Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Revista de Administración Pública

INAP

Fernández Fuentes, Luis Humberto (2016).
Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo XXI, **México, INAP.**

Araceli Paola Inclán Sanvicente*

Con un estilo fluido, accesible y con una visión objetiva por la que atraviesa la Ciencia de la Administración Pública en la actualidad, Luis Humberto Fernández Fuentes desarrolla su obra titulada *Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública en el siglo xxi*. Nos expone la problemática prevaleciente en ésta en lo general, la cual gira en su apreciación, en torno cinco ejes esenciales: a) la falta de conciencia entre los problemas que enfrenta el Estado, el gobierno y los ciudadanos, y las soluciones que la Administración Pública propone; b) la falta de influencia de la Ciencia de la Administración Pública en las decisiones de la Administración Pública; c) las aportaciones más importantes a la Ciencia de la Administración Pública no son de científicos de la Administración Pública; d) el gobierno innova sin considerar las aportaciones de la Ciencia de la Administración Pública; e) la falta de innovación de la Administración Pública sin una nueva idea, y f) la Ciencia de la Administración Pública no se ha abocado a construir herramientas tecnológicas.

En cuanto a la Ciencia de la Administración Pública mexicana, el autor expone la problemática existente desde dos perspectivas: a) el problema de la Administración Pública como aparato, al no contar con el apoyo de una teoría moderna y un cuerpo de conocimiento útil e integrado, y b) que la Ciencia de la Administración Pública no potencia sus aportaciones teóricas en la práctica administrativa.

El autor no sólo expone los problemas existentes en dicha ciencia, sino que va más allá al proponer elementos innovadores que permitirán, de ser implementados, el fortalecimiento de la Ciencia de la Administración

* Araceli Paola Inclán Sanvicente es Licenciada en Derecho, forma parte del personal académico del Centro Universitario UAEM Amecameca, actualmente estudia la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos.

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Pública en el siglo XXI, teniendo una visión prospectiva de la ciencia en comento.

La finalidad de la investigación de Luis Humberto Fernández es a todas luces la de mejorar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública Mexicana, para que el Estado, como institución social político-jurídica cuente con los conocimientos y con las herramientas necesarias para realizar su finalidad teleológica para la cual fue creado, realizar el Bien Público Temporal.

La obra se encuentra estructurada en cuatro capítulos. El primero relativo al "Marco teórico conceptual para el estudio de la Administración Pública y la Ciencia de la Administración Pública en el México del siglo XXI", constituye el marco teórico conceptual, realizado de manera concisa y puntualizada, en donde se vierten conceptos relacionados con la Administración Pública, así como definiciones de la misma de reconocidos intelectuales, pasando por el francés Jean Charles Bonnin (quien dio origen a la Ciencia de la Administración Pública en 1808), Woodrow Wilson, Dwight Waldo, hasta nuestros días, y aludiendo a destacados intelectuales mexicanos como Rodrigo Moreno, Omar Guerrero, Alejandro Carrillo, entre otros. En donde Luis Humberto exhibe las coincidencias y las diferencias entre la Administración Pública y la administración de negocios. Esboza a la Administración Pública en el marco jurídico mexicano, haciendo referencia a la obligación del Estado de organizar escuelas de Administración Pública (artículo 123, apartado B, Constitucional); también narra la evolución histórica de la Ciencia de la Administración. Aborda de manera sucinta las escuelas de la Ciencia de la Administración Pública: la francesa, la alemana, la estadounidense, el enfoque científico de la administración y la escuela británica, haciendo una exposición de los máximos representantes de estas escuelas y su contribución a la Ciencia de la Administración Pública. Expone de manera breve las corrientes que han predominado en el estudio de la Administración Pública así como sus aportaciones: las Políticas Públicas, la Nueva Gerencia Pública y la Gobernanza. Plasma el valor social de la Ciencia de la Administración Pública, ya que para Luis Humberto esta es la característica a la que debe tender la Administración Pública, que en sus propias palabras es: "La marca de identidad de la Ciencia de la Administración Pública es el valor social de ésta. Sin este matiz no tiene razón de ser…" (p. 74). En este capítulo Luis Humberto hace una reflexión sobre la Administración Pública, como una disciplina instrumental caracterizada por la praxis y que su utilidad científica es eminentemente social, es decir, "el beneficio que obtiene el Estado, la administración y los ciudadanos de los conocimientos generados y la capacidad de convertirlos en soluciones aplicables a la realidad" (p. 87). Plantea los cinco niveles que interactúan y potencian la creación del conocimiento, en relación al entendimiento profundo y la utilidad práctica que este debe tener, dado que "El conocimiento es útil mientras tenga

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

una aplicación para un usuario" (p. 101), Fernández Fuentes menciona con acertado juicio que los usuarios de la Ciencia de la administración Pública son: el administrador público, el político y la ciudadanía. Siendo una de las finalidades a las que debe tender la Ciencia de la administración Pública a la utilidad del conocimiento. Fernández Fuentes recalca con cierto tino, que la Ciencia de la Administración Pública debe centrarse en los usuarios más que en los enfoques académicos. (p. 106). Exhibe, de manera acertada, los principales elementos que dan forma y que aportan a la Administración Pública: la economía, el régimen político, la sociedad, el desarrollo tecnológico, que dan paso al Sistema de la Administración Pública (p. 112).

El capítulo segundo "Práctica y Praxis de la Administración Pública en México", se centra en el análisis del estudio de los fundamentos de la Administración Pública, su práctica y la relación que debe existir entre ambas, a nivel nacional. Para ello, Luis Humberto recurre al estudio de los antecedentes de la Ciencia de la Administración Pública en México, los cuales tienen sus raíces en el virreinato. Analiza la manera en que ha ido evolucionando la Ciencia de la Administración Pública en México desde la época del aludido virreinato, pasando por todos los periodos que median entre ésta y el periodo actual, en palabras del autor: "Para el análisis histórico de la Administración Pública en México podemos considerar los siguientes periodos: el colonial, la primera etapa del México Independiente, la consolidación del Estado Mexicano, el Porfiriato, la Administración Pública durante la Revolución, el Desarrollo Estabilizador y el Desarrollo Compartido, el modelo neoliberal, los gobiernos panistas y la restauración del PRI": (p. 123). Narrando los aciertos y los desatinos que los gobiernos han tenido en la Administración Pública. Asimismo el autor hace una cronología concreta de: los autores y de las obras que éstos han introducido para el estudio de esta ciencia, de las escuelas, facultades, y universidades que le han asignado un contenido esencial en sus programas (destacando en lo nacional a la UNAM, al CIDE, al COLMEX, a la FLACSO, a la UAM Xochimilco, a la Universidad Iberoamericana, a la UAEMEX y al INAP); los enfoques que ésta ha tenido en el devenir histórico de nuestro país, y que han prevalecido a nivel internacional, principalmente por la introducción del modelo neoliberal y la globalización; las tesis doctorales como investigaciones, en donde la evidencia apunta a que el enfoque dominante es la Administración pública. Pero hace evidente que la producción de la investigación científica, no está vinculada ni orientada al mercado de consultoría presente, lo que en palabras de Fernández Fuentes: "Esto nos habla de un desfase en las necesidades del mercado y la oferta de investigación, que es cubierto por otras áreas del conocimiento y servicios que empresas privadas prestan al gobierno" (p. 208).

Analiza el perfil que debe tener el administrador público así como la evolución que se ha venido dando en la formación de éste, en la

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

construcción de las capacidades que debe tener: "…base común de conocimientos, sobre todo en temas éticos, derechos, sensibilidad y principios de la administración, así como de una especialización temática sobre la actividad sustantiva específica" (p. 153).

Al mismo tiempo, realiza un análisis comparado de las características de los titulares de las dependencias de la administración pública federal de los tres últimos sexenios: Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña, es decir, como fue la designación de los administradores públicos en los gabinetes y cuál es su perfil profesional. En el cual realiza estos hallazgos: con **Vicente Fox** (Licenciado en Administración de Empresas) hubo una visión gerencial (NGP), por lo que, de los 19 funcionarios públicos, 4 eran empresarios o gerentes. El método empleado para nombrar a los secretarios sustitutos fue el de las lealtades, los vínculos políticos y amistosos. Predominaron los abogados, de 35 funcionarios 11 eran abogados y 5 economistas, y de esos 35 funcionarios, solo 4 fueron mujeres (representando 11.43%). El 51.43% se formó en escuelas públicas; **Felipe Calderón** (Maestro en Administración Pública), en su gabinete no hubo personajes recién convertidos a la política, es decir, incluyo solo a personajes que tenían experiencia política en puestos de la Administración Pública, y otros tenían cargos en el PAN (la gran mayoría eran panistas), en este sentido el autor afirma: "…privilegió la amistad por encima de la capacidad y buscó incondicionales en vez de personas competentes en su ámbito" (p. 160). Predominaron los economistas, ya que de 40 funcionarios, 12 de ellos eran economistas y 11 abogados, y de esos 40 funcionarios, **solo 2 tenían una formación en Ciencias Políticas y/o Administración Pública**. Y de esos 40 funcionarios solo 7 eran mujeres (representando 17.50%). El 60% se formó en instituciones privadas; **Enrique Peña** (Maestro en Administración), una característica relevante en su gabinete es la experiencia política de algunos de sus funcionarios, además de privilegiar, para dicha selección, la confianza personal y las capacidades políticas de los funcionarios. De 19 funcionarios que integran el gabinete, 10 son abogados, 5 economistas y 3 son mujeres (representando 15.79%). El 68.42% se formó en instituciones públicas.

Evidenciando Fernández Fuentes, que tanto en las administraciones de Vicente Fox y de Enrique Peña, ningún secretario cuenta con una formación en Administración Pública. En el caso de Felipe Calderón solo 2 funcionarios tenían una formación en Ciencias Políticas y/o Administración Pública. Por lo que "la especialización en Administración Pública no es un factor en la selección del gabinete y que los profesionales de la administración son verdaderamente pocos" (p. 289).

Realiza un estudio comparativo de tres casos internacionales: Chile, Francia y Estados Unidos. Expone y analiza las corrientes académicas para la formación del administrador público, así como las condiciones bajo

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las cuales se han implementado diferentes estrategias en su formación: la tradición europea y la iberoamericana y la estadounidense. Destacando a nivel internacional: Harvard Kennedy School for Government y la ENA en Francia.

En el capítulo tercero: "Necesidad de repensar la Administración Pública", el autor argumenta la necesidad de que se prepare un texto íntegro sobre el pensamiento administrativo público. Esta ciencia, desde sus inicios se ha enfrentado a dificultades como al no poder adelantarse a su tiempo para prever las consecuencias últimas de los actos administrativos. Con acierto, el autor, define a la Administración Pública como "el instrumento intelectual y científico para resolver problemas públicos; formar y capacitar servidores públicos y fortalecer las capacidades públicas y gubernamentales", más que del ser en esta definición, el autor habla de su "deber ser". De ahí que el autor se interrogue: ¿La Ciencia de la Administración Pública está mejorando y desarrollando las capacidades públicas y de gobernar que se requieren para enfrentar los problemas del siglo XXI? Se requiere para ello, de la creación de una teoría fuerte, no solo en su capacidad de resistencia, sino en la de su recuperación, implicando la habilidad de adaptarse a circunstancias nuevas e imprevistas, es decir, Fernández Fuentes ve la necesidad de que esta Ciencia sea retrospectiva y prospectiva, que mire al pasado pero también al futuro. Para ello, apunta a que el Estado a través de la Administración Pública, debe poner atención a las fuerzas del sistema de la Administración Pública que existen en el siglo XXI: a) la globalización; b) la irracionalidad de los mercados; c) la democratización y las nuevas presiones; d) la necesidad de redefinir lo público; e) el nuevo papel del Estado; f) los valores y el hiperconsumismo; g) el desempleo; h) la tecnología, economía y sociedad del conocimiento; i) la demografía y la migración, y j) la expoliación del medio ambiente y la escasez de recursos.

Señala acertadamente que el elemento básico para repensar la Ciencia de la Administración Pública es su relación con la práctica administrativa, es decir, que el valor fundamental de esta ciencia se encuentra ligado a la utilidad y a la aplicabilidad del conocimiento que genera y el aparato de gobierno (p. 238). Expone con decisión que, el lenguaje de los textos de administración es sofisticado, académico e inaccesible para el servidor público de la realidad, evidenciando que el 63% de los funcionarios municipales tiene estudios de preparatoria o menos, lo que explica el argumento del autor al afirmar que "la administración pública en México no está profesionalizada". El autor reflexiona que la Administración Pública tiene una deuda con el gobernante, el administrador y con el ciudadano, ya que no hay innovación ni nuevos conceptos, que no solo expliquen, sino que den herramientas a estos sujetos en cuestión. Lo anterior debido a la complejidad de los asuntos públicos, ya que es uno de los elementos que obliga a generar nuevas y mejores herramientas para su tratamiento.

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Fernández Fuentes comenta que el nuevo gran dilema radica también en la flexibilidad y la legalidad, en cómo reaccionar a lo que no estaba previsto en un marco legal y, al mismo tiempo, cada vez son mucho más necesarias las soluciones a través del diálogo, de las redes y de los acuerdos, que no sigan la lógica de los principios tradicionales.

A modo de cierre, el cuarto capítulo "Fundamentos para la Ciencia de la Administración Pública para el siglo XXI", Fernández Fuentes señala la necesidad que tiene la Ciencia de la Administración Pública de evolucionar, de acuerdo a las necesidades del gobierno, en el contexto de una sociedad postindustrial.

La Ciencia de la Administración Pública debe generar un conocimiento útil, armónico e innovador, congruente con el sistema económico, político y tecnológico, que dé mayor capacidad de respuesta y de propuesta, que valore la tradición pero al mismo tiempo que le dé espacio a la innovación, en materia de conocimiento, mediante el aprendizaje académico y de la adecuación de los planes de estudio. La Ciencia de la Administración Pública, en palabras del autor: "requiere de una revolución científica lo que implica un replanteamiento en cuanto a la definición del objeto de estudio de la Ciencia de la Administración, su aproximación, las técnicas, los métodos, la orientación de la investigación, esto es, sus fundamentos" (p. 250). Para ello, el autor plantea que, tanto la Ciencia de la Administración Pública como el gobierno, realizando esfuerzos mutuos, cada quien en su ámbito de competencia y acción, requieren de: complementar la investigación *a posteriori* con la *a priori*; cumplir los mandatos constitucionales, el servicio a los ciudadanos y la solución de los problemas públicos, es decir, reenfocarse cómo generar mayor utilidad a la práctica administrativa; redefinir la frontera entre lo público y lo privado –en relación a la realidad y a la transformación que tiene la sociedad, en cuanto a su participación en los problemas que enfrenta el Estado– en un contexto de cambio y de redefinición del actuar del gobierno y de su relación con la sociedad; creación de herramientas útiles al gobierno, al servidor público y al ciudadano, planteando tres elementos trascendentales para la solución de los problemas que enfrenta la Ciencia de la Administración Pública, a través de: a) la investigación traslacional, mediante la creación de conocimiento útil y su aplicación; b) la generación de conocimiento colectivo, detalla que las soluciones no provienen solo de parte de los expertos o gobernantes, sino también de los funcionarios de todos los niveles y de los ciudadanos, es decir, que el conocimiento es creación colectiva y de manera participativa, poniendo como ejemplos el *wikinomics*, el *crowdworking*, el *coworking* y la *Novagob*, como herramientas positivas en la generación de soluciones a los problemas públicos, y c) la relación con las disciplinas emergentes, la prospectiva, la geografía, la gestión del cambio tecnológico; se requiere del auxilio de los valores éticos, de la creación del valor público y de la defensa del interés público, y que estos

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

conceptos deben ser parte integral en la formación de todos los servidores públicos y eje fundamental para la práctica administrativa cotidiana (p. 268), porque se refieren a la búsqueda de la justicia, la democracia, del mejor interés público y del bien común, entendido este como el Bien Público Temporal del Estado, finalidad teleológica del mismo; de la profesionalización del administrador público para el siglo XXI, mediante un proceso de tres etapas: a) entrada al servicio público; b) formación inicial, y c) formación continua.

Quizá el mayor mérito de esta obra consista en proporcionarnos una tregua, un respiro, una esperanza para la resolución de los problemas existentes que enfrenta la Administración Pública, ya que muestra una serie de bases sólidas y de ejes de acción fuertes y sugestivos, en los cuales la Ciencia de la Administración Pública y gobierno deben de accionar para tratar de solucionar los problemas públicos existentes, porque se refiere a la búsqueda de la justicia, la democracia, del mejor interés público y del bien común, es decir, de la sociedad en su conjunto.

DR © 2016. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
http://www.inap.mx/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=90&Itemid=483