

## ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LOS AVATARES TEÓRICOS DE LA DISCIPLINA EN EL SIGLO XXI

*Gloria Luz Alejandre Ramírez\**

### **Resumen**

El apartado presenta un repaso histórico y conceptual de corte clásico, sobre los elementos básicos que comprenden a la Administración Pública, para llegar a las tendencias más recientes que la acompañan en su carácter de disciplina de estudio, propia de las Ciencias Sociales, como avatares que han surgido a su alrededor, propios de finales del siglo XX y de este XXI. Entre ellos: el mercado, la nueva gestión pública, las políticas públicas y el gobierno corporativo. Se busca construir una lógica ¿de dónde venimos, en dónde estamos y a dónde vamos?; sin perder de vista el peso disciplinario de la Administración Pública y los cambios que han surgido en la dinámica tanto global, como nacional y, en particular, en la perspectiva estatal y de gobierno en México.

*Palabras clave:* Estado, gobierno, administración pública, mercado, nueva gestión pública, políticas públicas, gobierno corporativo, disciplina, México.

### **1. La construcción de sentido de la Administración Pública**

La ciencia de la Administración Pública como tal, tiene orígenes remotos en ocasiones inimaginables si pensáramos que se construye desde el propio nacimiento de los Estados, hablamos de los Estados Nacionales y sus conformaciones estructurales de gobierno. Es en la propia comprensión del nacimiento del Estado Moderno donde la Administración Pública cobra su sentido más puro.

El Estado moderno en Europa, surge como una organización del poder con la característica de una progresiva centralización por una instancia que abarca y comprende el ámbito entero de las relaciones políticas, como lo plantea Bobbio, podemos apreciar lo siguiente:

---

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política, por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la FCPyS, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-CONACYT. Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. Plantel Casa Libertad y Profesora de Asignatura del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la FCPyS, UNAM. Modalidad a distancia. Asociada del Instituto Nacional de Administración Pública. Correo: [glalejandre@hotmail.com](mailto:glalejandre@hotmail.com); [gloria.luz.alejandre@uacm.edu.mx](mailto:gloria.luz.alejandre@uacm.edu.mx)

“El Estado...se instituye (como) la imagen moderna...única y unitaria, estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder... pero sobre todo en función de un objetivo concreto: la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejército monopolista del poder por parte del monarca.”<sup>39</sup>

Se trata entonces de un Estado-administración que no es más que la organización de las relaciones sociales o de poder, mediante mecanismos o procedimientos definidos que permiten, a través de las instituciones, prevenir los conflictos sociales y mediarlos.

El orden estatal se convierte en un proyecto racional dentro de las relaciones sociales o lo que se da en llamar el Contrato Social que marca el paso del Estado de naturaleza al Estado civil, donde se establecen las condiciones para la sobrevivencia y el bienestar colectivo. Bajo estos atributos surge la moderna sociedad civil en la que conviven y se interrelacionan los diversos intereses privados y a su interior aparecen las diferencias de clases y los modelos de dominación que persisten con el modo de producción capitalista.

En el Estado moderno la legitimación del poder soberano pasa al terreno de la legalidad y es en esta fase donde desencadena en un Estado de derecho fundado en la libertad política y sobre la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, sin embargo, administrada por la antigua burguesía como clase dominante y de acuerdo a la forma prevaleciente de la economía.

El ordenamiento jurídico se basa en el respeto al individuo y a sus derechos naturales y por lo tanto a la sociedad y sus leyes naturales, particularmente en el aspecto económico. Un elemento fundamental que surge en el Estado de derecho es su condición como Estado social, en atención a las necesidades primordiales de la población.

La existencia del hombre en sociedad da por sentado la preservación de su individualidad y sus relaciones, tanto la conservación de la sociedad y del individuo está garantizada por el interés público y se fundamenta en el interés particular y ambos están cimentados en las leyes que marca la propia administración del Estado, de tal forma que:

---

<sup>39</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci, N. *Diccionario de Política*. Tomo 1, México, Siglo XXI, 1981, p. 628

“...la interacción de los individuos crea la asociación que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración en natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.”<sup>40</sup>

Aquí debemos hacer mención que es en esta organización del Estado donde se incorpora a la administración pública conformada por las instituciones de gobierno, en las que el poder se manifiesta y se ejecuta a través de las mismas.

El gobierno, sin duda, debe ser diferenciado claramente de la administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones. “...la acción del gobierno consiste en ‘transmisión’ y su autoridad es de ‘vigilancia y censura’, es pasivo y no activo”.<sup>41</sup> El gobierno, en su sentido más amplio, es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos por los particulares, además de ser el administrador y vigilante de los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es una figura más concreta y definida a través de la soberanía del Estado y del pueblo, el Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, así como la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. Es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad y se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y por sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones.

Dentro de las definiciones de gobierno, podemos mencionar la que nos da Omar Guerrero: “...El gobierno...es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”.<sup>42</sup>

Podemos decir que el gobierno es el conjunto de instituciones políticas que funcionan como el cuerpo a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a

---

<sup>40</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 90.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>42</sup> Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986, p. 73.

otras naciones, la acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Por medio del gobierno el Estado conoce de las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que por medio de sus instrumentos la satisfaga y se manifieste el compromiso del Estado con la misma. El gobierno permite el ejercicio del poder en la medida que sus instituciones participan o intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que, en un momento dado, enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado, los instrumentos de que hablamos tienen su manifestación clara y palpable en la administración pública.

El concepto de administración pública viene íntimamente ligado con el de gobierno, a pesar de que existe una marcada diferencia entre ambos, así tenemos “...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública...”<sup>43</sup>. Por otra parte, de acuerdo con la concepción weberiana tenemos la conformación”... del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza”<sup>44</sup>.

Retomando el punto relacionado con el rompimiento que existe entre sociedad y Estado, debemos considerar que esta separación se ha dado por el cúmulo de poder concentrado en unos cuantos, donde la sociedad está desligada de ese poder de intereses particulares, ya que la abstracción del propio Estado obliga a ese rompimiento y es en este punto donde la administración pública aparece como mediador.

De acuerdo con la concepción de Omar Guerrero “...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado...en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos”<sup>45</sup>. De esta forma todas

---

<sup>43</sup> *Ibíd.*

<sup>44</sup> Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, FCE, 1989, p. 91.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 111

las acciones que toma el gobierno relacionadas con cuestiones que ligán al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud, vivienda y otras encomiendas del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública. Así tenemos el concepto clásico que en su momento recuperó Ricardo Uvalle:

“...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad ... la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases... es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar ... la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general...”<sup>46</sup>.

La administración pública concebida de esta forma nos permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública la depositaria del ejercicio de este poder, podemos entenderla como el gobierno en acción y el enlace por medio del cual la sociedad recibe los beneficios que le procura el Estado.

Dentro de otras teorías es vista como un proceso de aplicación de reglas y de tornar las decisiones, donde las estructuras de gobierno tienen como función principal llevar a cabo este proceso. Sin embargo, si aceptamos a la administración pública como un proceso donde se cumplen reglas y se ejecutan acciones, la estaríamos limitando, ya que ésta mantiene relación estrecha con la política, el derecho, la economía y aún con la cultura de una sociedad, de esta interrelación se aprecia que “...en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos”<sup>47</sup>. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político a la administración pública le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planificación, organización, educación y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

<sup>46</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 10.

<sup>47</sup> Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. 7a. reimpresión, México, FCE, 1986, p. 24.

Sin duda la administración pública no se puede mantener separada de la política, ya que toda acción que surja de ésta, se encuentra sustentada previamente por una decisión política, es decir, una decisión de Estado expresada en su gobierno que se manifiesta por la actuación de la administración pública, encausada a mejorar los aspectos de la vida social o bien llevarlos a su detrimento, según sea el punto de vista.

Ligada al marco del derecho, la administración pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, está orientada a crear una cultura normativa, política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

De esta suerte, la administración pública, como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejorar los niveles de vida y transformar la dinámica social, formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa que repercuten en la vida cotidiana de la sociedad; de tal forma que toda mejora a nivel social comience desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública.

Así, todo propósito de reformas que se quieran implementar no se pueden llevar a cabo si no existen previamente adecuadas prácticas de gobierno, la estructura debe estar edificada con bases que le permitan ejecutar el cambio, al contar con el respaldo de una adecuada estructura de interrelaciones entre las dependencias de gobierno, dedicado a ser eficiente, capaz y organizado para cumplir con los más elevados propósitos estatales y mejorar las condiciones de vida de la población.

Tomando en cuenta los puntos anteriores, se entiende por administración pública al conjunto de dependencias y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, donde actúa como el instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus instituciones políticas de gobierno y dependencias administrativas, ya que las acciones de la administración pública, desde una mirada clásica, se llevan a cabo por medio de los cuerpos burocráticos, funcionarios –ahora llamados servidores públicos–, que actúan como apoyo principal del Poder Ejecutivo y cuyas directrices son guiadas por el mismo, de esta forma al ser el Ejecutivo el titular de la administración pública, se encarga de gobernar y atender a la sociedad mediante la puesta en marcha de planes gubernamentales para la concreción de sus fines.

## 2. De la Administración Pública y sus herramientas

Tenemos claro que la condición de la disciplina es ante todo sólida, los aspectos previos nos remiten a centrarnos en ciertas definiciones iniciales que nos permiten comprender esta construcción de sentido de la administración pública. La temporalidad de ésta, como disciplina, se ha visto cargada en buena medida por condiciones asociadas a los procesos políticos, económicos, sociales y culturales que atraviesan y acompañan a los propios sistemas. Es decir, al ser la administración pública una parte medular de todo sistema político, ésta se verá afectada o favorecida en función de la propia actuación del sistema. Con esto nos referimos a los aspectos instrumentales que se han incorporado a la propia administración pública como elementos que fortalecen su comprensión disciplinaria y, a la vez, construyen, o procuran hacerlo, mejores condiciones de acción gubernamental en pos de progresos estatales.

El punto está centrado en destacar cuáles han sido las herramientas que al paso del tiempo se han sumado al quehacer básico y elemental de la administración pública. Se puede asegurar que el siglo XX cuenta con los referentes sustanciales. A decir de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde:

“...[l]a depresión de 1929 trajo nuevas interpretaciones del papel del gobierno en la economía. Las virtudes de la autorrealización, la frugalidad y el trabajo arduo ya no fueron vistas como la llave del éxito. La gente demandó al gobierno seguridad ante el futuro incierto y ante el fracaso de la economía de mercado. Ganó aceptación la idea de la planeación económica estatal como medio para mantener la estabilidad y el crecimiento de la economía nacional...”<sup>48</sup>.

Con ello, la administración pública entró en una inminente etapa de especialización y de desarrollo de algunas técnicas que favorecieran los componentes para hacer eficientes las actividades propias del gobierno. En buena medida el sentido instrumental y racionalista del Estado weberiano cobraba fuerza como factor ligado al funcionamiento efectivo, tanto político como administrativo, del mismo. Recordemos al propio Max Weber al mencionar que:

---

<sup>48</sup> Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. México. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Coordinador: Mauricio Merino; Traducción de Maria Antonia Neira Bigorra. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999, p. 13.



“...[e]n el Estado Moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. Porque también el oficial moderno dirige las batallas desde su despacho (*Bureau*). Lo mismo que el llamado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y en la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático...”<sup>49</sup>.

Es pues en esta connotación que la condición ligada a la administración pública adquirirá un carácter burocrático, en el sentido más elevado del término, centrado a su vez “...hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno...”<sup>50</sup>, de tal manera que la perspectiva estatal se liga estrechamente a condiciones de racionalidad y de exactitud, propias del cálculo efectivo para el cumplimiento de compromisos haciendo uso del reclutamiento de cuerpos administrativos racionalmente eficientes, lo que derivará en la conformación de cuerpos burocráticos jerárquicamente articulados y orientados a la consecución de los fines del Estado respaldados por una experiencia profesional técnica destinada, ex profeso, a hacer de su uso racional un elemento indispensable para el gobernante. A pesar del tiempo y la distancia que implica la visión weberiana, vale la pena mencionar, a decir del sociólogo alemán, que:

“El verdadero funcionario...de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de ‘administrar’ y, ante todo, de modo imparcial; y esto es así también, al menos oficialmente, por lo que se refiere a los funcionarios administrativos ‘políticos’, en la medida que no se plantee la ‘razón de Estado’, es decir: en la medida en que no estén afectados los intereses vitales del orden dominante...El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el

<sup>49</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 2ª. Ed., 10ª. reimpresión. Traducción de José Medina Echavarría, FCE, 1997, p. 1060.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 1061.



sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo”.<sup>51</sup>

Con estos elementos se logra transmitir la construcción de sentido de la propia administración pública y del funcionario estrechamente relacionado con los asuntos de gobierno. La designación instrumental que explica, define y promueve Weber, se convirtieron desde inicios del siglo XX, en elementos básicos para comprender el accionar estatal y su efectivo funcionamiento. En sentido estricto estas exposiciones implican por sí mismas una actuar ordenado y racional de los asuntos de gobierno y significaría que la construcción weberiana del Estado es congruente con una conducción funcional propia y, por tanto, no tendríamos equívoco en hacer del ejercicio gubernamental un trabajo que se cumple.

No podemos dejar de lado que estas reflexiones del sociólogo alemán se encuentran enmarcadas años previos a la conformación del Estado benefactor, surgido hacia finales de los años veinte del siglo pasado. Es importante tener presente este elemento, ya que será en el marco de esta conformación estatal que el concepto y condición de la administración pública se empatará de manera clara con la definición de burocracia que el propio Weber desarrolló. Administración Pública y su referente burocrático se entrelazan para ejecutar las acciones del Estado propio del siglo XX. El cual, a diferencia del Estado liberal del siglo XIX, donde impera el *Laissez-faire Laissez-passer* que se encarga de proteger los intereses capitalistas desde el exterior, garantizando las normas primordiales para llevar a cabo el funcionamiento del sistema y su reproducción, el Estado benefactor o asistencial no se limita a efectuar las funciones de guardián de la propiedad privada y del orden público, interviene determinando los valores que regulen el movimiento de los mercados, dicta la justicia distributiva, la seguridad social y el pleno empleo que el propio mercado, como tal, no determina. Ya que los trabajadores no se encuentran abandonados a las leyes impersonales del mismo. “...el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en el cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracteriza la existencia histórica de la economía capitalista”.<sup>52</sup>

La presencia del Estado asistencial surge a la par de la revolución “keynesiana”, la cual condujo a la eliminación de la política del *Laissez-faire, Laissez passer* propio del liberalismo clásico, al crecimiento de la

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 1071.

<sup>52</sup> Bobbio, Norberto y Matteucci. *Diccionario de Política*, op. cit., pp. 611-612.

riqueza y al surgimiento de la política basada en la intervención sistemática del Estado, al que se le atribuye un papel económico central, con el cual, se pretendía terminar con las crisis cíclicas en las que caía el capitalismo por su misma mecánica. Conciérne pues al Estado benefactor “... la tarea de ejercer una función directiva sobre la propensión a consumo a través del elemento fiscal, la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo...”<sup>53</sup>. En su momento la teoría “keynesiana” afirmó que el Estado debería tomar parte en la economía de mercado con el objeto de disminuir el desempleo involuntario y alentar la producción. De este modo el Estado intervino en varios aspectos de la economía, ya que por una parte podría fijar la reducción de impuestos y fomentar el consumo; o bien, que fuera él mismo quien aumentara el gasto público y generara un mayor número de empleos, convirtiéndose en el gran empleador a fin de que la población contara con ingresos y se dispusiera al consumo. Sin duda la presencia de una administración pública burocrática y jerarquizada favoreció el cometido del Estado en estas condiciones. En buena medida la prescripción de la visión weberiana fue altamente funcional y operativa mientras los Estados se apegaron a procesos efectivos de gobierno.

Ahora pensemos en las aportaciones de otros autores del mismo corte, centrados en una visión efectiva y asistencialista de la acción de gobierno. Diremos en primera instancia, retomando al norteamericano Karl Deutsch, que:

“...política y gobierno se refieren a un solo complejo de actividades desde perspectivas diferentes pero superpuestas. La política pone de relieve las demandas conflictivas y la asignación de valores entre ellas –es decir, de resultados, recursos y oportunidades que se valorizan. El gobierno se concentra en la dirección y el control. La política se ocupa del interrogante clásico de Harold Lasswell: << ¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo? >>; El gobierno se ocupa del interrogante: << ¿Quién controla qué, cuándo y cómo? >>. Una distinción entre política y gobierno es precisamente ésta entre obtener y controlar”.<sup>54</sup>

Esta lógica nos es indispensable tenerla presente y a mano, ya que la visión de Lasswell alude a una mirada singular de la política, lo que dará paso a la especialización en materia de políticas públicas que se aplican de manera clara en los países anglosajones, en especial en los Estado Unidos de Norteamérica, desde los años cincuenta del siglo XX. Para Deutsch

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Deutsch, Karl. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Traducción Eduardo Suárez, México 2ª reimpresión, FCE, 1998, p. 190.

“...[política y gobierno se influyen recíprocamente, en forma necesaria y estrecha; y ambos necesitan instituciones, organizaciones, canales y procedimientos específicos para funcionar...”<sup>55</sup>. Ambos enmarcados en una serie de toma de decisiones que hacen favorable la acción de gobierno o, en su caso, permiten una evaluación y una redefinición de la misma. De esta suerte,

“...[l]as decisiones se hacen a menudo en secuencia. Primero se decide acerca de las preferencias, propósitos o metas generales en cuanto a alguna clase de problemas. A esto se le llama una decisión de *política*. Luego las decisiones se ocupan de los medios y métodos de ejecución de la política. La diferencia que existe entre la política y su ejecución se asemeja a lo que existe entre la estrategia y la táctica. La *estrategia* consiste en el establecimiento de series de metas u objetivos de largo plazo; la táctica consiste en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización...”<sup>56</sup>.

A futuro, la formulación de políticas se convertirá en una determinante en las herramientas que emplea la administración pública para la ejecución de programas y el éxito de los mismos y, sin duda, en la tarea más significativa del gobierno. De aquí la importancia de las aportaciones de Lasswell y esta recuperación de Karl Deutsch para explicar posteriormente la aplicación de la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

Ahora bien, la dinámica asociada al *New Deal* de la política norteamericana establecida desde 1929, se prolongó hasta finales de los años setenta y su ruptura se vio acompañada del establecimiento de la nueva lógica del mercado y el restablecimiento del liberalismo económico clásico como el elemento detonante de la recuperación del capitalismo a escala mundial, acompañado de la apertura de los mercados en un marco altamente democratizador de la vida económica y política. Lo interesante en este punto es que las políticas de intervención estatal fomentadas por el Presidente Roosevelt a finales de la década de los veinte, fue altamente efectiva para los propios norteamericanos. Aunque es importante destacar que las medidas económicas keynesianas se impusieron como factor de crecimiento y desarrollo interno en una lógica de aplicación generalizada del orbe, de aquí que países como el nuestro e incluso la propia Gran Bretaña, se hayan alineado a las políticas de intervención estatal. El gran éxito de la política de Roosevelt cobró fuerte impacto, pero habría que preguntarse cómo se hace efectiva su aplicación en los propios Estados Unidos y cómo logra adaptarse a otras latitudes. Acercándonos al caso mexicano, la política

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 193.

económica de intervención estatal se convierte en elemento clave de control y articulación de la definición política del Estado mexicano de inicios de los años treinta. Sin duda será en esta amalgama de Estado benefactor, presidencialismo mexicano, partido hegemónico y corporativismo que la suerte del Estado weberiano y su condición burocrática, ya explicada, como una asombrosa forma centrada en la jerarquización del mando y la articulación del poder estrechamente ligado a la ritualización del cargo con elementos de legitimación tanto legal como tradicional de la autoridad puesta en la figura presidencial, que el Estado mexicano del siglo XX operó, cierto, con un alto grado de control, ejercicio vertical, impune y autoritario.

Mientras que la mirada weberiana se hacía efectivamente funcional en Alemania Occidental y en su momento en Norteamérica, en los llamados países emergentes o periféricos esta condición de Estado interventor se convirtió en el talón de Aquiles de un gobierno eficiente y de una administración pública eficaz, en buena medida por un crecimiento desproporcionado de la burocracia y de sus amplios beneficios que favorecieron tanto a políticos como a funcionarios al servicio del aparato gubernamental. El crecimiento de la burocracia, incluso, estuvo previsto y vaticinado por el propio Max Weber, así tenemos lo siguiente:

“En la administración de las asociaciones de masas, el funcionarismo de empleo fijo y preparación especializada forma siempre el número del aparato, y su ‘disciplina’ constituye un supuesto imprescindible del éxito. Y aún en mayor grado con el volumen creciente de la asociación, complicación creciente de sus tareas y, ante todo, dependencia creciente de su existencia (ya se trate de luchas por el poder en el mercado, en la liza electoral o en el campo de batalla)”<sup>57</sup>.

El desmedido crecimiento del cuerpo burocrático en los Estados de corte capitalista con una fuerte presencia estatista, llevó al punto del gran fracaso del *Welfare State*, tanto para occidente como para oriente, pensemos en los ambos polos que se desarrollaron, el capitalismo y el socialismo. El problema con los países periféricos y dependientes de economías más desarrolladas, fue que al cabo del tiempo no lograron mantener sus políticas económicas vinculadas a un desarrollo interno sostenido, en su mayoría, como en el caso de México, ligadas a una excesiva dependencia en la producción petrolera, que decayó de manera dramática a principios de los años ochenta. Así, mientras para los Estados Unidos la presencia estatal en la economía solventaba el problema del desempleo y promovía

---

<sup>57</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*, op. cit., p. 1072.

el consumo para reactivar la economía en un ánimo de garantizar las libertades democráticas; para nuestro país la política de intervención estatal en la economía servía de elemento neurálgico para la consolidación de un Estado benefactor, patrimonialista, presidencialista de economía cerrada y procesos políticos limitados, propiamente centrados en el poderío del partido hegemónico. A esto habremos que sumar que, durante la *Segunda Guerra Mundial*, los países dependientes se encargaron de abastecer a las grandes potencias involucradas en el conflicto, mientras éstas promovían su economía de guerra, en buena medida, perfilada y definida por decisiones de política al más alto nivel al estilo de Harold Lasswell. Con esto queremos decir que para los Estados Unidos el curso de sus políticas gubernamentales y las decisiones del quehacer de gobierno en un marco de capitalismo no dejaron de funcionar, lejos de ello, se perfeccionaron ante las necesidades de una intervención estatal controlada hasta el punto de, al ya no requerirlo, cambiar de modelo económico.

Cabe mencionar que en los años treinta y cuarenta se dio un acelerado proceso de desarrollo que demandaba nuevos proyectos y la expansión de los existentes, con lo que las acciones estatales se orientaron hacia los siguientes aspectos: mejorar la integración productiva; sustituir importaciones y cubrir los vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial.<sup>58</sup> El papel del Estado mexicano en esos años destacó por su carácter benefactor y participativo en todas las ramas de la economía. Al respecto, José Fernández Santillán comenta:

“... aunque en esencia la formación del gran aparato productivo debería ser considerada propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los acontecimientos exigían de instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la Constitución, que demandaban no sólo mejoras en el orden político, sino sobre todo hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública”.<sup>59</sup>

El Estado se identificaba entonces por su carácter populista y paternalista que lo obligó a la formación de instituciones que incrementaron la burocratización de los grupos sociales, reforzando así el control sobre las mismas y donde a pesar del aumento de empresas y organismos privados, el Estado no disminuyó su función rectora. El desarrollo del capitalismo en nuestro país se caracterizó por la vinculación que tenía el capital nacional con

<sup>58</sup> Islas Héctor. “La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina”, *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985, p. 446.

<sup>59</sup> Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. UAM-Azcapotzalco, México, 1989, p. 48.

el extranjero en diversas empresas. Es de destacar que la fortaleza y solidez del Estado mexicano se cimentó, a decir de Fernández Santillán, en dos bases: por una parte, la vinculación con las masas sociales y la organización del sector burocrático en las llamadas “instituciones revolucionarias”<sup>60</sup>, de tal forma que la administración pública, como acción organizativa del Estado, se impuso como la mayor de las fuerzas representativas y por otra, alineadas en torno al poder presidencial.<sup>61</sup>

Se puede decir que esta forma de intervención estatal y crecimiento del aparato burocrático distaban mucho de una articulación armoniosa, lejos de ello, la administración pública mexicana se expandía ante las propias necesidades de atención estatal que exigían las masas y la fuerza presidencial se empezaba a mermar por la fortaleza del cuerpo burocrático, pero que no significaba en sentido estricto la pérdida del control vertical del mando del Poder Ejecutivo.

Ante el crecimiento de los organismos estatales se hizo necesaria la “tecnocratización” del Estado mexicano, o bien, la presencia de cuadros profesionales tecnócratas capacitados que sirvieron para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadas. Así, nos dice Fernández Santillán, “... la tecnocratización es un fenómeno global de la administración pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles...el técnico penetra la estructura administrativa y opera sistemáticamente y habitualmente en ella; se presenta como agente de ‘cambio’ efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental...”<sup>62</sup>. De esta suerte, a lo largo de la década de los sesenta y setenta comenzaron a manifestarse los síntomas de la problemática que afectaría al país, como la pérdida del dinamismo económico y cierto rezago en algunas ramas básicas como los hidrocarburos, petroquímica, transporte y agricultura, principalmente. Al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del llamado *Milagro Mexicano*, el Estado se dio a la tarea de impulsar la producción de bienes de capital, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y la modernización de la planta productiva. El país alcanzaba otras dimensiones y la situación económica se tornaba más compleja debido a que el acelerado crecimiento económico y urbano generaba necesidades que requerían ser atendidas de forma prioritaria.

A esto se sumarían las lamentables decisiones económicas populistas de Luis Echeverría que llevaron a un crecimiento mayúsculo de las empresas

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>61</sup> *Cfr. Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 106-107.

paraestatales, incluso surgidas de rescates millonarios de empresas privadas en quiebra y que el Estado mexicano asumió como propias, haciendo del gasto público un derroche. Finalmente, el sexenio de José López Portillo dio cuenta de la mayor crisis económica ligada a esquemas de gasto excesivo y endeudamiento. De las últimas acciones tomadas por López Portillo, ya casi al término de su gestión, fueron drásticas y de gran trascendencia política, como la estatización del sistema bancario nacional.

Las medidas trajeron reacciones diversas, sobre todo, del sector empresarial; se veía que el país quedaba en la ruina, con nula independencia económica por efecto del endeudamiento, un futuro incierto y el grave rezago que en materia de bienestar social para ese momento, ya era enorme, y la crisis continuaba incrementándola. Con este marco, Miguel de la Madrid recibe en diciembre de 1982 un país resquebrajado y, ante ello, se ve en la imperiosa necesidad del cambio, de plantear otro tipo de gobierno que rescatara, o por lo menos lo intentara, al país de la situación por la que atravesaba. En este sentido, se tiene registrado que “... durante el periodo de 1982-1988, el salario mínimo tuvo una pérdida real –con respecto a 1976– del 63%. La participación de los salarios en el PIB descendió de 40.3% en 1976 a 25.9% en 1987. El gasto en desarrollo social pasó del 6.9% en 1978 al 5.6% en 1988 con relación al PIB. Y,...el gasto en salud tuvo una disminución de aproximadamente el 30% durante el periodo 1982-1986.”<sup>63</sup>

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid asumía que el país se encontraba en la crisis plena, motivada en parte, por la situación externa, caracterizada por la elevación de las tasas de interés para el pago de la deuda, contracción de la economía mundial y de los mercados financieros, protección comercial, baja de los precios y del consumo internacional del petróleo e inestabilidad en el mercado de materias primas; no se podían negar los problemas internos como la insuficiencia en la producción de alimentos básicos y de otras materias primas agropecuarias, desintegración continua de la producción industrial, deficiencias de calidad e insuficiencia tecnológica de la producción, lo que impedía la exportación de artículos diversos y el abandono administrativo del enorme aparato estatal que para entonces ascendía a 1,115 empresas en las que el Estado mantenía su participación. Todos estos factores se acumularon generando un crecimiento desproporcionado del gasto del gobierno federal, dilapidando divisas y presupuesto.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores). *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras: El Cotidiano*, UAM, México, 1990, p. 297.

<sup>64</sup> Cfr. *Ibid*



Así llegamos a un momento coyuntural en el proceso histórico del Estado mexicano y no se hablaba de una coyuntura pasajera que se pudiera disolver con medidas superficiales o tomadas al vapor aparentando un control de la situación, se trataba de una verdadera crisis estructural en la propia concepción del Estado Mexicano, de su orientación como Estado benefactor o de bienestar alimentado desde los años treinta.

Era evidente que durante el sexenio de Miguel de la Madrid no sería posible llegar a una recuperación real. El deterioro de los salarios limitaba a la población a consumir sólo los bienes de subsistencia y esto traía consigo la disminución de la demanda de bienes de uso perecedero y hasta cierto punto “superfluo”. A su vez, la disminución de la producción, mayor desempleo y aumento de la pobreza. A pesar de los programas de choque y Pactos económicos para reactivar la economía, la única salida posible era el cambio de modelo económico.

De esta forma, la crisis a resolver no era solamente económica, sino que llevaba un profundo sentido social y político por analizar y resolver, partiendo de la propia orientación del Estado y su compromiso con la sociedad mexicana, así como su intervención en los aspectos económicos de la misma. El problema central no era únicamente la recuperación económica y que el país fuera productivo, sino hacia dónde, cómo, con qué y para qué se pretendía restablecer el crecimiento. Era necesario reactivar la economía, pero más aún, se requería rescatar a la población con el objeto de mejorar sus condiciones de vida y evitar el colapso, ya que la sociedad por su parte asimilaba que la capacidad del gobierno para dar solución a sus demandas ya estaba colapsada ante la realidad.

En sí el proyecto de nación propuesto por los “ideales revolucionarios” no se había cumplido del todo, se cuestionaba entonces el proyecto histórico mexicano como nación ante la insatisfacción de las necesidades más elementales, por lo que la reorientación de los objetivos del Estado, se hacían indispensables para llevar a cabo lo que se denominaría la modernización de las acciones del gobierno.

El Estado comenzó entonces su repliegue de la actividad económica, política de gobierno que tendría continuidad durante la administración de Carlos Salinas de Gortari. Así, el modelo económico centrado en el Estado de bienestar y el excesivo crecimiento de la burocracia terminó por ser el punto de quiebre del Estado Mexicano del siglo XX. Y si bien su administración pública tuvo ciertas mejoras centradas en significativas reformas administrativas, como la propia que impulsó y consumó el

gobierno de José López Portillo para dotarnos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el modelo teórico del Estado interventor se agotó y las herramientas económicas del Estado participante de la economía se replegaron para dar paso al nuevo modelo económico y afianzar a la administración pública mexicana a nuevos avatares de un destino ligado a la lógica del mercado y a la acción de un Estado de corte neoliberal no interventor.

### **3. Los nuevos avatares de la administración pública y el reencauzamiento de las políticas de Estado**

Podemos decir que al cabo de los años ochenta la lógica internacional y la globalización empataron con la necesidad de las medidas adoptadas para salir del patrón estatista e ingresar a la dinámica del libre mercado, al cual ya se habían sumado países como Inglaterra y el propio Estados Unidos. Con el establecimiento del *Consenso de Washington* y las instituciones del Bretton Woods.

“... [e]l mandato original del Fondo Monetario Internacional era asegurar la estabilidad monetaria en una economía mundial abierta, sustituyendo el patrón oro que había cumplido esa función de forma satisfactoria hasta la *Primera Guerra Mundial*. Tal cosa suponía que las intervenciones del FMI debían imponer ajustes a todas sus partes cuando sus balanzas de pagos experimentaran déficit o superávits... A partir de 1967, sin embargo, el FMI no logró mantener la estabilidad a pesar de la creación de derechos especiales de giro (DEG). La adopción del sistema general de moneda flotantes en 1973 puede considerarse como el fin del mandato de *Bretton Woods*... la institución sobrevivió adoptando nuevas funciones: gestión de ajustes estructurales unilaterales en países en vías de desarrollo y, desde finales de la década de los ochenta, intervenciones en los países del bloque del Este para asegurar su reincorporación al sistema monetario internacional.”<sup>65</sup>

En este sentido, el mando del mercado y las directrices de los organismos rectores de la economía se impusieron al amparo de las decisiones gubernamentales más extremas para hacer de la lógica delirante del Estado benefactor un pasado lejano e implementar las medidas económicas que replantearan la propia dimensión del Estado mexicano capitalista de naturaleza neoliberal. Y aquí es donde los avatares de la administración pública de finales del siglo XX e inicios del XXI se empiezan a hacer manifiestos en un mundo altamente globalizado.

<sup>65</sup> Amin, Samir. *El capitalismo en la era de la globalización*. Traducción Rafael Grasa, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 33-34.

## El mercado:

El primer mandato para el cambio en el orden y conformación del Estado hacia inicios de los ochenta es el mercado. Como avatar será la primera determinante, tanto real como simbólica, para promover la salida del Estado asistencial y entrar al Estado mínimo. Esta entrada a la condición mínima del Estado obligó en extremo a disolver las estructuras operativas y administrativas de los Estados asistenciales que hicieron crecer su burocracia de manera incontrolable. Es importante tener muy presente que la visión weberiana, como ya se ha dicho, preveía un crecimiento de este cuerpo estatal, lo que no significa que la efectividad del trabajo burocrático fuera caótico o desarticulado. El propio Max Weber da cuenta en 1922 de condiciones operativas racionales con las cuales los Estados moderaron la escalada de la burocracia.

Así con la claridad de Weber suponía que, “...la administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la *Civil Service Reform*. Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración”<sup>66</sup>. Para esa época Weber hablaba del Servicio Profesional de Carrera en los Estados Unidos. Sólo como dato, el Servicio Profesional de Carrera se incorpora en México hasta el año 2000, mientras que los Estados Unidos ya hacía uso de ello desde los años 20’s.

Así pues, hacia finales del siglo XX el mercado será el elemento articulador y determinante del cual el Estado toca retirada para dar paso a una reducción significativa de su actuar. La lógica de un Estado no interventor también trajo consigo para las economías emergentes –como la nuestra–, la reducción de su administración pública. Lo que significaría la liquidación y venta de un número importante de empresas paraestatales, o bien, denominadas descentralizadas del gobierno federal. Las empresas que fueron catalogadas como no estratégicas o prioritarias durante los años ochenta y noventa, cayeron en desuso y se liquidaron, otras pretendieron ser modernizadas para luego venderlas y, otras más, quedaron al cobijo del Estado, en especial aquellas que se identificaban con la labor social del mismo, como las vinculadas a la salud o de carácter prioritario y estratégico como las encargadas de la extracción petrolera y la generación de energía.

---

<sup>66</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*, op. cit., p. 1068.

Es pues el mercado, con la visión clásica liberal acentuada por el neoliberalismo, el que impone sus reglas y sus condiciones, exacerbado por un mundo globalizado.

### ***La Nueva Gestión Pública:***

Sin embargo, los países de economías emergentes de finales de los años ochenta del siglo XX, tuvieron que definir políticas de Estado que permitieran reactivar su economía y reducir su burocracia e incorporarse a los dictados del mercado. Entonces, se haría presente un nuevo avatar para la administración pública de la región, la Nueva Gestión Pública aparecería para darle un giro medular a las administraciones públicas de los gobiernos de países latinoamericanos hacia finales del milenio y, con ello, ligarnos a la visión gerencial de la administración del Estado.

Pero ¿para qué voltear a la visión empresarial del mundo? El dictado tuvo mucho que ver con la eficiencia y la eficacia de las acciones de gobierno. La perspectiva modernizadora no sólo implicaba deshacerse de empresas paraestatales, implicaba la pregunta de ¿qué hacer y cómo hacer de las empresas del Estado y de la propia administración pública una burocracia eficiente? Podemos decir que desde la lectura weberiana la burocracia por sí misma es eficiente, y en su sentido más amplio está destinada a cumplir con los cometidos del Estado. El problema con las burocracias de países que atravesaron por el tamiz del paternalismo de corte patrimonialista, intervencionista y autoritario, es que engrosaron sus filas sin responder a la lógica del servicio, de la ética y de efectividad de sus funcionarios, sino que se ligaron a una lógica de compromiso jerarquizado con el mando por designación y de posesión con el cargo, con alto grado de promoción del patrimonialismo y de prácticas clientelares totalmente alejados de la respuesta y atención a la demanda ciudadana.

El dictado gerencialista ocupó su sitio para explicarle a la administración pública cómo hacerse eficiente, eficaz, ética y procurar servicio. Parecería una incongruencia teórica y práctica, pero la administración pública en el entendido disciplinario se mantiene, se explica por sí misma y da cuenta de efectividad en su actuar. Desde la mirada weberiana el cuerpo burocrático es imprescindible para que el Estado prácticamente exista, a decir de Weber, "...allí donde el funcionario profesional preparado llega a dominar, su poder es sencillamente inquebrantable, porque entonces toda la organización, el abastecimiento vital más elemental se halla cortada por el patrón de sus servicios..."<sup>67</sup>. Con ello podemos afirmar que la esencia del Estado

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 1073.

para el cumplimiento de su encomienda radica en sus funcionarios profesionales.

La Nueva Gestión Pública entonces es incorporada al actuar del Estado precisamente para hacer profesionales a sus funcionarios, ¿paradoja o contradicción?, pero la presencia de la Nueva Gestión Pública se hace de aplicación general para los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), hacia 1998, vinculado a la Reforma del Estado. A decir del CLAD:

“Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad postindustrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal...

... En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial”<sup>68</sup>.

Con esta mística el CLAD sumó a los 25 países miembros para promover y aplicar un nuevo patrón, no sólo de actuar administrativo, sino también político, toda vez que el impulso de la democratización de los Estados en América Latina se sumó a la incorporación de medidas que recuperaran su capacidad de gestión, de tal forma que paulatinamente se incorporara a la dinámica de la administración pública el modelo gerencial, que “... tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes –de ahí el nombre de gerencial...”<sup>69</sup>. Sin duda, con esta afirmación se sumaron a la acción una lógica organizacional para ver a los gobiernos con un carácter empresarial, sin ser una empresa de carácter privado. La afirmación destinó al abandono la visión weberiana:

<sup>68</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del CLAD, Documento doctrinario, 14 de octubre de 1998, p. 7. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> Consultado el 28 de marzo del 2016.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 10.

“En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos...”<sup>70</sup>.

Con ello, la Nueva Gestión Pública se establece como el avatar medular del cambio del siglo XX al siglo XXI para los Estados en América Latina y para la administración pública como parte de una nueva realidad. Sin embargo, la condición disciplinaria no se disimula ni se pierde, indiscutiblemente, debe ser reconocida independientemente del surgimiento de la llamada *public management* hacia mediados de los años setenta en Norteamérica, como factor que recupera posteriormente la Nueva Gestión Pública. Esta denominación de *public management*, de acuerdo con Enrique Cabrero.

“...supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo maneja adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencias funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la presentación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas)”<sup>71</sup>.

Es en este entendido que la administración pública no pierde su esencia, al contrario “...muestra que las diferentes denominaciones a diversas partes de un gran campo de estudio han surgido en momentos históricos particulares...Ninguna de ella es una moda; son partes complementarias de la disciplina original que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis...”<sup>72</sup>. No se trata pues de abandonar la disciplina o crear una nueva, lejos de ello.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La Administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”. En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª. reimpresión, 2006, pp. 22-23.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 23.

“Por consiguiente, no es una ‘irreverencia’ aceptar que la administración pública tradicional ha sido rebasada en gran medida por la realidad, aunque sí lo sería decir que dicho enfoque ya no tiene nada que ofrecernos. Todas estas corrientes se deben entender como componentes de un mismo cúmulo disciplinario; todas ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es necesario integrar en el conocimiento de la acción gubernamental”<sup>73</sup>.

Así, otras herramientas que se suman a la administración pública se establecen como mecanismos para lograr el objetivo central de organizar a las dependencias gubernamentales y darle curso a su actuar, en una condición de Estado democrático, abierto y transparente.

### ***Las Políticas Públicas:***

Un avatar más serán las políticas públicas, que si bien son propias de los gobiernos anglosajones desde los años cincuenta del siglo XX y atribuidas a Harold Lasswell, para América Latina y en particular para México, se incorporan en los años 90’s y su importancia nace de la propia redefinición para crear y poner en marcha programas de gobierno estrechamente ligados a decisiones políticas, viables en su implementación y ligadas a una lógica de evaluación continua, así como a rendición de cuentas. Con una conceptualización clara, Mauricio Merino menciona que:

“Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público...Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado –y no por los particulares– con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público –al menos parcialmente o como punto de partida– y en un horizonte temporal razonablemente definido”<sup>74</sup>.

Sin duda con la puesta en marcha de las políticas públicas se redondea el actuar gubernamental y se atienden de manera puntual los requerimientos de bienes y servicios públicos para la ciudadanía. Pero no sólo ello, sino que agregan valor sustancial a programas con un destino preciso, tomando

<sup>73</sup> *Ibidem*, pp. 23-24.

<sup>74</sup> Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), 2013, p. 17.



en cuenta que la incorporación de políticas públicas surge de un diagnóstico y definición dentro de la agenda de gobierno para su implementación, puesta en marcha, monitoreo y evaluación; para, en su caso, ajustar o replantearla. Este ciclo se aplica toda política pública y su éxito depende, en buena medida, de su adecuado diseño. Por lo que *la hechura de las políticas públicas*, parafraseando a Luis F. Aguilar, se convierten en determinante, “...porque gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental”<sup>75</sup>. En el entendido que se adicionan las políticas públicas como elemento indispensable para remediar y revertir la incapacidad de las dependencias gubernamentales y para resolver diversos asuntos sociales, así como garantizar el orden y el bienestar público, el mismo Aguilar Villanueva nos dice:

“Si la administración pública dejaba fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, porque en el fondo se presuponía que era un suceso trascendente de estricta naturaleza política, y si la actividad gubernamental-política era a su vez explicada en clave sociológica, con referencia a relaciones y agentes de poder estructurales, era evidente que la elaboración de las políticas no tenía por qué ser una cuestión teórica significativa y tanto menos capital”<sup>76</sup>.

Sin duda la condición y estudio de las políticas públicas ha repercutido en mejores condiciones y acciones de gobierno.

Podemos decir desde finales de los años noventa del siglo XX a la fecha, los avatares de la administración pública, no la han minado ni relegado, lejos de ello, la fortalecen, en el sentido estricto del trabajo que realizan las dependencias a cargo del Ejecutivo. Sin embargo, tampoco se puede dejar a la suerte su aplicación o no, pensemos, por ejemplo, en los mecanismos de calidad y servicio público, en una dinámica empresarial, la condición de calidad en los servicios va estrechamente ligada al valor costo-beneficio y en la satisfacción del cliente, en estricto sentido en la administración pública este fundamento daría por sentado que al traer del campo de lo privado al orden de lo público estos valores, estaríamos en un ánimo de calidad plena en los bienes y servicios que se otorgan, pensaríamos que las responsabilidades de los servidores públicos se cumplirían ampliamente y que la ética sería el valor medular del actuar cotidiano de servidor público. Recordemos, de nueva cuenta, de regreso a Weber, que la ética de

<sup>75</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Segunda Antología. 3ª. Ed. 2ª. reimpresión, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 15.

<sup>76</sup> *Ibidem*, pp. 17-18.

la convicción y de la responsabilidad son básicas en la toma de decisión política, en especial, la ética de la responsabilidad a la hora de asumir consecuencias y hacerse cargo de las mismas<sup>77</sup>.

Lamentablemente la supremacía de la calidad, la acción por el servicio, la ética pública, la responsabilidad de las decisiones y la rendición de cuentas, a pesar de estructuras no jerarquizadas y horizontales, no se logran aplicar y concretar en la totalidad de las dependencias de gobierno, a pesar de los esfuerzos institucionales que se han hecho para combatir vicios muy anquilosados en las estructuras. Derivado de ello, también se ha previsto que los gobiernos por sí mismos no logran atender toda la gama de servicios, más aún, persisten ineficiencias, por lo que, tomando en cuenta y echando mano del mercado, los gobiernos convienen en llevar a cabo asociaciones público-privadas en la dinámica de cuasi-mercado, para la implementación de políticas públicas exitosas y redituables en sentido amplio.

### ***El Gobierno Corporativo:***

Sin duda los cambios, así como los saltos cualitativos y cuantitativos de la administración pública de la última década del siglo XX a la fecha, tiene un amplio abanico, que ha pasado de la modernización, el Estado mínimo, las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública, a la reingeniería de procesos, estructuras adelgazadas, a la calidad, mejora continua, mecanismos de control interno, gobierno electrónico, gobierno abierto, gobierno cercano, transparencia, rendición de cuentas y, sin duda, el importante papel clave de la ciudadanía en cierta toma de decisiones, como acción propia de gobiernos altamente democratizados y sensibles a las demandas ciudadanas a las que acompaña la gobernanza y la gobernabilidad. Sin duda el ciudadano se convierte en el centro de atención y destino último de los bienes y servicios públicos altamente eficientes, efectivos, oportunos, a bajo costo y con los mejores resultados en el más exigente de los ideales.

Sin embargo, también los avatares tienen límites y su límite son los propios seres humanos con su continua manía por el beneficio personal sobre el beneficio colectivo. El gobierno corporativo surge a la vuelta de estos años con el propósito de reencauzar los aspectos que en los últimos tiempos han modificado el patrón de la administración jerarquizada y burocratizada weberiana por el patrón gerencial. Ni todos los avatares han sido efectivos, ni los relativamente efectivos se logran desprender de vicios, unos perennes, como la corrupción.

<sup>77</sup> Véase Weber, Max. "La política como vocación". En: *El político y el científico*. Colección Ciencias Sociales y Humanidades. Biblioteca del Estudiante. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, 2008, pp. 19-84.

En muy pocos años, tenemos reflexiones serias sobre los límites de la Nueva Gestión Pública y los nuevos límites de la Administración Pública Mexicana, de aquí que colocar una crítica como lo hace Aguilar Villanueva con su obra *El gobierno del gobierno*<sup>78</sup>, nos regresa a ciertos planteamientos iniciales, incluso pudiéramos decir, más preocupantes que al comienzo de esta exposición. Con ello, lo que menciona Aguilar Villanueva, es muy provocador:

“Lo que motivó la escritura de este ensayo fue el descubrimiento (espero que no sea autoengaño) de que carecemos de un conocimiento preciso y suficiente del modo como se dirigen y coordinan las entidades administrativas para hacerlas efectivas en el cumplimiento de sus funciones públicas. Considero que tampoco conocemos el modo como los altos dirigentes de la administración pública validan la corrección institucional y la idónea técnica y causal de sus decisiones...”

*... Me fue natural y lógico entender que difícilmente el gobierno gobernará bien a su sociedad si no gobierna bien a su aparato administrativo, extenso, diferenciado, potente, experto, pero con frecuencia fragmentado, inconexo, desmotivado, subutilizado, menospreciado*<sup>79</sup>.

Tal parece que la lógica del mando está perdida y la intención es recuperar la idea de puntos nodales de responsabilidad jerarquizada en la toma de decisiones, así su reflexión se dirige:

“...a proponer los Principios de la gobernanza/la buena gobernanza de las entidades administrativas públicas y a ofrecer una propuesta de los elementos que deben incluir los Códigos de Dirección de las corporaciones públicas, que plasman concretamente los principios y que, en mi consideración y propuesta son: las normas, los procedimientos, las características organizativas, los órganos de gobierno y la comunicación, elementos todos que deben estar presentes en los varios procesos de la dirección administrativa”<sup>80</sup>.

Estos trazos, que nos ofrece palpar un análisis más a fondo del gobierno corporativo como el cambio más completo y complejo, nos llevaría a retomar los previos y quizá replantearlos en una suerte de mejora selectiva de las herramientas, que de manera más nítida den a la Administración Pública

<sup>78</sup> Véase Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 17. Las cursivas son mías.

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 19.

Mexicana los elementos e instrumentos que favorezcan y promuevan la dignificación del ejercicio de gobierno.

Quizá, en pleno siglo XXI, aún nos venga bien el más puro estilo clásico de Hermógenes Pérez de Arce y reparemos en su “Idea [g]eneral de la administración” para comprender que:

“Las materias de las que se ocupa la administración pública son más conocidas de la [g]eneralidad, que las correspondientes a los dem[á]s ramos de las ciencias políticas o legales...

... Se le ve personificada en sus a[g]entes, en medio de las ciudades, manteniendo el orden público, previniendo los delitos, asegurando las personas [y] las propiedades, diri[g]iendo trabajos [y] monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrificando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los dem[á]s”<sup>81</sup>.

Así pues, si el destino de la Administración Pública Mexicana está puesto en sus avatares y no en el más puro compromiso y vivo sentir, ser, actuar y pensar de sus funcionarios, como dignos servidores públicos, en pro de atender a su ciudadanía y en provecho del bien común, la encomienda del Estado queda trunca y el actuar del servidor público sería intrascendente, de aquí que se desprenda su indispensable revisión.

### ***A manera de conclusión***

El siglo XXI nos trajo una era llena de expectativas y cambios medulares con la visión de un Estado signado con el sello democrático, que a su paso se hizo acompañar de las herramientas y medios que hicieran de su compromiso acciones efectivas de gobierno a través de la administración pública. Se hizo acompañar de legalidad y de legitimidad vinculado a procesos políticos complejos que dieron cuenta del sentir ciudadano y se hizo acompañar, también, de gobernantes altamente profesionales en los quehaceres de las instituciones. Se hizo acompañar de los avatares que, de manera indispensable, pondrían los cimientos de estructuras administrativas y organizacionales eficientes, efectivas, productivas, serviciales y, sin duda abiertas y transparentes a la ciudadanía para rendir cuentas. Todo ello para

---

<sup>81</sup> Pérez de Arce, Hermógenes. *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. Edición Facsimilar de *El Administrador Público. O sea estudios sobre principios [g]enerales de Administración*. Santiago, Imprenta Victoria, De H. Izquierdo y Ca; [año] 1884. En Guerrero Orozco, Omar, Recuperación, Edición y Estudio Introductorio, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, A.C., 2015, pp. 7-8.

revertir los excesos ominosos de un Estado benefactor que inmerecidamente ha sido detestado por el mercado, por su sentido interventor, obeso, antiético, autoritario, clientelar, patrimonial, corrupto e impune, del pasado siglo XX, en estricto sentido en su actuar de gobierno y sin duda en su administración pública.

Sin embargo, en este 2016, las condiciones que buscan revertirlo siguen estancadas, los avatares han hecho su parte, sin duda, los gobiernos se han fiado fielmente de las herramientas que pueden y deben hacer de la administración pública una mejor disciplina. Lamentablemente, la condición ética tal parece que es la que no logra apuntalarse como el factor medular de cambio y de respeto irrestricto a la ciudadanía a la cual se debe la propia administración pública.

Si bien en lo cotidiano nos encontramos con mejoras indiscutibles en la calidad de los servicios públicos y con servidores que hacen valer por sí mismos la importancia de su trabajo, y que son muchos, también nos topamos con contradicciones, tal parece irresolubles, entre la aplicación de una u otra herramienta acompañante de la administración pública, a las que hemos llamado avatares, ya que surgen con toda una estructura teórica y técnica indispensable para favorecer la acción de gobierno, pero que se instalan como agentes que en una suerte de prestidigitación pudieran impulsar los cambios. Probablemente la falla medular en este circuito, se encuentre instalada en la propia condición humana, que a la larga se ha convertido en el factor de regresión o de involución.

Por ello, retornar a los elementos básicos de una administración pública efectiva y comprometida con el gobernante y con la población, en el sentido ético weberiano del término, sea de nueva cuenta el primer paso para alcanzar a los avatares en la aplicación de tareas altamente complejas y con ello cumplir con los compromisos de Estado de corte altamente democrático.

### **Bibliografía consultada:**

- Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.
- . “La hechura de las políticas”. *Colección Antologías de Políticas Públicas*. Segunda Antología. 3ª. Ed, 2ª. reimpresión, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 15.
- Amin, Samir. *El capitalismo en la era de la globalización*. Traducción Rafael Grasa, Barcelona, Paidós, 1999.

- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- y Matteucci, N. *Diccionario de Política*. Tomo 1, México, Siglo XXI, 1981.
- Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La Administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”. En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª. reimpresión, 2006.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del CLAD, Documento doctrinario, 14 de octubre de 1998, p. 7. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> (Consultado el 28 de marzo del 2016).
- Deutsch, Karl. *Política y gobierno*. Cómo el pueblo decide su destino. Traducción Eduardo Suárez, México 2ª. reimpresión, FCE, 1998.
- Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. UAM-Azcapotzalco, México, 1989.
- Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (coordinadores). “México en la década de los ochenta. La modernización en cifras”; *El Cotidiano*, UAM, México, 1990.
- Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986.
- . *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.
- Islas, Héctor. “La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina”, *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985.
- Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), 2013.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. 7a. reimpresión, México, FCE, 1986.
- Pérez de Arce, Hermógenes. *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. Edición Facsimilar de *El Administrador Público. Osea estudios sobre principios [g]enerales de Administración*. Santiago, Imprenta Victoria, De H. Izquierdo y Ca; [año] 1884. En Guerrero Orozco, Omar. *Recuperación, Edición y Estudio Introductorio*, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, A.C., 2015.

- Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. “Clásicos de la Administración Pública”. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva. México, *Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. Coordinador: Mauricio Merino; Traducción de María Antonia Neira Bigorra. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Universidad Autónoma de Campeche / Fondo de Cultura Económica (FCE), 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Weber, Max. “La política como vocación”. En *El político y el científico. Colección Ciencias Sociales y Humanidades*. Biblioteca del Estudiante. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México, 2008.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 2ª. Ed., 10ª. reimpresión. Traducción de José Medina Echavarría, FCE, 1997.