

## La Investigación Científica en la Administración Pública

### *(Scientific Research in Public Administration)*

Gómez Díaz de León, Carlos

**Resumen.** El presente trabajo tiene como propósito describir las vinculaciones necesarias entre la investigación científica y el estudio de la administración pública. Se parte de la premisa de que cualquier disciplina científica requiere de un objeto de estudio único y diferente de los demás que integran las ciencias sociales y de que el estudio científico de un objeto, fenómeno o circunstancia requiere también de una metodología sustentada en bases científicas. Siendo la administración pública perfectamente distinguible en el campo de las ciencias sociales, es necesario identificar los elementos metodológicos que le permiten ir configurando la ciencia administrativa. Para ello se describe el método científico y el proceso de investigación científica, revisando también los tipos de razonamiento y las principales técnicas e instrumentos coadyuvantes a la investigación administrativa. Por último se presentan algunos modelos de investigación comúnmente utilizados para el estudio de la administración pública.

**Palabras claves.** Investigación científica, administración pública, metodología.

This paper aims to describe the necessary links between scientific research and the study of public administration. It starts from the premise that any scientific discipline requires an object of study unique and different from the others that make up the social sciences and the scientific study of an object, phenomenon or circumstance also requires a methodology based on scientific grounds. Being perfectly distinct public administration in the field of social sciences, it is necessary to identify the methodological elements that let you go setting administrative science. We describe the scientific method and the scientific research process, also reviewing the types of reasoning and the main techniques and instruments for research administrative aids. Finally are some commonly used research models for the study of public administration

**Keywords.** Scientific research, public administration, methodology.

### Introducción

A diferencia de las ciencias exactas o puras, las ciencias sociales se han visto enfrentadas a serios cuestionamientos debidos fundamentalmente a su carácter más explicativo y descriptivo que prescriptivo. En su carácter de disciplina derivada de las ciencias políticas y en algunos casos del derecho, la administración pública se ha enfrentado a crisis de identidad. Sin embargo hoy en día nadie le niega su lugar en el campo de las ciencias sociales. Se parte de la hipótesis de que el objeto de estudio de la administración pública lo constituyen los procesos y las estructuras organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines de bienestar social y estabilidad. De una manera más amplia, podemos afirmar que el objeto de estudio se integra con dos elementos. Por un lado, con la estructura y las tareas de los órganos del poder público a los cuales se ha confiado la misión de procurar el bienestar general y resguardar el interés público, y por otro con el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte e intervienen en el funcionamiento y en los resultados de estos órganos. Con ello queda perfectamente distinguido su objeto de estudio.

A partir de esta consideración, podemos encuadrar sus métodos de investigación dentro de los aplicables a las otras ciencias sociales. Así, las técnicas de investigación, recolección, organización, presentación de datos, información, formulación de hipótesis y conclusiones,

se derivan de la metodología científica. Al respecto se pueden consultar trabajos especializados en el tema que abundarían en la descripción y análisis de éste<sup>1</sup>. Por nuestra parte en este trabajo nos limitaremos a dar ciertas recomendaciones prácticas que serán de suma utilidad al no versado en el tema de la investigación en la administración pública.

En términos generales, la investigación en el campo social consiste en un amplio proceso que se inicia con identificación de un problema, la recopilación de datos, la formulación de un marco teórico e hipótesis, continúa con su medición y posterior comparación con otros hechos de aceptación general y finalmente concluye con la formación de conclusiones. Es, en efecto, el esfuerzo sistemático que se hace para generar nuevos conocimientos a partir del análisis de la realidad. El carácter científico de la administración pública como disciplina ha sido logrado precisamente con fundamento en la investigación sistemática y confiable, y por esta vía se ha llegado a integrar un amplio cuerpo doctrinal.

## **PROCESOS Y TÉCNICAS PARA LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA**

### **Proceso de investigación científica**

En términos generales el proceso de investigación científica consiste en el desarrollo de una serie de pasos que llevados a cabo de forma rigurosa, coherente y lógica nos conducen a generar conocimiento científico. La dinámica de este proceso es dialéctica en el sentido en que se ve continuamente confrontado con los diversos avances que se van presentando en cada uno de los pasos y que van modificando el cuerpo de la investigación. Esto lo podemos apreciar en la figura 1.

Como podemos apreciar, el proceso de investigación científica constituye un proceso dialéctico que se va enriqueciendo en cada una de sus fases. Partiendo del análisis de un tema y un fenómeno específico y una vez que se ha definido y planteado el problema y se establece el marco teórico, se pueden establecer hipótesis que al ser confrontadas con la realidad van generando nuevas hipótesis y todo ello va reconstruyendo las diversas fases del proceso con lo cual avanza el conocimiento científico.

De hecho, las características de la investigación científica son los elementos que garantizan a ésta y podemos resumirlos en los siguientes:

- Rigor conceptual
- Referentes empíricos
- Diseño de modelos explicativos
- Discusión minuciosa de los métodos

---

<sup>1</sup> Ver Hernández Sampieri, Roberto, Fernández C, Carlos y Baptista L., Pilar, Metodología de la investigación, McGraw-Hill, México, 1995; Duverger, Mauricio, Metodología de investigación en ciencias sociales, Ariel, Barcelona, 1980, y el texto clásico en la materia de Pardiñas, Felipe, Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales, Siglo XXI, México, 1973, así como el texto Metodología de la investigación, de Tenorio, Cervo y Bervian, McGraw-Hill, México, 1996.

- Reflexión constante sobre el afinamiento de los procedimientos de obtención de datos y de información

Veamos ahora algunos procesos racionales de generación de conocimiento.



Figura 1 Elaboración propia.

### Procesos inductivos y deductivos

Básicamente, la metodología científica usa los procesos inductivo y deductivo. Por medio de la inducción se obtienen ciertos hechos sin partir de premisas ciertas, y luego de procesados, es decir, analizados, clasificados e interpretados, se formulan criterios valederos. En sentido estricto (Tamayo y Tamayo, 1990: p. 123),

la inducción es el razonamiento que va de lo particular a lo general. Acción de ligar una proposición con otra como consecuencia. Se parte de hechos particulares (casos concretos) y se llega a conclusiones generales acerca del tipo al que pertenecen los hechos particulares considerados.

El método inductivo pretende llegar a conclusiones a partir de la observación sistemática y periódica de los hechos reales que ocurren en torno al fenómeno en estudio, con el propósito de descubrir las relaciones constantes derivadas del análisis y, con base en ellas, establecer hipótesis que, de comprobarse, adquieren el rango o categoría de leyes (Tamayo, 1990: p 143).

Por su parte el proceso deductivo procede exactamente en sentido contrario; es decir, va de lo general a lo particular, como lo señala el mismo autor:

Por medio de la deducción, en cambio, se establecen criterios e hipótesis a priori que se aprueban o rechazan como válidas después de obtener datos y/o registrar hechos a través de la investigación. La deducción es, entonces, "el razonamiento derivado de las premisas o proposiciones conducentes a una verdad más concreta y especificada. Método por el cual se procede de lo universal a lo particular, de lo conocido a lo desconocido".<sup>2</sup>

La administración pública, en su proceso de investigación, puede utilizar la combinación de ambos procedimientos, según las propias circunstancias lo ameriten, y los hechos objeto de investigación lo requieran. Así, podemos describir el proceso de investigación científica con base en la figura 2.



Figura 2 Elaboración propia.

La investigación puede partir de la recuperación de teorías ya establecidas y de modelos explicativos de éstas pasando por la elaboración de hipótesis y confrontándose finalmente con los fenómenos reales y particulares derivados de la observación y confrontación en

<sup>2</sup> Ibid., p. 78.

campo. De manera inversa, se parte de la observación de un fenómeno en particular, se obtiene información para describir el fenómeno y establecer generalizaciones, que dan lugar a explicaciones, predicciones e intervenciones que conforman finalmente teorías.

### **La investigación administrativa y el recurso a las fuentes documentales**

Para llevar a cabo la investigación administrativa, sin lugar a dudas los documentos que emanan de las propias administraciones públicas constituyen un fundamento básico para el estudio de la administración pública, toda vez que plasman la percepción situacional y causal de las autoridades con lo cual se integra información precisa y pertinente que es utilizada por los decisores. Aun cuando en nuestro país no existe una fuerte tradición de rescatar los antecedentes documentales que ofrece la propia institución, esta historia puede ser valiosa e incluso indispensable. El que no se considere hasta ahora como una fuente fundamental obedece, por un lado, a que los administradores, decisores y en general los servidores públicos consideran esta información con mucha reserva y no aceptan fácilmente compartirla aun con otros servidores de la misma línea política; es decir, la consideran un "patrimonio personal".

Asimismo, en el sistema político mexicano proveer información institucional se puede llegar a considerar como "falta de lealtad" hacia el titular o político al que se le debe el puesto y, en consecuencia, la confianza. Además, con el propósito de innovar, se tiene tendencia a no considerar lo hecho por administraciones antecesoras, con lo cual automáticamente se menosprecia lo bueno y positivo que se haya realizado hasta entonces. Por otro lado, la falta de transparencia en la gestión, consecuencia de los aspectos antes señalados, provoca que muchos estudios administrativos se realicen varias veces por diversos agentes y, lo que es más grave todavía, se obtengan los mismos resultados.

Por lo tanto, en el marco de la nueva gestión pública la documentación generada en los propios centros de decisión reviste una importancia fundamental. Por ello, el investigador deberá estar presto a recurrir como punto de partida a estas fuentes documentales. Además, las recientes reformas en materia de transparencia y acceso a la información pública obligan a todas las dependencias y entidades del sector público a publicar periódicamente su información básica con lo cual se facilita el conocer los presupuestos, la nómina, los contratos, los programas y en general toda la información sobre el funcionamiento institucional.

En el mismo contexto, los reportes oficiales derivados de los informes anuales de gobierno, del análisis de la cuenta pública y otros reportes elaborados por comisiones legislativas, constituyen invaluable fuentes para la investigación en la administración pública. En este mismo caso se pueden ubicar los reportes de gabinetes especializados (gabinete económico, gabinete social, entre otros) e incluso los reportes institucionales que elaboran anualmente las dependencias y entidades de la administración pública en sus diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal). Las propuestas de grupos y asociaciones civiles especializadas así como las de partidos políticos, constituyen también fuentes documentales de primera importancia.

Otras fuentes son bibliotecas, centros de documentación, bancos de datos y, recientemente, la extraordinaria red de información que brinda el servicio de Internet. En estos sitios es

posible encontrar trabajos de investigación académica y periodística que enriquece el conocimiento en la materia.

### **La investigación científica y la observación directa**

Otro procedimiento básico para la recolección de información administrativa lo constituye la observación directa realizada sobre el campo de investigación. En este rubro se incluyen los sondeos de opinión y las encuestas que, sobre todo a últimas fechas, se han convertido en una importante fuente de información para las autoridades, al influir directamente sobre la determinación de la agenda de gobierno, desde la perspectiva de las políticas públicas.

Este tipo de instrumentos permite conocer en un momento dado la percepción que tiene un grupo de personas sobre algún aspecto en particular, ya sea servicio o cualquier otro evento que pueda ser evaluado (persona, producto, etcétera).

La encuesta se define como un "instrumento de observación formado por una serie de preguntas formuladas y cuyas respuestas son anotadas por el empadronador". El sondeo, por su parte, consiste en un cuestionario que, mediante una escala definida, busca precisar en forma más o menos válida qué piensa un determinado número de sujetos en relación con alguna idea, producto, candidato, servicio o cualquier otro hecho social.

Ambos instrumentos son ampliamente utilizados sobre todo en períodos electorales con el propósito de conocer las preferencias de los ciudadanos sobre un asunto en particular o sobre un candidato a un puesto público y a partir de este diagnóstico establecer estrategias mercadológicas que posicionen positivamente el asunto o candidato en la opinión pública.

## **INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS PARA EL ANÁLISIS Y LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA**

### **Instrumentos administrativos de análisis**

Entre las principales herramientas de que se vale el estudioso de la administración pública para describir, analizar y explicar los fenómenos administrativos se pueden destacar:

1. El organograma, organigrama o representación gráfica formal de la organización, misma que permite conocer la distribución funcional de la dependencia o entidad pública así como los diferentes niveles de autoridad y de responsabilidad que existen en sus unidades componentes, incluyendo las líneas de comunicación organizacional.
2. Las listas de actividades y de tareas, y los diagramas de distribución de labores, mismas que coadyuvan a determinar el volumen y la naturaleza de los diferentes trabajos. Por lo general, estas dos herramientas integran los manuales de organización de las instituciones.
3. Los diagramas de flujo, o fluxogramas, que permiten conocer la interrelación y secuencia de labores desempeñadas en cada cargo y en toda la organización.
4. Los diagramas de procedimientos y las gráficas de distribución del espacio, con las cuales se obtiene el detalle acerca de los métodos de trabajo, los pasos a seguir

en los procesos, la secuencia de operaciones y la forma en que se distribuye la planta física.

5. Los organigramas o gráficas de programación y control de actividades en un periodo particular: diarios, semanales, mensuales, etcétera.
6. La estadística permite conocer los hechos pasados y presentes y, en esta forma, orientar las futuras actividades de las organizaciones públicas. La acción gubernamental implica un volumen de operaciones diversas y complejas que hacen indispensable contar con medios técnicos de agrupación, proceso y análisis, para reducirlos a datos inteligibles que puedan utilizarse para tomar decisiones presentes y futuras. Independientemente de los sistemas contables que ofrecen aportes valiosos en este sentido (sistemas de cuenta pública), los datos aislados no son suficientes para elaborar generalizaciones válidas. En este sentido, sólo la estadística puede brindar su aporte en razón de sus características científicas.
7. Sin lugar a dudas la información derivada de los censos (vivienda, salud, educación, demografía, servicios, etcétera) constituye un valioso cúmulo de datos que, convenientemente organizados y clasificados, son un componente fundamental para la investigación en administración pública.

### **Técnicas para la evaluación cuantitativa en administración pública**

En la búsqueda de mayor racionalidad y científicidad de la acción de gobierno, se han desarrollado diversas técnicas cuantitativas que ofrecen una reducción considerable de la incertidumbre en la que se realizan las funciones gubernamentales (Cardoso, 1993). Entre éstas podemos destacar:

Árboles de decisión

Análisis financiero

Análisis costo-eficacia

Análisis costo-beneficio

Teoría de juegos

- Ecuaciones en diferencias
- Teoría de colas
- Modelos de simulación
- Cadenas de Markov

Por otra parte, es importante mencionar la aplicación más o menos generalizada del método científico para la toma de decisiones, consistente en las siguientes bases:

1. Definir el problema.
2. Establecer los objetivos.

3. Formular las hipótesis.
4. Recolectar los datos.
5. Clasificar, analizar e interpretar la información.
6. Deducir conclusiones, generalizar, volver a plantear y desarrollar nuevas hipótesis.

Otro enfoque para este mismo efecto sería el que nos ofrecen en primer lugar Kast y Rosenzweig (1966):

1. Orientación: señalamiento del problema.
2. Preparación: recolección de los datos pertinentes.
3. Análisis: selección del material relevante.
4. Hipótesis: acumulación de alternativas por medio de ideas.
5. Incubación: dejar pasar el tiempo para invitar a la iluminación.
6. Síntesis: reunión de las piezas.
7. Verificación: juicio sobre las ideas restantes.

También resulta sumamente útil en segundo lugar conocer el modelo de los 8 pasos para la formulación de políticas públicas que nos ofrece Eugene Bardach (2008) y que consiste en una metodología para la detección de problemas públicos y la formulación de políticas sobre la base del método científico<sup>3</sup>.

### **Modelos de investigación para la administración pública**

En este apartado, se entenderán como modelos los diferentes procedimientos de análisis susceptibles de conducir a una explicación de los fenómenos observados y ligados más o menos directamente a un esquema teórico preestablecido.

En primer término, la administración pública toma de la sociología y de la historia los análisis de tipo diacrónico y sincrónico, que corresponden a dos modos de explicación diferentes de acuerdo con el criterio temporal.

En segundo término, podemos recurrir a la construcción de modelos a partir de diferentes conceptos y, a partir de éstos, a la configuración de teorías que ha desarrollado la sociología para el análisis de las organizaciones y las instituciones. Para nuestro fin nos limitaremos a describir tres de ellas: el análisis estructural, el análisis funcional y el análisis sistémico.

### **Análisis diacrónico y análisis sincrónico**

El análisis diacrónico considera como base para la explicación de los fenómenos la sucesión de eventos durante un determinado periodo y sus enlazamientos subsecuentes. Su propósito es explicar un fenómeno a partir de sus antecedentes, de su evolución, tratando,

---

<sup>3</sup> Ver Bardach, Eugene. Los ocho pasos de las políticas públicas.



con base en las transformaciones observadas, de encontrar las causas generadoras del estado actual del fenómeno.

El análisis sincrónico, en cambio, descarta la dimensión temporal de los hechos sociales y se propone esclarecer las relaciones necesarias que entrelazan diversos fenómenos que se producen simultáneamente en un momento dado. Pretende ofrecer una visión coyuntural del fenómeno. Ver figura 3.

### Comparativo del análisis diacrónico y sincrónico

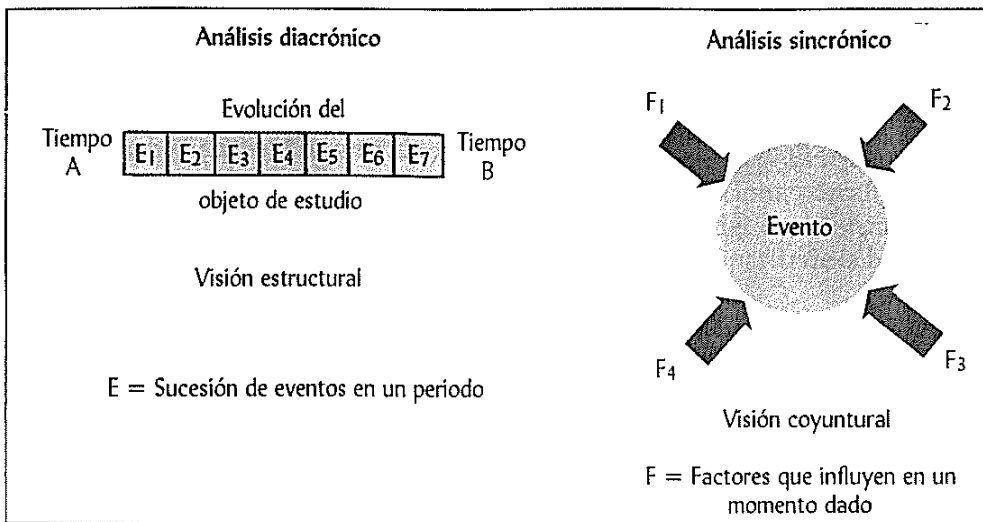


Figura 3 Elaboración propia

Si bien ambos enfoques son totalmente diferentes, no necesariamente son excluyentes e incluso su combinación puede resultar útil para el investigador. La relación entre ambos está estrechamente vinculada con la metodología general de la historia y de la sociología respectivamente. Ambas se ocupan de los fenómenos sociales pero la historia se concentra en la realidad histórica; se orienta hacia lo que ocurrió y que no volverá a suceder, mientras que la sociología confronta la realidad contra marcos sociales no históricos; se orienta hacia la reconstrucción conceptual de las instituciones sociales y su funcionamiento.<sup>4</sup>

Por otra parte, el análisis institucional trata de explicar por qué, históricamente, determinada institución o actividad social (la iglesia, la armada, los partidos, la administración; las elecciones, la participación ciudadana, etcétera) revisten una forma específica, mientras que el análisis organizacional al descartar la historia, se interesa en las características comunes a diversas instituciones o actividades. Por lo tanto, es posible combinar ambas perspectivas para acrecentar la teoría de la administración pública.

<sup>4</sup> El tipo ideal de Max Weber como modelo explicativo es un ejemplo de esto.

## **Modelos básicos para el análisis administrativo**

Sin lugar a dudas, la universalización de diversos instrumentos de análisis utilizados por las diferentes ciencias sociales se ha manifestado fundamentalmente por recurrir a nociones básicas de estructura, función y sistema aplicados a los objetos más diversos que ha ofrecido la sociología y que se han revelado sumamente valiosas para su aplicación generalizada en otras disciplinas.

Debido a la importancia e influencia que han tenido en el desarrollo de la administración pública, en particular para la construcción de modelos teóricos explicativos de las instituciones políticas y administrativas, se expondrán las tres principales corrientes que permanecen como dominantes en el ámbito de la ciencia administrativa. Nos referimos desde luego a los modelos teóricos que los conceptos de estructura, función y sistema han tenido en las diferentes ciencias sociales. Incluso puede decirse que todos ellos reflejan en cierto modo una misma línea doctrinal opuesta al esquema de análisis marxista.

### **Análisis estructural**

De acuerdo con los autores estructuralistas, se habla de estructura cuando los elementos son reunidos en una totalidad que presenta ciertas propiedades como totalidad, y cuando las propiedades de los elementos dependen, entera o parcialmente, de las características de la totalidad. En consecuencia, no son ni los elementos ni el todo como tal lo que caracteriza la estructura, sino las relaciones entre los elementos. Así, para algunos, la estructura es un modelo descriptivo, que describe la realidad de una manera global, coherente y articulada, y que corresponde a la realidad vivida y que es reconstruida por el investigador. Para Levi-Strauss, la estructura es un modelo teórico, abstracto, que procura interpretar y explicar los hechos sociales y de la deducción lógica. Para comprender mejor esta noción, remitámonos a uno de sus exponentes más sólidos, Radcliffe Brown (1937: p.203):

La estructura puede definirse así como una serie de relaciones entre entidades (la estructura de una célula es asimismo una serie de relaciones entre moléculas complejas, y la estructura de un átomo, es una serie de relaciones entre electrones y protones). Durante el tiempo que vive, el organismo presenta una cierta continuidad de estructura, aunque no conserve la identidad completa de sus partes constitutivas.

Así, la estructura de algo consiste en las relaciones relativamente estables entre sus partes; incluso el concepto "parte" implica cierto grado de estabilidad. En virtud de que un sistema social o un sistema administrativo se compone de los actos interrelacionados de la gente que en él opera, su estructura debe ser buscada en cierto grado de regularidad o recurrencia de sus actos.

El mismo autor, incorporando el concepto de función, nos aclara más su enfoque analítico:

...Tal como se usa aquí la palabra función, la vida de un organismo se concibe como el funcionamiento de su estructura. A través y mediante la continuidad de este funcionamiento se preserva la continuidad de la estructura. Si considera más cualquier parte recurrente del proceso vital [...] su función es la contribución que hace la vida del organismo como un todo, el papel que desempeña en ésta. Tal y

como se usan aquí los términos aula y órgano, indican una actividad y esta actividad tiene una función.

A través de este texto podemos apreciar cómo se anuncia de alguna forma la siguiente línea teórica que ofrece el análisis funcionalista. Otro autor clásico, Levi-Strauss (1990), considera que:

...para que un modelo pueda ser considerado como estructura debe satisfacer cuatro exigencias principales:

- En primer lugar, que sus elementos estén interrelacionados de tal manera, que la transformación de uno de ellos implique la modificación de los demás; esto le da un carácter de sistema.
- En segundo lugar, todo modelo está formado de otros modelos pertenecientes al sistema, un conjunto de transformaciones; así, el modelo más complejo depende de modelos más simples que, de alterarse, cambian en mayor o menor medida la totalidad.
- En tercer lugar, el modelo más completo permitirá predecir de qué manera relacionará el sistema total, en caso de que uno de sus elementos se modifique; en esta perspectiva, el estructuralismo prevé, o debería prever, las posibles transformaciones estructurales y explicarlas.
- El modelo responderá a la doble condición de utilizar sólo los hechos considerados por él y, con ello, dar cuenta de todos.<sup>5</sup>

### **Análisis funcionalista**

Como derivación de la aproximación estructuralista al estudio de los fenómenos sociales, se configuró un enfoque más centrado sobre el papel de la función de cada uno de los elementos o componentes del sistema social. El término función se desprende del sentido biológico de éste según se menciona párrafos antes: es la contribución que aporta un elemento al organismo del cual forma parte. El análisis funcionalista consiste en explicar los fenómenos a partir de la función que éstos aseguran en el seno del sistema al cual pertenecen.

De acuerdo con Maurice Duverger, al concepto de función se le han encontrado cuatro acepciones principales:

1. De acuerdo con el Diccionario Roberts, es "aquello que debe realizar una persona para jugar su papel en la sociedad, en un grupo social".
2. En ciencia política, esta noción se refería en la escuela clásica a cada una de las tareas que desempeñaban los órganos del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial).
3. Como función matemática que designa el hecho de que el valor de una variable X depende del valor de otra variable Y.
4. El concepto biológico utilizado por los sociólogos que consideran "a la función como la contribución que aporta un elemento al organismo del que forma parte".

---

<sup>5</sup> Citado por Paoli, J. Antonio, Comunicación e información, Trillas, México, 1990, p. 39.

A partir de esta concepción, inicialmente desarrollada por los antropólogos Bronislaw Malinowski y Alfredo R. Radcliffe Brown, el mismo concepto de función fue retomado posteriormente por Robert Merton y Talcott Parsons, y desarrollado para aplicarse al estudio de la sociología política y de la sociología administrativa. En esta misma línea de pensamiento el fenómeno de la burocracia es ampliamente explicado por el propio Merton, y posteriormente por Selznick y Gouldner. Estos autores analizan el fenómeno burocrático considerándolo una forma indispensable de protección de la cual los individuos tienen necesidad, y se proponen comprender el proceso de formación de disfunciones que perturban el funcionamiento del sistema. En esta forma, para Merton la disfunción aparece como la resistencia del sector humano a un comportamiento que se espera obtener mecánicamente (Stufflebeam, 1986: p. 228).

Sin embargo, el análisis funcionalista tiene el inconveniente de limitarse a una descripción (quizá) complaciente del equilibrio del momento ya que al poner el acento sobre los sectores de equilibrio, se olvida muy fácilmente de preguntarse cómo y por qué se desarrolla este equilibrio y cómo y por qué este equilibrio puede romperse o cambiar. Es importante destacar que el concepto de función está estrechamente vinculado al de sistema. Más aún, los científicos tienden a denominar sistemas a los conjuntos sociales coordinados, concebidos sobre el modelo de los organismos vivientes, reservando el término de organizaciones solamente a una categoría de sistemas. Alvin Gouldner (1983: p. 280) señala al respecto que "El fundamento interactivo del análisis funcional en sociología es el concepto de sistema"<sup>6</sup>. Así pues, no pueden existir dos funciones más que en el marco de un conjunto coordinado del que todos los elementos concurren bajo formas variadas a un mismo fin y son interdependientes de un sistema. En esta forma, el enfoque funcionalista y el estructuralista rompen con la visión diacrónica de las instituciones para pasar a una visión sincrónica. Para el modelo funcionalista el hilo conductor que permite unir al sistema social con cada elemento particular, cada tipo de comportamiento, cada rasgo cultural, cada institución, está integrado por la función de este comportamiento, de este rasgo cultural o de esta institución: cada uno de los elementos de un sistema cumple una función específica con respecto al sistema entero. En esta forma, con estos elementos se avisa ya el enfoque sistémico como uno de los más utilizados actualmente en el estudio de procesos administrativos y políticos.

### **Análisis sistémico**

Como ya se mencionó anteriormente, el análisis funcionalista, lo mismo que el análisis estructuralista, al considerar la realidad social como una totalidad de la cual es necesario encontrar las leyes de ajuste o arreglo, hacen implícita o explícitamente referencia a la noción de sistema. El análisis sistémico parte precisamente del postulado de que la realidad estudiada presenta las características de un sistema e interpreta los fenómenos sociales a partir de los lazos de interdependencia con los grupos humanos entre sí.

---

<sup>6</sup> Citado por Duverger, Maurice, Sociología de la política, Ariel, México, 1983, p. 280.

Para algunos, el sistema es un conjunto de elementos interdependientes ligados entre sí por ciertas relaciones que hacen que si alguno de éstos es modificado, los otros se modifiquen también. El sistema corresponde entonces a una realidad objetiva de la cual el analista se limita a constatar las variables que son ligadas entre sí. Otros adoptan una definición operacional; es decir, el sistema nace como consecuencia de un análisis intelectual que consiste en dividir la realidad en dos grandes partes (el sistema y su medio) tales que para un sistema dado, el medio es el conjunto de elementos de los cuales un cambio en ellos afecta al sistema y a su vez éstos son afectados por las variaciones interactivas. En esta forma, el analista decide qué variables considera dentro de este modelo formal en el cual sus características son interdependientes.

Como se puede observar, los modelos sistémicos propuestos para el análisis administrativo son simples trasposiciones analógicas que permiten analizar la realidad social y, en el caso de la administración pública, los fenómenos administrativos.

A partir de estas consideraciones, Talcott Parsons considera que el sistema social se integra con cuatro subsistemas (biológico, físico, social y cultural) teniendo cada uno de ellos su propia lógica, sus fronteras, sus relaciones de interdependencia y complementariedad, sus mecanismos de orientación y control jerárquicamente ordenados. Este sistema hace frente a cuatro imperativos funcionales para mantenerse, mismos que corresponden a los componentes estructurales del sistema. (Ver cuadro)

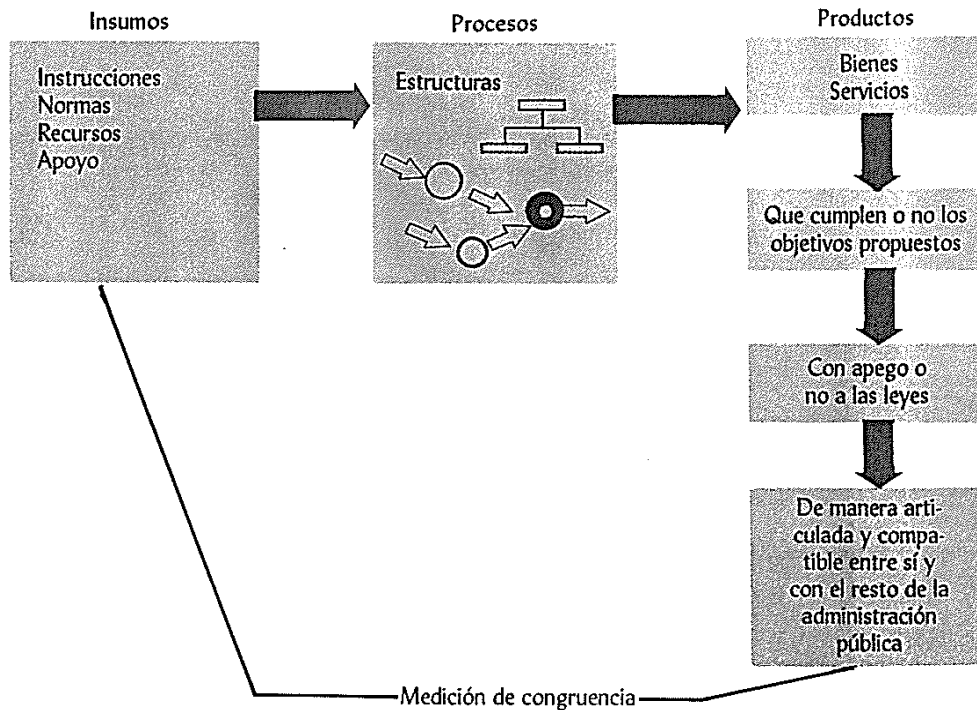
### Componentes del sistema Social

<b>SUBSISTEMA</b>	<b>FUNCIÓN</b>	<b>NATURALEZA</b>
Subsistema Cultural	Estabilidad social	Valores
Subsistema Normativo	Regulación	Normas
Subsistema Económico	Reproducción y sobrevivencia	Producción de bienes y servicios
Subsistema Político	Dirección de los esfuerzos colectivos	Consecución de los objetivos

Entre muchos otros autores, David Easton , por una parte, y Karl Deutsch (1973), por otra, desarrollaron esta teoría de sistemas para aplicarla al estudio de los sistemas políticos y su efecto sobre la acción del gobierno; es decir, con ello sentaban las bases del enfoque de las políticas públicas.

En el ámbito específico de la administración pública, Sharkansky (1970) nos presenta un modelo simplificado de sistema aplicado a la administración pública (ver figura 3), considerando algunos criterios para su evaluación. Como se puede observar, incorpora tres elementos fundamentales de la medición a la administración Pública: la eficacia, la legalidad y la legitimidad, que serán posteriormente más detalladamente desarrollados por Cabrero (2004).

## Modelo de Sistemas aplicado a la administración pública



Fuente: Sharkansky, y el modelo propuesto por Enrique Cabrero en la Nueva Gerencia Pública.

### Conclusiones

Como hemos podido constatar, la administración pública puede concebirse como una disciplina científica con todos los atributos que tal categoría implica. Desde la identificación de su objeto de estudio, hasta el instrumental científico que utiliza para describir, explicar y prescribir intervenciones, son elementos que nos permiten comprobar su carácter científico. No obstante, como en todas las ciencias sociales existen una serie de instrumentos, técnicas y enfoques que es necesario aplicar y adaptar según los objetivos específicos que pretenda el investigador o analista administrativo. Sin haber agotado las posibilidades instrumentales y metodológicas que este campo de estudio tiene, podemos afirmar que ha llegado a un plano de madurez que lo que requiere es nutrirse con los trabajos y aportaciones tanto de investigadores y analistas, como de administrativistas que en el propio campo de trabajo instrumentan mejoras que llevan a un mejor funcionamiento institucional y que sólo les falta documentarse con bases metodológicas de la ciencia para convertirse en conocimiento científico. La tarea es ardua pero ya hay camino recorrido, sólo es necesario continuar construyendo sólidamente dicho sendero.

## Referencias

Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el Análisis de Políticas*. México: Purrúa-CIDE.

Deutsch, K. (1973). *Política y gobierno*. México: FCE.

Duverger, M. (1983). *Sociología de la política*. Barcelona: Ariel.

Paoli, A. (1990). *Comunicación e información*. México: Trillas.

Radcliffe-Brown. (1935). *Estructura y función en la sociedad primitiva*. Barcelona: Península.

Rosenzweig, K. &. (1966). *Teoría, integración y administración de sistemas*. México: Trillas.

Sharkansky, I. (1970). *Administración Pública*. México: Edamex.

Stufflebeam, D. (1986). *La evaluación sistemática*. México: Paidós.

Tamayo y Tamayo, M. (1990). *Diccionario de la investigación científica*. México: Limusa.

## \*Acerca del autor.

El Dr. Carlos Gómez Díaz de León es profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, miembro del SIN nivel 1.