seis años de funcionamiento, cada país del área cuente al menos con unos veinte graduados que formen un grupo profesional de alto nivel y que estén colaborando en sus servicios públicos.

Y, sin embargo, ninguna escuela puede pretender satisfacer por sí sola la urgente necesidad cuantitativa y elevar, al mismo tiempo, la calidad de la enseñanza. La verdad es que el problema de la cantidad de administradores sólo podrá ser resuelto en una década, si los países de América Latina unen sus esfuerzos para crear escuelas de Administración Pública donde no existan y para ampliar las ya existentes. Este enfoque nos lleva, a su vez, a la necesidad de profesores e investigadores de alta preparación para las nuevas escuelas y para las que se amplíen. Por lo tanto, los objetivos paralelos de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública para los próximos seis a diez años serían: 1) entrenar un número considerable de administradores con buena formación y 2) preparar

un número adecuado de profesores de alta calidad. En esta forma, el problema cuantitativo podrá ser resuelto con más escuelas y centros docentes de la mejor calidad en cada país de América Latina.

### Cursos Descentralizados

Por el hecho de existir comunidad de cultura y de idioma entre los países de América Latina, se recomienda que, entre las actividades docentes regulares de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública, se incluyan cursos que podrían ser llamados descentralizados. En vez de traer un número de estudiantes desde diversos países al local de la Escuela, grupos de dos a tres profesores hacen una gira por varias naciones para ofrecer, *in foco*, aquellas asignaturas que necesiten con mayor urgencia los países visitados.

Si se planifican en forma adecuada, estos cursos descentralizados pueden resultar extraordinariamente eficaces. Deberían ser organizados en régimen de tiempo completo, en forma tal que monopolicen el tiempo, las energías y, si es posible, también el interés, tanto de los profesores como de los alumnos. Los métodos de enseñanza incluirían conferencias de introducción al tema, lecturas dirigidas, discusiones de grupos, análisis de casos concretos, seminarios, proyectos de investigación y experiencias en administración.

Una vez aprobado el programa de un curso descentralizado, la Escuela seleccionaría las fuentes de información adecuadas y ordenaría y combinaría los materiales de lectura considerados como mínimo indispensable para respaldar la enseñanza de cada tema del programa. En muchos casos, los materiales de lectura, condensados de libros de texto, de

artículos de revistas, de informes y de otras fuentes, tendrán que ser completados con textos preparados especialmente para este propósito.

Los materiales de lectura deben ser de tal naturaleza que guarden íntima relación con el tema correspondiente del programa y cubran, además, en forma adecuada, aunque no exhaustiva, los aspectos teóricos de la asignatura. Después de cada clase dictada por el profesor, se distribuiría a los alumnos el material de lectura para el día, impreso o mimeografiado. Estos materiales constituirán la lectura obligatoria sobre el tema.

Es evidente que un curso de tal naturaleza, y de ritmo tan intensivo, no puede llegar hasta el detalle. Sus objetivos son identificar y especificar los aspectos fundamentales de la materia.

Los estudiantes de mayor aplicación e interés ampliarían su preparación e información general con lecturas adicionales, etc. Esto no significa que los cursos descentralizados serían superficiales. Por el contrario, deberían ser organizados y enseñados al nivel académico de los cursos similares ofrecidos en la sede de la Escuela.

Cada curso descentralizado debería basarse en materiales de lectura, teóricos e ilustrativos, cuidadosamente seleccionados y editados para ese propósito y documentación sobre "casos concretos" pertinentes, debidamente preparados para satisfacer íntegramente los requisitos del curso. También deberían emplearse materiales audiovisuales para atraer la atención de los alumnos y asegurar la objetividad de la instrucción. Una vez que un curso descentralizado ha sido desarrollado en forma completa, puede ser utilizado al máximo repitiéndolo en diversos lugares.

Cada repetición ofrecerá al profesor oportunidades adicionales para perfeccionar sus métodos y materiales de trabajo, hasta lograr que el curso descentralizado alcance un grado notable de eficacia.

¿Qué materias podrían ser enseñadas por los grupos de profesores de cursos descentralizados? En principio, todas las asignaturas del *curriculum* de la Escuela. En la práctica, ciertas materias se prestan más fácilmente que otras para este tipo de instrucción. He aquí algunos ejemplos de asignaturas que podrían ser tratadas en cursos descentralizados: Preparación de Presupuestos, Teoría de la Administración General, Administración Comparada, Teoría y Práctica de la Planificación, Administración de Personal, Relaciones Públicas, Organización y Métodos, Relaciones Humanas.

Otro asunto que necesita ser aclarado, es el que se refiere a las relaciones entre los cursos descentralizados y las actividades docentes en la sede de la Escuela. En nuestra opinión, los cursos descentralizados representan la Escuela en movimiento; es decir, significarían que la Escuela estaría presente y activa en diversos países al mismo tiempo. Por ello es que la planificación y fechas de estos cursos deberían satisfacer las necesidades más urgentes de los países visitados. Pero, al mismo tiempo, estos cursos deberían formar parte integrante del programa de enseñanza al nivel de postgraduados de la ELAAP y conferir reconocimiento académico a los alumnos. Si, por ejemplo, un estudiante sigue un curso descentralizado de Relaciones Públicas y es aceptado más tarde por la Escuela Latinoamericana de Administración Pública para hacer el curso completo, debería ser eximido en esa asignatura, por haberla ya cursado. En este caso —y en todos los de

igual naturaleza— la Escuela exigiría al alumno los demás cursos en número suficiente para merecer el certificado o diploma.

Al mismo tiempo, los cursos descentralizados serían el instrumento más efectivo y dinámico con que contaría la Escuela a fin de entrevistar y seleccionar en el terreno a los candidatos al curso completo para postgraduados.

Sugerimos que la Escuela establezca un sistema según el cual todos los alumnos de los cursos descentralizados que terminen sus estudios con distinción, sean automáticamente invitados para concurrir en calidad de becados a la Escuela y completar los requisitos del curso para postgraduados. También debería alentarse a los alumnos más destacados para que solicitaran algún cargo docente en la Escuela. Podrían comenzar como profesores auxiliares o como ayudantes de investigación, para que una vez que completasen los requisitos de rigor pasaran a ser profesores ordinarios o titulares de cátedra.

Las ventajas de estos cursos descentralizados que proponemos, son obvias. Señalamos a continuación las más importantes: 1) Los estudiantes se ahorrarían la tarea de ir a la biblioteca en busca de los libros necesarios para cumplir con sus lecturas obligatorias. Todo lo que tengan que leer les sería entregado, en forma abreviada, como "el folleto del día". 2) Tanto los profesores como los alumnos dedicarían el día completo a un sólo tema. Esto evitaría el inconveniente de la enseñanza tradicional, en la cual el estudiante escucha, en un solo día, clases hechas por cuatro o cinco profesores diferentes sobre materias diferentes, todas las cuales requieren lecturas adicionales. 3) Este método contribuiría, en forma substancial, a nivelar los

conocimientos de los alumnos y a hacer desaparecer las diferencias derivadas de su preparación anterior. En un día normal, los estudiantes escucharían una clase de dos horas, leerían entre cincuenta y sesenta páginas y discutirían la materia entre ellos mismos. Así, en la última parte de la jornada de trabajo, cuando acudieran al seminario para aclarar dudas y profundizar ciertos aspectos de la materia, estarían lo suficientemente adentrados en el tema como para formular preguntas pertinentes, solicitar explicaciones adicionales y aprovechar íntegramente las palabras del profesor.

Además, el curso descentralizado ofrecería la ventaja de lograr que la ELAAP fuese ampliamente conocida en un plazo bastante breve en todos los países del continente. Por otro lado, los profesores descentralizados podrían recoger y verificar en el terreno información sobre candidatos, profesores, autores, libros, instituciones, etc. Esto permitiría a la Escuela mantenerse al día sobre los aspectos nacionales de la vida cultural, política y profesional de cada país, lo que en alguna forma influiría en sus actividades académicas.

Para lograr establecer y mantener un alto nivel académico y conquistar una reputación sólida a través del continente, la ELAAP tendrá que ser muy rigurosa en la selección de profesores y alumnos. Si los alumnos no son del nivel adecuado para un curso de postgraduados, poco podrá hacer la Escuela, aunque cuente con los mejores profesores. Por lo tanto, la adecuada selección de los estudiantes representa un factor esencial para el éxito de la Escuela, especialmente durante los primeros años de funcionamiento, cuando tenga que crear su reputación.

### *Cursos en cadena*

Consideremos, ahora, las posibilidades de experimentar también con los llamados cursos "en cadena". Sería una experiencia algo revolucionaria en la América Latina, pero si es cuidadosamente planificada y llevada a la práctica, el sistema puede dar los mejores resultados. El principio creado por el proceso industrial de producción "en cadena" sería aplicado a estos cursos. Creemos que, con buena administración y ansia de triunfar, la ELAAP puede establecer la posibilidad de la instrucción "en cadena" en la educación superior e indirectamente, alentar a las instituciones educacionales de la América Latina y de otros continentes a buscar métodos más imaginativos para modernizar aquellas partes obsoletas de la enseñanza que prevalecen aún en gran parte del mundo.

Parece razonable afirmar que los cursos "en cadena" y los cursos descentralizados tienen mucho en común. Por ello, los materiales preparados para los cursos descentralizados podrían ser fácilmente adaptados a los cursos "en cadena", y viceversa. Los métodos de instrucción serían, también, muy similares. En ambos tipos de curso habría concentración de tiempo y energías sobre una sola materia cada vez. En el hecho, los cursos "en cadena" serían una especie de cursos descentralizados, pero ofrecidos en una secuencia dada.

Naturalmente, el sistema de cursos "en cadena" requiere una cuidadosa y detallada preparación de profesores, planes, materiales de lectura, elementos audiovisuales, etc., porque es un método de instrucción mucho más objetivo y exigente que el sistema tradicional. Por ejemplo, el control del trabajo del alumno sería más frecuente y riguroso. Ello signifi-

caría más trabajo para los profesores de la Escuela, pero en cambio permitiría detectar posibles fracasos en época oportuna y reemplazar esos estudiantes por candidatos mejor seleccionados. Los detalles para la implantación de la instrucción "en cadena" tendrían que ser elaborados por el personal de la Escuela y perfeccionados por la experiencia.

Creemos, fundadamente, que una adecuada combinación de los cursos descentralizados y del sistema "en cadena" aseguraría excelentes resultados. Esta parece una sugerión atrevida, pero está justificada por la realidad presente de la América Latina.

Creemos, entonces, que en esta etapa la FLACSO y su Escuela de Administración Pública tienen una doble función que cumplir: a través de su programa central de enseñanza para postgrados, concentrarse en la formación de profesores e investigadores y de un número adecuado de administradores de alto nivel, y, a través de los cursos descentralizados, concentrarse en la producción de números considerables de personas preparadas para ocupar cargos administrativos en cada país de América Latina. A medida que el programa educacional centralizado empiece a dar frutos y proporcione núcleos de profesores para un número creciente de universidades y escuelas nacionales, la responsabilidad de resolver el problema numérico iría pasando cada vez en mayor proporción, a los programas nacionales de enseñanza de la Administración y a las universidades de cada país. La verdad es que ocupará muchos años producir un equilibrio entre la demanda y la oferta de administradores. Pero el avance acelerado hacia ese equilibrio depende del desarrollo vigoroso y expansivo de la formación de administradores en cada país de América Latina, desarrollo que puede ser estimulado por la

experiencia imaginativa de los cursos descentralizados de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública y respaldado por la formación de profesores, investigadores y administradores de alto nivel, en los programas centralizados de la Escuela.

## **VI. Creación de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública**

Para poder crear la Escuela de Administración Pública de la FLACSO sobre una base sólida, es necesario contar con un financiamiento inicial que cubra, como mínimo, los cinco primeros años. El cálculo de las necesidades financieras debe hacerse, pues, sobre la base de un año para la planificación inicial y de cuatro años de funcionamiento. Al finalizar este primer ciclo de cinco años, habrían ingresado cuatro grupos de unos cuarenta alumnos cada uno, tres grupos habrían completado su formación, y al cuarto grupo de futuros administradores le faltaría un semestre para terminar su programa.

El primer año de planificación y preparación para recibir el primer grupo de estudiantes, es absolutamente esencial para tener un comienzo auspicioso. La responsabilidad de esta fase de planificación debe recaer en el director de la nueva Escuela y en un núcleo de dos o tres profesores, que deberían ser contratados antes que comenzara el período de preparación activa.

Es importante, además, que los representantes de la Escuela de Administración Pública empiecen cuanto antes a crear relaciones de trabajo con administradores colocados estratégicamente en el servicio público de cada país de América Latina. No podría exagerarse la dificultad e importancia de esta tarea inicial de interpretar los propósitos y

funciones de la nueva institución. Si la Escuela ha de cumplir sus objetivos, debe empezar por crear confianza en los posibles empleadores de sus graduados, tanto en administradores públicos, como en decanos y directores de universidades y escuelas nacionales. Si durante los dos primeros años la nueva Escuela es capaz de interpretar su función en forma efectiva, entonces es muy posible que algunos jefes de departamentos gubernamentales y decanos universitarios, se decidan a enviar a la Escuela a personas jóvenes de su dependencia, en uso de licencia, conservándoles sus cargos mientras dure el periodo de preparación. En algunos casos habrá, incluso, administradores progresistas que estén dispuestos a ayudar a financiar los estudios de un subordinado suyo en la Escuela de la FLACSO. Pero la única forma de alcanzar esos resultados es mediante la confianza en la Escuela, el respeto por su labor.

Para completar la selección inicial de alumnos y echar las bases para establecer las buenas relaciones de trabajo con universidades y administradores gubernamentales de toda América Latina, un grupo de profesores de la Escuela debería, durante la fase de planificación, realizar viajes de cierta duración a cada uno de los países. Este grupo de profesores debería cumplir su misión en los países visitados, utilizando las valiosas conexiones de los miembros del Comité Di-

rectivo de la FLACSO y de los exalumnos de la Escuela de Sociología y establecer, en esa forma una red efectiva de contactos locales en cada país.

Junto con este esfuerzo externo, la nueva Escuela debe realizar la gran tarea de crear los elementos esenciales para su funcionamiento. Debe contratar el resto del profesorado que necesitará durante el primer año de instrucción. Debe dotar a la biblioteca del personal, libros y colecciones necesarios. Debe adquirir diversos materiales de enseñanza, equipo y enseres. La formación de una buena biblioteca de Administración Pública es, de por sí, una tarea delicada y necesitará bibliotecarios profesionales y considerable atención de parte de uno o dos profesores asesores. Como muchos de los mejores libros y revistas se producen en inglés o francés, la Escuela debe considerar, también, las posibilidades de hacer algunas traducciones. Los profesores tendrán un trabajo interminable organizando sus nuevos cursos, preparando bibliografías, planificando y seleccionando temas de investigación para seminarios, etc.

Finalmente, como etapa última del proceso de planificación, el profesorado completo deberá trabajar con los economistas y sociólogos de la FLACSO, para desarrollar la serie de temas de investigación relativos al desarrollo social y económico.

## **SECCION III. METODOLOGIA**

# EL CONCEPTO DE TIPO IDEAL Y LA CONSTRUCCION DE MODELOS PARA EL CAMBIO ORGANIZACIONAL

Gildardo Campero Cárdenas

*"No hay nada más práctico que una buena teoría".*

Kurt Lewin

## 1. Papel de la abstracción en el conocimiento de la realidad social y en la formación de los tipos ideales

La realidad en que el hombre se mueve es inexhausta para su conocimiento. De tal suerte, mediante el *análisis racional* podemos aspirar a conocer de ella tan sólo aspectos parciales, diversas secciones sustraídas del conjunto sensible. Esas visiones parciales, resultado de nuestro análisis, son las *categorías o conceptos* que sirven de marcos y de elementos constitutivos a las teorías y a las hipótesis científicas (Gutiérrez y Brenes)\*.

Algunos de esos conceptos tienen una correlación inmediata en la realidad sensible, pero otros están conectados con la experiencia de una manera menos simple y son contrastables con ella sólo en conjunto. Los primeros conceptos son los llamados "términos observables" y los segundos "términos teóricos". Entre estos últimos cabe destacar el caso de los tipos ideales. (Gutiérrez y Brenes).

Los resultados de la abstracción son los *modelos formales*, productos humanos de valor

instrumental muy grande en función de sus virtudes para la *orientación* y *adaptación* del hombre a su ambiente, (Gutiérrez y Brenes). Pero, además, el verdadero valor de un modelo descansa en el hecho de que es una abstracción de la realidad que puede ser útil para propósitos *analíticos*. (Lippitt).

Ese papel instrumental del *modelo ideal* o *cuadro conceptual* ya fue establecido por Weber al señalar que "la formación de tipos ideales abstractos entra en consideración, no como meta, sino como *medio*". (Max Weber). Ello significa que la construcción de estos tipos no es un fin en sí mismo, sino *sólo un medio* para facilitar la comprensión del hombre y su cultura. Así, de la misma manera que el *homo faber* fabrica, utiliza y esgrime herramientas y materiales de todo tipo, el *homo sapiens* fabrica, utiliza y esgrime herramientas intelectuales. Esto es, la mente humana se objetiva en las teorías y conceptos que forja (Gutiérrez y Brenes) y en el campo que nos ocupa -el análisis y el cambio de las organizaciones "los conceptos son los instrumentos que sirven para examinar y comprender los fenómenos organizativos" (Lawrence y Lorsch).

\* El lector podrá consultar la bibliografía que, en orden alfabético por autores, aparece al final del artículo.

El papel de la abstracción es, pues, importantísimo en la ciencia. Esta operación mental determina en mucho la creación de paradigmas, teorías de análisis, los *tipos* o conceptos necesarios para la axiomatización y formalización del conocimiento. Este tema de la *abstracción* culmina en la propuesta de varios metodólogos de renombre, singularmente Max Weber, en el sentido de usar *tipos ideales* como instrumentos analíticos en las disciplinas de la conducta. (Gutiérrez y Brenes).

## *2. Los tipos ideales como esquemas explicatorios*

Un *tipo ideal* ha de servir, según Hempel, como un esquema interpretativo o explicatorio que encarna un conjunto de "reglas empíricas generales" que establecen conexiones, "subjetivamente significativas" entre diferentes aspectos de algún tipo de fenómeno. O, para expresarlo en palabras de Gerth y Wright Mills, el tipo ideal "hace referencia a la estructuración lógicamente exacta".

Esta concepción de los tipos ideales o tipos "construidos" -como les llama Howard Becker-, dice Hempel, refleja un intento de avanzar en la formación de conceptos en sociología desde una etapa de descripción y "generalización empírica", que es exemplificada por la mayor parte de los tipos clasificatorios y ordenadores hasta la construcción de sistemas teóricos o *modelos*.

Por consiguiente, Hempel distingue los *tipos ideales* o *tipos construidos de los tipos clasificatorios* y de los *tipos extremos*, ambos de carácter ordenador. Los tipos ideales, a diferencia de los tipos ordenadores, reflejan un intento de avanzar hacia la constitución de sistemas teóricos (Gutiérrez y Brenes).

Siguiendo al propio Weber, éste señala la diferencia entre "simples conceptos de género"

que se limitan a la mera reunión de lo común, a los fenómenos empíricos, y el concepto "típico-ideal": "Cuanto más estamos frente a una simple clasificación de *procesos*, que en la realidad se presentan como fenómenos de masas, tanto más se tratará de concepto de *género*: por lo contrario, cuanto más se formen conceptualmente "conexiones" históricamente complicadas, en aquellos elementos en los que se estriba su *significación cultural*, tanto más el concepto -o el sistema conceptual- presentará el carácter del tipo *ideal*. En efecto, fin de la formación de conceptos típico-ideales es en todas partes obtener nítida conciencia, *no* de lo genérico, sino a la inversa, de la especificidad de fenómenos culturales".

De tal manera, los tipos ideales se forman mediante la acentuación unilateral de uno o más puntos de vista; y, por lo mismo, en toda explicación está siempre implicada una abstracción de sólo unos aspectos, los que se consideran causalmente atinentes. (Gutiérrez y Brenes).

Desde este punto de vista, para Weber el tipo ideal no se forma como *promedio* de una totalidad de fenómenos, sino que se le obtiene mediante el *realce* unilateral de uno o varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras, o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista, *escogidos unilateralmente*, en un *cuadro conceptual* en sí unitario.

Según Weber, entonces, el uso de los tipos ideales hace posible *explicar* fenómenos sociales e históricos concretos (tales como el sistema de castas de la India o el desarrollo del capitalismo moderno) en su individualidad y unicidad. Se afirma que tal comprensión consiste en una aprehensión de las relaciones causales particu-

lares que interconcretan los elementos atinentes del acontecimiento total bajo estudio. Y si tales relaciones han de tener una explicación sociológicamente significativa, según este enfoque, no sólo han de ser "adecuadas en forma causal", sino también *tener sentido*, esto es, deben referirse a aspectos del comportamiento humano inteligiblemente activados por la *valoración* u otros factores *motivacionales* (Hempel) en la selección de variables o el realce conceptual de ciertos elementos de la realidad escogidos unilateralmente.

**3. Distinción entre lo ideal y lo axiológico en la noción de modelos o tipos construidos**  
 Para Gerth y Wright Mills... el término "ideal", no tiene nada que ver con valoraciones de ningún tipo (excepto en el sentido en que lo axiológico se aplica en el realce o preferencia de determinados puntos de vista). "Con fines analíticos es posible construir tipos ideales de prostitución, así como de dirigentes religiosos. El término no implica que los profetas o las rameras sean ejemplares y deban ser imitados como representantes de un modo igual de vida." (Gerth y Wright Mills)

Weber advirtió que la noción de "deber ser", de "ejemplaridad", debe distinguirse cuidadosamente de esas formaciones conceptuales "ideales" en un sentido *puramente lógico*. Trátase, aclara Weber, de la construcción de conexiones "objetivamente posibles" *adecuadas* respecto de nuestro saber *nomológico*; es decir, del conocimiento de las regularidades de las *conexiones causales*.

Ahora bien, según Weber, "a estas exposiciones típico-ideales suele atribuirse algo más, que complica considerablemente su significado. En esta significación las "ideas" no son ya instrumentos puramente *lógicos*, conceptos respecto de los cuales la realidad es medida

comparativamente, sino modelos o tipos ideales a partir de los cuales ella es juzgada *valorativamente*". Tal es el caso, por ejemplo, cuando se afirma que "la administración francesa de hoy es la heredera de grandes tradiciones, (y) representa un *modelo* propuesto a numerosos otros países" (Galy). Ya no se trata aquí del proceso puramente de relacionar lo empírico con valores, sino de juicios de valor admitidos en el "concepto", por ejemplo, de "la administración francesa". Puesto que el tipo ideal exige aquí validez empírica, penetra en la región de la interpretación valorativa; éste abunda Weber- "ha abandonado el terreno de la ciencia empírica, estamos frente a un credo personal, no a una formación conceptual típico-ideal."

Esta diferencia es fundamental aun cuando, según advierte él mismo, la *confusión* de esos dos significados de "idea" se cuela muy a menudo en la labor historiográfica. No obstante, la nítida distribución entre la referencia lógica *comparativa* de la *realidad* a *tipos ideales* en sentido lógico y el *juicio* valorativo acerca de la *realidad* a partir de ideales, constituye un *deber elemental del autocontrol científico* y el único medio de evitar sorpresas.

Un "tipo ideal" es en el sentido de Weber, y él insiste en esto, algo por entero diferente a cualquier juicio *valorativo*, y nada tiene que ver con una "perfección" que no sea puramente *lógica*..

#### **4. Riesgos al aplicar los tipos ideales vis-a-vis a la historia y la realidad empírica**

Advierte Max Weber que, si bien lo que interesa a la labor de la ciencia social es su *significación práctica*, muy a menudo, empero, sólo refiriendo lo empíricamente dado a un

caso límite ideal es posible volver consciente de manera unívoca esta significación (Weber).

Pero si el historiador rechaza un intento de formular un tipo ideal por considerarlo una "construcción teórica", es decir, algo prescindible o inútil para su fin cognoscitivo concreto, por regla general la consecuencia de ello es que, sea consciente o inconscientemente, aplica otras semejantes *sin* formulación expresa ni elaboración lógica, o bien permanece en el ámbito de lo "experimentado" de manera indeterminada (Weber).

Sin embargo, nada es para Weber más peligroso que la *confusión* de teoría e historia, originada en prejuicios naturalistas, ya porque se crea haber fijado en aquellos cuadros conceptuales teóricos el contenido "auténtico y verdadero", la "esencia" de la realidad histórica, o bien porque se les emplee como un hecho de Procusto en el cual deba ser introducida por fuerza la historia, o porque, en fin, las "ideas" sean hipostasiadas como una realidad "verdadera" que permanece detrás del fluir de los fenómenos, como "fuerzas" reales que se manifiestan en la historia (Weber).

En especial, este último peligro es mayor si estamos habituados a entender por "ideas" de una época, también y en primera línea, pensamientos o ideales que *han imperado* sobre las masas o una parte históricamente importante de los hombres de esa misma época, y que, por esa vía, han sido significativos como componentes de su peculiaridad cultural. Respecto de esto, es preciso todavía agregar dos consideraciones. En primer lugar, el hecho de que entre la "idea" en el sentido de una orientación práctica o teórica de pensamiento y la "idea" en el sentido de un *tipo* ideal de una época, construido como instrumento conceptual, por lo regular existen determinadas relaciones. Un tipo ideal de una determinada situación social,

que admite ser abstraído a partir de ciertos fenómenos característicos de una época, puede -y con mucha frecuencia es éste el caso- haber estado presente para los propios contemporáneos como ideal para alcanzar prácticamente o como máximo para la regulación de determinadas relaciones sociales. Sin embargo, qué se entienda o se pueda entender por tal concepto teórico, es algo que sólo puede volverse claro, de manera realmente unívoca, a través de una formación conceptual precisa, esto es, típico-ideal (Weber).

Ahora bien, en este punto se impone la segunda consideración: aquellas "ideas" mismas que gobiernan a los hombres de una época, esto es, que operan en ellos de manera difusa, sólo pueden ser aprendidas a su vez con precisión conceptual -en cuanto se trate de concepciones algo complicadas- *bajo la forma de un tipo ideal*, porque ellas alientan en las cabezas de una multitud indeterminada y cambiante de individuos que experimentan en ellos las más variadas gradaciones de forma y contenido, claridad y sentido. Tal es el caso si se quiere dónde reside lo "cristiano" que encontramos en las instituciones de la Edad Media. También aquí, en cada caso singular, se aplica una formación conceptual pura construida por nosotros. Consiste esta en una ligazón de artículos de fe, de normas morales y del derecho canónico, de máximas para la conducción de la vida y de innumerables conexiones singulares a las que nosotros reunimos en una "idea": una síntesis que, sin el empleo de *conceptos típicos ideales*, jamás podríamos alcanzar (Weber).

Todas las exposiciones sobre una "esencia" del cristianismo, por ejemplo, son tipos ideales cuya validez siempre y necesariamente sigue siendo muy relativa y problemática cuando pretenden ser consideradas como exposición

histórica de lo que existe empíricamente; en cambio, revisten un elevado valor heurístico para la investigación y un considerable valor sistemático para la exposición, cuando se les aplica de modo exclusivo como un medio conceptual para la **comparación** y **medición** de la realidad respecto a ellos. En esta función, precisamente, son imprescindibles.

Hasta aquí -siguiendo a Weber- "hemos aprendido a discernir los tipos ideales, en lo esencial, sólo como conceptos abstractos de conexiones, que permaneciendo en el flujo del acaecer, son representados por nosotros como individuos históricos en los cuales se cumplen ciertos desarrollos".

"Pero interviene en este punto una complicación, introducida siempre de nuevo con extraordinaria facilidad por el prejuicio naturalista según el cual la meta de las ciencias sociales debe consistir en la reducción de la realidad a "leyes", con ayuda del concepto de lo "típico". También los **procesos de desarrollo** admiten, por cierto, ser construidos como tipos ideales, y estas construcciones pueden revestir altísimo valor heurístico. Pero en la misma medida aparece con ello el peligro de que tipo ideal y realidad sean confundidos entre sí". (Weber).

Y si bien las **construcciones** típico-ideales del **desarrollo** e **historia** son dos cosas a las que es preciso distinguir nítidamente hay una circunstancia que vuelve muy difícil mantener con firmeza esta distribución. Así, por ejemplo, en interés de la demostración intuitiva del tipo ideal o del desarrollo típico-ideal se procurará **ilustrarlo** mediante material de intuición extraído de la realidad empírico-histórica (Weber).

El peligro de este procedimiento reside, para Weber, "en que el saber histórico aparece aquí como **servidor** de la teoría, y no a la inversa.

Hay la tentación para el teórico, de considerar esta relación como normal o, lo que es peor, de trocar los papeles de teoría e historia, confundiéndolos de este modo. Este peligro es todavía mayor cuando la construcción ideal de un desarrollo, consistente en la clasificación conceptual de tipos ideales de ciertas formaciones culturales, es elaborada en la forma de clasificación **genética**. El ordenamiento lógico de los conceptos, por un lado y la disposición empírica de lo conceptuado en el espacio, el tiempo y el encadenamiento causal, por el otro, aparecen ligados tan estrechamente que la tentación de **violentar la realidad** para justificar la validez real de la construcción se vuelve casi irresistible." (Weber).

##### *5. Construcción de tipos ideales para el cambio organizacional*

Alfred Schutz, al ocuparse de la formación de conceptos y teorías en las ciencias sociales, señala que para la escuela de Max Weber -tal como la ve Ernest Nagel- "el científico social debe construir "tipos ideales" o "modelos de motivaciones" en términos de los cuales busque "comprender" el comportamiento social manifiesto imputando resortes de acción a los actores involucrados en él...".

El "tipo ideal" es, por consiguiente, "término clave dentro de la discusión metodológica de Weber" (Gerth y Wrigth Mills) y fundamental para la moderna ciencia y tecnología del cambio social en las organizaciones complejas, en cuanto se define como: un "**modelo construido**" que reúne, en un **cosmos** de "**conexiones causales**", determinados **procesos** y **relaciones** de la vida histórica. Esto mediante el "**realce**" de aquellos elementos de la realidad o puntos de vista escogidos "unilateralmente" en un "**cuadro conceptual**" en sí unitario.

En cuanto a su contenido, esta "construcción" presenta el carácter de una *utopía*. (Weber). En su pureza los tipos ideales no se encuentran en ninguna parte. Pero si son acertados, representan con nitidez un aspecto efectivamente importante y en forma causal atinente de la realidad. Además, aun cuando no sean una descripción directa de esa realidad, ofrecen medios no ambiguos, unívocos, para expresar esa descripción. (Gutiérrez y Brenes). En palabras del propio Max Weber, el tipo ideal en su pureza conceptual es inhallable empíricamente en la realidad: es una utopía que plantea a la labor *historiográfica* la tarea de comprobar, en *cada caso singular*, en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal (como, por ejemplo, con respecto a la "idea" de "economía urbana", del "artesanado" o de la "cultura capitalista"). Una muestra de esto la constituye el trabajo de Oscar Lange "Capitalismo y otras formas de organización económica", en donde presenta y examina dos modelos de organización económica, el capitalista y el socialista; tales modelos se entienden como "tipos ideales" puros, que descartan multitud de aspectos variables que son reintroducidos en otra etapa de los análisis.\* (Gutiérrez y Brenes). Otro caso lo da Karl Deutsch al observar que "en realidad, el burócrata confuciano distaba mucho de parecerse al funcionario 'legal-racional' idea-

lizado por Max Weber. La debilidad del derecho administrativo lo sometía al capricho arbitrario de los emperadores".

Además, "en la medida en que son *creados* y no simplemente *descubiertos*, no existe un tipo ideal que tenga preferencia frente a otros (relativos a un mismo objeto de estudio). Se pueden elaborar muchos y distintos (tanto como 'puntos de vista') de un mismo material cultural". (Gutiérrez y Brenes). En efecto, Weber afirmó que "... es posible... que se esbozen varias utopías de este tipo, de las cuales *ninguna* sea idéntica a otra y, más todavía, *ninguna* sea observable en la realidad empírica como ordenamiento social válido de hecho, pero que, sin embargo, todas ellas pretendan *constituir* una representación de la "idea" de la cultura, pretensión *possible* porque *todas* ellas han extraído de la realidad determinados rasgos de hecho de nuestra cultura, *es su especificidad plena de significación*, para incluirlos en un cuadro ideal unitario".

Por otra parte, el "tipo ideal" resulta conveniente, y hasta indispensable, sea con fines heurísticos o expositivos. Respecto de la *investigación*, el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una "hipótesis". No constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla. (Weber)

\* Según Oscar Lange "La historia pocas veces nos ha presentado una economía que corresponda exactamente con nuestras clasificaciones teóricas. En la mayoría de los casos la producción la realizan las tres clases de unidades de decisión económica a la vez. Así, en los Estados Unidos en la actualidad unidades consumidoras como fincas pequeñas o artesanos y agencias de servicio público como plantas eléctricas o compañías de transporte de propiedad pública, se ocupan de producir a la par de empresas de negocios de carácter privado. Elementos propios de una economía doméstica y de una socialista coexisten con elementos característicos de una capitalista. Pero alguno

de los tres tipos —empresas de negocios en los Estados Unidos, v.gr.— es tan predominante —en términos de la magnitud de los recursos a la disposición de las unidades de este tipo— que la economía puede ser descrita como aproximadamente doméstica, capitalista o socialista. Para efectos de un análisis teórico, pueden entonces descartarse los otros elementos y reintroducirlos, si fuere necesario, en una etapa posterior del análisis. Este procedimiento se denomina algunas veces "construcción de tipos ideales de organización económica". Luego se pueden desarrollar teorías que describan la operación de tales economías típicas".

Así por ejemplo, en el proceso de cambio organizacional el componente de investigación se caracteriza por *el desarrollo de modelos e hipótesis*; donde el método comienza con el desarrollo de tales modelos en cuanto herramientas útiles para describir los procesos y formas como la organización procede hacia el logro de sus fines. Y las relaciones de los componentes o variables dentro del modelo pueden, por consiguiente, establecerse con frecuencia como hipótesis a ser comprobadas mediante la aplicación de la metodología de investigación (Margulies y Wallace).

En el campo de la investigación para el cambio y desarrollo organizacional -investigación vista como un servomecanismo capaz de guiar al sistema en sus correcciones intermedias (ver gráfica 1)- este proceso es motivado por una medición rigurosa de la manera como la organización está funcionando actualmente y su *comparación* con un *modelo ideal* compuesto por una serie de principios de estructura y funcionamiento organizacional basados en la evidencia. Dando por resultado un diagnóstico (discrepancia o brecha entre el modelo y lo que existe) que a su vez constituye la base para el diseño de un plan de actividades de cambio.

Tal como se emplea en este caso, un *modelo* es una representación simplificada de un complejo de eventos, estructuras, experiencias y relaciones que se supone ocurren en el mundo real. Como tal, constituye una analogía -una aproximación al objeto- real. Asimismo, es a partir del propio almacén de información concerniente a las prácticas organizacionales del pasado de donde proviene el modelo de funcionamiento de la organización. (Bowers y Franklin).

En metodología, para el diagnóstico del sector público se distingue entre "modelo ana-

lítico" y "modelo normativo". El primero contiene una *descripción* de la realidad de acuerdo con un amplio conocimiento sistemático de la situación actual y de su trayectoria histórica, y una *explicación* de las causas que las determinan; esta descripción y explicación deberán concluir con la formulación de una *tesis interpretativa*. El segundo equivale al "deber ser", y se formula como un *patrón de referencia* en función del cual se pueda emitir un *juicio* sobre la realidad que signifique calificar los elementos fundamentales que la singularizan. Este juicio conforma la evaluación de la realidad descrita y explicada (Cibotti y Sierra).

Ahora bien, entre las decisiones que debe hacer el agente de cambio acerca de la clase de datos que debería colectar cuando entra en un nuevo medio organizacional, está la *selección de variables*. De aquí surge una pregunta básica: ¿posee el agente de cambio un *modelo de organización* subyacente que lo guía en la selección de las variables críticas, asegurando que no sean omitidas, al igual que en la selección de los métodos de recopilación de datos? (Nadler).

"Una de las fuentes particularmente útiles para obtener información respecto a la recopilación de datos, son los *modelos generales de organización*. El consultor debería intervenir en una situación con un *cuadro o mapa general* acerca de cómo funciona una organización. Estos modelos lo ayudan a decidir dónde poner atención, así como la forma de colocar las piezas de datos juntas para obtener una imagen coherente sobre cómo trabaja la organización, qué parece estar trabajando bien y qué parece estar trabajando deficientemente\* (Nadler).

\* Básicamente, un modelo es una representación simbólica de los diversos aspectos de un evento o situación complejos, y sus interrelaciones. "Es por naturaleza una simplifica-

"El disponer de un modelo válido, eficaz y probado guiará, por consiguiente, al consultor hacia ciertos tipos de información y sus fuentes. Muchas personas llevan los modelos *en sus cabezas* guiándolos en sus observaciones y recopilación de datos; sin embargo, con frecuencia no están conscientes de esos modelos o de cómo éstos los dirigen o limitan en la compilación de información. Por lo tanto, es importante que el consultor esté consciente de su modelo o modelos y se formule constantemente la pregunta: ¿es mi modelo aplicable en esta situación?" \*(Nadler)

En tal sentido, aquellos involucrados en los esfuerzos de desarrollo organizacional, harían bien en adquirir un conocimiento operativo completo de dos modelos de organización interrelacionados (modelo "A" y modelo "B"), así como de aquellas habilidades básicas que

ción y de esta manera puede o no incluir todas las variables. Sin embargo, debería incluir todas aquellas variables que el diseñador del modelo considere importantes y, en este sentido, los modelos sirven como una ayuda para comprender el evento o situación que está siendo estudiado" (Lippitt).

- \* Existen muchos modelos organizacionales diferentes y que son utilizados por los agentes de cambio con frecuencia. Por ejemplo, Lawrence y Lorsch (1969) describen el modelo que usan para el diagnóstico y el cambio; éste se centra en las interfaces, entre los individuos, la organización y el medio ambiente. Un modelo muy general de la organización ha sido bosquejado por Nadler y Tushman (1977), enfocándose sobre la consistencia entre los individuos, arreglos de la estructura organizacional y la organización informal. Por ejemplo, en el cuestionario usado por Bowers y Franklin (1975) en el enfoque de retroalimentación de la investigación (Survey-feedback) se basan en el modelo de Likert (1961-1967), sobre el funcionamiento organizacional, centrándose básicamente en las técnicas del liderazgo, los procesos de grupo, el clima organizacional, y la satisfacción, en cuanto constituyen las principales variables del modelo. (Nadler). Otro de los modelos seguidos por los agentes de cambio es el "cuadro administrativo burocrático" construido por Max Weber y válido para el análisis de las organizaciones piramidales que operan en ambientes estables y con tecnologías recurrentes.

requieren utilizar en el proceso de cambio organizacional (Egan).

#### *Modelo A: La Lógica Subyacente en el Diseño Organizacional*

El modelo "A" no proporciona los principios del diseño organizacional, sino más bien la *lógica* subyacente en los esfuerzos de diseño. El modelo "A" provee el esqueleto o guión, al cual el diseño debe conformarse. Por consiguiente, el modelo "A" es un modelo prescriptivo. Proporciona respuestas sistemáticas a preguntas tales como: ¿Cuáles son los elementos esenciales en una organización? ¿Cómo encajan estos elementos entre sí? ¿Cómo opera una organización? (Egan).

#### *Modelo B: La Lógica del Cambio Organizacional*

El segundo modelo, el "B", es una versión ampliada del modelo básico de solución del problema de que disponemos, por lo menos desde Aristóteles. El modelo "B" responde a preguntas tales como: ¿Cuáles son los pasos básicos en cualquier proceso de cambio? ¿Cómo se aplican esos pasos de tal manera que una organización se conforme más a la lógica del modelo "A"? ¿Cómo seleccionar entre tantas formas diferentes de rediseño y mejoramiento de las organizaciones?

El Modelo "A" presenta la lógica fundamental de una organización bien diseñada y de buen funcionamiento; el modelo "B" brinda la lógica del proceso de cambio paso a paso. El señor Galbraith señala la necesidad de ambos modelos.

"El diseño de la organización consiste en dos decisiones. La primera se refiere al tipo de estructura, proceso y al paquete del sistema de recompensa que deberíamos adoptar... la segunda tiene que ver con la manera cómo ir

de donde nos encontramos, a donde queremos estar. Cualesquier estructuras, procesos y sistemas de recompensa (todos elementos del modelo "A") que se adopten, deben conformarse a la lógica de las organizaciones, descrita en el modelo "A" (Egan).

En suma, para que un proceso de análisis, cambio y desarrollo organizacional tenga éxito, debe ser gobernado por una teoría comprensiva, por un marco conceptual, por un *tipo ideal* construido para medir, comparar y explicar la

realidad de la organización y aplicar los resultados de la investigación como base para planificar la acción de cambio. Al mismo tiempo que por este proceso iterativo se reformula el modelo ideal para acrecentar la *percepción* de la realidad empírica; elemento éste, clave en la comprensión del comportamiento social manifiesto y en la solución de problemas por el hombre, quien a través del *tipo ideal* trata de entender y transformar el objeto cultural en su *unicidad o singularidad*.

## BIBLIOGRAFIA

1. Bowers, D.F. y Franklin, J. J. *Survey-Guided Development I: Data-Based Organizational Change*. California, University Associates, Inc. La Jolla, 1977.
2. Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*, Siglo XXI Editores, S. A. México, 1976.
3. Deutsch., Karl W. *Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica*, México, 1976.
4. Egan, Gerard. "Model A: The Logic of Systems as O.D. Instrument". En: Burke, Warner W. *The Cutting Edge. Current Theory and Practice in Organization Development*. Calif. University Associates. La Jolla, 1978.
5. Galy, Philippe. Gérer l'Etat, . . . Corriger la déviation Bureaucratique. Berger-Levrault. L'administration nouvelle. París, 1977.
6. Gerth, H.H. y Wright Mills, C. "Introducción" a *Ensayos de Sociología Contemporánea* de Max Weber, Ediciones Martínez Roca, S. A. Barcelona 1972.
7. Gutiérrez, Claudio y Brenes, Abelardo. *Teoría del Método en las Ciencias Sociales*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). San José, Costa Rica, 1971.
8. Hempel, Carl G. "Métodos Tipológicos en las Ciencias Sociales". En: Gutiérrez, Claudio y Brenes, Abelardo. *Teoría del Método en las Ciencias Sociales*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). San José, Costa Rica, 1971.
9. Lange, Oskar. "Capitalismo y Otras Formas de Organización Económica" En: Gutiérrez, Claudio y Brenes, Abelardo. *Teoría del Método en las Ciencias Sociales*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). San José, Costa Rica, 1971.
10. Lawrence, P.R. y Lorsch, J.W. *Organización y Ambiente*. Editorial Labor, S. A. Barcelona, 1973.
11. Lippitt Gordon L. *Visualizing Change. Model Building and the Change Process*. Calif. University Associates, Inc. La Jolla, 1973.
12. Margulies, Newton y Wallace, John. *Organizational Change Techniques & Applications*. Scott, Foresman and Company. Glenview, Illinois, 1973.
13. Nadler, David A. *Feedback and Organization Development: Using Data-Based Methods*. Reading, Massachusetts. Addison-Wesley Publishing Company. 1977.
14. Schutz, Alfred. "Formación de Conceptos y Teorías en las Ciencias Sociales". En: Gutiérrez, Claudio y Brenes, Abelardo. *Teoría del Método en las Ciencias Sociales*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). San José, Costa Rica, 1971.
15. Weber, Max. *Ensayos sobre Metodología Sociológica*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1973.

# EL PROBLEMA DEL METODO EN LA INVESTIGACION SOCIAL Y ADMINISTRATIVA\*

Beauregard González

## PREFACIO

El interés principal que nos movió a investigar el tema que intitula este trabajo fue, entre otros, tratar de aclarar y divulgar ciertos conceptos y posiciones sobre los aspectos metodológicos que en la actualidad se prestan a confusión en diferentes centros docentes, en especial en la Universidad de Puerto Rico, donde hemos tenido la oportunidad de impartir un curso denominado *Métodos de investigación y análisis cuantitativo*.

Llevados por tal interés y con el ánimo de contribuir a la formación del trabajo científico, hemos dividido este documento en cinco partes. En la primera se hacen planteamientos generales sobre el problema que nos ocupa. En la segunda, presentamos una crítica a la visión metodológica que predomina en forma esencial en los textos y los cursos relacionados con el método y las técnicas de investigación de once escuelas graduadas de la Universidad de Puerto Rico. En la tercera parte, intentamos presentar una opción para contribuir al mejoramiento de la investigación científica en dicho

centro de estudios. La cuarta está enfocada a crear conciencia, en estudiantes y profesionales de la materia, sobre el conflicto entre la objetividad y la subjetividad en la investigación, con la idea de mejorar la actitud científica de los investigadores. Por último, la quinta parte presenta un resumen y las conclusiones de trabajo.

### *1. Introducción: Planteamiento del problema*

La administración pública, como parte del estudio de las ciencias sociales en general y de las ciencias políticas en particular,<sup>1</sup> ha enfrentado una serie de problemas teórico-metodológicos de la investigación que intentaremos analizar en este trabajo. Entre dichos problemas se encuentran los relacionados con las discusiones de método y técnica en la investigación social y los que atañen a la llamada *neutralidad valorativa* de ésta en sus distintos niveles.

Sobre las cuestiones de método y técnicas de investigación social pretendemos demostrar que: 1) existe confusión entre algunos científí-

\* Este trabajo es tema de una investigación realizada para obtener el doctorado en administración pública por la UNAM. El autor agradece la colaboración de todos aquellos que contribuyeron a manejarlo, y especialmente a sus compañeros del Seminario de Estudios Latinoamericanos cuyas observaciones coadyudaron a ese objetivo.

1 Sobre este punto véase a Omar Guerrero, *Teoría administrativa de la ciencia política*. Facultad de Ciencias Políticas - UNAM. México: 1976; donde se describen y explican las premisas y tendencias de la administración pública en su transcurrir histórico hasta transmutarse en una teoría administrativa de la ciencia política.

sociales contemporáneos al utilizar indistintamente los conceptos **método** y **técnica** entendiéndolos, explicándolos y aplicándolos de manera tal que distorsionan el estudio teórico-empírico de la investigación; 2) del mencionado hecho surge, además, el rechazo de todo lo relacionado con los aspectos filosófico-epistemológicos de la investigación, tanto en los libros de texto como en los bosquejos que se utilizan para los cursos en las diferentes instituciones universitarias, cuyo resultado redunda en una visión incompleta de la investigación; 3) existe una diferencia entre ambos conceptos, pero su relación e interdependencia con otros elementos en la investigación constituye la integración del conocimiento científico, es decir, lo que podríamos llamar la totalidad de la investigación científica: la metodología.

Para tratar estos problemas expondremos dos posiciones o visiones conceptuales de la metodología. La primera está representada por una serie de autores que entremezclan y separan los conceptos método y técnica, rechazando el estudio lógico de la investigación; es decir, de la epistemología o teoría del conocimiento.<sup>2</sup> Como resultado de esta práctica nos encontramos, como veremos más adelante, que los cursos diseñados para realizar investigaciones en el campo social no ofrecen un panorama global de la investigación y que la metodología se ha limitado, por tanto, simplemente a procedimientos o técnicas de recolección de datos.

Nuestra visión del término metodología pretende ser mucho más abarcadora e intenta llenar el vacío conceptual que hemos mencio-

nado. Por esta razón nuestro estudio se vale de un nuevo punto de vista, encontrado en varios autores, que nos permitirá definir el concepto metodología desde un punto de vista integral, dando importancia tanto al estudio lógico-cognoscitivo del proceso de investigación como al aspecto técnico.

Intentaremos, a su vez, representar este proceso de investigación y sus elementos constituyentes mediante un diagrama explicativo de lo que entendemos como la totalidad del proceso de investigación social y, por tanto, del conocimiento científico producto de este proceso.

El segundo problema teórico-metodológico que encaran las ciencias sociales y la administración pública es la supuesta neutralidad valorativa. Sobre este problema sólo esbozaremos un número limitado de nociones, ya que proyectamos desarrollar el tema con amplitud en un trabajo futuro. En éste nos limitaremos a identificar una de las dificultades que encontramos en los diferentes niveles de la investigación -selección de categorías, conceptos, variables, etc.- Nos parece importante que el estudiante conozca este aspecto del análisis y la práctica de la investigación social.

## *2. La indigencia o vacío conceptual*

Existe una serie de textos utilizados por estudiantes y profesionales de las ciencias sociales que, a nuestro juicio, evidencian un vacío conceptual de la noción de metodología y que parecen ser producto de la confusión entre los conceptos método y técnica. Sobre este problema, Ander-Egg señala que "la confusión entre uno y otro concepto —que es prueba de una peligrosa indigencia conceptual— es algunas veces índice de formalismos operativos y de una lamentable separación entre la teoría y

2 Los problemas principales que estudia la epistemología son: cuál es el objeto del conocimiento, cuáles las fuentes del conocimiento y cuáles las etapas del proceso del conocimiento.

la práctica social".<sup>3</sup> El mencionado hecho tendrá consecuencias negativas, ya que un sinnúmero de elementos cuyo conocimiento y aplicación son necesarios para la realización de una investigación permanecerán ocultos. Hay elementos que entendemos necesarios para el estudio y práctica de la investigación, tales como la teoría, experimentación, realidad y objeto científico, a los cuales daremos atención particular oportunamente en el presente trabajo. En este momento nos limitaremos a señalar las deformaciones de los conceptos, métodos y técnica y sus repercusiones.

Entre los textos más utilizados en la orientación de este tipo de investigación se encuentra el libro de Goode y Hatt, *Métodos de Investigación social*<sup>4</sup> en donde la visión de metodología queda enmarcada dentro de las fases del proceso operacional de una investigación social.

La visión filosófica no es reconocida aquí como parte integrante del pensamiento científico, hecho claramente establecido al afirmarse que:

"... la propia ciencia descansa en una serie de postulados, o supuestos, que de por sí están fundamentalmente sin probar y que son inde- mostrables. Representan los problemas de la filosofía de la ciencia a la que, generalmente, se denomina epistemología. Estos postulados tra- tan del saber humano.

*Puesto que la presente no es una obra de epistemología, sino más bien un libro acerca del método científico,*

sólo tenemos necesidad de poner en claro que estos problemas existen y, luego, dar sencillamente por su- puesto su verdad<sup>5</sup>".

En lo que los autores llaman método científico, se nota una separación entre los aspectos filosóficos y epistemológicos, práctica común a la mayoría de los textos que se usan en los diferentes cursos relacionados con métodos y técnicas de investigación y que, como veremos, deforma el proceso de la investigación.<sup>6</sup>

Felipe Pardinas se refiere a la metodología como "el estudio que enseña a adquirir o describir nuevos conocimientos; es por lo tanto una disciplina del pensamiento y de la expresión."<sup>7</sup> En el desarrollo de su libro nos parece contradictoria esta definición,<sup>8</sup> pues al refe- rirse a "los ejercicios metodológicos para los estudiantes"<sup>9</sup> propone los siguientes ejerci- cios: preparación de ficha bibliográfica, pre- sentación de datos estadísticos, cuestionarios, investigación de campo, etc.

El autor, por tanto, trata las técnicas de la investigación propiamente y no precisamente lo que él designa mediante la frase "parte del estudio del pensamiento". Es decir, Pardinas trabaja con las técnicas y no con la metodolo- gía propiamente dicha.

De igual manera, Theodore M. Newcomb hace referencia a las dificultades de la investi- gación designando como problemas de índole metodológica al diseño de formularios de

5 *Ibid.* Pág. 41 (subrayado del autor).

6 Véase nota número 12.

7 Véase Felipe Pardinas, *Metodología y Técnicas de Investi- gación en Ciencias Sociales*, Ed. Siglo XXI, México, 1973. Pág. 178

8 Sin embargo podemos notar que el autor maneja bien la noción de metodología y el concepto de técnica en otras partes del libro.

9 Felipe Pardinas, *op. cit.* Pág. 125

3 Ezequier Ander-Egg, *Técnicas de investigación social*. Ed. Humanista. Barcelona, 1975. Pág. 47

4 W. Goode y P. K. Hatt, *Métodos de investigación social*. Ed. Trillas, México, 1974. Pág. 41.

entrevista, a la selección de una muestra de persona o de palabras escritas y a la manipulación de una variable en el laboratorio.<sup>10</sup>

Por otro lado Festinger y Katz, en *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*,<sup>11</sup> repiten la equivalencia entre método y técnica. Esto puede apreciarse claramente en la tabla de contenido de dicho libro, donde se enumeran diferentes artículos visualizados dentro del contexto de las técnicas de investigación.

Los errores de los autores antes mencionados, radican precisamente en su rechazo de los postulados epistemológicos de las ciencias sociales y en la reducción de la importancia de éstos para la investigación científica. Dicho análisis atiende solamente a una parte de la investigación científica y no comprende su totalidad. Deseamos subrayar que es precisamente esta visión la que predomina en los libros de texto y en los cursos de métodos y técnicas de investigación social.<sup>12</sup>

De ahí la tendencia a separar, en el estudio y práctica de la investigación, la teoría, los métodos y las técnicas, otorgando a estas últimas mayor importancia y confundiéndolas muy a menudo con el concepto método o metodología, el cual queda limitando, a su vez, al estudio de su fase operacional.

10 León Festinger, Daniel Katz et. al. *Los Métodos de Investigación en las ciencias sociales*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972. Pág. 17.

11 *Ibid.*

12 Existe una serie de libros que se titulan "Métodos de Investigación" y lo que realmente presentan es lo que nosotros entendemos por técnicas. Véase por ejemplo: Julian L. Simon *Basic Research Methods in Public Administration*. The Royal Press Co. New York, 1940; David Nachmier y Chava Nachmier. *Research methods in the social sciences*. St. Martín Press. New York: 1976; Clorine Sellitz. *Research methods in social relations*. Holt, Rinehart and Winston, New York, 1959.

Sobre este asunto Gibeon Sjobert y Roger Nett señalan:

"Un sinnúmero de libros y particularmente, artículos sobre el tema de la investigación social están disponibles tanto a estudiantes como a practicantes en busca de guía para el uso de procedimientos específicos. Pero es poco usual que éstos sean examinados en su relación con consideraciones lógicas y teóricas más amplias."<sup>13</sup>

Subrayan, además, que el término metodología es actualmente usado por muchos para referirse a los procedimientos o técnicas envueltas en la recolección de datos.

El manual para la preparación del diseño de investigación de la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, reitera el mencionado error al referirse a la metodología como:

"... los medios que se utilizan para colecciónar y analizar datos. El estudiante debe pensar en las diversas áreas del estudio y preguntarse a sí mismo cuál método se ajusta a la búsqueda de la información necesaria en cada área. Puede ser necesario leer libros y otros documentos, llevar a cabo entrevistas, preparar cuestionarios, usar computadoras, máquinas grabadoras, sociogramas, hacer observación directa, dar exámenes, diagnósticos, etc."<sup>14</sup>

13 Gibeon Sjobert y Roger Nett, *A methodology for social research*. Harper and Row Publishers. New York. 1968. Pág. 2.

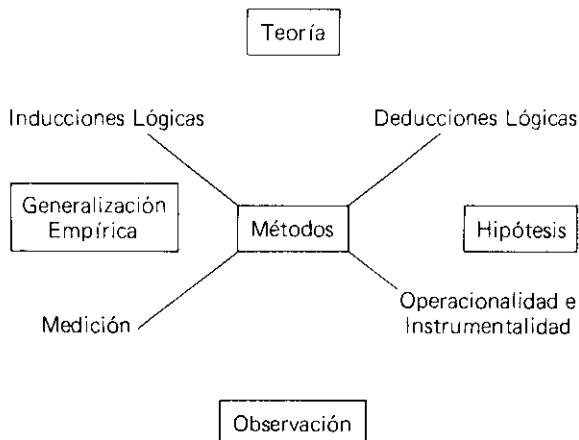
14 "Orientación para la preparación del diseño de investigación" *Escuela de Administración Pública*. U.P.R. 1969. Pág. 10.

Claramente se desprende de la cita que la referencia no es a la metodología propiamente hablando, sino a las técnicas que han de utilizar los estudiantes para efectuar la investigación.

En la gráfica 1, tomada del libro *Strategies of social research*<sup>15</sup> de H.W. Smith, aparecen las afirmaciones anteriores y se muestra claramente el uso indistinto del concepto método.

Gráfica 1

#### COMPONENTES PRINCIPALES Y SUS RELACIONES EN EL PROCESO CIENTIFICO



En ella se aprecia que éste es empleado para identificar tanto el nivel teórico-cognoscitivo como las inducciones y deducciones lógicas e, igualmente, para identificar la medición y operacionalidad de la investigación, lo cual, como hemos reiterado repetidamente, constituye técnicas propiamente y no métodos.

Con la idea de ver cómo esta problemática se refleja en los cursos de las escuelas a nivel

graduado de la Universidad de Puerto Rico, nos propusimos examinar en 11 de ellas los nombres y las descripciones de los cursos relacionados con métodos y técnicas de investigación, encontrando que todas seguían este tipo de enfoque que nos preocupa.

Según se desprende de la tabla 1, seis de las once escuelas ofrecen un solo curso de método y técnicas de investigación de un semestre de duración. Se destaca así el poco énfasis dirigido hacia la formación de investigadores científicos, según nosotros lo concebimos.

TABLA 1

#### CURSOS RELACIONADOS CON METODO Y TECNICA DE INVESTIGACION QUE OFRECEN LAS DIVERSAS ESCUELAS GRADUADAS EN LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

Escuela Graduada	Núm. de Cursos	Enfoque Técnico
Pedagogía	4	X
Planificación	3	X
Administración		
Comercial	3	X
Psicología	2	X
Trabajo Social	2	X
Administración Pública	1	X
Economía	1	X
Bibliotecología	1	X
Comunicación Pública	1	X
Consejería en Rehab.	1	X
Derecho	1	X
Total de Cursos	20	

En la descripción de los cursos, las once escuelas analizadas reflejan de una manera u

15 H.W. Smith, *Strategies of social research*. Prentice Hall. New Jersey, 1976. Pág. 27.

otra una confusión entre el concepto de método y técnica, un rechazo a los aspectos epistemológicos y un énfasis al aspecto técnico en la investigación.

Fijemos la atención al caso de la Escuela Graduada de Administración Pública, en donde el curso se denomina *Métodos de investigación y análisis cuantitativo* y se le describe de la siguiente manera:

"Técnica de investigación social usada en el análisis, organización y evaluación de datos. Nociones sobre el uso de computadoras electrónicas en el acopio, presentación y análisis de la información. Aplicación del razonamiento cuantitativo en la formulación de inferencia y derivación de conclusión."<sup>16</sup>

El título y descripción del curso indican el empleo, como sinónimos, de métodos y técnicas. Se nota, además, la completa ausencia de los aspectos epistemológicos de toda investigación científica, así como una tendencia tecnicista al darle importancia al "uso de computadoras electrónicas".

En otras de estas escuelas se sigue el mismo patrón. En la de Comunicación Pública, por ejemplo, se ofrece el curso *La investigación científica en la publicidad y la propaganda*, el cual es descrito de la siguiente manera:

"El curso estudia las técnicas de investigación científica que pueden utilizarse en el campo de la publicidad y la propaganda..."<sup>17</sup>

Vemos claramente el énfasis otorgado a las técnicas de investigación y el rechazo al estudio del proceso de conocimiento, fomentando de esta manera una visión parcializada de la investigación.

En términos generales podemos afirmar que en cada uno de estos cursos se enseña que el método de las ciencias sociales es la comparación, la observación, el *survey*, el cuestionario, el método de caso, el método estadístico, modelos matemáticos, etc. Coincidimos con las observaciones del sociólogo Jorge Ucros, quien plantea:

"En otras ocasiones, y cuando la *metodología* es más especializada, el curso se limita a enseñar técnicas de investigación, tales como elaboración de cuestionarios, escalas de medición, codificación, tabulación y medidas estadísticas (sobra decir que aunque dicho curso no sea de *metodología* es la elaboración técnica de fichas bibliográficas y cómo presentar un informe escrito.

lo que se enseña bajo el título de "metodología" es la elaboración técnica de fichas bibliográficas y cómo presentar un informe escrito. Si bien es evidente que ninguno de estos cursos toca realmente el problema metodológico, esto se debe, más que a la incompetencia de los profesores, a una determinada posición epistemológica subyacente, oculta, sublimada, que tienen las ciencias sociales.

Para la mayoría de los científicos sociales, el problema de la metodología consiste en determinar cómo recoger documentación, cómo

16 Véase apéndice A.

17 Véase Apéndice A.

ordenar el material, cómo medir el significado de las realciones establecidas; pero si bien este es un gran problema en el trabajo científico, no es un problema metodológico, sino operacional, técnico, de procedimiento. Desconocer el problema de la metodología, o relegarlo al plano de las técnicas es para estos científicos sociales tener una actitud objetiva, científica, ya que su posición epistemológica, que ellos se aferran en desconocer y en negar —parapetados en el cientificismo—, les impide salirse del campo empírico de los hechos, de los datos, de las cifras.”<sup>18</sup>

Más adelante nos advierte el autor:

“Esta posición epistemológica subyacente no es otra que la positivista, para la cual la realidad y el conocimiento se identifican, ya que la primera sería reflejo de la segunda o viceversa. Se niega de esta manera el problema que existe en las relaciones entre objetos de la realidad y los objetos de conocimiento.

Por lo tanto, el problema de la metodología en las ciencias sociales no podrá enfocarse correctamente sino planteando la necesidad de estudio de la epistemología, desenmascarando la epistemología subyacente en la **cientificidad** social.

Si la discusión epistemológica es necesaria para ayudar a plantear

aceradamente el problema de la metodología, éste no se reduce al campo epistemológico, así como tampoco se puede circunscribir al aspecto lógico que todo método conlleva.

El estudio de la metodología requiere una cierta formación epistemológica y lógica; pero ni se le podrá reemplazar con estas materias, ni se le puede confundir con las técnicas de investigación.”<sup>19</sup>

Cabe citar a Tecla y Garza quienes en su libro *Teoría, métodos y técnicas en la investigación social* consideran que:

“En la formación del estudiante es importante inculcar un criterio científico que sirva de base a los distintos procedimientos técnicos de la investigación. Reconocemos la importancia que reviste el hecho de saber elaborar correctamente una ficha bibliográfica o de trabajo, así como un diseño de investigación, pero también estamos convencidos que esto no es suficiente para imbuir en el alumno el criterio científico. El concentrarse o tratar solamente los aspectos técnicos es contribuir a la deformación del estudiante.”<sup>20</sup>

Dichos autores afirman también que la ciencia es un cuerpo integral que requiere una íntima ligazón entre teoría, método y técnica.

El problema, nos señalan, reside en la separación entre ellos y en la preponderancia del aspecto técnico sobre los otros:

19 *Ibid.* Pág. 1135

20 A. Tecla y A. Garza, *Teoría, métodos y técnicas en la investigación social*. Ediciones de Cultura Popular, México, 1974. Pág. 19.

18 Jorge Ucros “Algunos problemas metodológicos en la sociología”. *Revista Mexicana de Sociología*. Sept-Oct. 1970. Núm. 5. Pág. 1134.

"El aspecto técnico de las ciencias se ha desarrollado considerablemente, sobre todo en los últimos años. Ciencias como la lingüística, la arqueología, la sociología, ciencias políticas, economía, etc., recurren cada vez más a los instrumentos de la técnica para recoger, concentrar, clasificar y procesar sus datos. El grado de precisión que se ha obtenido por estas causas en algunos campos de las ciencias sociales, ha provocado confusiones en cuestiones de establecer límites entre el método científico y la técnica. Por otra parte, en muchas de estas disciplinas en las ciencias sociales el aspecto técnico ha adquirido una importancia determinante: *han roto el estrecho vínculo con el método y la teoría perdiendo la visión del conjunto*".<sup>21</sup>

Es recomendable estudiar la investigación con una visión de conjunto, sin olvidar el análisis de los problemas teóricos.

Esta perspectiva nos ofrecerá un panorama mucho más amplio de la investigación, superando de esta forma el excesivo tecnicismo de que han adolecido tanto la enseñanza como la práctica. Sobre el particular, Sjoberg y Nett opinan:

"Nosotros partimos de la premisa de que la comprensión de las bases teóricas en la investigación social, y la habilidad de examinar los procedimientos propios en relación a la totalidad del diseño de investigación,

permite a la investigación social *trascender el rol técnico*, haciendo grandes aportaciones a la causa de la ciencia."<sup>22</sup>

Es esto precisamente lo que proponemos: que se trascienda el aspecto técnico para lograr una formación más completa del estudiante o investigador. Con ese propósito, incluiremos más adelante varias sugerencias en torno a cómo debe estructurarse un curso de método y técnicas de investigación, a la vez que intentamos proponer una definición más completa de metodología. Nos referiremos específicamente a elementos particulares que están presentes en la investigación social tales como la teoría, el método, la técnica, la experiencia, la realidad y el objeto científico. Intentar estudiar las relaciones entre estos conceptos nos parece lo más razonable para lograr trascender el contenido técnico que se hace patente en los cursos de métodos y técnicas de investigación social.

Uno de los objetivos de las escuelas graduadas de la Universidad de Puerto Rico es el de "estimular" a estudiantes y profesores al estudio, a la investigación, al análisis crítico y a la creación, para ampliar las fronteras del conocimiento humano,<sup>23</sup> pero no vemos la posibilidad de que se cumpla este propósito si se sigue el enfoque que hemos criticado. La falta de orientación epistemológica o filosófica de los cursos antes mencionados, los ubica en una perspectiva que creemos deforma la propia investigación y no presenta un panorama global y objetivo de la realidad. La técnica, como es vista, y la interpretación de lo que es un

22 Sjoberg y Nett, op. cit. (Subrayado del autor).

23 Universidad de Puerto Rico, "Reglamento de normas para los programas graduados del recinto de Río Piedras": Certificación del Senado Núm. 55 del 22 de mayo, 1978. Pág. 2. Mimeografiado.

21 *Ibid.* (Subrayado del autor).

método, no pueden en ningún momento representar objetivamente la realidad.

Mediante nuestras sugerencias deseamos contribuir a la labor de los futuros investigadores. Esperamos al mismo tiempo que nuestro estudio facilite la capacidad para abordar el objeto de investigación, no como una receta en mano, sino como un instrumento analítico que brinde una visión más totalizadora del proceso de investigación social.

### ***3. Hacia una visión totalizadora de la investigación social***

Tomaremos como punto de partida, una perspectiva más amplia desde la cual analizar la problemática de los métodos y las técnicas de la investigación social. Nos preocupa fundamentalmente la relación entre el conocimiento y la realidad y, por ende, la posibilidad de obtener conocimiento científico que nos ayude a explicar, interpretar y transformar la realidad. Es en este sentido epistemológico y científico que abordaremos el problema de la metodología. Es preciso aclarar que no queremos menospreciar la importancia de las técnicas en el proceso de la investigación. Creemos que éstas son instrumentos indispensables para la formación del estudiante, pero van acompañadas de otros elementos en el proceso de investigación que, interrelacionados, generarán la producción del conocimiento científico.

En esta sección de nuestro trabajo queremos subrayar que existe una diferencia entre método y técnica, pero que su interrelación con otros elementos en la investigación constituye la integración del conocimiento científico; es decir, lo que podríamos llamar la totalidad de la investigación científica.

Para aclarar la confusión que hemos venido planteando, es conveniente especificar el significado de los conceptos método y técnica. Puede definirse el método como un "procedimiento o conjunto de procedimientos que sirven de instrumento para alcanzar los fines de la investigación... es un procedimiento general, basado en principios lógicos que pueden ser comunes a varias ciencias."<sup>24</sup>

En el sentido esencialmente filosófico, podemos aludir al método como el medio de cognición; es la manera de reproducir en el pensar el objeto que se estudia. Igualmente se le define como un conjunto de procedimientos, científicamente fundamentados, característicos de la investigación.<sup>25</sup>

En términos generales, el método o los métodos en la investigación, significan procedimientos situados en diferentes niveles de ella. Entre estos niveles se destacan elementos comunes y:

"...pueden considerarse la mayor parte de ellos, como un conjunto ajustado de operaciones, realizadas para alcanzar uno o varios objetivos; un conjunto de normas que permiten seleccionar y coordinar las técnicas. Constituyen de forma más o menos abstracta o concreta, precisa o vaga, un plan de trabajo en función de una finalidad."<sup>26</sup>

24 Armando Asti-Vera, *Metodología de la Investigación*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires: 1968. Pág. 16

25 Tecla y Garza, *Op. Cit.*

26 Madeline Grawits, *Métodos y técnicas de las ciencias sociales*. Ed. Hispano Europea, Barcelona: 1975. Pág. 289.

Nos parece que, para utilizar correctamente el concepto método<sup>27</sup> en la investigación, la acepción del término debe referirse al nivel lógico-cognoscitivo, a la concepción intelectual de este proceso. Debe ser la teoría del conocimiento o epistemología (relación sujeto-objeto) lo que sirva de marco teórico a la investigación científica.

El método debe de estar constituido por el *conjunto de operaciones intelectuales* mediante las cuales una disciplina trata de alcanzar las verdades que persigue, las demuestra y las verifica. Esta concepción del método, como procedimiento lógico, es inherente a todo sistema científico, y aspira, sobre todo, a desarrollar formas de razonamiento y de percepción, que harán accesible la realidad que intenta captarse. Es mediante el punto de vista filosófico que se define la posición de la mente ante el objeto.<sup>28</sup>

Por otro lado, la técnica ha sido definida como "el conjunto de mecanismos y de máquinas, así como también de sistemas y medios de dirigir, recolectar, conservar, reelaborar y transmitir energía de datos."<sup>29</sup> Esta definición contrasta de manera evidente con la que hemos ofrecido para el concepto método, quedando clara la diferencia entre un concepto y otro.

Ario Garza expone su posición ante el problema que nos ocupa, señalando lo siguiente:

27 Se utiliza también el concepto método para referirse a un método específico de análisis dentro de las ciencias sociales con el fin de explicar un fenómeno social. El análisis de las ciencias sociales (economía, psicología, ciencia política, etc.), se ha desarrollado en su devenir histórico a través de una serie de métodos tales como el empírista, pragmático, positivista, funcional-estructural, estructuralista y materialista histórico.

28 *Ibid.* Pág. 290.

29 Tecla y Garza, *Op. Cit.* Pág. 23.

"La diferencia entre método y técnica no es clara, ni en los diccionarios ni en los manuales de metodología o técnicas de investigación. En este libro hemos reservado la palabra técnica para referirnos a ciertas normas, de carácter práctico, que nos auxilien en la selección del problema, la planeación del trabajo, el acopio de la información y redacción del escrito."<sup>30</sup>

En esta fase operacional del proceso de investigación a que alude Garza aplicamos lo que se conoce como técnica. Concretamente se identifica este concepto con las estadísticas, las encuestas, las entrevistas, cuestionarios, análisis de fuentes escritas, etc. Las técnicas por tanto, representan "las etapas de operaciones limitadas, unidas a un elemento práctico, concreto, adaptado a un fin definido, mientras que el método es una concepción intelectual que coordina un conjunto de operaciones, en general, diversas técnicas."<sup>31</sup>

Queremos subrayar esta última síntesis de la conceptualización de métodos y técnicas, ya que nos puede ubicar en la problemática que interesamos resolver. La noción que proponemos consiste en comprender la metodología como el estudio no sólo de los métodos o de las técnicas, sino de la interrelación entre la teoría, el método, las técnicas, la experiencia y la realidad. El conocimiento científico será el producto de estas relaciones interdependientes

La metodología "estudia no sólo la particularidad de la actividad cognoscitiva, sino

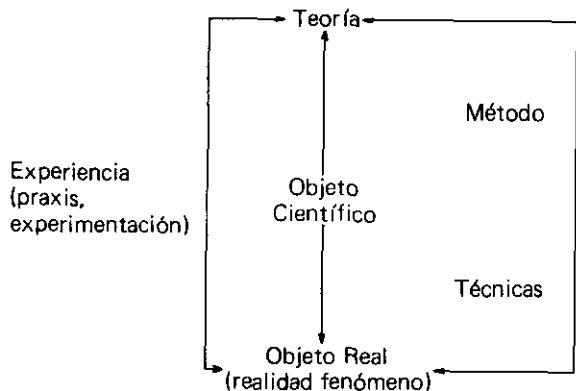
30 Ario Garza, *Manual de técnicas de investigación*, El Colegio de México, México; 1974, Pág. 2.

31 Madeline Grawitz, *Op. Cit.* Pág. 7.

las leyes generales de este proceso. Le interesa especialmente los problemas del conocimiento en las ciencias y, en particular, las peculiaridades de la investigación científica.”<sup>32</sup>

Es decir, estudia no sólo la estructura y proceso de la investigación teórica —teoría, método, experiencia, realidad—, sino también los diversos análisis empíricos —técnicas como observación, experimentación, medición, cuestionarios, etc.—.<sup>33</sup>

En la gráfica 2 intentamos representar las relaciones o conceptos que creemos necesario se estudien como parte del proceso de investigación.<sup>34</sup> Como se desprende de ella, el objeto de estudio de los cursos de investigación es el proceso mismo de la investigación.



El conocimiento científico es producto de la interrelación que se da entre cada uno de estos elementos. Los métodos, la teoría, las técnicas y la experimentación son elementos que ayudan a explicar, interpretar y transfor-

mar la realidad, o sea, dirigir el cambio. Dejar fuera cualesquiera de estos elementos en el estudio y práctica de la investigación equivaldría a un intento de deformar la estructura de la propia ciencia. Debe entenderse la ciencia como una estructura o sistema de teorías, principios, leyes y categorías que observan tres niveles: el teórico, el metodológico y el técnico, los cuales nos ayudarán a conocer más objetivamente la realidad, a penetrar en la esencia del fenómeno.

El problema de la enseñanza y la práctica de los cursos de métodos y técnicas de investigación se debe resolver con la ayuda de una visión *totalizadora*; de esta manera se rebasará el rol técnico que hemos señalado. Mediante el estudio de los métodos y técnicas, de acuerdo con nuestro planteamiento, el estudiante se desempeñará con mayor rigor científico.

#### *4. La neutralidad valorativa y los niveles del proceso de investigación*

Una vez analizados los problemas concernientes a los métodos y las técnicas, y luego de haber examinado cómo debe abordarse el estudio y práctica de la metodología y el proceso de investigación, nos parece conveniente que el estudiante conozca otros problemas que enfrenta la investigación social. Nos referimos a aquellos relativos al conflicto entre la neutralidad valorativa y el compromiso del conflicto: es decir, lo concerniente a los condicionamientos sociales: la ideología y los aspectos políticos envueltos en el proceso de la investigación, en sus distintos niveles, y su relación con las convicciones particulares del investigador. Todos los conceptos antes mencionados se utilizan en el

32 José Arostegui et. al. *Metodología del conocimiento*. Ed. de Ciencias Sociales, La Habana, 1975. Pág. 3.

33 *Ibid.*

34 Esta gráfica fue tomada de: Miriam Limoeiro. “*El mito del método*”, trabajo presentado al Seminario de Metodología Estadística. Universidad Católica Rio de Janeiro, Brasil, 1971. México: Centro de Investigaciones de Administración Pública, UNAM, 1971.

análisis del problema de la objetividad en el conocimiento científico. Abundan los puntos de vista ante esta problemática y la literatura al respecto es inagotable.

Nos parece prudente en este momento estimular al estudiante al enfrentamiento con esta realidad de toda investigación. De este modo desarrollará conciencia de cómo ser o poder ser objetivo. La mayoría de los estudiantes, al enfrentarse al problema de la objetividad en la investigación, estima que ser objetivo es permanecer *neutral*, sin tomar en cuenta que la propia elección de un problema para la investigación es asumir una posición no neutral. La utilización de categorías conceptos, variables e indicadores determina el carácter del método, de la teoría y de las técnicas. Estas categorías y conceptos están a su vez determinados por el investigador al establecer un sistema de prioridades representativo de su visión del mundo, del hombre y de la sociedad en su conjunto.

En torno al conocimiento científico, producto de la investigación —teoría, método y técnica—, señala metafóricamente la profesora Miriam Limoeiro que:

“... se hace a costa de muchas tentativas, multiplicando a las incidencias de diferentes rayos de luz, diferentes *a partir de puntos de vista también diferentes*. La incidencia a partir de otros puntos de vista, y con otras intensidades luminosas van dando al objeto formas más definidas, va construyendo un objeto que le es propio. La utilización de otras fuentes luminosas podrán formar un objeto distinto o indicar

divisiones enteramente distintas.”<sup>35</sup>

Deseamos resaltar en este punto que el tipo de teoría utilizada para explicar un fenómeno social afecta a las categorías, conceptos y variables que serán relacionados con la hipótesis, y éstos influenciarán, a su vez, indudablemente, la metodología a utilizarse. De manera que para *construir* la teoría se utilizarán métodos distintos cuyos resultados, provenientes del análisis de la misma realidad social, serán diferentes.

Las categorías, los conceptos y las variables están enclavados en un sistema de prioridades que, en última instancia, determinará el curso de la investigación. Este sistema de prioridades se encuentra altamente influenciado por la postura de los autores frente a la totalidad del sistema social en que viven. Sobre este punto podemos hacer referencia a la posición asumida por el sociólogo Pablo González Casanova, que nos indica:

“De otro lado es indudable que una de las diferencias más importantes y conocidas en el uso de categorías, son éstas que provienen de los marcos de referencia de los autores, y más concretamente de sus diferencias ideológicas y políticas... Así puede decirse que por lo general se escoge y da prioridad a las categorías que sirven para dividir, separar, clasificar y relacionar los objetos en función de la propia posición política, ya sean estos objetos los factores en que se quiere operar, los efectos que se buscan, los valores

35 Miriam Limoeiro Cardoso, *La ideología dominante*. Siglo XXI, México: 1978. Pág. 31 (Subrayado el autor).

que se sustentan, los procesos que se promueven, las distribuciones contra las que se está dispuesto a luchar.”<sup>36</sup>

González Casanova señala que los conceptos y categorías están determinados por las posiciones políticas de los autores:

“En ellas se encuentra quizás la clave más importante para el esclarecimiento de la mayor parte de las variaciones analíticas y a los sistemas de categorías”.<sup>37</sup>

Napoleón Chow se refiere al mismo problema al señalar las diferencias en el uso de categorías y conceptos en el momento en que se diseña la investigación o metodología específica. Refiriéndose al sociólogo cuyo método es el materialismo histórico, y al que utiliza el análisis estructural-funcionalista, nos advierte que:

“El primero recurrirá presumiblemente al análisis de los procesos productivos, las relaciones de producción y los procesos sociales de conflictos y análisis políticos, todo esto enmarcado en un periodo también presumiblemente largo (aunque no únicamente) que exigirá la utilización de un tipo de recolección de datos: técnica documental. En cambio, el estructural-funcionalista buscaría cómo iluminar el problema del cambio social recurriendo a la

teoría de la modernización. Variables como identidad nacional, legitimidad, penetración, participación, integración, distribución, entrarán a formar parte del diseño y tendrán influencias, una vez se hayan operacionalizado, en la clase de técnicas a seleccionarse para la resolución y el análisis de los datos.”<sup>38</sup>

El estudiante es de este modo exhortado a reflexionar en torno al método, la teoría, las técnicas y sus herramientas metodológicas tales como los conceptos, las categorías, las variables e indicadores que pueden estar condicionados por su visión del mundo.

Ser objetivo, a nuestro modo de ver, es entender que hay muchas maneras o formas de análisis de la realidad y que, conociéndolos y aplicándolos con un grado de sistematización puede superarse hasta cierto grado el subjetivismo inherente al proceso de investigación.

##### *5. Resumen y conclusiones*

Con este ensayo hemos querido resaltar que existen problemas teórico-metodológicos en el campo de las ciencias sociales; unos relacionados con las cuestiones de métodos y técnicas en la investigación social, y otros con la llamada neutralidad valorativa en los distintos niveles de la investigación.

Nuestra atención principal ha girado en torno al primer planteamiento, comprobando que usar indistintamente los conceptos de método y técnica conlleva a que se distorsione el estudio teórico-empírico de la investigación; que el rechazo de los aspectos filosófico-epistemológicos de la investigación trae como

36 Pablo González Casanova, *Las características del desarrollo económico y la investigación en las ciencias sociales*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México: 1970. Pág. 46.

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

consecuencia una visión parcializada del proceso de la investigación; y que sí existe una diferencia entre ambos conceptos, pero que su relación o interdependencia con otros elementos constituyen la integración del conocimiento científico.

El examen de una serie de textos y cursos relacionados con métodos y técnicas de investigación de once escuelas graduadas de la Universidad de Puerto Rico, reveló este vacío conceptual en la noción de metodología. Ello ha limitado el estudio y análisis del proceso de investigación social a su fase operacional, al darle mayor importancia a las técnicas. Su tendencia —según hemos visto a lo largo del trabajo— es separar, en el estudio y la práctica de la investigación, la teoría, los métodos y las técnicas, rechazando así los postulados epistemológicos de las ciencias sociales.

De esta manera, concluimos que el problema de la metodología en la investigación se

debe abordar en un sentido epistemológico y científico; es decir, el estudio de las relaciones entre el conocimiento y la realidad. No por ello se descartan las técnicas en el proceso de investigación; lo que se plantea es que éstas van acompañadas de otros elementos que, interrelacionados entre sí, generan la producción del conocimiento científico.

Sobre la neutralidad valorativa en la investigación, hemos intentado dar importancia al factor objetivo frente al subjetivo argumentando que las categorías, los conceptos y las variables están enclavados en un sistema de prioridad el cual, altamente influenciado por la cosmovisión de los autores, determina en última instancia el curso de la investigación. Con base en este planteamiento, concluimos que ser objetivos significa entender que hay muchas maneras o formas de analizar la realidad, y que conocer dichas formas puede ayudar a superar el subjetivismo propio de la investigación.

## **SECCION IV. INVESTIGACION**

# **PROGRAMA NACIONAL INDICATIVO EN ADMINISTRACION PUBLICA (PRONIAP)**

**CONACYT**

## **INTRODUCCION**

La asesoría al Ejecutivo Federal en la planificación, programación y coordinación de actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, así como la elaboración de programas indicativos de investigación científica y tecnológica acorde con los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social, son dos atribuciones asignadas al CONACYT por las fracciones I y IV, del artículo 2o., de su ley Orgánica.

Los recientes avances dentro de la Administración Pública, sobre todo en materia de reforma, justifican la necesidad de iniciar programas con carácter indicativo que permitan vincular la generación de conocimientos, la formación de recursos humanos, la creación de centros de investigación, el suministro de servicios de apoyo y el fortalecimiento de las áreas sustantivas.

Con este propósito, se tipificó conceptualmente la programación indicativa y se establecieron políticas de organización y funcionamiento para la misma, ajustando en lo posible su acción a las directrices marcadas en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

En dicho programa se aprecian las estrategias, objetivos, prioridades y lineamientos

necesarios para el fortalecimiento de la ciencia y la tecnología nacionales.

Con la implantación del Programa, el Consejo ingresará a una nueva fase de actividades, en la cual se modificarán las estrategias que se han utilizado en relación a los programas indicativos con el fin de que se conviertan en instrumentos de acción directa para la ejecución del mismo. En este nuevo Programa cristalizan una serie de esfuerzos y experiencias previas.

A lo anterior hay que agregar que es indispensable contar con mecanismos de apoyo y fomento que hagan posible mejorar lo hasta ahora hecho por las diversas instituciones educativas y de investigación en Administración Pública, lo cual redundará en un mayor conocimiento y jerarquización de los campos susceptibles de desarrollar.

Debido a que la Administración Pública está íntimamente ligada al desarrollo científico y tecnológico del país y considerando que la planeación, programación y evaluación de esta área tiene que ser una labor indicativa, en la que las instituciones conserven su criterio para definir sus propias necesidades, dentro de las naturales restricciones presupuestarias, se ha desarrollado en este Consejo el Programa

Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP). Este Programa tiene como objetivo general fortalecer el campo de la investigación en Administración Pública.

### **1. OBJETIVOS**

La mayor comunicación e intercambio de experiencias entre las instituciones de enseñanza e investigación, y entre éstas y el Gobierno Federal es uno de los logros que a corto plazo se pueden prever como aportaciones del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP). De esta forma, se establecen los canales que harán posible una mejor planificación, programación y asignación de recursos para alcanzar los siguientes objetivos:

Coadyuvar a la resolución de problemas de relevancia nacional mediante el fomento de la investigación en Administración y la aplicación de sus resultados.

Asesorar a los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales en el mejoramiento de sus estructuras y funciones.

Diseñar y proponer políticas, planes y programas para el desarrollo y fortalecimiento de la Administración Pública.

Definir políticas de recursos para la investigación.

Proponer lineamientos para el desarrollo de recursos humanos útiles para la investigación o para el ejercicio directo de la especialidad.

Promover la participación de individuos o instituciones dentro del Programa.

Fomentar el desarrollo de la investigación en los diversos sectores y niveles de la Administración Pública.

Coadyuvar a la superación de las áreas adyacentes de la Administración Pública:

recursos humanos, finanzas, contabilidad, materiales, información, etcétera.

Promover el estudio en campos sustantivos: comunicaciones y transportes, salud pública, política laboral, administración y defensa, educación, comercio, industrial y financiero.

Integrar los proyectos de investigación a las necesidades del desarrollo nacional y a las acciones de Reforma Administrativa.

Establecer mecanismos de coordinación y optimización de los esfuerzos de las instituciones educativas y gubernamentales con el debido respeto a sus atribuciones y autonomía.

Promover el intercambio de experiencias con instituciones internacionales dedicadas a la Administración Pública.

Vincular el sistema de Ciencia y Tecnología con las instituciones educativas y gubernamentales.

### **2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA**

#### *Estructura del Comité*

La estructura del PRONIAP se ajusta a los objetivos señalados en razón de que:

Indica a la comunidad científica y tecnológica la necesidad de integrar sus esfuerzos y recursos en proyectos de acciones conjuntas de investigación, ante los requerimientos de solución de los problemas de la Administración Pública.

Permite la participación multidisciplinaria o interinstitucional mediante la constitución de un comité ejecutivo que coordinará las actividades de investigación.

Establece prioridades en cuanto al tipo de apoyos que deben prestarse.

Promueve la integración de esfuerzos que habían estado aislados.

Racionaliza el uso de los recursos disponibles en el Sistema de Ciencias y Tecnología. El Comité del programa es presidido por un Vocal Ejecutivo; las labores de coordinación son efectuadas por un Secretario Técnico, el cual se constituye en el punto de enlace entre el Comité del Programa y el CONACYT.

En la designación de los miembros del Comité se ha tomado en cuenta la representación equilibrada de los centros de docencia e investigación y de las instituciones del sector público.

De acuerdo a las necesidades propias del Programa, el Comité puede asignar funciones especiales a grupos de trabajo o subcomités, para fines de estudios que se requieran con carácter temporal o permanente.

Todos los miembros del Comité participan en las sesiones con voz y voto, pueden formar parte de subcomités, permanentes o especiales y realizar funciones específicas que les solicita el Vocal Ejecutivo.

#### *Funciones del Comité*

Elaborar el Programa Nacional Indicativo en Administración Pública, el cual se integrará al Sistema Científico y Tecnológico Nacional.

Precisar los objetivos, metas y tipos de financiamientos.

Evaluuar los proyectos y anteproyectos presentados.

Presentar ante CONACYT los siguientes asuntos:

- a. proyectos de investigación que deben apoyarse durante el ejercicio presupuestal,
- b. acciones de fortalecimiento que deben realizarse, y

c. cuotas de becas que deben otorgarse. Efectuar seguimientos y evaluaciones periódicas de los proyectos aprobados.

Asesorar al Ejecutivo Federal en materia de Administración Pública.

Promover el área de cooperación internacional.

Cuidar que la investigación en Administración Pública la efectúen directamente los Centros de Investigación a los cuales el CONACYT, a través del PRONIAP, apoyan con fondos adicionales que complementan lo que éstos reciben de sus fuentes de recursos normales.

Informar a la comunidad sobre el avance de las investigaciones que se realizan, a fin de que los resultados obtenidos sean de utilidad. Colaborar con el Vocal Ejecutivo en la definición y precisión de la programación de detalle, de los temas y áreas prioritarios. Conocer y aprobar, en su caso, las directrices que propaga el Vocal Ejecutivo para el desarrollo del Programa.

Colaborar con el Vocal Ejecutivo y con el CONACYT en obtener información para elaborar inventarios de instituciones, recursos humanos y programas y proyectos de investigación en el campo del Programa.

Formular cualquier recomendación tendiente a mejorar el desarrollo del Programa.

#### *Funciones del Vocal Ejecutivo*

El Vocal Ejecutivo es el representante legal y máxima autoridad del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública. Sus funciones son:

Definir lineamientos de política para la conducción del Programa y para el funcionamiento del Comité.

Convocar y presidir las sesiones del Comité del Programa, y supervisar la ejecución de los acuerdos que se tomen.

Preparar, conjuntamente con los diversos organos de CONACYT, el presupuesto anual del Programa. Otorgar, de acuerdo y conjuntamente con el Director General del Consejo, previa aprobación de la comisión evaluadora y ratificación del Comité del PRONIAP, las subvenciones y apoyos financieros a proyectos de investigación y acciones de fomento.

Velar por la buena marcha general del Programa y el cumplimiento de sus objetivos generales y específicos.

Ejercer voto de calidad y nombrar un representante a las juntas del Comité en caso de fuerza mayor.

#### *Funciones del Secretario Técnico*

Para el mejor funcionamiento del Programa se cuenta con un Secretario Técnico que, como ya se dijo, es el punto de contacto entre el Comité del Programa y el CONACYT.

Sus funciones son:

Auxiliar al Vocal Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Efectuar la instrumentación de las resoluciones y acuerdos del Comité.

Prestar asesoría a las instituciones educativas y gubernamentales que manifiesten interés en el Programa para que, conjuntamente con el apoyo que les brinde CONACYT, puedan formular proyectos y presupuestos de investigación y acciones complementarias, dentro de los lineamientos del Programa.

Responsabilizarse de la buena marcha operativa del Programa.

Proveer, con el auxilio de CONACYT, de todos aquellos recursos administrativos necesarios para la buena marcha del Programa.

Realizar cualquier acción que tienda al mejor desarrollo del Programa.

#### *Actividades del Programa*

Los objetivos del Programa se irán cumpliendo por etapas, a través de las actividades que realice y según las metas que se fije para alcanzar.

Pueden distinguirse tres niveles: a corto plazo (6 meses a un año), a mediano plazo (de 1 a 2 años), y a largo plazo (más de 2 años).

A corto plazo comprenderá las siguientes actividades:

Realización de Inventario y diagnóstico de la problemática de la Administración Pública y de ciencia y tecnología en el área.

Elaboración de Instructivo para solicitar subvenciones a proyectos.

Formatos de presentación de proyectos.

Criterios de evaluación de proyectos.

Mecanismos de control del avance de los proyectos.

Presupuesto del Programa.

Establecer una red de comunicación entre los distintos centros e institutos de investigación.

Fijar criterios de apoyo a los centros de investigación.

Sugerir criterios y políticas para la creación de nuevos centros.

Elaboración de un plan de formación de recursos humanos y becas.

Trabajar en la elaboración de políticas definidas de investigación, tendientes a establecer una colaboración entre las instituciones, una mayor complementariedad entre proyectos de investigación, para mejorar los mecanismos de información y coordinación entre los centros.

Dar vida a una publicación que informe de las distintas investigaciones.

Elaboración de documentos de estudio.

Elaboración de inventario y diagnóstico de la realidad educativa, lo mismo en el campo de la ciencia como en el de la tecnología del área.

Estudiar la factibilidad de impulsar proyectos internacionales.

A mediano plazo:

Reforzar y apoyar los centros e institutos de investigación en Administración Pública:  
Poner en marcha el plan de recursos humanos y becas.

Estudiar la posibilidad de creación de nuevos centros.

Promover la realización de seminarios, foros, mesas redondas en torno a los problemas educacionales y de investigación.

Fomentar la creación de publicaciones en el área.

A largo plazo:

Desarrollar en plenitud al plan de recursos humanos y becas.

Revisión de las áreas prioritarias de investigación.

Promover y participar en la creación de nuevos centros de investigación.

Promover la realización de un concurso que reúna a todos los investigadores en Administración Pública.

Revisar, reforzar e intensificar las actividades contempladas en el corto y mediano plazos.

### **3. CRITERIOS DE EVALUACION**

Es necesario contar con el auxilio de un subcomité y/o con el servicio de técnicos expertos en criterios de evaluación para proyectos de investigación, que permitan hacer

una ponderación más sistemática y seria de los proyectos que se vayan a financiar. Por lo pronto se pueden contar los siguientes puntos generales de evaluación: Importancia de los objetivos de la investigación dentro del área de conocimientos a la que pertenece.

Méritos científicos y académicos de la propuesta.

Nivel de excelencia de la institución y del grupo que realizará el proyecto.

Integración en áreas de investigación marcadas como prioritarias.

Posibilidad de apoyar la desconcentración territorial y el desarrollo regional.

Formación de recursos docentes y profesionales.

Aportación al avance académico de la especialidad.

### **4. PROPOSICION DE POLITICAS, AREAS PRIORITARIAS Y PROYECTOS ESPECIFICOS**

El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública es un instrumento de apoyo y orientación a la investigación, a la vez que un agente activo de la integración de esfuerzos institucionales o personales en este campo.

Tiene interés especial en que el PRONIAP no sólo sea un receptor de proyectos, sino, fundamentalmente, un canal de promoción. Las bases no deberán inscribirse en lo abstracto; ante todo, buscarán incidir positivamente en el proceso de Reforma Administrativa que impulsa el Ejecutivo Federal.

Bajo los anteriores criterios se somete a la consideración del Comité el siguiente proyecto de políticas:

Se dará especial importancia a todos aquellos proyectos que desarrollen la Administración Pública en los estados y municipios.

Se apoyará la preparación de investigadores y docentes que posibilite la expansión del conocimiento y ejercicio de la especialidad. Para una mejor ubicación de las áreas se definirán aquellas que son de interés para todas las instituciones como *adjetivas* y las que son de interés particular o específico como *sustantivas*.

#### Areas Prioritarias:

Para los aspectos sustantivos: educación, servicios asistenciales, comunicaciones y transportes, inversiones públicas, administración de la investigación, administración de justicia, administración estatal y municipal, desarrollo regional, empresas públicas, administración fiscal, administración agropecuaria.

Para los aspectos adjetivos serán de interés: recursos humanos, programación-presupuestación, recursos materiales, información, contabilidad y auditoría.

#### Proyectos específicos:

A continuación se presenta un listado de algunos proyectos susceptibles de ser financiados por el PRONIAP.

#### *Aspectos Sustantivos*

##### Educación:

Estandarización de la administración de bibliotecas públicas y operación de las mismas, análisis de costos educativos en los estados de la República, normas y procedimientos de centros escolares, sistematización de la información educativa, adecuación regional de servicios educativos, evaluación de la administración del sistema educativo, inventario nacional de instalaciones educativas, modelos programados de descentralización y desconcentración educativa.

##### Servicios Asistenciales:

Administración de centros de estancias infantiles, administración de hospitales y centros de salud, computarización de información clínica, diseño de políticas de salud, descentralización y desconcentración de servicios asistenciales.

##### Comunicaciones y Transportes:

Transporte urbano y suburbano, sistema nacional de transporte de mercancías, administración de puertos y aeropuertos.

##### Inversiones Pùblicas:

Control y evaluación de las inversiones públicas, coordinación Federación-Estados en materia de inversiones públicas, sistema de adjudicación de obras.

##### Administración de Investigaciones:

Administración de centros de investigación, formación y desarrollo de investigadores, métodos de evaluación y seguimiento de proyectos de investigación.

##### Administración de Justicia:

Administración de centros de rehabilitación social, sistemas de atención al público en comisarías y delegaciones, estadísticas de crímenes y asaltos, defensa del particular ante la Administración.

##### Administración Estatal y Municipal y Desarrollo Regional:

Desconcentración territorial, vinculación del plan global con los sectoriales y regionales, política de desarrollo regional, CUC, PIDER, leyes orgánicas estatales, manual tipo de administración municipal, servicios públicos urbanos, desarrollo de la comunidad rural.

**Empresas Pùblicas:**

Sectorización de la administración para-estatal, financiamiento de empresas públicas, control sobre las empresas públicas, técnicas de gestión y comercialización.

**Administración Fiscal:**

Módulos operacionales en las áreas de recaudación, relaciones fiscales entre la federación y los estados, administración de oficinas fiscales, técnicas de control computarizado, administración del impuesto al valor agregado.

**Administración de Cooperativas Agrícolas y Agroindustriales**

Crédito rural, comercialización de productos agropecuarios, organización de uniones y sociedades de crédito.

***Aspectos Adjetivos*****Recursos Humanos:**

Análisis y selección de personal, actualización y capacitación, formación, especialización, sueldos y salarios, planeación y desarrollo de personal, reglamentos internos de trabajo, escalafón, relaciones jurídico-laborales.

**Programación-Presupuestación:**

Presupuesto por programas, presupuesto base cero, programación global, programación regional y sectorial, control presupuestario.

**Recursos Materiales:**

Adquisiciones, técnicas de inventario, sistemas de almacenamiento, reciclaje de recursos materiales.

**Información y Estadística:**

Procesamiento de información, comunicación social, información y gestión, información y programación, homogeneización de sistemas estadísticos.

Sistematización de datos, mecanización de información, información interna y externa, tecnología de información, diseño de sistemas de información, distribución de información, procesamiento de información, control y registro de información, operación de equipos.

**Contabilidad y Auditoría:**

Contabilidad en las empresas públicas, contabilidad de costos, contabilidad administrativa, contabilidad gubernamental, auditoría financiera, auditoría operacional.

# **DOCUMENTO BASICO PRELIMINAR. PROGRAMA NACIONAL INDICATIVO EN ADMINISTRACION PUBLICA**

**CONACYT**

## **PRESENTACION**

El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública presenta al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología el documento básico sobre la investigación en Administración Pública con el fin de colaborar con el mismo Consejo en las negociaciones del crédito que será aplicado al fomento de la investigación científica en México.

Este documento básico proporciona el Marco Global dentro del cual se llevan a cabo las acciones del PRONIAP, ofrece enseguida un análisis del estado actual de la investigación en Administración Pública desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo para desarrollar posteriormente lo relativo a la orientación general de la investigación, sus requerimientos y prioridades.

En la elaboración de este documento se tuvo presente la guía proporcionada por el CONACYT. Al mismo tiempo recoge, ordena y sintetiza los resultados de las reuniones que ha llevado a cabo el PRONIAP desde su formación, y especialmente se nutre de los resultados del Primer Coloquio sobre la situación y requerimientos de investigación en Administración Pública, efectuado en la ciudad

de Querétaro durante el mes de marzo de este año y organizado por el mismo PRONIAP.

De esta manera el documento servirá de base para integrar, impulsar y orientar las acciones del PRONIAP en el fortalecimiento y desarrollo de la investigación en Administración Pública en nuestro país.

## **1. Marco Referencial del PRONIAP**

Recientemente, el Ejecutivo Federal elaboró y presentó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que recoge los contenidos de programas sectoriales elaborados previamente, los relacionan entre sí y, al sintetizarlos, los proyectan con mayor actualidad e ímpetu hacia la persecución de los grandes objetivos nacionales. Entre los programas que anteceden al Plan Global de Desarrollo es importante señalar el *Programa Nacional de Ciencia y Tecnología* y el *Programa de Reforma Administrativa*, que se llevan a cabo en la presente Administración.

De acuerdo a los lineamientos del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, en noviembre de 1979 se estableció el Programa Nacional Indicativo en Administración

Pública para vincular la generación de conocimientos, la formación de recursos humanos, y la creación de centros de investigación, con el suministro de servicios de apoyo a la práctica administrativa; mecanismos todos encamados a fortalecer y a desarrollar la Reforma Administrativa, actualmente en marcha a través del fortalecimiento de las investigaciones en Administración Pública.

El Plan Global de Desarrollo, como su nombre lo indica, sintetiza los programas señalados y, al relacionarlos con todos los sectores de la actividad gubernamental, los dota de una nueva dimensión.

El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública cobra actualidad, toda vez que la Administración Pública es la actividad que condicionará en gran medida el alcance de los objetivos presentados en el Plan Global de Desarrollo.

Un país que, como el nuestro, se encuentra en el momento crucial de su historia, con recursos insospechados, con necesidades difícilmente mensurables, con problemas cuya solución es inaplazable, requiere de una organización que se renueve continuamente para estar en condiciones de satisfacer las necesidades y proporcionar alternativas de solución a los problemas que enfrenta.

El Plan Global se presenta como un "sistema integrado de planeación . . . como factor fundamental del desarrollo económico y social e instrumento para concentrar la información programática, para ordenar la toma de decisiones, la participación y el compromiso de todos los sectores".

En las tres partes en que el Plan Global aborda lo referente a lo político, a lo económico y a lo social, pretende sentar las bases para responder a las necesidades que el mismo documento enuncia de acuerdo a las prioridades ahí también señaladas.

La respuesta a las necesidades de nuestro pueblo está en la satisfacción a sus demandas. Para llevar a cabo El Plan Global de Desarrollo es indispensable contar con una sólida y eficiente Administración que programe, desarrolle y evalúe las acciones y los recursos necesarios para lograr los objetivos propuestos. Es aquí donde cobran actualidad y toman todo su sentido las actividades del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública: nuestro país necesita urgentemente un número creciente de personal capacitado para atender las necesidades de la Administración y urge la búsqueda de nuevos métodos y procedimientos administrativos que dirijan y den vida a las acciones tendientes a lograr el país al que aspiramos.

Necesitamos una "Administración Pública capaz de dirigir el desarrollo económico" (Plan Global), de planear su ejecución y su distribución; una administración pública capaz de obtener niveles de vida decorosos para la población mediante la utilización y la optimización de nuestros recursos. En suma, el país requiere de una administración acorde a los "objetivos nacionales" que señala el mismo Plan Global de Desarrollo:

"Reafirmar y fortalecer la independencia de México como Nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

Proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

Promover un crecimiento económico alto sostenido y eficiente.

Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas".

Para lograr estos objetivos se "busca actualizar y revisar los instrumentos jurídico-administrativos que regulan las actividades de las instituciones vinculadas al sistema de justicia, sustituyendo las nociones coercitivas por el concepto de derecho social; promover el análisis y el estudio de las estructuras y los procedimientos de las instituciones del sistema de justicia, destacando la modernización y agilización de los procesos agrarios; fortalecer la justicia administrativa; instrumentar jurídicamente las necesidades de reforma administrativa del sistema y promover la implantación de procedimientos adecuados de administración y desarrollo de personal en las instituciones competentes; impulsar el programa de desconcentración territorial de las unidades administrativas del sistema de justicia".

Las actividades que el PRONIAP ha desarrollado, la elaboración del presente documento y las que llevará a cabo en el futuro, se alimentan de las metas, objetivos, políticas y estrategias del Plan Global de Desarrollo, el cual engloba el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, y al Programa de Reforma Administrativa emprendido por el Gobierno Federal.

El PRONIAP pretende analizar los requerimientos de la Administración Pública actual y futura, establecer metas, señalar prioridades con el objeto de colaborar eficientemente en la construcción del país que todos deseamos; pretende impulsar la investigación básica y aplicada para que sus resultados proporcionen respuestas adecuadas a los requerimientos del país que estamos en vías de construir, cuyas características están señaladas con precisión y realismo en el Plan Global de Desarrollo. Para esto, las actividades del PRONIAP se ordenan según una jerarquización que coincide, en lo que se refiere a la Administración Pública, con el Plan Global de Desarrollo.

El PRONIAP participa así en el desarrollo del país proporcionando alternativas de acción a los propósitos que señala el Plan Global cuando afirma: "Es preciso depurar las técnicas y la organización de la planeación misma. Precisar los tiempos y ritmos de ejecución de las políticas que establece el Plan, acendar las modalidades en sus diferentes instrumentos; concretar con mayor detalle la interrelación de los distintos programas y acciones, y depurar las técnicas de análisis, previsión y evaluación".

## **2. Situación actual de la investigación en Administración Pública**

### ***2.1 Actual Infraestructura Nacional para la investigación en Administración Pública***

El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública llevó a cabo una encuesta con el objeto de tener la información más completa y exacta acerca del estado que guarda actualmente la investigación en Administración Pública. La brevedad del tiempo y

la ausencia de mecanismos adecuados de comunicación exigieron realizar esta encuesta por la vía telefónica. Por esta circunstancia, y por la imposibilidad de lograr la comunicación con algunas instituciones, consideramos que los datos obtenidos sólo pueden ser aproximaciones. Sin embargo, los resultados serán seguramente indicadores de la situación actual de la investigación, y los resultados servirán para orientar las acciones mismas del comité del PRONIAP.

### *2.1.1 Instituciones que realizan investigación*

La encuesta se llevó a cabo en las instituciones que llevan a cabo labores de investigación en Administración Pública y que a continuación se enlistan:

Centro de Capacitación para el Desarrollo  
 Centro de Investigación y Docencia Económica  
 Centro Nacional de Capacitación Administrativa  
 Instituto Nacional de Administración Pública  
 Instituto Nacional de Estudios del Trabajo  
 Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
 UNAM.

Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería, Ciencias Sociales y Administrativas.  
 Instituto Politécnico Nacional.

Colegio de Licenciados en Administración  
 Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco e Iztapalapa)

Universidad del Valle de México  
 Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública  
 Escuela Nacional de Estudios Profesionales (Acatlán)  
 Universidad Iberoamericana  
 Universidad Autónoma de Chihuahua  
 Universidad Autónoma de Baja California Sur

Universidad Autónoma del Estado de México  
 Universidad Autónoma de Baja California Norte  
 Escuela de Ciencias Políticas y Administración Pública de Coahuila  
 Universidad Autónoma de Tamaulipas  
 Universidad Autónoma de Colima

Además de las instituciones señaladas existen seis más que no pudieron ser censadas. Para tener una idea más completa de la situación de la investigación en el país, aun a riesgo de lograr sólo una aproximación, se decidió hacer una proyección estadística respecto a las instituciones faltantes, de tal manera que los datos contenidos en este documento engloban todos los recursos de las instituciones que realizan investigación en Administración Pública y dan cuenta de los resultados que dichas instituciones han obtenido hasta la fecha.

### *2.1.2 Recursos con que cuentan las instituciones para la investigación en Administración Pública*

A continuación presentamos los resultados globales correspondientes a los recursos actuales y futuros de las instituciones para la investigación en Administración Pública.

#### *Recursos Humanos*

Profesores de asignatura	557
Profesores de carrera de tiempo completo	214
Profesores de carrera de medio tiempo	31
Crecimiento calculado a un año:	
Incremento de profesores por horas	417
Incremento de profesores de carrera de tiempo completo	106
Personal administrativo	295

***Recursos Materiales***

Bibliotecas	26
Hemerotecas	21
Centros de Documentación	8
Máquinas de escribir	189
Escritorios	362
Archivos	243
Cubículos	184
Aulas	173
Cuentan con equipo de fotocopiado	22
Presupuesto Global aproximado M.N.	
	\$ 515,000,000.00

***Resultados obtenidos para las instituciones educativas en Administración Pública***

Número de egresados de los centros educativos	6,287
Número actual de alumnos en los centros educativos	8,181
Serie de revistas	14
Líbros publicados internamente	37
Investigaciones realizadas	99
Investigaciones en proceso	110
Investigaciones en proyecto	158

***2.1.3 Resultados de la encuesta sobre la investigación en Administración Pública***

Además de los datos numéricos ya señalados, la encuesta arrojó resultados que podríamos calificar como apreciativos de la situación actual de la investigación en Administración Pública. Entre éstos cabe señalar que:

1. En todos los casos, el personal académico contratado de tiempo completo tiene la categoría de profesor y no de investigador, es decir, existe una tendencia a cubrir de manera directa las necesidades docentes y no las de investigación. No hay, por tanto investigadores propiamente dicho, en el área de administración pública; lo que hay es personal docente

que se dedica secundariamente a las labores de investigación.

2. Se pudo apreciar una deficiente estructura de los sistemas documentales y de información, además de una evidente falta de intercambio interinstitucional.

3. Hay un incremento substancial en la investigación aplicada, sobre todo en aquellos centros que se dedican a la preparación y capacitación de personal para la Administración Pública.

4. Las instituciones concentradas en el área de la ciudad de México cuentan con mayores recursos y tienen programas de expansión mucho más importantes que los de provincia.

5. Los centros de capacitación y adiestramiento cuentan con más recursos y tienen una mejor comunicación con el sector público que las instituciones de enseñanza superior.

6. Aunque no se pudo determinar porcentajes precisos de presupuesto destinados a la investigación en las instituciones académicas, resultó claro que la inmensa mayoría de tales recursos están destinados a la docencia y no a la investigación.

7. Existe una deficiencia de espacio destinado para la investigación.

***2.1.4 Requerimientos para el apoyo a la Investigación***

A partir del conocimiento de la situación general que priva en el campo de la investigación en Administración Pública, se considera emprender el financiamiento para su desarrollo a partir de los siguientes puntos:

1. Impulso preferente a la creación de centros de investigación y documentación en la provincia.
2. Apoyo a las investigaciones en proceso y en proyecto.
3. Incremento de becas para la formación de personal para la investigación.
4. Apoyo a la creación de infraestructura administrativa para la investigación.

Se calcula que los recursos dedicados a la investigación ascienden a cuarenta millones de pesos; partiendo de esta base y estimando un incremento del 30 por ciento anual, se requerirán 160 millones de pesos a precios actuales y distribuidos en tres años, de la siguiente manera:

primer año	40 millones
segundo año	52 millones
tercer año	68 millones
Total	160 millones

La aplicación de esta cantidad se orientará, en primer término, al establecimiento de tres centros de investigación y documentación en el interior del país.

Otorgamiento de becas para la formación de personal de investigación y subsidios a los proyectos de investigación de acuerdo a las prioridades establecidas por el PRONIAP.

ridad de nuestras organizaciones políticas y sociales ha impulsado la creación, por parte de los estudiosos, de obras teóricas y prácticas acerca de la Administración Pública. Sin embargo, "a pesar de las aportaciones, es incontrovertible el deficiente desarrollo de la Administración, tanto pública como privada..." (Chanes Nieto, José, *La Investigación sobre la Administración Mexicana*, Ponencia xerografiada presentada en el Primer Coloquio sobre la situación y requerimientos de investigación en Administración Pública. Querétaro, Qro., marzo 1980).

La precaria situación actual de la investigación en Administración Pública es resultado de factores diversos entre los que cabe destacar los que se señalan a continuación:

### ***2.2.1 La Investigación en los centros de Educación Superior***

En los centros de educación superior, donde fundamentalmente se desarrolla la investigación, ésta se lleva a cabo por el personal académico que debe cumplir labores de docencia y de investigación al mismo tiempo, lo cual lleva a una mayor dedicación del tiempo a la docencia y a las actividades relacionadas con ella. Se establece además un divorcio entre la investigación básica y la aplicada porque los investigadores están desligados totalmente de la práctica administrativa y de las actividades del sector público.

En cuanto a las investigaciones para tesis de maestría o de doctorados, quienes las realizan carecen del tiempo necesario para ello, puesto que ellos mismos por lo general son profesionistas, y deben dedicar sus esfuer-

### ***2.2 Descripción cualitativa de la investigación en Administración Pública***

La investigación en Administración Pública en nuestro país existe desde el siglo pasado a raíz de la guerra de independencia. La peculia-

zos principalmente al cumplimiento de sus obligaciones profesionales.

Los planes y programas de estudio de las instituciones de educación superior no ofrecen una orientación de los estudiantes hacia su formación como investigadores. Esto hace que la formación de los administradores públicos no contemple específicamente la formación de investigadores.

### **2.2.2 La Investigación en el Sector Público**

La investigación que se realiza en el sector público se hace generalmente a través de asesorías externas, y está dirigida a la solución de problemas específicos, concretos e inmediatos, lo cual, por su parcialización, no contribuye al establecimiento de una teoría general de la Administración Pública.

Se carece de un banco de información que recoga los trabajos ya realizados y señale las áreas susceptibles de ser abordadas por los investigadores. Esto genera una duplicidad de esfuerzos por parte de los estudiosos, e incide directamente en la adecuada selección del tema a investigar, en la orientación de las investigaciones, y en la óptima utilización de los muy escasos recursos financieros destinados a la investigación.

La deficiente estructura informativa en el sector público constituye un obstáculo considerable para la investigación en Administración Pública, ya que los flujos de información, a pesar de los esfuerzos de Reforma Administrativa, no han sido aún agilizados.

### **2.2.3 La Investigación y los investigadores**

Las personas que realizan investigación en Administración Pública carecen de estímulos y se concentran en el área metropolitana.

Estas personas, generalmente las más capacitadas, pasan a ocupar puestos de dirección tanto en las instituciones educativas como en el sector público para mejorar el monto de su remuneración, abandonando las labores de investigación.

Existe una drástica separación entre las actividades del sector público y la actividad de los investigadores en los centros de educación superior.

La difusión deficiente de los resultados de las investigaciones, y de las investigaciones mismas, representa una ausencia de estímulos para el investigador y un desperdicio de esfuerzos, ya que el fruto de éstos queda frecuentemente en el archivo personal del investigador.

## **2.3 El Programa Nacional Indicativo en Administración Pública**

### **2.3.1 Su formación**

El 9 de noviembre de 1979, el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología creó el Programa Nacional Indicativo en Administración Pública (PRONIAP), cuya tarea es el impulso a la investigación en administración pública.

El PRONIAP persigue como objetivos:

Coadyuvar a la resolución de problemas de relevancia nacional mediante el fomento de la investigación en Administración Pública y la aplicación de sus resultados.

Asesorar a los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales en el mejoramiento de sus estructuras y funciones.

Diseñar y proponer políticas, planes y programas para el desarrollo y fortalecimiento de la administración pública.

Definir políticas de asignación de recursos para la investigación.

Proponer lineamientos para el desarrollo de recursos humanos útiles para la investigación, o para el ejercicio directo de la especialidad.

Promover la participación de individuos o instituciones dentro del programa.

Fomentar el desarrollo de la investigación en los diversos sectores y niveles de la administración pública.

Coadyuvar a la superación de las áreas adjetivas de la administración pública: recursos humanos, finanzas, contabilidad, materiales, información, etc.

Promover el estudio en campos sustantivos: comunicaciones y transportes, salud pública, política laboral, administración y defensa, educación, comercio, industrial y financiero.

Integrar los proyectos de investigación a las necesidades del desarrollo nacional y a las acciones de Reforma Administrativa.

Establecer mecanismos de coordinación y optimización de los esfuerzos de las instituciones educativas y gubernamentales con el debido respeto a sus atribuciones y autonomía.

Promover el intercambio de experiencias con instituciones internacionales dedicadas a la administración pública.

Vincular el Sistema de Ciencia y Tecnología con las instituciones educativas y gubernamentales.

### **2.3.2 Estructura del PRONIAP**

Para la consecución de estos objetivos, el PRONIAP constituyó un Comité ejecutivo que coordine sus actividades mediante la participación multidisciplinaria e interinstitucional.

El Comité del Programa es presidido por un Vocal Ejecutivo, mientras que las labores de coordinación son efectuadas por un Secretario Técnico, el cual cumple también funciones de punto de enlace entre el Comité del Programa y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Comité tiene facultades para asignar funciones especiales a grupos de trabajo o subcomités para labores que se requieran con carácter temporal o permanente.

Los miembros del Comité participan en las sesiones con voz y voto; pueden formar parte de subcomités permanentes o especiales y realizan funciones específicas que les solicita el Vocal Ejecutivo. (Ver el anexo Núm. 1)

### **2.3.3 Actividades del PRONIAP**

El PRONIAP se planteó organizar sus actividades para la consecución de sus objetivos en tres etapas:

#### **a. Actividades a corto plazo:**

Inventario y diagnóstico de la problemática de la administración pública y de ciencia y tecnología en el área.

Criterios de evaluación de proyectos de investigación.

Mecanismos de control del avance de los proyectos.

Establecimiento de una red de comunicación entre los distintos centros e institutos de investigación.

Fijar criterios de apoyo a los centros de investigación.

Elaboración de un plan de recursos humanos y becas.

Establecimiento de políticas de investigación tendientes a establecer una colaboración entre las instituciones, una mayor complementariedad entre proyectos de investigación para mejorar los mecanismos de información y coordinación entre los centros.

Inicio de una publicación que informe de las distintas investigaciones.

Elaboración de un inventario y diagnóstico de la realidad educativa, lo mismo en el campo de la ciencia como en el de tecnología del área.

Estudio sobre la factibilidad de impulsar proyectos internacionales.

**b. Actividades a mediano plazo:**

Reforzar y apoyar los centros e institutos de investigación en administración pública.

Poner en marcha el plan de recursos humanos y becas.

Estudiar la posibilidad de establecer nuevos centros.

Promover la realización de seminarios, foros, mesas redondas en torno a los problemas educacionales y de investigación.

Fomentar la creación de publicaciones en el área.

**c. Actividades a largo plazo:**

Desarrollo pleno del plan de recursos humanos y becas.

Revisión de las áreas prioritarias de investigación.

Promover y participar en la creación de nuevos centros de investigación.

Promover la realización de un concurso que reúna a todos los investigadores en administración pública.

Revisar, reforzar e intensificar las actividades contempladas en el corto y mediano plazos.

**2.3.4 Actividades realizadas por el PRONIAP**

Desde su creación, el PRONIAP ha sesionado en pleno durante 4 ocasiones, donde se han tomado decisiones importantes encaminadas al cumplimiento de sus objetivos.

Pero, sin duda, el momento más significativo en la breve existencia del PRONIAP lo constituye el Primer Coloquio sobre la situación y requerimientos de Investigación en Administración Pública, que se realizó en la ciudad de Querétaro durante los días 7 y 8 del mes de marzo del presente año.

En el Coloquio estuvieron representadas las instituciones académicas de la zona metropolitana y de provincia, las dependencias y organismos gubernamentales federales y estatales, y los colegios profesionales relacionados con la problemática de la acción gubernamental en materia de investigación, docencia y capacitación necesarios para elevar la eficiencia y eficacia del aparato público.

Cincuenta y seis personas de diversas instituciones y dependencias asistieron al Coloquio. Es importante destacar que once instituciones de provincia —universidades y gobiernos estatales— estuvieron representados, lo que significa un esfuerzo para atender las necesidades de la provincia.

Las conclusiones generales a las que se llegó en dicho Coloquio se refieren a la formación de investigadores, al acceso a la información, a los mecanismos de comunicación interinstitucional, a la difusión de los resultados y al financiamiento de la investigación. (Ver el anexo Núm. 2)

Por otra parte, los resultados del Coloquio llevado a cabo en Querétaro han servido de base en gran medida para la elaboración del presente documento que recoge criterios, vías de acción, prioridades, etc., vertidos por los participantes al Primer Coloquio Nacional sobre la Situación y Requerimientos de Investigación en Administración Pública.

### **3. Orientación General de la Investigación**

El Programa Nacional Indicativo desarrolla funciones encaminadas a promover la investigación en Administración Pública, cuantitativa y cualitativamente. Sus acciones, inscritas en la filosofía, políticas y prioridades del Plan Global de Desarrollo, buscan incidir positivamente en el proceso de Reforma Administrativa que impulsa el Ejecutivo Federal.

La investigación en Administración Pública tendrá como meta general la creación de la teoría y la práctica de la Administración Pública que el país requiere actualmente, la que requerirá en un futuro próximo y en el lejano futuro, a fin de resolver sus propios problemas, que son cualitativa y cuantitativamente diferentes a los de otros países.

La teoría y la práctica de la Administración Pública en nuestro país será una aportación al conocimiento universal en la materia, lo que constituirá también una meta a conseguir.

La meta señalada es tan amplia como ardua y ambiciosa, si se toma en cuenta la precaria

situación de la investigación en Administración Pública, descrita más arriba.

Al respecto, el PRONIAP ha emprendido una serie de acciones que tienden, todas ellas, a precisar metas concretas y a priorizar acciones.

#### ***3.1 Lineamientos Generales de la Investigación en Administración Pública***

Como tendencia general de la investigación en Administración Pública, se ha detectado la conveniencia de que:

Toda investigación en Administración Pública debe tender a la búsqueda de soluciones viables a los problemas cuya atención y solución es inaplazable para el Estado Mexicano.

La investigación prospectiva en Administración Pública es indispensable para explorar las adaptaciones y modificaciones que requerirá la maquinaria administrativa para atender los cambios cuantitativos y cualitativos que experimentará la sociedad mexicana en el futuro.

#### ***3.2 Creación de la infraestructura para la investigación en Administración Pública***

La investigación requiere de una adecuada infraestructura tanto en lo que respecta a recursos humanos como a recursos materiales. Tal infraestructura, como se señaló en su momento, es prácticamente inexistente para la Administración Pública, por lo que se considera indispensable atender la creación de dicha infraestructura, que consiste fundamentalmente en:

Atender a la formación de investigadores.

Proporcionar acceso a la información, mediante la creación de un banco de datos y un sistema de información.

Establecer mecanismos de comunicación interinstitucional.

Generar canales aptos para la difusión de los resultados de la investigación.

Disponer del financiamiento para la investigación.

Para la creación de la infraestructura que requiere la investigación en Administración Pública, el PRONIAP ha precisado los requerimientos inmediatos que en su momento fueron planteados como propuestas, mismas que a continuación se señalan, ordenadas según el sujeto a que se refieren.

### ***3.2.1 Formación de personal capacitado***

Fortalecer los actuales centros de investigación en Administración Pública, a fin de fomentar la formación y expansión de cuadros de investigación.

Establecer, dentro de los planes y programas de estudios, mecanismos para la formación de investigadores con especial énfasis en la metodología de la investigación.

Utilizar métodos pedagógicos que permitan la participación activa y crítica de los estudiantes durante la formación.

Orientar los cursos de postgrado hacia la investigación, a la docencia y a la administración aplicada. Para este fin se sugieren las siguientes acciones:

Creación de un plan indicativo global de la investigación.

Financiamiento prioritario y apoyo técnico a los proyectos de investigación dirigidos a la creación de nuevos planes y programas de estudio de grado y postgrado.

Creación de un organismo coordinador dentro del programa de investigación.

### ***3.2.2 Acceso a la información***

Instrumentar la creación de un banco de datos, con el fin de unificar la información relacionada con los trabajos de investigación ya

existentes, y que estos mismos se difundan a través de los mecanismos de la informática. En este caso pueden aprovecharse los servicios del SECOBI.

Antes del otorgamiento del financiamiento a los proyectos de investigación, garantizar la factibilidad del acceso a la información mediante convenios con las instituciones que intervendrán en las investigaciones, tanto educativas como gubernamentales.

Establecer un centro nacional de documentación en Administración Pública que reúna la documentación producida en todos los niveles de gobierno, como estudios, conferencias, entrevistas, encuestas, etc.

### ***3.2.3 Características de la investigación***

Para evitar la dispersión del conocimiento administrativo se seleccionarán y definirán marcos teóricos, y se tenderá a vincular la investigación básica con la aplicada.

El investigador en Administración Pública es un innovador de tecnología administrativa que participa activamente en la modernización del funcionamiento del Estado.

La investigación en Administración Pública, para cumplir con sus funciones, se ajustará a los siguientes criterios:

Que los planteamientos metodológicos se aproximen a los enfoques interdisciplinarios.

Que los planteamientos metodológicos fundamenten la investigación aplicada. Que exista una vinculación con el proceso de resolución de los problemas sociales. Que se oriente también a la previsión del comportamiento futuro del Estado.

### ***3.2.4. Orientación de la investigación***

Establecer un programa de investigación en administración pública, a través del cual se

orienten las tesis, el servicio social y las estadísticas prácticas de los estudiantes, para lo cual se sugiere la creación de un equipo de educación superior.

Orientar los cursos de postgrado hacia la investigación básica y aplicada, para la cual se sugiere:

La creación de un plan indicativo global de la investigación.

Financiamiento prioritario de proyectos de investigación dirigidos al establecimiento de planes y programas de estudio.

Creación de un organismo coordinador dentro del programa, orientado a la instrumentación del plan indicativo global de la investigación, a través de la vinculación de las necesidades de la administración pública con los programas de investigación.

### ***3.2.5 Estímulos a investigadores***

Reglamentar la captación de investigadores que estén disfrutando de su año sabático para que éstos no abandonen las tareas de investigación.

Compatibilizar, hasta donde sea posible, la remuneración del investigador.

Proponer a CONACYT la necesidad de estimular a los investigadores con honorarios adicionales cuando se trabaje en proyectos específicos financiados por el Consejo.

### ***3.2.6 Vinculación interinstitucional***

Instrumentar en el seno del PRONIAP un subcomité de comunicación interinstitucional que vincule a las instituciones académicas entre sí y con el sector público federal, estatal y municipal.

### ***3.2.7 Financiamiento a la investigación en Administración Pública***

Sugerir el apoyo financiero y técnico para la creación de nuevos planes y programas de estudio de grado y de postgrado.

Otorgar becas de investigadores.

Difundir convenientemente los mecanismos de apoyo financiero ya establecido por CONACYT.

Sugerir a CONACYT la adecuación de los criterios para el otorgamiento de becas acordes con las necesidades el país, fortaleciendo los postgrados de las instituciones nacionales.

Incrementar los apoyos financieros orientados a los programas institucionales de formación de profesores.

Proporcionar a los investigadores honorarios adicionales cuando se trabaje en proyectos específicos financiados por el Consejo.

### ***3.2.8 Evaluación de la investigación***

Establecer mecanismos apropiados de administración de la investigación, que incluyan un sistema de evaluación permanente.

### ***3.2.9 Difusión de la investigación y de sus resultados***

Facilitar la difusión de resultados de las investigaciones, proporcionando un decidido impulso a las publicaciones.

Crear el boletín PRONIAP que se difunda a todas las instituciones de educación superior y de investigación, así como a las dependencias gubernamentales.

## ***4. Prioridad de la investigación***

Los lineamientos generales de acción, así como sus requerimientos para la consecución de los objetivos, exigen un ordenamiento que permita

jerarquizar, en cuanto a tiempo y al monto de recursos, las acciones concretas que deba realizarse.

Para esto, el PRONIAP ha establecido un orden de prioridades que tienden a ordenar su acción indicativa de tal manera que le permita atender a los requerimientos que exige el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la investigación en Administración Pública.

Para esto se han considerado como prioridades:

1. La formación de investigadores y docentes que permita la expansión de la misma investigación en administración pública del conocimiento teórico y práctico, como resultado de dicha investigación, y del ejercicio mismo de la especialidad.

2. Los proyectos que desarrolle la administración pública en los estados y municipios serán considerados como prioritarios para su programación y financiamiento.

3. Las áreas de interés para todas las instituciones o *adjetivas*, y las que representan un interés específico o *sustantivas*.

Se consideran áreas sustantivas prioritarias:

- La educación
- Servicios asistenciales
- Inversiones públicas
- Administración de la investigación
- Administración de la justicia
- Administración estatal y municipal
- Desarrollo regional
- Empresas públicas
- Administración fiscal
- Administración agropecuaria

Se consideran áreas adjetivas prioritarias:

- Recursos humanos
- Programación-presupuestación

- Recursos materiales
- Información
- Estadística
- Contabilidad y auditoría

4. Como área prioritaria en la investigación ha sido propuesto al PRONIAP la inclusión de la investigación prospectiva en Administración Pública, aunque el Comité del PRONIAP no se ha pronunciado al respecto. De ser aprobada, esta área abordaría las tres prioridades antes señaladas pero bajo la óptica de las condiciones que prevalecerán dentro de 5, 15, ó 30 años con el objeto de preparar los recursos, organizaciones, infraestructura, bienes, etc., que demandará la sociedad en esas épocas.

## **5. Acciones en curso**

### **5.1 Proyectos**

Actualmente están ya en ejecución algunos proyectos específicos englobados en programas, tales como política financiera, servicios educativos, comercialización y precios, sistema de transporte, control presupuestal y de operación, servicios de salud, servicios aéreos, centros de rehabilitación social, legislación y justicia, transferencia de tecnología e inversión extranjera.

Para obtener mayor información acerca de las características y alcance de cada uno de los proyectos, se sugiere la consulta del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, editado por el CONACYT en octubre de 1978.

### **5.2 Áreas de investigación**

Se considera que en un plazo muy breve, el PRONIAP estará en posibilidades de estimular la investigación en las áreas establecidas como prioritarias de acuerdo a las áreas siguientes:

### ***Aspectos Sustantivos***

#### **Educación:**

Estandarización de la administración de bibliotecas públicas y operación de las mismas, análisis de costos educativos en los estados de la República, normas y procedimientos de centros escolares, sistematización de la información educativa, adecuación regional de servicios, educativos, evaluación de la administración del sistema educativo, inventario nacional de instalaciones educativas, modelos programados de descentralización y desconcentración educativa. Planeación y Administración de las instituciones educativas.

#### **Servicios Asistenciales:**

Administración de centros de estancias infantiles, administración de hospitales y centros de salud computarización de información clínica, diseño de políticas de salud, descentralización y desconcentración de servicios asistenciales.

#### **Comunicación y Transportes:**

Transportes urbano y suburbano, sistema nacional de transporte de mercancías, administración de puertos y aeropuertos, planeación de sistemas urbanos e interurbanos de transporte.

#### **Inversiones Públicas:**

Control y evaluación de las inversiones públicas, coordinación Federación-Estados en materia de inversiones públicas, sistemas de adjudicación de obras.

#### **Administración de la Investigación:**

Administración de centros de investigación, formación y desarrollo de investigadores, mé-

todos de evaluación y seguimiento de proyectos de investigación.

#### **Administración de Justicia:**

Administración de centros de rehabilitación social, sistemas de atención al público en comisarías y delegaciones, estadísticas de crímenes y delitos, defensa del particular ante la Administración.

#### **Administración Estatal, Municipios y Desarrollo Regional:**

Desconcentración territorial, vinculación del plan global con los sectoriales y regionales, políticas de desarrollo regional, CUC, PIDER, leyes orgánicas estatales, manual tipo de administración municipal, servicios públicos urbanos, desarrollo de la comunidad rural.

#### **Empresas Públicas:**

Sectorización de la administración paraestatal, financiamiento de empresas públicas, de gestión y comercialización.

#### **Administración Fiscal:**

Modelos operacionales en las áreas de recaudación, relaciones fiscales entre la federación y los estados, administración de oficinas fiscales, técnicas de control computarizado, administración del impuesto al valor agregado.

Administración de cooperativas agrícolas y agroindustriales, crédito rural, comercialización de productos agropecuarios, organización de uniones y sociedades de crédito.

### ***Aspectos Adjetivos***

#### **Recursos Humanos:**

Análisis y selección de personal, actualización y

capacitación, formación, especialización, sueldos y salarios, planeación y desarrollo de personal, reglamentos internos de trabajo, escalafón, relaciones jurídico-laborales.

#### Programación-Presupuestación:

Presupuesto por programas, presupuesto base cero, programación global, programación regional y sectorial, control presupuestario.

#### Recursos Materiales:

Adquisiciones, técnicas de inventario, sistemas de almacenamiento, reciclaje de recursos materiales.

#### Información y Estadística:

Procesamiento de información, comunicación social, información y gestión, información y programación, homogeneización de sistemas estadísticos.

Sistematización de datos, mecanización de información, información interna y externa, tecnología de información, diseño de sistemas de información, distribución de información, procesamiento de información, control y registro de información, operación de equipos.

### **5.3 Subprogramas del PRONIAP**

Para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos, el PRONIAP ha formulado 5 programas que se irán ajustando en la medida que su propio desarrollo exija alguna modificación.

#### **Subprograma No. 1:**

Inventario de Investigaciones y Recursos

#### **OBJETIVOS**

Conocer las condiciones en que se encuentra la investigación y la enseñanza en Administración Pública.

#### **POLITICAS**

Propiciar la coordinación e intercambio entre

las instituciones dedicadas a la investigación y a la enseñanza de la Administración Pública.

#### **ACCIONES**

Diseño de investigación y envío de cartas-  
cuestionario a las instituciones educativas y gubernamentales.

Recepción de documentación.

Análisis y clasificación de los datos recibidos.

Ajuste de información (rectificación de datos incompletos).

Formación del registro de investigaciones PRONIAP-SECOBI.

Elaboración del primer informe sobre recursos y condiciones de la investigación en Administración Pública.

#### **CALENDARIZACION**

Mayo-Octubre 1980

#### ***Subprograma No. 2:***

Formación de investigadores

#### **OBJETIVOS**

Diseñar y promover un sistema de formación de investigadores capaces de producir nuevos conocimientos en administración pública, aptos para adiestrar a otros investigadores.

#### **POLITICAS**

Otorgar prioridad a la formación de investigadores dentro de las instituciones educativas nacionales.

Apoyar la formación de investigadores destinados a prestar sus servicios en centros de provincia.

Procurar apoyo financiero a los investigadores en este campo.

## ACCIONES

Definición de proyectos de políticas sobre la formación de recursos humanos.

Presentación de recomendaciones a CONACYT y otros centros de enseñanza superior sobre formación de investigadores.

Establecimiento de programas de apoyo financiero para:

1. estudiantes de postgrado susceptibles de desarrollar la actividad de investigador.

2. investigadores en año sabático que puedan realizar proyectos específicos.

3. para promover entre los investigadores distinguidos la categoría de investigadores CONACYT.

Diseñar un programa interinstitucional de actualización de investigadores:

actualización de investigadores:

diseño

promoción

realización

## CALENDARIZACION

Mayo-Agosto 1980

### ***Subprograma No. 3:***

Promoción de la investigación

## OBJETIVOS

1. Promover la presentación de proyectos que satisfagan los criterios de selección y se ubiquen en las áreas prioritarias establecidas por el PRONIAP.

## POLITICAS

1.1 Orientar la investigación con clara conciencia de que ésta coadyuve a entender y superar a nuestra realidad social.

1.2 Vincular la investigación básica con la aplicada.

1.3 Fomentar la investigación colectiva e interdisciplinaria.

1.4 Alentar la cooperación interinstitucional académica y gubernamental, en los proyectos de investigación, que evite duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos.

1.5 Ligar la investigación con la docencia y el aprendizaje.

1.6 Buscar continuidad en las tareas de investigación.

## ACCIONES

1.1 Elaboración de guía para la presentación de proyectos.

1.2 Difusión ante la comunidad de la guía para la presentación de proyecto.

1.3 Designación de los miembros de los subcomités responsables de la evaluación y selección de proyectos de investigación.

1.4 Publicación de convocatoria para la presentación de proyectos.

1.5 Intensificación de las labores de promoción sobre los programas, objetivos, y mecanismos del PRONIAP en las instituciones interesadas en la investigación sobre administración pública, a través de conferencias, envío de documentos, visitas, etc.

1.6 Evaluación y presentación de dictámenes ante el comité del programa.

1.7 Establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación periódica de los proyectos de investigación.

## CALENDARIZACION

Mayo-Junio 1980

### ***Subprograma No. 4:***

Difusión

## OBJETIVOS

Difundir las actividades del PRONIAP a

través de mecanismos permanentes de comunicación institucional.  
Divulgar las investigaciones apoyadas por el PRONIAP.

#### POLITICAS

Estipular la utilización práctica de las investigaciones realizadas.

#### ACCIONES

Publicación de la hoja bimestral PRONIAP.  
Edición de un libro con artículos seleccionados por miembros del comité.

Proponer a CONACYT la publicación de artículos en la revista *Ciencia y Desarrollo* y la edición de publicaciones relevantes.

Sugerir a los centros de investigación la organización de mesas redondas o seminarios, para dar a conocer los resultados parciales o definitivos de sus investigaciones.

#### CALENDARIZACION

Julio-Noviembre 1980

#### *Subprograma No. 5 :*

Apoyo a centros de investigación en Administración Pública

#### OBJETIVOS

Impulsar la superación de los centros de investigación en Administración Pública que operan en el país.

#### POLITICAS

Respetar la autonomía de las instituciones participantes.

Buscar la mayor participación de los centros ya existentes y la integración de aquellos que se vayan a crear.

Apoyar a los centros en función de los proyectos que sometan a la consideración del PRONIAP.

#### ACCIONES

Dotación de materiales y equipos de trabajo.

Integración de centros de documentación.

Apoyo bibliotecario.

#### CALENDARIZACION

Continuo.