

## **PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN**

La administración pública, entendida como institución pública, estructura operativa de gobierno, ejercicio profesional y disciplina académica, ha cambiado significativamente en las últimas décadas, al compás de los cambios políticos, económicos, tecnológicos que las sociedades del mundo han experimentado. En México, hemos vivido además cambios específicos que han remodelado la administración pública, tales como las crisis fiscales del Estado mexicano y las políticas obligadas de ajuste de las finanzas públicas, la democratización del régimen político, la reivindicación federalista, la liberalización y globalización de las actividades económicas, el mayor peso de las instituciones y organismos internacionales en la política nacional, las innovaciones de la telecomunicación, la gran influencia de la información y opinión de los medios en la apreciación social del gobierno, la presencia más activa de las organizaciones ciudadanas y civiles en las decisiones públicas, la independencia de un mayor número de personas en la conducción de sus vidas respecto de lo que haga o deje de hacer el gobierno, la segmentación del sistema de sociedad, el cambio demográfico. Todas estas transformaciones han sacudido y modificado las normas, el tamaño, la organización, el estilo de dirección, los procesos, las prácticas, el perfil del personal público, el tipo de relación entre la administración y la ciudadanía y, en el fondo, han cambiado el modo de entender la acción directiva y administrativa del gobierno. Hay otro concepto y no sólo otro arreglo de la administración pública.

Los cambios gubernamentales y administrativos no han terminado, siguen en proceso, entre esperanzas, logros y decepciones, y provocan reacciones de entusiasmo o de resistencia, con el efecto de que la configuración real de la administración pública y su concepto son sacudidos por discrepancias y discusiones. Hay campos de coincidencia y consenso, que suelen ubicarse en los principios fundamentales del Estado democrático, y hay campos de divergencia que se presentan en los campos más concretos de la organización y operación administrativa. Si dejamos de lado las prácticas arcaicas de tipo preburocrático (patrimoniales, arbitrarias, politizadas, técnicamente deficientes), que caracterizan aún la administración de varios gobiernos del país, y nos enfocamos en la estructura administrativa burocrática (legal-racional) del gobierno moderno, salta de inmediato a la vista que diversos y hasta discordes conceptos, enfoques prácticos y propuestas tratan de reorganizar la administración pública, sin haber encontrado su punto de equilibrio.

II José R. Castelazo • *Administración Pública: Una Visión de Estado*

Veamos algunos ejemplos. La propuesta reciente de reorganizar en modo gerencial a la administración pública a fin de incrementar su eficiencia en las tareas públicas choca con los que afirman que el arreglo burocrático tradicional sigue siendo el apropiado para la tarea pública; las ideas sobre una administración descentralizada son rechazadas por las posiciones que sostienen que la cadena de mando jerárquica, con la autoridad gubernamental a la cabeza, es mucho más eficiente y transparente que los empoderamientos y las descentralizaciones; las iniciativas de gestión mediante terceros (externalización, terciarización administrativa), que implica seleccionar y contratar organizaciones privadas o sociales para que se encarguen de llevar a cabo la producción de ciertos bienes o la prestación de ciertos servicios públicos, son rebatidas por los que consideran que el gobierno y su personal deben monopolizar todo el campo de la acción pública porque ese modo de operar garantiza transparencia, responsabilidad y hasta mayor economía de recursos; las posiciones recientes que erigen como máximo valor administrativo la eficiencia económica de la acción pública (la costo-eficiencia) resultan inaceptables para los que abanderan otros valores de color más político o ideológico que consideran predominantes y deben subordinar el gasto público; las posiciones que demandan una “nueva gobernanza”, un nuevo proceso directivo de gobierno, más horizontal, relacional y asociado con los actores económicos y sociales, resultan inaceptables para los que con buenas o malas razones defienden el proceso vertical de gobierno, el de planificación, mando y control, bajo el supuesto de que la sociedad es todavía una realidad dependiente, conflictiva, objeto de administración y gobierno más que sujeto participante en la definición y realización de los proyectos sociales.

Estas posiciones discrepantes, que no son irracionales, pues cada una ofrece argumentos y evidencias a su favor, representan las expresiones particulares de los promotores y opositores de las dos propuestas recientes de reordenamiento gubernamental y administrativo, que a partir de los años 80 del siglo pasado fueron argumentadas como las respuestas necesarias para reactivar el estancamiento económico de los países y resolver el quebranto fiscal (real, potencial o inminente) de los Estados sociales, a saber: la propuesta gerencial o postburocrática de la administración pública, llamada Nueva Gestión Pública, y la idea postgubernamental del gobernar, denominada Nueva Gobernanza. En México el movimiento mundial de reforma administrativa y de gobierno se entremezcló con el debate nacional acerca de cómo construir la administración pública propia de la democracia, que exige de los funcionarios la lealtad a los valores de la legalidad, honestidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, y acerca de cómo liberarse de una vez por todas de los defectos y vicios de la administración del régimen autoritario, carente de controles y contrapesos institucionales y ciudadanos.

El territorio de la administración pública tiene entonces una configuración compleja en su organización, funcionamiento, y en su concepto. Las tesis gerenciales modernas conviven con las tesis administrativas clásicas; las prácticas democráticas de la administración legal-racional se mezclan con las prácticas de una administración politizada y arbitraria de los gobiernos electoralmente democráticos, pero que al momento de gobernar son predemocráticos; los perfiles de trabajo rigurosamente técnico forcejean con miles de empleados públicos sin capacidades técnicas básicas y convicción pública; las tesis que exigen reconstruir la unidad estructural y la coherencia operativa del gobierno (que hoy dirige defectuosamente por causa de la inconexión y aun incongruencia de sus cientos de leyes, procedimientos, políticas, programas, organismos) se entrecruzan con los que siguen invocando una intervención estatal más extensa sin prestar atención al aseguramiento de la cohesión estructural y operativa del Estado; la propuesta de un nuevo modo directivo de gobernar horizontal y asociado se enlaza con las posiciones de los que consideran que el proceso tradicional del gobernar jerárquico es necesario y apropiado.

La complejidad y tirantez de las posiciones teóricas y prácticas sobre la administración pública obligan a una reflexión panorámica honesta de cada uno de los componentes constitutivos de la administración (normas, autoridades, instituciones, estructura, procesos, procedimientos, recursos, personal, relaciones intra e intergubernamentales, relaciones con la ciudadanía...), con el fin de entender la razón de ser de cada uno de ellos y justificar su presencia, reconstruir sus vínculos recíprocos, señalar su aporte a la actividad directiva del gobierno, registrar el cambio del entorno económico y social y establecer si la actual estructura y comportamiento administrativo son o no idóneos para responder a los actuales problemas y aspiraciones sociales, señalando con valentía lo que debe descartarse de una buena vez y lo que debe preservarse por siempre.

A esta difícil tarea de contrastación y acercamiento de posiciones y temas se ha dedicado José R. Castelazo y el producto de su esfuerzo intelectual es una visión panorámica e integrada de lo que es y hace la administración pública, de sus componentes, de sus nexos y articulaciones, de sus aportes a la acción de gobierno. Al construir y ofrecernos un concepto integrado de administración pública, el aporte del libro es superar las miradas parciales y fragmentadas que ahora abundan sobre la estructura, dirección, y operación de la administración pública. En efecto, en este momento, tenemos más bien miradas disciplinarias unilaterales de la administración, jurídicas, politológicas, económicas, de política pública o simplemente ideológicas, o bien miradas que valoran

**IV José R. Castelazo • Administración Pública: Una Visión de Estado**

exclusiva o predominantemente una operación o un enfoque administrativo y lo constituyen en el eje que estructura la administración toda, tales como la eficiencia económica, la evaluación del desempeño (con su selva de indicadores de múltiples referencias), la gestión por resultados, la contraloría (en cualquiera de sus variantes conceptuales), la calidad de los productos y la satisfacción del cliente externo e interno, la innovación, el gobierno digital, la transparencia, el acatamiento de los procedimientos formales, el análisis de las políticas públicas, la participación ciudadana, la cadena de mando y el tramo de control de las autoridades, la transversalidad... Es posible que estudiosos y administradores inadvertidos tengan una visión dispersa y parcelaria de la administración pública, vean los arbustos y no el bosque, terrenos y no el continente.

Superar la fragmentación conceptual y práctica de la administración pública es el propósito del libro de José Castelazo, bien resumido en su título: *Administración Pública: Una Visión de Estado*, en tanto nos quiere recordar y demostrar que la administración pública no es una realidad autocontenido, sino un componente institucional del proceso de gobernar, del gobierno, que forma parte de un régimen político, el cual es a su vez parte del Estado. La administración pública se entiende y practica correctamente sólo si es vista desde el Estado y vista en el Estado. El esfuerzo por conceptualizar los numerosos elementos que componen la administración pública, las realidades sociales que la circundan y la realidad político-institucional que la contiene y acota, el Estado, hace que la empresa intelectual de Castelazo sea “sistémica”, como él mismo reconoce, en tanto trata de que no haya piezas sueltas sino ensamblajes, relaciones entre los componentes, de modo que sea posible conocer el espacio, límites y alcances de cada dimensión constitutiva de la administración pública y de ésta. El libro tiene además otras características, no es sólo conceptual, sino también testimonial y valorativo. Por un lado, recoge el conocimiento y experiencia que tiene Castelazo del sector público mexicano, en el que ha trabajado por años en diversos puestos y niveles de responsabilidad, y cuyo funcionamiento y evolución ha podido observar desde el mirador de su cargo de Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, identificando sus problemas, defectos, enredos, incompetencias, vicios, pero también señalando sus trasformaciones, potencialidades, logros y nuevos desafíos. Por otro lado, es un libro valorativo, pues no sólo hilvana ideas sino que Castelazo toma partido, formula prescripciones, hace recomendaciones, establece responsabilidades, critica propuestas o advierte sobre sus limitaciones y consecuencias. No es entonces sólo un libro que describe y explica hechos administrativos sino que formula y prescribe los que en su opinión son condiciones o prácticas de buena administración y gobierno.

La estructura de la investigación y exposición del libro se mueve de lo general a lo particular. Parte apropiadamente de una consideración general sobre la relación entre Estado, gobierno y administración pública, la cual es la referencia institucional y conceptual desde la cual presenta y justifica su visión integral. Después, en el Capítulo 2, se enfoca en el estudio del gobierno, en las condiciones de su legitimidad política, en su organización y en el proceso de gobernar. Abordar el proceso de gobernar, la gobernanza, significa entrar a la cuestión de mayor interés cognoscitivo y ciudadano, pues es evidencia que gobernantes legítimos, no tan sólo por esa calidad institucional, acreditan capacidad y eficacia directiva. Es natural entonces que Castelazo se adentre en el estudio de la relación entre legitimidad y eficacia política (Capítulo 3) y señale los problemas de legitimidad que perjudican la eficacia de gobierno y se pregunte sobre las condiciones que fomentan o aseguran gobiernos eficaces, siendo algunas de ellas propias del mismo arreglo administrativo del gobierno (pone el acento en la legalidad, incorrupción, coordinación intergubernamental, profesionalización del servicio público), mientras otras se encuentran en las formas de relación entre el gobierno y la sociedad, de modo que su razonamiento desemboca en el tema hoy crucial de la compartición del poder y la participación ciudadana (Capítulo 4), que en términos prácticos plantea la importancia de dejar atrás la ineficacia que implica el ensimismamiento del gobierno, su aislamiento social, y la descoordinación que tiene lugar entre las organizaciones de un gobierno y entre los gobiernos. En respuesta, Castelazo insiste en la “horizontalización” del gobernar, en la interdependencia, que toda acción contemporánea de gobierno implica y que en la práctica exige coordinación intergubernamental y coordinación gubernamental-social. Obviamente sabe que la construcción de “la unidad en equilibrio”, que la acción del gobierno implica, exige lograr la “integración de la pluralidad” y ésta es inalcanzable a menos que se resuelvan satisfactoriamente los asuntos del conflicto y la cooperación que toda interdependencia y asociación conlleva. Gobierno es el recurso social para la contención de los conflictos, la formación de acuerdos y el aseguramiento de la cooperación.

La interdependencia incluye la dimensión internacional y aun global que hoy incluye necesariamente todo gobierno y administración de un Estado nacional, en tanto debe respetar los valores políticos internacionalmente consagrados en sus leyes y políticas, además de renovar conceptos, prácticas y formas de organización para que el gobierno nacional esté en condiciones de hacer frente a su pérdida de autonomía en la gestión de los temas económicos globales y de abordar con responsabilidad y éxito los nuevos problemas públicos de índole transterritorial, transfronteriza, como migración, pandemias, terrorismo y, sobre todo, los problemas ambientales que la sociedad moderna ha provocado

**VI José R. Castelazo • Administración Pública: Una Visión de Estado**

(“sociedad del riesgo”) y que representan hoy los principales riesgos de supervivencia de la sociedad humana (Capítulos 5 y 6), que son ya temas nuevos de la agenda del gobierno. Las nuevas situaciones escalan el nivel de las preguntas y obligan a encarar la cuestión de la “sustentabilidad” de los gobiernos y de los mismos Estados nacionales. Se trata de una cuestión políticamente incorrecta pero ineludible, si se quiere ser intelectualmente honestos y coherentes. Castelazo indaga sobre cuáles son las condiciones y bases de la sustentabilidad política, institucional y social del Estado que le otorguen viabilidad y vitalidad en el futuro y regresa a preguntas y reflexiones sobre cuáles son las capacidades que los gobiernos deben adquirir o preservar para estar en aptitud de responder a las demandas y aspiraciones de una sociedad cada vez más exigente en desempeños específicos del Estado y también más dudosa de los poderes y competencias gubernamentales. El autor abunda en recomendaciones y prescripciones en este punto crucial. Los últimos capítulos abordan temas fundamentales relacionados con la calidad de acción de las administraciones de los gobiernos democráticos, tales como la Transparencia (Capítulo 7), las políticas y la gestión de la transparencia, la Ética Pública (Capítulo 8) y la Profesionalización de la administración pública (Capítulo 9), siendo estas tres dimensiones esenciales lo que hace posible crear una administración legal-racional, sin la cual el gobierno democrático no es confiable ni socialmente productivo. El libro cierra con dos ensayos de corte panorámico, la Modernización y Modernidad político-administrativa (Capítulo 10) y concluye con la afirmación programática de “la administración pública como fuerza integradora”, que significa entre otras cosas la tarea de construir mediante la negociación entendimientos, acuerdos, compromisos entre las diversas partes de la sociedad política, económica y civil, así como depurar y despertar al aparato administrativo que suele encerrarse y convertirse en una miscelánea de feudos y parcelas de poder que pierden el sentido de lo público y se dedican principalmente a cuidar sus intereses particulares de poder, estatus, ingresos, o quedan capturados por grupos de intereses particulares, como lo expresa el autor a continuación:

La fuerza del gobierno descansará en una Administración Pública profesional bien articulada, claridosa, comprometida y firme, capaz de imponerse en la dinámica para salvaguardar el interés de la sociedad, concentrarse en lo trascendente e impedir que las fuerzas contrarias al progreso conduzcan a los gobernantes y gobernados hacia la distracción. De esta suerte, la Administración Pública posee una gran energía aprovechable como estructura vital, pues constituye un conjunto de instituciones dotadas de autoridad, presupuesto público, legitimidad democrática y masa crítica capaz de movilizarse mediática

o físicamente alrededor del cumplimiento de sus funciones. Esta fuerza es indispensable en el intercambio y movimiento presentes en un Estado de Derecho democrático.

La estructura del libro representa el hilo conductor de las reflexiones que José R. Castelazo desarrolla sobre numerosos temas y problemas de vario tipo y alcance, temas institucionales, políticos (democráticos), administrativos, sociales, que él considera se relacionan con la administración pública y/o que ésta debe incluir y abordar. Cada capítulo contiene un tema sobre el que el autor escribe múltiples variaciones, que remiten a otros temas, afines o secundarios o conexos. Me imagino cada capítulo como un río que avanza y genera arroyos que penetran en numerosos terrenos, así como me impresiona la ramificación del razonamiento de Castelazo, que quiere abordar todos los temas relevantes y pronunciarse sobre cada uno de ellos.

Una palabra de conclusión. El libro enuncia en varios apartados las cosas sabidas de los aspectos fundamentales de la democracia, el poder público, la política, la administración pública, la configuración de la sociedad contemporánea, el gobierno y el Estado, pero a lo largo del libro en todos los apartados se presentan ideas, supuestos, argumentos, propuestas, que son elaboraciones propias del autor, originales. Hay la voluntad de pensar con la propia cabeza y no sólo de glosar el pensamiento convencional. Algunas de las elaboraciones de Castelazo serán consideradas sólidas, sustentadas, rigurosamente argumentadas, mientras otros conceptos serán considerados audaces, apuntados más que desarrollados, proposiciones personales necesitadas de mayor trabajo de depuración y fundamentación. Todo libro es así, retoma y reelabora el pensamiento recibido y las realidades conocidas, así como lo cuestiona y propone un nuevo horizonte de conocimiento, acción y sociedad, asumiendo la responsabilidad de lo que se afirma y abierto a correcciones, mejoras, avances. Algunos aportes resistirán el examen y el paso del tiempo, otros aportes se desvanecerán. Esa es la suerte de todo libro, haya sido famoso o no. Lo valioso del libro de José Castelazo es la empresa intelectual de repensar la administración pública desde el continente del Estado, de pensarla en grande, y no quedar prisionero de enfoques parciales, cómodos y trillados. Espero que el libro contribuya a profundizar el interés cognoscitivo y práctico en la administración pública y a desarrollar tanto la disciplina como el ejercicio profesional.

**LUIS F. AGUILAR**