

La administración pública en época de transición

*Jaime Espejel Mena**
*Misael Flores Vega***

Introducción

En las últimas dos décadas, México está pasando por un período de transición múltiple que afecta no solamente a las instituciones económicas, también a las instituciones políticas, sociales y culturales, las cuales están internalizando los costos sociales y de beneficencia en términos económicos y de los valores que representan. Décadas de influencia externa en formas muy diferentes han destruido y debilitado los mecanismos de las instituciones tradicionales del modelo de Estado intervencionista, al mismo tiempo que están creando islas de instituciones modernas que resultan ser ineficientes y distanciadas del carácter de la sociedad en su conjunto.

El Estado latinoamericano fue un Estado benefactor, un tipo de Estado protector e interventor diseñado para dar respuesta a los requerimientos cambiantes del entorno capitalista internacional. Hoy en día el poder de los intereses capitalistas hegemónicos externos domina e influyen las estrategias y políticas de desarrollo de los Estados latinoamericanos. Estas se delimitan en un modelo de industrialización sustitutiva de importaciones financiado por inversiones privadas y endeudamiento público, con lo que el Estado asume el papel supletorio del sector público.

El modelo de Estado de los países latinoamericanos se fundamenta en un populismo político, en un mercantilismo económico y en una sociedad dualizada. Para finales de la década de los sesenta, este modelo de Estado evidencia su

agotamiento y entra en crisis, mostrando sus debilidades: la excesiva burocratización, corrupción e ineficiencia del aparato administrativo que ejerce un presupuesto deficitario e inestabilidad macroeconómica, y otros. La inserción subordinada del Estado latinoamericano en los procesos de globalización emergentes incide en brutales endeudamientos externos.

Entre otros efectos perniciosos de la emergencia de los regímenes de las políticas neoliberales, éstas han constreñido las actividades de los sindicatos, reduciendo el gasto del bienestar y generando una inseguridad laboral mediante formas más flexibles, pero el diseño institucional de esta transición ha sido elaborado por las élites locales, con el fin de hacer modificaciones a los regímenes políticos (formas de gobierno) y los procesos de la gobernabilidad (grados de gobierno). Las formas de la gobernabilidad democrática para apuntalar la legitimidad de los gobiernos y para reforzar el nuevo modelo de desarrollo es la principal preocupación de gobernantes e intelectuales. Sin embargo, hay mucha incertidumbre en los procesos de transición por la carencia de instituciones capaces de asimilar los efectos de los cambios y para propiciar la estabilidad económica, social, política, y más aun, la estabilidad administrativa. Incluso, los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconocen que los factores exógenos en algunos casos obligaron a las naciones latinoamericanas a tomar medidas severas. Los procesos de transición económica han pasado por los periodos de aplicación de políticas económicas de "estabilización económica", "reforma estructural" y "reestructuración económica". La transición política se ha identificado por los procesos de "liberalización política", de "transición a la democracia" o democratización, y de "consolidación democrática", mientras que la transición administrativa ha pasado por la reducción de las instituciones de gobierno (primera generación de reformas), así como el

* Coordinador académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en el Centro Universitario UAEM Zumpango, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Profesor de Ciencias Políticas en el Centro Universitario UAEM Zumpango, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

establecimiento de esquemas de eficiencia y eficacia, para hacer frente a los desafíos de la globalización (segunda generación de reformas) (Bresser Pereira, 2000).

El modelo económico implementado en Latinoamérica desde los años ochenta, basado en el libre mercado, está dejando saldos negativos en su desarrollo social y el crecimiento económico, lo que aumenta los niveles de desempleo y subempleo, incremento de los índices de pobreza, entre otros. La dependencia económica de América Latina y el Caribe, principalmente de los Estados Unidos y de otros países desarrollados durante la era de la globalización, han quedado en evidencia.

Así pues, el objetivo del presente manuscrito es explicar la relación existente entre la transición política y su replica en el régimen administrativo. Entre la forma de gobierno y el régimen administrativo, existe una relación directamente proporcional; es de destacar que progresar en esa dirección supone reformas de gran magnitud en el aparato político-administrativo existente. Se necesitan reformas que vayan desde sus estructuras políticas de decisión hasta los aspectos básicos de su funcionamiento e implementación en todo lo que implica los puntos de encuentro del Estado con los ciudadanos.

El Estado: institución pública

En el Estado intervienen una enorme cantidad de actores; gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles, ejército, prensa, sindicatos, entre otros. La importancia de cada uno de ellos varía y está sujeto a los cambios que se dan en la economía, educación, ideología, de la institucionalización y del cambio institucional de los mismos.

El Estado es la institución donde la política pública se define y se lleva a cabo; es también una relación entre gobernantes y gobernados. No basta entonces definir al Estado sólo como un conjunto de relaciones. Por ello es necesario revisar la concepción entre distintos estudiosos de la política en el pasado y

en la etapa presente.

El Estado a partir del siglo XVI concreta las relaciones de producción de la sociedad feudal. El pensamiento político del siglo XVI y XVII se explica en un nacimiento del Estado absoluto; Nicolás Maquiavelo y Jean Bodin concuerdan con que el Estado soberano parte de un poder absoluto y autocrático; ambos ilustraron su teoría esencialmente en la idea del Estado del imperio romano burocrático.¹

La historia del Estado soberano del siglo XVII, y parte del XVIII, son esencialmente, antif feudales ya que el poder está en manos de la nobleza real, centralista y autoritaria, su misión es crear las condiciones del poder burgués, unidad y centralización, aboliendo todos los centros de señorío independientes, contra la autonomía y la descentralización feudales, como contra el poder local e independencia de cada señorío, la monarquía absoluta crea una unidad política nacional, estableciendo las condiciones sobre las que se instaurará el poder político burgués.

A la cabeza del Estado gobierna un monarca absoluto y autocrático que reclama para sí derechos soberanos, derechos con principios feudales. No obstante, la abolición del feudalismo va más allá de la cancelación de honores y privilegios: consiste en la expropiación de los medios de producción que habrán de contribuir al *Leviatán*.²

El Estado expropiador, sin embargo, establece límites a la propiedad privada por lo que se reservó derechos y controles inherentes a su naturaleza soberana, como organización territorial de dominio y de poder superior al de la sociedad, en el que se incluye el control y la reglamentación de la vida económica.³

La revolución histórica que transformó hasta las raíces el Feudalismo, también trastocó la composición de los medios de administración de lo público. Así como los medios de producción han sido expropiados y concentrados en manos del capital, los medios de administración también son expropiados y

¹ Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990; y Bodin, Jean. *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1997.

² Hobbes, Thomas. *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

³ *Ibidem*.

concentrados en manos del *Leviatán*. De la misma forma como el taller manufacturero somete a los trabajadores a una nueva forma de explotación, así mismo los organismos de la administración pública operan como cuerpo que somete a los habitantes a una nueva forma de dominación.

El proceso de consolidación del Estado absoluto, acontecido del siglo XVI al XVIII, y el cual consistió en la gradual expropiación de los medios de administración a feudatarios, estamentarios y prebendarios; aunque sin paralelo en la Edad Media, pero frecuente este proceso en oriente puso en juego un nuevo elemento de la administración pública

El carácter autocrático del Estado absoluto se manifiesta con claridad en las condiciones y factores políticos que dan lugar a la reforma de la administración pública. El primer hecho soberano de la monarquía absoluta fue la subordinación formal, institucional e incondicional de los funcionarios de la administración pública; del mismo modo que el absolutismo del Estado se consolidó con la derrota de los feudos como poderes extragubernamentales. El autocratismo del monarca se consolidó con la derrota de los estamentos como poderes intergubernamentales.

En este proceso el Estado expropió paulatinamente a los ministeriales estamentarios; pero, al mismo tiempo enfrentando con resistencia una organización paralela basada en el principio de lealtad y subordinación: la organización comisarial. Por esta razón coexisten durante algún tiempo en la administración del Estado absoluto los oficios estamentales y las comisiones regias. Aunque el oficio y la comisión ya se anunciaban en la época de las monarquías medievales, únicamente adquieren plena distinción conceptual cuando la realidad en la que se basa la monarquía absoluta los separa. Su base real es la diferencia entre posesión estamental y función pública: el oficio es un derecho rentable que se tiene en propiedad; la comisión una actividad ejercida en nombre del Estado.⁴

Los puestos que integran la administración de

la monarquía absoluta no se fundamentan en ningún derecho, salvo en el del soberano. Invocando poderes soberanos con el fin de reforzar su autoridad real, el monarca reclama el principio jerárquico de la organización administrativa: *mando y obediencia*; por tanto, diferencia entre magistrados y ministros. Tal distinción, a la par que realiza la prominencia de los agentes reales, los magistrados frente a los funcionarios subordinados, que son los ministeriales, introduce la primera reforma de la organización estamental.

Frente a la aristocracia terrateniente, el Estado tiene en los comisarios un instrumento extraordinariamente poderoso. Gracias a ellos el soberano está en condiciones de establecer una política de sustitución de ministeriales estamentales, convirtiendo sus oficios en meras dignidades desprovistas de función. En contraste al rey medieval, el monarca absoluto cuenta con una administración pública subordinada y leal que le permite luchar exitosamente contra los remanentes del poder feudal.

El comisario fue un agente de las decisiones reales, un misionero encauzado en la realización de una tarea concreta que no implicaba un poder propio, sino el del soberano. El poder implicado en el oficio como cargo perpetuo y ordinario no significa más que una cosa: que tal poder es una prerrogativa del oficial y no del soberano.⁵

El monarca absoluto es la encarnación de la unidad estatal; el Estado la organización de las relaciones de dominio y dirección que se ejercen sobre la sociedad civil y que son imperantes dentro de un territorio. Como poder territorial, el Estado absoluto concentra la violencia y los medios de administración, antiguamente en manos de depositarios particulares; en su seno ya no caben ni el concepto de palacio ni sus funcionarios patrimoniales. La administración del Estado absoluto se integra por cargos comisariales cuyo primer principio radica en la obediencia; pero sólo obedece quien no reclama derechos y privilegios de cargo. Tal es la esencia del autócrata europeo: el arquitecto del Estado absoluto; los comisarios son los

⁴ *Ibid.*, p. 78 y ss.

⁵ *Ibid.*, p. 81.

constructores.

Ante esta perspectiva histórica, los hombres han formado dos grandes corrientes de pensamiento en torno a la definición del Estado, por un lado un grupo de pensadores han venido sosteniendo que el Estado es el representante de la sociedad en su conjunto:⁶ le reconocen su desarrollo histórico, el cual se transforma a medida que la sociedad evoluciona. Este desarrollo se explica en forma simplista, en ella el Estado sólo tiene dos etapas, la primera le denominan *Estado gendarme o policía*, cuya función es la de vigilar que no se rompa la estabilidad política. La segunda etapa, y la que acaba de pasar, el *Estado benefactor o de servicio*, en ella el Estado sirve a toda la sociedad y busca que todos sus integrantes alcancen niveles de bienestar óptimos.

Este Estado no define intereses particulares, es neutral, toda su función es encabezar a la sociedad y llevarla a niveles de desarrollo que beneficien a todos. Dentro de esta corriente situamos a Max Weber, quien reconoce que es el Estado es el único que tiene el derecho legítimo a usar la violencia.

La otra corriente que define al Estado, es la corriente marxista, para ella el Estado es el instrumento de una clase, es un medio de opresión de una clase por otra. El Estado no es neutral como lo sostiene cualquier equipo gobernante del mundo occidental. Cuenta con dos instituciones básicas: el ejército y la burocracia; el primero para ejercer la legítima violencia contra la clase oprimida y la segunda para mantener la administración necesaria que coadyuve a la cohesión de la sociedad. El marxismo considera que la sociedad tiene dos bloques diferenciados, pero interrelacionados, la “estructura” y la “superestructura”. La primera es el modo como los hombres producen y reproducen su vida material, son sus instrumentos, es la base económica sobre la que descansa la sociedad; sobre esta etapa se levanta la superestructura, la familia, la ideología, el derecho. Entre estas dos corrientes básicas, existe un numeroso grupo de pensadores situados en el agnosticismo político que declaran que el Estado no se puede definir, y que no se puede sostener

⁶ *Ibid.*, p. 141.

que es el representante de una clase, ya que no existen tales. El Estado es un fenómeno imposible de definir.

Destacamos que básicamente las condiciones en el proceso administrativo dentro del Estado han concebido su objeto de estudio como una organización formal cuyo contenido ha sido identificado dentro de una caracterización general, en la cual la administración pública se le define como un aparato, una organización, un instrumento o el efecto de una “acción instrumental” concebida por el Estado.

En todo caso la administración pública es un ente con cuerpo propio y vocación natural, que ponen en la práctica los designios del Estado. Pero como organización formal ligada naturalmente a los fines del Estado, la administración pública sólo existe en él, por lo que se le concibe como una organización que toma realidad en la organización de la administración pública.

La administración pública

La administración pública no es simplemente un cuerpo formal que existe en la burocracia y ciegamente pone en acción el poder de un Estado formal, el cual entra sólo en función de la realización de ese poder: por administración pública se entiende el uso común de las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los estados y de las localidades: las de las juntas y comisiones independientes creadas por el Congreso y por las Legislaturas estatales; las de las sociedades mercantiles gubernamentales, y la de ciertos organismos distintos de carácter especializado.⁹ La administración pública se explica por su relación con las clases sociales, es decir, en la medida en la que el propio Estado se justifica gracias a esta misma relación. En otras palabras, el Estado es la unidad de las clases o fracciones dominantes.

Por otra parte, la caracterización instrumentalista es muy común y considera que: “la administración pública, en su acepción más simple, es el instrumento que el gobierno moviliza para la

⁹ Simón, Herbert. *Administración pública*, México, Letras, 1968, p. 5.

ejecución práctica de sus programas”.¹⁰ De acuerdo con esta concepción, la administración pública abarca todas las operaciones que tienen como objeto llevar a cabo o hacer cumplir por la fuerza la política del Estado.¹¹

La administración pública tiene que encontrarse consigo misma como fenómeno real, histórico y concreto, ya que es un sujeto que existe en el tiempo y en el espacio, además de que tuvo, y tiene, una realidad específica dentro de los distintos modos de producción que han sucedido en la historia.

La especificidad histórica de la administración pública la situamos exclusivamente en el capitalismo, pero sin desatender sus orígenes en el modo de producción feudal y más recientemente en el Estado socialista, o en cualquier tipo de Estado, ya que su relación histórica es la relación del Estado con la sociedad; dado que en cualquier Estado priva esta relación, la administración por lo tanto está siempre presente, aunque cabe decirlo, bajo diferentes modalidades, pero en esencia cumple con la relación Estado-sociedad.

Los servicios públicos, bien sea a cargo de la administración pública, de los municipios o de las empresas del gobierno central, suministran satisfactores elementales a los asalariados; por su parte la tutela contrapesa los rigores impuestos a los trabajadores por el raquitismo salarial. Así, la administración pública, inmersa en la lucha de clases, aparece como un centro de poder estatal que debe ser estudiado desde estas mismas raíces sociales.

La administración pública es una institución del Estado que, como centro de poder, participa en la organización y en el ejercicio del poder de las clases dominantes. Como tal, la administración pública es la administración del Estado, es la organización pública de las clases dominantes y, por tanto, una institución de clase: crea y reproduce las condiciones de la

producción capitalista. Como institución estatal, la administración pública contribuye a la unidad de la sociedad, la tutela y le sirve a las clases dominadas.

La administración pública, como administración del Estado, parte de la universalidad de su propio carácter político para concentrarse en las particularidades de la sociedad civil. Precisamente aquí está la clave del estudio de la administración pública: la acción gubernamental, como administración del Estado, se caracteriza por individualizar su acción cuando entra en contacto con la sociedad.

La relación Estado-sociedad no existe sino con la relación sociedad-Estado; es decir, con la vinculación que va de ésta a aquél. De la misma forma como la administración pública relaciona al Estado con la sociedad, igualmente las clases sociales relacionan a la sociedad con el Estado.

En la división de la sociedad y el Estado, hecho fundamental en el capitalismo, ocurren determinadas formas de relación: las clases sociales y la administración pública, la división del Estado y la sociedad son una característica del capitalismo, lo mismo que las formas de mediación, de relación de clases y de administración pública que se establecen entre ambos.¹²

El fundamento social y político de la administración pública es la separación del Estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y de la administración pública. Ésta vive en el modo de producción capitalista por cuanto existe, como condición histórica específica del divorcio entre el Estado y la sociedad; existen también en cuanto tiene la función de mediar entre ambos.¹³

Nos gustaría resaltar en este momento cuatro condiciones históricas de la administración pública; todas señaladas muy atinadamente por Omar Guerrero.

La *primera* es que la administración pública es un ente real, ya que sus condiciones fundamentales se concretan a la división del Estado y la sociedad. Si la

¹⁰ Rodríguez, Reyes. *La administración del sector público*, México, Herrero, 1970, p. 29.

¹¹ White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, 1964, p. 1.

¹² Guerrero, Omar. *La administración en el Estado capitalista*, México, Fontamara, 1987, p. 90.

¹³ *Ibid.* p. 97.

administración pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de este modo la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el Estado. Su primera condición consiste en esta separación.

La escisión de la sociedad y el Estado crea la división entre vida pública y vida privada. Mientras la sociedad contiene al individuo egoísta, al individuo privado, el Estado supone al ser colectivo, al ciudadano, pero como ser abstracto formal. A su vez, el divorcio entre vida privada y vida pública produce la distinción entre actividades privadas asumidas por individuos, por particulares, en su beneficio; lo mismo que funciones públicas atribuidas al Estado.¹⁴

La *segunda* que la administración pública supone como opuesta la administración interna del interés común al particular; éste por cuanto integración en algún organismo civil de la sociedad, es la administración privada de los organismos de la sociedad civil. La administración pública es diferente de la administración privada; la primera, como administración del Estado, se relaciona con la universalidad del Estado en tanto que la segunda lo hace con el interés privado de los organismos de la sociedad civil. La diferencia sustancial es patente: al relacionar al Estado y a la sociedad, la administración pública concreta en actos particulares la universalidad del Estado; mientras que la administración privada, interna a la sociedad civil, mantiene la particularidad inherente al interés privado en el seno mismo de la sociedad civil.

La administración pública trasciende al Estado relacionándolo con la sociedad, la administración privada engendrada en la sociedad civil permanece en su interior. Por lo tanto, la necesidad de relación entre el Estado y la Sociedad es la segunda condición histórica de la administración pública.

La *tercera* condición nos lleva a las formas de mediación entre la sociedad y el Estado. El hecho primario es la existencia objetiva de la mediación y, el segundo las formas que adopta. La administración

pública tiene una característica peculiar en cada modo de producción, ya sea antiguo, asiático, feudal o capitalista, según las bases de sus relaciones de producción y la situación que guardan la sociedad y el Estado; es decir, conforme se confundan o distingan ambos. En el capitalismo, Estado y sociedad son diferentes; por tanto la administración pública, debido a la necesidad objetiva de la mediación, aparece como una relación entre los dos.¹⁵

De ahí que la dualidad de la relación clases sociales y administración pública, sociedad y Estado, sea una característica típica del modo de producción capitalista; por lo que de ella se desprende la *cuarta* condición histórica de la administración pública: la organización de la relación.¹⁶

Por otro lado las formas de relación están organizadas en delegaciones. Hacia el siglo XIX las clases organizaban su delegación en el Poder Legislativo, actualmente incluyen también a las corporaciones y a los gremios clasistas. La Administración Pública, desde el siglo XIX, está organizada como delegación dentro del Poder Ejecutivo, mientras que las clases plasman su voluntad de integración en el Poder Legislativo. Por la naturaleza del Estado, opuesta a la de la sociedad, la administración pública está organizada en el Poder Ejecutivo, que no es otra cosa que el propio gobierno: no es una voluntad contra el Estado sino la voluntad misma del Estado. Según Jean Jacques Rousseau, el ejecutivo es la fuerza, la potencia del Estado.¹⁸

Las cuatro condiciones históricas de la administración pública confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de dualidad de la mediación.

A pesar de todo, la administración pública tiene un objeto de estudio y así lo han demostrado Bonnin, Rousseau, Paine, Hegel, Marx y Toqueville: es el Ejecutivo, el gobierno, la administración pública quien media entre el Estado y la sociedad; es la delegación organizada del Ejecutivo para hacer presente al Estado

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁸ Rousseau, Jean-Jacques. *El contrato social*, México, EUM, 1997, pp. 87-91.

¹⁴ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1994.

en la sociedad, sin que por ello uno y otro queden identificados.¹⁹

Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, son actos que por este hecho transforman lo general del Estado y la legislación que emana de su seno, sus decisiones, su voluntad en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos. La política fiscal, la legislación obrera, la educación pública y la salubridad, entre otras tantas funciones del Estado, cuando adquiere una realidad específica, individualizada, lo relacionan con la sociedad: son el gobierno actuando, la manifestación concreta de la administración pública.²⁰

De ahí que digamos que a cada modo de producción le corresponde una determinada forma de administración: recordemos que el Oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Entre forma de gobierno y régimen administrativo se presenta una relación directamente proporcional.

De la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, igualmente las formas de administración pública en los Estados, que le son correspondientes tanto al modo de producción capitalista como también al modo de producción socialista. La administración pública para que pueda progresar al compás de la sociedad en que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente a la sociedad.

Administración pública y transición política

La administración pública se encuentra en una encrucijada, por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales, generando un Estado Mínimo, por el otro, aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es decir,

se parte de la premisa que un Estado mínimo es un imperativo en nuestros tiempos entendiéndose a éste como poco regulador de la economía, el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza.

La primera cuestión tiene una relación directa con el rumbo económico de un país, es decir, los Estados históricamente han asumido el papel de responsables del desarrollo, las nuevas tendencias apuntalan a una rectoría o direccionalidad del mismo, más que a una responsabilidad del propio desarrollo, ya que éste es generado a través del sector productivo.

En el plano político se advierte en nuestra sociedad la demanda de una administración más eficiente, consciente de que el gasto público tiene que ser aprovechado en una manera más racional, de manera responsable por parte de sus ejecutores. Esta nueva forma de pensar a la administración pública busca que sus procesos administrativos sean cada vez más eficientes y eficaces, provocando con ello una imagen de servicio a las demandas ciudadanas. Donde la transparencia de una gestión pública de calidad pueda ser aprovechada por cada uno de los ciudadanos.

“Concebir a una administración pública de ésta manera garantizará plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato estatal, y con la intervención de los ciudadanos en la actividad estatal se hará más sana la convivencia Estado - sociedad. Para poder llevar a cabo esta aplicación se requiere realizar transformaciones considerables en las estructuras actuales del aparato público”.²¹

Progresar en esa dirección supone reformas de gran magnitud en el aparato público existente. Se necesitan reformas que vayan desde sus estructuras políticas hasta los aspectos básicos de su funcionamiento en todo lo que implica los puntos de encuentro del Estado con los ciudadanos.

Precisamente, la funcionalidad del Estado es lo que está en debate en este primer punto. En otras

¹⁹ Guerrero, Omar. *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985; *La teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986.

²⁰ *Ibidem*. p. 94.

²¹ Dixon, Warren A. *The demand and supply of collective goods: from a market exchange to the political process*, Unpublished dissertation, University of Oregon, 1970, p. 53.

palabras, el carácter estructural funcionalista permite determinar el llamado perfil del Estado en su actividad administrativa. El segundo nivel de análisis, se refiere al carácter objetivo de la administración pública: eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo.

Estos valores son compartidos permitiendo darle validez y sustento ideológico al liberalismo económico. Muchas de estas categorías fueron terreno de la administración privada, sin embargo, éstas pasan a ser parte integral de las gestiones públicas. El estudio de las políticas públicas, tienen mucho que contribuir en la solución de esta encrucijada, ya que éstas son por definición dinámicas.

Por otra parte, es necesario identificar a las variables que afectan a los gobiernos para poder aproximarse a los cambios organizacionales que inciden en la gestión pública. La década de los 90 s", en la administración pública bien podríamos denominarla como *la era de la incertidumbre institucionalizada*, refiriendo esto por las organizaciones que han sido detonada por cuatro grandes cambios en el ámbito internacional, mismos que han transformado el perfil de los Estados:

- 1) El triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica
- 2) La caída de los regímenes comunistas
- 3) La experiencia de los Ajustes Estructurales
- 4) El ascenso de los movimientos Democráticos

1) El triunfo del neoliberalismo: el triunfo del llamado neoliberalismo en el proceso de instrumentación y formulación de políticas económicas ha readequado la correlación de fuerzas. Con ello, los valores del liberalismo de Occidente han triunfado sobre las demás corrientes económicas. La adopción y exportación de las ideas del Estado mínimo ha provocado una relativa homogeneización de las economías capitalistas. La apertura de las fronteras ha provocado que las naciones flexibilicen y redefinan los límites del control político sobre el flujo comercial. La conformación de bloques comerciales ha provocado no sólo el intercambio de bienes y servicios, sino el de ideas; éstas no menos importantes que los anteriores.

Existe una máxima en las tesis comerciales: a mayor apertura comercial, mayores las posibilidades de que los Estados transformen sus estructuras. De tal forma que, la administración pública no puede pasar por alto la necesidad de cambio en la llamada globalización de la economía. Esta ha acelerado el cambio organizacional, aunque con un referente ideológico llamado neoliberalismo.

2) La caída de los regímenes comunistas. Este acontecimiento ha mostrado un panorama novedoso en el campo de las relaciones internacionales, así como el papel que desempeñan las estructuras de poder de los Estados Nación. La caída del comunismo es reforzada por el triunfo del neoliberalismo como idea fuerza. El debatido análisis realizado por Fukuyama, en el "fin de la historia" ha provocado un cambio en la concepción ideológica del Estado.

La tesis de Fukuyama radica en que la historia ha tenido como motor siguiendo el análisis de Hegel la dialéctica en el mundo de las ideas. Es decir, las ideas deben de estar en pugna para que éstas permitan ser el motor de la historia. En este sentido, Fukuyama argumenta que si las ideas que sustentaban el comunismo llámese marxismo en sus diferentes espectros, han sido derrocadas por la imperiosa realidad liderada por el capitalismo, al acabar las ideas del comunismo, el capitalismo triunfa y así se llega a un fin de la historia, en el cuál los valores occidentales han triunfado. Es decir, es la hora del capitalismo y liberalismo.

El impacto que ha traído la caída del comunismo, ha provocado que la administración de los Estados tenga como eje rector precisamente el triunfo inevitable del capitalismo, por lo que el Estado deja el paso al mercado, para no caer en las experiencias presentadas por el ex-bloque comunista. No es importante mencionar que difícilmente podemos evaluar cuál ha sido el impacto de la caída del comunismo, ya que aún estamos en un período relativamente corto para hacer una evaluación del mismo. El carácter de la administración pública, podrá

ir determinando las tendencias de esta situación.²²

3) La experiencia de los ajustes estructurales: La tesis que sustentaban que un Estado participe en la economía, y poder generar el desarrollo agotó el modelo y se recurrió a la implementación del llamado ajuste estructural, no solo en México sino en todos los países en desarrollo,²³ como requisito para que el mercado sea funcional en los países. El ajuste estructural,²⁴ presenta tres vertientes que afectan el funcionamiento de la administración pública:

1. Apertura Comercial
2. Saneamiento de las Finanzas Públicas
3. Reestructuración del sector paraestatal

Las tres vertientes han sido implementadas en México. Los resultados son notorios. En el primer punto, tenemos que México pasó de ser una de las economías más cerradas a una de las más abiertas para principios de los noventa.²⁵

La apertura comercial, obligó a las instituciones públicas a readecuar mecanismos respecto al Estado. En el caso del comercio están las adecuaciones a la legislación en materia de inversión extranjera.

El saneamiento de las finanzas públicas, ha provocado que los gastos del Estado hayan sufrido una serie de readecuaciones en el entorno macroeconómico. Las más importantes comenzaron en la administración del Presidente De la Madrid (1982-1988), cuando éste anunció la disminución del gasto corriente en un 4% en promedio a principios de 1986. La disminución del gasto público provocó que en ciertas áreas de la sociedad se presentara un impacto no tan favorable para la comunidad. En la actualidad la disminución o cancelación de subsidios ha generado un ahorro en el erario público, aunque distribuyéndose el costo en los ingresos familiares. No es secreto alguno que en las décadas pasadas y en la actual se detonen más los

²² Para mayor profundidad de éste tema, véase: Turrent, Isabel, *El Deshielo del Este*, México, Vuelta, 1992.

²³ En México comenzó a implementarse el ajuste estructural a mediados de los 80, sin embargo, existen países que todavía están en proceso de implementación, tal es el caso de la región Sub-Sahara del continente Africano.

²⁴ Este comenzó a ser diseñado a raíz del Plan Baker en 1985.

²⁵ Para mayor profundidad del llamado ajuste estructural, véase: Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, 1993,

índices de pobreza extrema.

Por lo que se refiere a la reestructuración del sector paraestatal, las entidades públicas comenzaron a presenciar el fenómeno de las desincorporaciones. Estas se han dado en cuatro vertientes²⁶:

1. Transferencia
2. Liquidación
3. Fusión
4. Venta

Las ventas o también llamadas privatizaciones han sido considerables, las privatizaciones han impactado no solo al ámbito federal, sino también a los gobiernos municipales. En éste último espacio de gobierno, las privatizaciones de entidades públicas han impactado a los gobiernos locales en dos sentidos: la tendencia creciente a privatizar algunos servicios públicos y los reajustes financieros que presentan las haciendas públicas locales.²⁷

El ajuste estructural ha provocado una readecuación de la administración pública. La dimensión del tamaño del Estado en cuanto a número de unidades administrativas, se ha visto reducido. Con esta serie de cambios, sería prudente preguntarse: ¿Cuál debe de ser el marco teórico metodológico necesario para explicar el papel del administrador público, en esta nueva dinámica, aunado a la creciente participación ciudadana y demandas de mayores espacios políticos y de pluralidad? Sin duda alguna la eventual respuesta, demanda una posible solución con alto rigor académico. Así, el papel del Estado en cuanto a su participación en la economía, vuelve a ponerse en la mesa de debate.

4) El ascenso de los movimientos democráticos, han tenido un notable impacto en las gestiones públicas. Los funcionarios públicos han aprendido que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. Este hecho ha complejizado la formulación

²⁶ De acuerdo a la Ley Federal de Entidades Paraestatales

²⁷ Para mayor profundidad, véase: Herrera, Alejandro "La Privatización como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales", en *"Problemática y Desarrollo Municipal"*, Plaza y Valdés-UIA, México, 1994, capítulo VII.

de las políticas públicas, puesto que la participación de la ciudadana en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras que sean flexibles, adaptable y con alto dinamismo participativo. En otras palabras, innovación.

Nota final

Con los procesos de democratización en México, se ha puesto de manifiesto también una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas. A mayor democracia, mayores son los cambios que presentan la economía de un país, puesto que la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino que una readecuación del poder económico. Democracia y crecimiento económico están ampliamente ligados.

La administración pública ha tenido un cambio considerable en la última década, en gran medida los cambios han obedecido tanto a variables endógenas como exógenas. Con ello, el perfil de la administración pública, necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura como funcionamiento para hacer frente a los retos que anteriormente mencionamos.

Ante los cuatro cambios sucedidos, queda de manifiesto la necesidad de innovar las gestiones públicas. Que la reforma del Estado se dirija a conformar un gobierno abierto, un Estado transparente, con información continua y completamente accesible a la ciudadanía, crear entidades protectoras del derecho del ciudadano ante las decisiones de la administración, abrir múltiples lugares donde los ciudadanos efectivamente participen en la gestión cotidiana del aparato público por medio de organizaciones diversas como las asociaciones de vecinos o las sociedades de usuarios de servicio, por mencionar solamente algunas; se necesita también conformar un sistema de control social sobre la gestión pública, con el fin de construir una de las vías preventivas centrales para erradicar el delicado problema de la corrupción. Por otra parte, esta reforma debe dirigirse a llevar adelante una política de prestación de servicios orientada claramente

a servir en definitiva al ciudadano.²⁸ Con ello, se presenta como análisis tentativo la revisión tanto de las estructuras administrativas, como de la función y operación de las mismas. Dos planos diferentes aunque con un mismo objetivo.

Bibliografía

Bazdresch, C. y Elizondo, C. "La Reforma del Estado en México", en *Reforma y Modernización del Estado*. Santiago de Chile, ILPES-CEPAL, 1995.

Bobbio, Norberto. Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, México, FCE, 1994.

Bodin, Jean. *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1997.

Bresser Pereira, L.C. "La Reforma del Estado en los 90: Lógica y mecanismos de control". Document presented in the Conference *The Political Economy of Administrative Reform in developing Countries*. Northwestern University, Chicago. 1997.

Dixon, Warren A. The demand and supply of collective goods: from a market exchange to the political process, Unpublished dissertation, University of Oregon, 1970.

De Mattos, Carlos. "La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", en *Cuadernos del CLAEH*, No. 51, Montevideo, 1989.

Guerrero Orozco, Omar. La administración pública del Estado capitalista, México, Fontamara, 1995.

Guerrero, Omar. (comp.), Políticas y criterios técnicos para la Modernización Curricular de la formación de gerentes públicos en Iberoamérica. Informe final del Taller de Expertos, Caracas, CLAD. Serie de Documentos Técnicos, No. 3, 1992.

²⁸ Hood, Christopher. *The limits of government*, London, John Wile & Sons, 1976, p. 36.

_____. Introducción a la administración pública, México, HARLA, 1985.

_____. La formación profesional de administradores públicos en México, México, IAPEM-UAEM, 1995.

_____. *La teoría de la administración pública*, México, HARLA, 1986.

_____. *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.

_____. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, México, UAEM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.

_____. *De la administración pública a la gerencia social*, serie estudios, México, CISS, núm. 13, 1994.

Herrera, Alejandro. *A review and critique of the economic theory of democracy*, London, Wawck University Press, 1994.

Herrera, Alejandro "La Privatización como Alternativa en la Prestación de Servicios Públicos Municipales", en *"Problemática y Desarrollo Municipal"*, Plaza y Valdés-UIA, México, 1994.

Hobbes, Thomas. *Leviatán*, 2 tomos, México, EUM, 1997.

Hobbes, Thomas. *Leviatan*, México, FCE, 1980.

Hood, Christopher. *The limits of government*, London, John Wile & Sons, 1976.

Lahera, Eugenio. *Cómo mejorar la gestión pública*. Santiago de Chile, FLACSO-CIEPLAN, 1993.

Lahera, Eugenio. "Políticas Públicas: un enfoque integral", en Lahera, Eugenio, *¿Cómo mejorar la gestión pública?* FLACSO-CIEPLAN, 1993.

Lustig, Nora. *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, USA, 1993.

Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, México, Espasa-Calpe, 1990.

Osborne, David y Gaebler, Ted. *La reinención del Gobierno*. Barcelona, Paidós, 1994.

Palacios, J. J. "El concepto de región", en Avila, H. (Coord.), *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*. México, Universidad Autónoma de Chapingo, 1993.

Rodríguez Reyes, J. *La administración del sector público*, México, Herrero, 1970.

Rofman, A. "El proceso de descentralización en América Latina: causas, desarrollo y perspectivas", en *Descentralización político - administrativa. Bases para su fortalecimiento*. Caracas, CLAD, 1990.

Rousseau, Jean-Jacques. *El contrato social*, México, eum, 1997.

Simon, Herbert. *Administración Pública*, México, Letras, 1968.

Weber, Max. *Economía y sociedad*, México, FCE, 1998.

White, Leonard. *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía general de ediciones, 1964.

Wilson, Graham. "Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña. ¿Mejor al rescate?", en: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. 57, Nro. 3. IICA-INAP, septiembre de 1991.

Wilson, Woodrow. "Estado y Reforma administrativa; iniciativas del régimen de Miguel de la Madrid". En *Revista A*, UAM. Azcapotzalco. Vol. IV, No. 9. Mayo-Agosto de 1983.