

IV. APORTACIONES DEL PREMIO INAP AL ESTUDIO DEL OBJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mientras que en el apartado de aportaciones por objeto de estudio –actividad– se encuentran 49 investigaciones que han realizado contribuciones relevante al campo disciplinario. Por su parte, en el apartado de estudio del objeto –disciplina– solo se encontraban 3 trabajos relevantes premiados con el primer lugar.²²⁷ En el momento que se incluyeron los segundos lugares, menciones honoríficas y mención especial publicados, totalizan 7 obras que aportan conocimiento al estudio del campo disciplinario. Al respecto, puede verse el Cuadro 4.

Cuadro 4
PREMIOS INAP POR ESTUDIO DEL OBJETO

Autor	Obra y año
Estudio del objeto	
Teoría de la Administración Pública	
Omar Guerrero Orozco	La administración pública del Estado capitalista. 1981
Historia administrativa	
José F. Fernández Santillán	Política y administración pública en México (1934-1978). 1980
Roberto Rives Sánchez	Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940. 1982
Francisco José Díaz Casillas	La administración pública novohispana. La administración pública en la Nueva España en las memorias administrativas que los virreyes legaron como testimonio de su gobierno: 1535-1821. 1987
Teoría del Estado y Administración Pública	
José Luis Ayala Espino	Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. 1992
Poder Ejecutivo y Administración Pública	
Ricardo Uvalle Berrones	El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. 1984
Nueva Gerencia Pública	
Fidel Roberto Rivera Lugo	La gerencia cataláctica: anatomía de la Nueva Gerencia Pública. 2007

Nota: Se toma en cuenta la fecha de publicación de las obras galardonadas.

Fuente: Elaboración propia.

²²⁷ José Juan Sánchez González. *Aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública en México, 1976-2009*. México, INAP, Serie Praxis, No. 135, 2011, p. 155.

José Juan Sánchez González

Dichas investigaciones son de un enorme aporte teórico e histórico, e indudablemente son referencias para el estudio de la disciplina en nuestro país. Son obras cimeras en su orientación, en su argumentación cognoscitiva, en los temas que abordan y en las aportaciones que lograron exponer en sus trabajos.

Existen cuatro trabajos de construcción teórica excepcional. El primero, de Omar Guerrero (1981) quien aporta elementos teóricos e históricos para descubrir la naturaleza de la administración pública en el sistema capitalista, bajo un enfoque materialista. El segundo, que corresponde a José Luis Ayala Espino (1992) quien con el andamiaje intelectual del nuevo institucionalismo económico logra un análisis integral entre el mercado y el Estado, así como sus efectos en la administración pública. El tercero, de Ricardo Uvalle Berrones (1987) en el que centra su análisis en el gobierno en acción, es decir, el Poder Ejecutivo y la relación con el Poder Legislativo, así como con las formas de relación entre ambos en el gobierno y la administración pública. Por último, el trabajo de Roberto Rivera Lugo (2004) quién indaga sobre el origen primigenio de la gerencia bajo la categoría de la *catalaxia*, antecedente remoto de la Nueva Gerencia Pública.

En el ámbito de las construcciones históricas que realizan aportes al estudio del objeto disciplinario, se encuentran tres obras relevantes. Uno de los primeros trabajos históricos corresponde a José F. Fernández Santillán (1980) para explicar la evolución histórica de la administración pública en el periodo comprendido de 1934 a 1978, etapa relevante en la evolución y desarrollo de la actividad gubernamental. El siguiente corresponde a Roberto Rives Sánchez (1982) en el que el análisis histórico de la administración pública mexicana, que comprende el periodo de 1821 a 1940, abarca diferentes etapas en el desarrollo y evolución del aparato gubernamental. Para completar ese bosquejo histórico, el trabajo de Francisco José Díaz Casillas (1987), realiza una de las mejores investigaciones en torno a la administración pública novohispana, realizando un análisis detallado de los virreyes novohispanos, así como de los documentos que legaron para su estudio.

4.1 Teoría de la Administración Pública

Latorre de la administración pública en el mundo recibió con la obra de Guerrero (1981) una significativa aportación al conocimiento de la conceptualización, naturaleza, organización y funcionamiento de la administración pública en el sistema capitalista. La obra tuvo alcances iberoamericanos, en donde se enseñanza la disciplina como campo científico y profesional. Representa

Aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública en México, 1976-2010

una obra que marca los inicios de su trayectoria investigativa. Destacado investigador y estudioso de la administración pública contemporánea.

La administración pública del Estado capitalista. Omar Guerrero Orozco, 1981.

Premio INAP en el año de 1978. No hace mucho tiempo, en México la administración pública era todavía entendida como un ejercicio práctico alejado del pensamiento científico. Guerrero se ha empeñado durante varias décadas en pro de la reivindicación científica de la administración pública como campo de estudio sistematizado. En particular, *La Administración Pública del Estado Capitalista* (1981),²²⁸ es calificada por Mariano Baena de Alcázar como “(...) la obra quizás más importante en lengua española desde una perspectiva marxista”.²²⁹ Se trata de su tesis doctoral, a lo que su director de tesis decía sobre esta obra:

Los interesados en el tema confiamos que este trabajo trascienda las fronteras de nuestro país. Sin optimismos exagerados estamos seguros que ello habrá de ocurrir. Queda la gran satisfacción para los latinoamericanos en general, los mexicanos en particular y sin duda para el propio Omar Guerrero, que de este país haya surgido el primer cuestionamiento a la teoría de la administración pública que por años exportaron los países hegemónicos del capitalismo mundial. Quizás así tenía que ser.²³⁰

Con esta obra, Guerrero (1981) avanza en el conocimiento de la administración pública, pero desde la perspectiva del Estado capitalista, por lo que describe su naturaleza política. Para el autor, la administración pública es una instancia que se encuentra situada entre el Estado y la sociedad, por lo que sirve de mediación política y administrativa.

El estudio de la administración pública implica, de hecho, dos dimensiones de conocimiento: por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el *objeto de estudio*; por el otro lado, la sistematización y explicación de las categorías y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea, el *estudio del objeto*. Por tanto, con el mismo término, administración pública, se ha hecho tradicionalmente

²²⁸ Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara, 1981.

²²⁹ Mariano Baena de Alcázar. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Tecnos, 1990, Volumen I, p. 36.

²³⁰ Octavio Rodríguez Araujo. “Prólogo”. Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, Fontamara, 1981, p. 13.

José Juan Sánchez González

referencia por igual al objeto y al estudio de la administración pública, identificación semántica que impide distinguir materia y disciplina.²³¹

El trabajo aborda tres grandes problemas en el estudio de la administración pública.²³² Primero, un problema fundamental consiste en las discrepancias y polémicas en torno a la ubicuidad disciplinaria de la Administración Pública, cuestión que ha adquirido una doble dimensión: ausencia de definición y no identidad. Como si se tratara de una tierra de nadie, la Administración Pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas y, con este propósito, le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica. Así, se ha podido observar a la Sociología, la Economía, la Ingeniería, el Derecho y otras más, reclamar la propiedad del estudio de la Administración Pública.

En segundo lugar, la investigación tiene como propósito suministrar evidencias históricas sobre la formación de la administración pública capitalista. Es muy frecuente que los publiadministrativistas formulen visiones abstractas y ahistóricas del origen y desarrollo de la administración pública, aludiendo situaciones “robinsonianas” desligadas de cualquier comprobación empírica. Carentes de una perspectiva histórica, los pensadores atribuyen el origen de la administración pública a la simple convivencia humana y confunden la interdependencia social de los pueblos primitivos con la cooperación que se desprende de la concurrencia de trabajadores reunidos en una actividad productiva, propiamente capitalista.

Por último, un tercer objetivo es lo que concierne a la administración pública como dominio político y dirección administrativa. Guerrero (1981) propone una visión integral de la administración pública como dominio político y dirección administrativa, es decir, un acercamiento en el cual se observa a la vez el carácter político y administrativo que encierra la acción gubernamental. “Sólo en la medida en que la administración pública conserva su unidad política y administrativa, podemos observar con claridad su objeto de estudio en el Poder Ejecutivo, y lo que es más importante, podemos identificar *gobierno, administración pública y Poder Ejecutivo*, independientemente y consideraciones que se puedan atribuir a cada concepto”.²³³

La obra se resume en tres grandes propósitos: 1) resolver el problema de ubicuidad disciplinaria de la Administración Pública, como campo de estudio; 2) aportar evidencias históricas sobre la formación de la administración

²³¹ Omar Guerrero. *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Op. cit. p. 19.

²³² *Ibid.*, pp. 20-26.

²³³ *Ibid.*, p. 25.

pública a fin de precisar las fronteras de su campo de conocimiento; y 3) precisar la doble naturaleza de la Administración Pública como política y administración, identificando la unidad de su objeto de estudio en el Poder Ejecutivo. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:²³⁴

- El modo de producción capitalista está caracterizado por la división de la sociedad y el Estado, división cuyos orígenes se encuentran en la destrucción del feudalismo y la abolición, por tanto, de aquello que lo caracterizaba: la identidad de la sociedad y el Estado.
- La burguesía coexistió en santa paz con la nobleza real, en tanto la monarquía absoluta cumplió la función de expropiar el poder feudal. La supremacía política, no obstante, se encontraba inclinada del lado de la nobleza que, por esto, estaba en posesión de los cargos administrativos de las instituciones políticas burguesas. El modo de producción capitalista implica una estructura económica dinámica y favorable que, como suelo fértil, hace florecer la centralización política y administración.
- Si el Poder Legislativo es el atizador del fuego de la lucha de clases, el Poder Ejecutivo es su extintor. El Poder Ejecutivo detenta al ejército, a la policía, a los medios de violencia del Estado, cuya finalidad consiste en mantener el orden, a saber, el orden burgués. Los medios de represión del Estado limitan la capacidad de acción del proletariado y posibilitan la salvaguarda de la “paz social” tan necesaria para la sociedad burguesa. En la medida en que el Ejecutivo pueda reprimir el poder de las clases dominadas, garantizará en el seno del Estado la unidad política de las clases dominantes.
- El fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo implica el fortalecimiento del Estado frente a la sociedad; significa la supremacía de la delegación ejecutiva del Estado, frente a la delegación legislativa de la sociedad. En suma, es el fortalecimiento de la autonomía del Estado frente a la sociedad. A partir de este momento, Ejecutivo fuerte es sinónimo de Estado fuerte.
- El fortalecimiento del Ejecutivo dentro del régimen político del Estado capitalista, lleva aparejada la concentración en sus manos de las atribuciones ejecutivas, es decir, la administración pública como capacidad de acción del propio Estado. La administración pública es la última institución del Estado capitalista en la que se perciben los estertores precapitalistas, la última en aparecer en toda su desnudez como objeto de estudio cuya expresión abstracta representa con toda pureza, plenitud y fidelidad el hecho real: la acción del gobierno como relación entre el Estado y la sociedad.

²³⁴ *Ibid*, pp. 243-266.

José Juan Sánchez González

- Europa es la cuna del estudio de la Administración Pública. Aunque Francia es el primer país donde se evidencia y consuma la división del Estado y la sociedad –y por tanto el Ejecutivo se concentra como institución sustancial y diferenciada– el estudio de la Administración Pública no tiene un desarrollo como disciplina académica. Es en Estados Unidos donde se inaugura la Administración Pública como disciplina que estudia la acción gubernamental, como un campo distinto de conocimiento, pero situado en el marco más comprensivo del estudio de la política.
- En Estados Unidos existió una relativa atenuación de los poderes del Ejecutivo, pero también se produjo su superación completa como institución del Estado. Este es el origen de la miopía de los publiadministrativas norteamericanos, quienes no comprendieron la dualidad Legislativo-Ejecutivo y la sustituyeron por la dicotomía política-administración. Dicotomía inspirada en una deformación de aquella dualidad convertida en tema de estudio en Europa hasta el siglo pasado, pero no en Estados Unidos.
- Puede concluirse que aunque el estudio norteamericano de la Administración Pública tiene como base acontecimientos domésticos, también recibió una influencia muy grande desde el otro lado del Atlántico. El estudio de la Administración Pública en los Estados Unidos durante los siglos XVIII y XIX no podía ser la expresión abstracta de una realidad que aún no aparecía: el ascenso y consolidación del Ejecutivo. Pero el estudio en el siglo XX no es tampoco la expresión abstracta de una realidad, la dualidad Legislativo-Ejecutivo, sino la formulación ideal de una situación igualmente legal: la disociación de la política y la administración pública.
- Los publiadministrativistas norteamericanos tienen el mérito de haber desarrollado, hasta su límite lo que hoy conocemos como disciplina de la Administración Pública; es decir, el estudio de la disociación o la confusión de la Administración y la política. En otras palabras, a ellos se debe el nacimiento tardío y la muerte prematura de la Administración Pública como estudio exclusivo de la relación de la administración con la política.

Concluye Guerrero (1981) que al margen de una disciplina tal, hay un objeto de estudio en espera de ser tratado. La clave está dada: comenzemos por la división Estado-sociedad, sigamos por el régimen político bipolar y finalicemos con el Ejecutivo como mediación. Esta es la base de una verdadera reorientación del estudio del objeto; del estudio del objeto en relación con el objeto de

estudio.²³⁵ Una obra de notable argumentación para ubicar teóricamente el lugar de la administración pública dentro de las Ciencias Sociales, como una disciplina con objeto de estudio y estudio del objeto propio e independiente que tiene una identidad propia.

4.2 Historia de la Administración Pública

El estudio de la administración pública mexicana desde la historia administrativa tiene tres fuentes de estudio fundamentales. La primera, una aportación histórico-administrativa a la evolución de la administración pública nacional en el periodo 1934-1978. Se trata de una de las primeras obras en la que el autor aporta método, fuentes y sistematización para conocer de manera más profunda el devenir de la actividad organizadora del Estado, la administración pública. La segunda estudia el origen, desarrollo y expansión de la administración pública desde el México independiente, la Reforma, el Porfiriato, la Revolución y la etapa intervencionista estatal. La tercera investigación se enfoca a describir y estudiar a la administración pública novohispana, desde las primeras formas de organizaciones político-administrativas prevalecientes en la Nueva España, tanto las Audiencias como los Virreyes, en las etapas de los Habsburgo y la de los Borbones.

Política y administración pública en México (1934-1978). José F. Fernández Santillán, 1980.

Premio INAP en el año 1979. Un especialista que aportó al estudio de la administración pública desde su perspectiva histórica fue José Fernández Santillán, con su obra *Política y Administración en México (1934-1978)*.²³⁶ Investigación que resulta relevante en la administración pública mexicana, debido a que explora una etapa fundamental del papel del Estado y la ampliación de su intervención económica bajo el paradigma de la rectoría del Estado en nuestro país.

El autor propone un análisis retrospectivo, para observar las características y principios que distinguen a la administración pública mexicana, y que pueda servir para prevenir los rumbos que tomarán las instituciones gubernamentales, ello a partir del materialismo y el pensamiento clásico de la Ciencia Política. Para quienes piensan que en el mundo moderno, la respuesta a las incógnitas del futuro, están en las computadoras y el conocimiento técnico-cibernetico, esta obra sugiere anteponer el replanteamiento de las fuentes originales de

²³⁵ *Ibid*, p. 257.

²³⁶ José Florencio Fernández Santillán. *Política y administración en México (1934-1978)*. México, INAP, 1980.

José Juan Sánchez González

la teoría del Estado, que sirven para ubicar correctamente el papel de la administración pública en el contexto y desarrollo del Estado moderno.²³⁷

El Estado mexicano emerge como una entidad poderosa en razón de la fuerza social que hereda de la lucha armada: la movilización de masas organizadas en torno a la figura del Estado tiene su punto nodal en la administración cardenista. En un principio pensábamos emprender el estudio a partir de 1940, o sea, al finalizar la gestión de Cárdenas, pero fue necesario retroceder hasta 1934, en virtud de que la historia contemporánea de México y de su Administración Pública tiene sus raíces más profundas en dos hechos: la Revolución Mexicana y su periodo de consolidación e institucionalización: el cardenismo. Con ello puede reafirmarse la idea de que la construcción definitiva del Estado viene después de haber triunfado los movimientos revolucionarios.²³⁸

Para Fernández (1980) en México, la alianza de clases y la subordinación de todos los sectores a la política gubernamental son factores que coadyuvaron a forjar una administración pública poderosa derivada de un Estado poderoso, sustentado en una política de masas. La sociedad se organiza y fortalece para encontrar en la unidad del Estado un proyecto coherente de desarrollo nacional. De 1934 a 1940 este es el gran objetivo, que encontrará su continuidad y complemento en la *industrialización* marcada como el eje de la actividad en la década de 1940.

La administración pública mexicana es una administración dinámica que tiene una gran flexibilidad y que penetra en campos heterogéneos para romper los obstáculos que se ponen a la expansión del capitalismo dependiente. Así, la administración pública es un fenómeno antiguo que tiende en nuestro tiempo a cobrar una influencia determinante en los acontecimientos políticos; su conocimiento resulta necesario para poder comprender su papel dentro del Estado y la relación que guarda con la sociedad.²³⁹

Dentro de las más importantes aportaciones,²⁴⁰ se pueden enumerarse las siguientes:

- El Estado nacido del triunfo revolucionario, es un Estado de masas que logra, captar y hacer suyas las demandas que dieron origen al movimiento armado. Es un Estado que logra aparecer como la fuerza

²³⁷ *Ibid.*, p. 17.

²³⁸ *Ibid.*, p. 18.

²³⁹ *Ibid.*, p. 19.

²⁴⁰ *Ibid.*, pp. 141-143.

mayor, capaz de organizar y dar cauce a todo un proyecto político y social. Al triunfo armado prosigue la tarea de conformar y controlar los grupos que intervinieron en la derrota del antiguo sistema, labor difícil que implica la pacificación del país y a la vez el señalamiento de nuevas directrices que superaran al porfiriato.

- Del movimiento armado a la institucionalización, media un periodo de conformación e integración de los grupos regionales y de las grandes masas en torno a un solo esquema organizativo. La constitución de 1917, por ella sola, no podía modelar los propósitos contenidos, había todavía que pasar por el periodo de aglutinamiento para favorecer la unificación y la necesaria aparición del Estado nacional.
- En el periodo cardenista, a las grandes movilizaciones de masas corresponde de igual forma la institucionalización del poder estatal, empieza así a definirse el brazo de acción del Estado, el Poder Ejecutivo, la administración pública. A la cabeza de todo esto el Presidente de la República figura suprema del nuevo régimen.
- La administración pública se desarrolla fundamentalmente en el cardenismo en donde son organizados el Estado y la sociedad bajo las condiciones derivadas de las luchas precedentes.
- A diferencia de los gobiernos anglosajones, los cuales tienen bien delimitadas sus funciones sujetadas a reglas estrictas de actividad, las administraciones de origen hispánico conservan la herencia difusa en su actuación, es decir, los órganos de gobierno tienen un amplio poder discrecional; se les señala un campo de actividad pero están facultadas para penetrar donde juzguen conveniente, en provecho del desarrollo económico y social.
- A través de unidades colectivas es por donde la administración pública adquiere contacto con las masas, diversas instituciones se especializan en la conducción: los bancos agrícolas, algunas Secretarías de Estado, las instituciones de seguridad social, entre otras. Esto permite afirmar que la línea de masas no es privativa del gobierno cardenista, sino conducta de todo el régimen de la revolución, es una característica de primer orden del Estado posrevolucionario.
- Aunque con ciertos antecedentes de la década de los treinta, la industrialización es declarada como el propósito central a partir de la administración de Ávila Camacho. La miseria y el atraso no podían ser resueltas más que por medio de la industrialización; el desarrollo económico de México tiene a la cabeza del Estado y sus instituciones, el crecimiento de los grandes complejos fabriles.
- Es posible observar con claridad, como a una determinada fase o periodo del proceso de industrialización, correspondió a un reacomodo

José Juan Sánchez González

de las instituciones públicas por medio de las leyes de secretarías y departamentos de Estado: en el cardenismo, por ser ésta una época de consolidación de instituciones, se dieron tres leyes, 1934, 1935 y 1939. Posteriormente, al término de la segunda guerra mundial, en 1946, aparece otra ley para definir la estructura gubernamental dentro de las condiciones de la posguerra. En 1958 la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* va aparejada con la puesta en práctica del modelo de desarrollo estabilizador y es hasta 1976 cuando tiene lugar un replanteamiento general de la administración pública, tanto central como paraestatal.

- La administración pública mexicana, sobre todo en el sector paraestatal, creció de manera agregativa y sin una planeación previa, lo que ocasionó problemas de control y verticalidad estatal. Hubo intentos de controlar y definir programas coherentes para este sector y poderlo así integrar a las políticas del sector central. Desde 1946 existen estos propósitos que chocaron con la magnitud y heterogeneidad del sector. Dentro de estos planteamientos se dieron intentos por llevar a cabo una planeación general para la administración pública, cuyo esfuerzo más importante fue la acción de la Comisión de Inversiones que posteriormente dio lugar a la Secretaría de la Presidencia.
- La autoridad presidencial quedó afectada por ser materialmente imposible tener alcance sobre todas las instituciones. Aquí se planteó, durante muchos años, la centralización sobre su persona que sería auxiliada por órganos asesores en la tarea de aglutinamiento estatal. La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 1976, trajo cambios en el criterio de control y dio coherencia administrativa, ahora es concebida la integración gubernamental a través de los sectores de actividad, en un ordenamiento del cual no sólo es responsable el presidente sino todas las instancias del Poder Ejecutivo.

Concluye Fernández (1980) que la expansión de la administración pública tiene su razón de ser en la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte, lo cual habían previsto diversos teóricos del comportamiento del Estado dentro del sistema capitalista. El crecimiento institucional provocó formas organizativas cualitativamente distintas en las cuales la especialización y división del trabajo se agudizaron.²⁴¹

²⁴¹ *Ibid*, p. 143.

Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México, 1821-1940. Roberto Rives Sánchez, 1982.

Esta obra logró el segundo lugar del certamen en el año de 1982. Rives (1982) señala que el trabajo es un estudio elemental sobre la evolución de la administración pública mexicana, desde su independencia política del reino español, hasta el final del gobierno cardenista en 1940. Es una explicación histórica de la cantidad de tareas y actividades que debe realizar el Estado a través de la administración pública en la época actual.²⁴²

El autor divide el desarrollo de la administración nacional en tres etapas: la formativa, la de consolidación y la de expansión. La primera que denomina “formativa”, abarcaría desde la consumación de la independencia política de España, hasta la llegada de Porfirio Díaz a la presidencia de la República. La segunda la llama “de consolidación”, comprende desde la llegada de Díaz al Ejecutivo Federal, hasta el período de Lázaro Cárdenas, atravesando la etapa revolucionaria de 1910. Finalmente, la última etapa la denomina “de expansión”, y que inicia con el propio Cárdenas y llega hasta 1982. En ella, la administración pública del país experimenta un gran crecimiento y diversificación, donde el Estado pasa a ser parte activa de la economía, crea sus propias empresas pública en múltiples sectores y se hace más amplia la red administrativa.

Dentro de las aportaciones más relevantes de la obra²⁴³ se enumeran, entre otras, las siguientes:

- El Estado mexicano nació pobre y débil, frente a una Iglesia y hacendados ricos. El Estado, en un primer momento, encuentra en el Congreso la institución clave para pugnar por su existencia, en la medida que permite, dentro de su seno, el entendimiento entre los diversos sectores de la propiedad. Entonces la *Constitución política de 1824* aparece como símbolo e instrumento político para reafirmar la postura de la nueva clase en el poder, una vez desplazados los criollos y el absolutismo de Iturbide.
- La estructura administrativa de México presenta relativamente pocos cambios en la primera parte del siglo XIX; sus funciones corresponden a una etapa política de transición (separación del Estado y la Iglesia), en busca de consolidación y de estabilidad para la inversión de capitales.

²⁴² Roberto Rives Sánchez. *Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940*. México, INAP, 1982, p. 13.

²⁴³ Ibíd, pp. 375-387.

José Juan Sánchez González

- Los principales retos que se plantean a la administración pública eran: la erradicación del empirismo; la eliminación de ciertas prácticas coloniales; la introducción de técnicas de contabilidad acordes a los nuevos fines gubernamentales; la organización presupuestaria; el saneamiento de las finanzas públicas; la generación de conocimiento y estadísticas. En suma, la generación de un sistema de información sobre las condiciones y potencialidades del país, toda vez que se trataba de un país nuevo y en constante movimiento.
- Durante todo el siglo XIX la falta de vínculos y lazos de unión entre el poder político y el grupo social, fue posible sólo mientras, de hecho, las capas inferiores de la sociedad carecieron de poder, mejor dicho de capacidad para auto organizarse y negociar su posición dentro del orden social y la estructura del poder.
- Con el Porfiriato el Estado comienza a convertirse en el principal agente de modernización del país, así como en el principal promotor del proceso de acumulación capitalista –a diferencia del modelo clásico liberal– donde se dio fundamentalmente a base de empresarios privados como en Francia, Inglaterra y Estados Unidos de América, pero lo más importante y trascendental no es la acción económica, sino el fortalecimiento del Estado, vía la concentración del poder en el caudillo militar al frente de la presidencia en manos de Díaz.
- Un factor que coadyuvó a la centralización estatal fue el establecimiento de la política hacendaria y fiscal que se decidió y controló desde el Ejecutivo Federal, reduciendo la autonomía financiera estatal y municipal. Esto llevó a la preocupación constante por perfeccionar los mecanismos recaudatorios, ya que el poder político-administrativo dependía de la regularidad de los ingresos.
- Con objeto de eficientar y mejorar el servicio interno de la administración en la consecución de sus fines, se procuró la erradicación del empirismo y de prácticas obsoletas, se multiplicó la reglamentación de diversas actividades, así como se introdujeron técnicas contables para clarificar el manejo de los recursos financieros. Asimismo, conforme crecía el aparato estatal se puso de manifiesto cada vez más, la necesidad de capacitación política y administrativa de los empleados y funcionarios públicos.
- El constitucionalismo aparece como una vía hacia la toma del poder, de esta manera se crearía un proceso de legitimidad que implica la aceptación del marco del orden. Ante todo un orden legítimo no volvería imposible los conflictos, pero sí limitaría sus alcances.
- El antiguo aparato estatal no estaba hecho para responder a los nuevos planteamientos sociales, por lo que en el proceso revolucionario se

buscó introducir reformas en la administración pública que tendían a crear los canales de respuesta a las demandas sociales.

- La *Constitución de 1917* otorgó facilidades al Ejecutivo, anteriormente desconocidas, desechando la idea de establecer equilibrios funcionales entre los tres poderes, sino más bien inclinándose hacia un mayor desequilibrio favorable al Ejecutivo, en el que habría de recaer el centro de gravedad del régimen para llevar a cabo las reformas planteadas en dicho articulado.
- El Estado post revolucionario definió y sancionó jurídicamente un gobierno federal, pero en realidad acentuó el centralismo político y administrativo cada vez más, creando un proceso paralelo de pérdida de poder, recursos y autonomía de las municipalidades. En cambio se desarrollaron los organismos paraestatales dependientes del Poder Ejecutivo Federal, acentuándose con ello la superposición de la burocracia federal sobre la de los miembros inferiores (estados y municipios).

Termina Rives (1982) afirmando que en este proceso histórico, el Poder Ejecutivo Federal realiza un despliegue funcional –apoyado en su aparato administrativo– de tal magnitud que le permite convertirse en el centro hegemónico del orden de poder estatal, para desde ahí favorecer, estimular e intervenir en las actividades económicas.²⁴⁴

La administración pública novohispana. La administración pública en la Nueva España en las memorias administrativas que los virreyes legaron como testimonio de su gobierno: 1535-1821. Francisco José Díaz Casillas, 1987.

Esta obra logró la mención especial del Certamen en 1985. El libro es una investigación sobre la administración pública en la Nueva España. Tiene como escenario histórico las monarquías de los períodos Habsburgo y Borbón que dominaron el espacio político, económico, geográfico y social de la Nueva España durante poco más de trescientos años.²⁴⁵ La España de siglo XVI se caracteriza por su creciente expansionismo, no sólo logró la conquista de México y el Perú, sino incorporó a los Países Bajos, el Franco Condado y Milanesado, desarrollando así el ejército más poderoso de Europa.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 386.

²⁴⁵ Francisco José Díaz Casillas. *La administración pública novohispana*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, No. 10, 1987, p. 16.

José Juan Sánchez González

(...) La contribución de los dominios americanos no sólo acrecentó los recursos económicos de la Corona, sino que permitió financiar los gastos crecientes de tan audaz empresa, y así lograr convertirse en la potencia hegemónica de su tiempo. Las estructuras administrativas que tan extensos dominios demandaban, hacen de la delegación de poderes en los Consejos y los Virreyes el medio para fomentar el proceso de centralización. América es organizada a partir de 1535 con un gobierno central a cargo de los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; los Municipios a cargo de los Cabildos.²⁴⁶

Por orden de Carlos V de Alemania, primero de España, en 1535 se instaura como forma de gobierno el Virreinato para los dominios de ultramar, logrando consolidar una estructura administrativa capaz de gobernar en su representación. Durante los 170 años de dominación de la dinastía Habsburgo en la Nueva España gobernaron 32 virreyes con extraordinaria autoridad. Mientras que en el siglo XVIII, la dinastía de los Borbón hereda una monarquía debilitada, sin que los más emprendedores esfuerzos logren revitalizarla, y mucho menos igualar el desarrollo de Francia e Inglaterra. Los esfuerzos de Carlos III, para reformar la administración pública en España y sus dominios, son obstaculizados por la anquilosada maquinaria burocrática plagada de empleomanía. No obstante, se aplican medidas para reformar y profesionalizar el ejército; en todos los confines del reino, se instauran las intendencias con objeto de reformar y revitalizar la organización administrativa que se encontraba invadida por el cáncer de la corrupción.²⁴⁷

De las conclusiones de esta investigación,²⁴⁸ se pueden enumerar, entre otras, las siguientes:

- Durante los trescientos años de dominación española, la monarquía de los Habsburgo (1521-1700) y la monarquía de los Borbón (1700-1821), establecen en la Nueva España estructuras gubernamentales que permiten no sólo administrar los territorios conquistados en ultramar, sino fortalecer la dominación política, económica y social.
- En el periodo de la Casa de Austria se detectan dos etapas en la vida política del México novohispano: la primera comprende 1521 a 1535, y en ella la Corona ensaya varias formas de gobierno. Este periodo se caracteriza por ser accidentado y porque predomina la inestabilidad política. La segunda etapa comprende la designación del primer Virrey de Mendoza (1535-1550), hasta el trigésimo segundo Virrey, José

²⁴⁶ *Ibídem*.

²⁴⁷ *Ibid*, p. 17.

²⁴⁸ *Ibid*, pp. 181-189.

Sarmiento de Balladas (1696-1701). Hay un intervalo de 7 gobiernos provisionales de la Audiencia.

- El periodo Borbón se caracteriza por un marcado interés de los gobernantes en la revitalización de los órganos administrativos de España y sus colonias. Se constatan a lo largo de este periodo, las dos etapas que la conforman: la primera, se manifiesta en todos los campos de la vida colonial, en especial la administración pública, en la que se adopta el sistema francés de las Intendencias, para limitar el poder que los Virreyes adquirieron durante el periodo de los Habsburgo. La segunda etapa, se caracteriza por el avance de las ideas de la Ilustración. Conjugadas con las trabas coloniales para la participación de la sociedad novohispana, principalmente de los criollos y los indios, en la administración colonial, son la perfecta combinación que desemboca en el movimiento y consumación de la Independencia de México.
- El principal ejecutor de las políticas de la Metrópoli es el Virrey, que funge como el Álter Ego del monarca español y como tal es la máxima autoridad en la vida administrativa de las Indias occidentales. Aunque existe el Consejo de Indias como órgano legislativo supremo y su principal opositor.
- Por cada uno de sus actos administrativos debía responder al rey en el Juicio de Residencia que se realizaba al término de su mandato. Este juicio se aplicaba sin excepción, salvo por exención otorgada por el rey a los funcionarios de la administración pública virreinal, con objeto de conocer la eficiencia y rectitud de los funcionarios en el desempeño de las tareas administrativas.
- El gran adversario del Virrey era la Intendencia, institución de origen francés adoptada en la administración pública de los Borbones; su función no sólo responde a necesidad de reformar y mejorar los métodos administrativos, sino de restar poder al Virrey y a los órganos administrativos colegiados.

Concluye Díaz (1987) que el Virrey, como representante directo del monarca, reúne en su persona los cargos administrativos de mayor jerarquía a saber: Virrey, Gobernador, Presidente de la Real Audiencia, Capitán General y Vicepatrón. En cada uno de los cargos estaban contenidas responsabilidades y que fueron de orden hacendario, gobierno, justicia, guerra y patronato real.²⁴⁹

4.3 Teoría del Estado y Administración Pública

La obra de Ayala (1992) representa un hito en el pensamiento del nuevo institucionalismo económico en nuestro país, ya que su aplicación a los

²⁴⁹ *Ibíd.*, p. 184.

José Juan Sánchez González

elementos del mercado y del Estado, confirman las complejas relaciones de dependencia y al mismo tiempo de independencia, marcando límites en ambos casos. Es una aportación significativa para el campo de estudio de la administración pública. La obra contribuye al utilizar el neoinstitucionalismo económico como herramienta de estudio de la administración pública, lo que permite incorporar en el mismo una serie de nuevas categorías y conceptos al estudio tradicional de la disciplina.

Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. José Luis Ayala Espino, 1992.

Premio INAP del año 1991. El interés del autor es entender el papel estratégico del Estado en la evolución de largo plazo del sistema socioeconómico, como una organización institucional, económica y política. Ello se debe a dos razones: primero, a que se asiste al fin de uno de los ciclos históricos del Estado contemporáneo, el del influyente Estado intervencionista. Y segundo, porque se vive una profunda reforma del Estado en casi todo el mundo. Ambos aspectos mantienen vigentes los aspectos básicos de la agenda sobre el tema.²⁵⁰

Ayala (1992) sostiene que los cambios y las reformas del Estado, y el reconocimiento de nuevos problemas de investigación han puesto relieve que las teorías al respecto son insuficientes. Primero, porque sus enfoques o perspectivas de análisis estudian por separado a la economía, la política y la sociedad; segundo, porque no analizan y explican las relaciones sistémicas e interinfluyentes entre el Estado, la economía, la sociedad y la política; y tercero, porque se ha dado poca o ninguna importancia a la administración y las instituciones.²⁵¹

Entre las cuestiones más debatibles entre analistas, políticos y ciudadanos, existen tres temas probablemente más sobresalientes: son el crecimiento, la eficiencia y las decisiones del Estado.²⁵² Es necesario explicar las causas y razones del crecimiento o el retramiento del Estado. Se ha observado una tendencia estructural al crecimiento del Estado, aunque su estructura, composición, tamaño, calidad y eficiencia varían mucho de sociedad a sociedad. En relación a la eficiencia del Estado, es importante interpretar las correlaciones positivas o negativas entre la estructura, el tamaño y la eficiencia de los diferentes modelos de Estado y el desempeño económico. Por último,

²⁵⁰ José Luis Ayala Espino. *Límites del mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado*. México, INAP, 1992, p. 1.

²⁵¹ *Ibid*, p. 2.

²⁵² *Ibid*, p. 4.

la toma de decisiones estatales es un complejo proceso económico, político y social. Involucra simultáneamente modelos económicos racionales de distinta naturaleza y también diferentes arreglos institucionales y pactos sociales.

Existen sólidas evidencias empíricas —señala Ayala (1992)— sobre la correlación positiva que se establece entre la actividad del Estado y el desempeño económico.²⁵³ Nadie pone en duda que el tamaño del Estado es clave para la eficiencia y el desempeño económico. Sin embargo lo que se discute ampliamente es el tamaño óptimo del Estado para obtener las máximas ventajas posibles y lograr la mayor eficiencia. Asimismo, es motivo de polémica la división óptima entre los sectores público y privado, es decir, el llamado “balance adecuado”. Los Estados son diferentes no sólo por su tamaño sino por sus características institucionales liderazgo burocrático, preparación técnica de los funcionarios públicos, organización de la administración pública, entre otras. Así, la magnitud y en calidad influyen en la eficiencia y resultados de la actividad estatal en la economía.

La experiencia histórica muestra que el estado y el mercado se han relacionado siempre. Los mecanismos institucionales para organizar las relaciones entre el estado y el mercado son al mismo tiempo complementarios y competitivos. Estas relaciones cambian de acuerdo a las necesidades estructurales y la organización institucional existente. Es decir, son históricas, en el sentido de que no son permanentes en el tiempo y el espacio. Las relaciones entre el estado y el mercado cambian porque están inmersas en un complejo sistema de contradicciones, que surgen de los conflictos que entablan entre decisiones y restricciones, entre demandas y capacidades, y entre medios y fines.²⁵⁴

Las reglas que organizan institucionalmente las relaciones entre el Estado y el mercado son indispensables para garantizar, promover y secularizar el intercambio económico, social y político en el sistema. Por esta razón el mercado y el Estado se suponen mutuamente y están inevitablemente relacionados. En consecuencia, el mercado o el Estado no pueden, por sí solos, gobernar al sistema. Dentro de las más importantes aportaciones se pueden enumerarse las siguientes:²⁵⁵

- La privatización, la desregulación y la liberalización no son políticas globales, generalizables y aplicables de toda circunstancia y momento, por el contrario, son políticas que deben diseñarse e instrumentarse de

²⁵³ *Ibid.*, p. 6.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 7.

²⁵⁵ *Ibid.*, pp. 169-170.

José Juan Sánchez González

acuerdo a: el tipo y calidad de la organización institucional del Estado; los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado, y el grado de desarrollo económico.

- Desarrollar un tratamiento prácticamente casuístico, y gradual, para instrumentar aquellas medidas prácticas que se adapten eficientemente a cada caso y circunstancia, y no es entonces un enfoque globalizador.
- Contar con esquemas de evaluaciones macro y microeconómico, que permitan distinguir entre áreas y/o empresas que deben de ser privatizadas, desreguladas y liberalizadas, y aquellas intervenciones que deben mantenerse por causa del interés público.
- Precisar con claridad el tipo de objetivos expresamente buscados, ya que entre ellos se establecen costos de transacción. Por ello la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos, entre los agentes responsables, bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización para el desarrollo.
- Distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Es decir, no se puede asumir una perspectiva según el cual toda intervención pública fue *per se* desastrosa, más aún cuando tampoco es realista sostener que ahora sí las nuevas políticas enmendarán errores del pasado.
- Evitar el surgimiento de un sistema de previsiones corporativas, activadas por y desde las élites políticas y económicas. Es evidente que alrededor de estas políticas los grupos de interés tenderán a crear *lobbies* más o menos fuertes para favorecer sus intereses, más o menos legítimos; en consecuencia no contemplan los objetivos y efectos más amplios contenidos en las políticas de reformas y, en este sentido, los objetivos reformistas para elevar la eficiencia se pueden convertir en aspectos secundarios.
- Ponderar los costos de las políticas, es decir, éstos tienen que ser contrastados con los aumentos de eficiencia que resulten. Por ejemplo, la privatización o desregulación, por sí mismas no tienen porque elevar sustancialmente la eficiencia para reponer los costos asociados. Pero si no elevó la eficiencia, o su resultado fue insignificante, entonces los gastos en que incurrió la privatización representa en parte un desperdicio de recursos y en parte una transferencia de ellos al resto de la población, la que paga impuestos pero no compra acciones.
- Cuidar que las políticas no se conviertan en fines en sí mismos, si no en medios para objetivos bien definidos. Este elemento es crucial, y el Estado debe contar con los instrumentos necesarios para vigilar o monitorear los efectos pos privatización o desregulación. Es frecuente que los operadores políticos olviden los objetivos de las políticas que se les han encomendado, pero también de las funciones, atributos y

objetivos que las intervenciones estatales tienen y tendrán para cumplir con objetivos verdaderamente trascendentes y con plena vigencia.

- Incorporar en las evaluaciones mecanismos de seguimiento *ex post* a las reformas. Estas evaluaciones deberían dar su debido peso no sólo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permiten las reformas en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura de mercado, los distintos períodos de maduración de las inversiones, entre otras. Dicho de otro modo, la privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos, si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. Un factor clave de la pos privatización es en qué medida las empresas involucradas adquirirán o acrecentarán su capacidad de generar riqueza por el mero hecho de su traspaso de propiedad o control.
- Integrar en el diseño de las políticas reformistas el ámbito del cambio estructural, ya que éste obliga a establecer nuevas técnicas de gestión, de organización industrial, de estrategias de mercado, y reformula el propio patrón de competencia. Estos cambios indudablemente inciden en la reorganización productiva, alteran la extensión absoluta de los mercados, las economías de escala técnica y económica, las estrategias de localización regional e internacional, y las formas de integración entre empresas.

Concluye Ayala (1992) que debe considerarse el contexto internacional y sus implicaciones en los problemas de regulación inherentes a la profunda transnacionalización productiva y financiera, que está induciendo a cambios en los nuevos patrones de intervención del Estado y en la necesidad de un nuevo tipo de articulación y coordinación entre los sectores público y privado.²⁵⁶

4.4 Poder Ejecutivo y Administración Pública

El estudio del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en sus dimensiones política, administrativa e histórica, permite a Uvalle (1984) encontrar tendencias históricas como la centralización administrativa que demuestran el fortalecimiento del Ejecutivo mediante la figura del presidencialismo. El proceso en el que el Poder Ejecutivo logra consolidar su papel de intermediario entre el Estado y la sociedad, permite limitar el funcionamiento del gobierno congresional.

²⁵⁶ *Ibid*, p. 170.

José Juan Sánchez González

El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública. Ricardo Uvalle Berrones, 1984.

Esta obra obtuvo el segundo lugar del premio INAP en el año 1980. El libro destaca la importancia del estudio del Poder Ejecutivo a partir de su oposición histórica con el Poder Legislativo. El título tiene referencia al concepto de Woodrow Wilson (1887), en el sentido de que la administración pública es el *gobierno en acción*. Decir que la administración pública es el gobierno en acción, es subrayar la función del Ejecutivo como fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal, pero esta fuerza no se sustrae a la lucha histórica que ha sostenido frente al Poder Legislativo.²⁵⁷

El autor afirma que la institución del Ejecutivo tiene su origen en el advenimiento de la monarquía absoluta, donde la unidad de mando, la centralización administrativa y la estructura unitaria del poder, constituyen la base del ejercicio del poder político del monarca. Pero las facultades del Ejecutivo moderno se remontan al despotismo oriental y son asimiladas por la monarquía absoluta.²⁵⁸

(...) la dictadura del ejecutivo encuentra en la centralización de la administración pública un pilar sólido para acrecentar su fuerza política. Cuando el ejecutivo derrota a las fuerzas congresistas recupera el manejo de la administración pública, y como la sociedad civil se encuentra desajustada por el caos congresional, el ejecutivo promueve el crecimiento diferenciado y especializado del aparato gubernamental a fin de garantizar la reproducción del capitalismo.²⁵⁹

De esta manera, la centralización de la administración pública está vinculada al desarrollo de la sociedad civil para garantizar su reproducción en los marcos del modo de producción capitalista. La centralización de la administración pública favorece los poderes del Ejecutivo y fortalece la autonomía del Estado frente a la sociedad civil. Con la dictadura del Ejecutivo, el presidencialismo moderno asume una posición hegemónica en la vida política, fundado su poder en la abolición del congresionismo.

En esta interesante obra,²⁶⁰ destacan algunas de las muchas conclusiones las siguientes:

²⁵⁷ Ricardo Uvalle Berrones. *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*. México, FCE, 1984, p. 19.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibid*, p. 23.

²⁶⁰ *Ibid*, pp. 169-180.

Aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública en México, 1976-2010

- La rivalidad del Legislativo y el Ejecutivo se inscribe en los marcos del modo de producción capitalista. La rivalidad de ambos centros de poder se manifiesta en tres vértices: estructural, histórico e institucional. La rivalidad estructural tiene su origen en la división del Estado y la sociedad, ya que como entes diferenciados establecen formas de mediación y representación tendientes a atenuar su separación. La rivalidad histórica tiene como escenario la monarquía absoluta y el Estado liberal. En la monarquía absoluta el predominio de la vida política lo asume el Ejecutivo y, en consecuencia, subordina al Legislativo. Mientras que la rivalidad institucional se establece con la formalización del poder plasmada en las constituciones de los Estados nacionales. Al delimitarse el ámbito de competencia del Legislativo y del Ejecutivo se manifiesta, en el esquema jurídico-constitucional, su oposición estructural e histórica en tanto se plasma como conflicto institucional. Si el régimen es parlamentario, el predominio recae en el Legislativo; si es presidencial, el Ejecutivo es la cabeza del proceso político.
- En medio de la rivalidad del Legislativo y el Ejecutivo la administración pública guarda una autonomía relativa. Desde esta perspectiva, la autonomía de la administración pública es una prueba evidente de que las revoluciones burguesas no destruyen sus órganos y funciones, sino que mejoran y perfeccionan su operación con el propósito de que la sociedad civil se estabilice.
- El crecimiento de la administración pública es condición necesaria para la reproducción del capitalismo y aunque las fuerzas parlamentarias no lo estimulen, tampoco pueden frenarlo, porque la centralización de la administración pública no sólo está entrelazada con el interés económico de la burguesía, sino que es una ley de carácter irreversible.
- La autonomía de la administración pública con respecto al conflicto Legislativo-Ejecutivo, no sólo garantiza su permanencia y expansión, sino también el control del Estado sobre la sociedad. Como organización relativamente autónoma de poder, la administración pública sobrevive al conflicto entre el Parlamento y el Ejecutivo y aunque indistintamente ha estado adscrita al Legislativo o al Ejecutivo, en ningún momento ha dejado de ser un medio para estabilizar la sociedad civil.
- La fuerza de la institución presidencial se finca en que el Ejecutivo tiene facultad para ejercer el veto; asimismo nombra y destituye a los secretarios de Estado, designa a los cónsules y embajadores (con aprobación del Senado), dirige la función militar, maneja el presupuesto federal, negocia con los líderes de los partidos políticos y del congreso,

José Juan Sánchez González

dicta las principales medidas fiscales, monetarias y crediticias y puede reelegirse una vez.

- En México el régimen político que impera es el presidencial. El Ejecutivo es la fuerza suprema de la vida política, dirige a la sociedad civil. El predominio del Ejecutivo se finca en la rivalidad sostenida con el Legislativo en el siglo XIX, ya que el calor de las asonadas, rebeliones y levantamientos, facciones congresistas lucharon por imponer la forma de gobierno parlamentario para debilitar al Ejecutivo.

Concluye Uvalle (1984) en el sentido de que el régimen presidencial de México es producto del desarrollo del capitalismo y, a pesar de las divisiones internas del siglo XIX, de los intentos por instaurar el gobierno parlamentario por parte de facciones congresistas, el Ejecutivo es el núcleo supremo del proceso político, porque la tradición centralista que proviene de los tenochcas, y es estimulada por el imperio español, e incide directamente en el fortalecimiento de la institución presidencial.²⁶¹

4.5 Nueva Gerencia Pública

Para comprender el paradigma de la Nueva Gerencia Pública es necesario buscar sus antecedentes teóricos, en particular los económicos que corresponden a la *catalaxia* (mercado). Se trata supuestamente de un orden autogenerado que obedece a las leyes de la oferta y la demanda; los principios de ese intercambio económico son el cálculo económico, la soberanía del consumidor, la competencia y los precios como mecanismos de coordinación. Este trabajo muestra entonces las restricciones y debilidades del enfoque de la Nueva Gerencia Pública, cuando se aplica a la administración pública contemporánea.

La gerencia cataláctica: anatomía de la Nueva Gerencia Pública. Fidel Roberto Rivera Lugo, 2007.

Este trabajo logró el segundo lugar del premio INAP 2004. Para Rivera (2007) un nuevo enfoque en la administración pública ha surgido en los últimos años con diversas connotaciones y múltiples aplicaciones en la mayoría de los países del orbe: la Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), cuyo propósito consiste en introducir mecanismos y técnicas empresariales en la administración pública, con la intención de establecer un gobierno empresarial basado en una administración gerencial global, uniforme a todos

²⁶¹ *Ibid.*, p. 180.

Aportaciones del Premio INAP al estudio de la Administración Pública en México, 1976-2010

los Estados nación e impuesta a todos los países, mediante los organismos financieros internacionales.²⁶²

El modelo de la nueva gerencia pública tiene como característica fundamental la búsqueda apolítica de la eficiencia técnica dentro del gobierno y de su administración pública, por medio de las privatizaciones, la subcontrataciones, la transformación de estructuras orientadas a los clientes, la creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de técnicas gerenciales específicas.

(...) La problemática que planteamos en estas páginas se sustenta en que el movimiento de la nueva gerencia pública no proviene de la tradición gerencialista ni de la teoría de la administración pública: se trata más bien de una transdisciplina con raíces en la economía para establecer la preeminencia del mercado, la soberanía del consumidor, el cálculo económico y la elección racional individual.²⁶³

Los principios de la *catalaxia* (el cálculo económico, la soberanía del consumidor, la competencia y los precios, como mecanismo de coordinación), forman parte de lo que Hayek denominó el juego de la *catalaxia*. Para Rivera, de la gerencia cataláctica emanan los mismos principios, valores y estructuras de la nueva gerencia pública: surgida como un movimiento novedoso que busca remplazar las prácticas burocráticas de la administración pública con un gobierno gerencial.²⁶⁴

Dentro de las aportaciones más relevantes de este trabajo,²⁶⁵ se enumeran las siguientes:

- La asignación de los recursos en el mercado, son el resultado de múltiples elecciones individuales, pero cuando es el Estado el que asigna y distribuye, éste no sólo participa con recursos públicos, sino también con los de propiedad privada. Por eso se dice que Estado y mercado conviven en una interrelación complementaria, aunque con resultados diferentes, en beneficio del bienestar social.
- Las diversas corrientes del pensamiento de la economía neoclásica plantean una nula o mínima participación del Estado en los procesos de mercado; por lo mismo, en una economía competitiva las fuerzas

²⁶² Fidel Roberto Rivera Lugo. *Gerencia cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública*. México, IAPEM, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 17.

²⁶³ *Ibid.*, pp. 17-18.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 21.

²⁶⁵ *Ibid.*, pp. 301-306.

José Juan Sánchez González

del mercado conducen a una posición de equilibrio paretiano a partir de donde es imposible hacer cualquier cambio sin que el bienestar de un individuo o grupo de ellos empeore. Uno de los argumentos más sólidos en contra de la intervención estatal es que la coordinación económica entre individuos y mercados y la asignación eficiente de recursos, se alcanzan de manera natural y automática, sin que necesariamente prive un mercado adulterado, regulado o intervenido.

- La economía de mercado o *cataláctica* es un mecanismo que coordina a los individuos y a las empresas mediante un sistema de información de precios, de bienes y de servicios, sistema que no es sino un orden espontáneo, autogenerado y autorregulado que permite el libre intercambio de precios futuros y funciona como un mecanismo homeostático cuyo equilibrio está dado por la ley de la oferta y la demanda.
- De acuerdo con el modelo de economía de mercado, los instrumentos de la gerencia cataláctica son el cálculo monetario, la contabilidad de costos y las estadísticas de ventas y operaciones. Gracias a estas herramientas las empresas pueden conocer los resultados y la productividad de sus departamentos y gerentes, así como su contribución al resultado final de la empresa.
- La naturaleza cataláctica de la empresa privada obedece a su condición mercantil, debido a que surge de la economía de mercado; empero, su carácter de nexo y externalidad le permite orientarse a éste. La gerencia está determinada por esa condición mercantil, pero siendo ella una organización, no opera ni existe dentro del mercado sino en el seno de la empresa.
- Concluye que la estructura y el funcionamiento de la nueva gerencia pública reproduce la hipótesis de esta investigación. No se debe olvidar que la anatomía de la nueva gerencia pública refleja en sus entrañas una renovada esencia empresarial que se puede analizar en la gerencia cataláctica, con el objeto de que el gobierno reemplace su agotada naturaleza burocrática.
- La nueva gerencia pública surge de los planteamientos de la escuela neoclásica y de la escuela de la opción pública, formulados por los economistas neoliberales más connnotados como: Mises, Hayek, Friedman y Buchanan, entre otros, quienes propusieron la construcción de una sociedad mercantil integrada por productores y consumidores cuyo intercambio estaría basado en las elecciones individuales. Asimismo, estos autores eliminaron las diferencias que existen entre el sector público y los negocios privados, concibiendo al Estado como un ente homogéneo en términos organizativos, más que un sistema diferenciado.

- Los conceptos fundamentales del nuevo manejo público son la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia, lo mismo que su imagen tautológica: la gerencia cataláctica. Asimismo, no se debe olvidar que el aparato de sistematización de la reforma gerencial del sector público se basa en conceptos como enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, y agenciación, y que el móvil que inspiró a todo el movimiento es la reducción de costos.

En suma, Rivera (2007) afirma que la presencia del nuevo manejo público en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a simples trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio que se conocen como economía de mercado o *catalaxia*; de la misma manera tampoco ofrece soluciones para la implementación de la *policy*, lo que significa la continuación de la política por otros medios.²⁶⁶

²⁶⁶ *Ibid*, p. 305.