

UNA INTRODUCCIÓN
A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UNA INTRODUCCIÓN
A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

María del Carmen Pardo

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

 EL COLEGIO
DE MÉXICO

351

P2141u

Pardo, María del Carmen.

Una introducción a la administración pública / María del Carmen Pardo. -- 1a. ed. -- Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2016 (Primera reimpresión, 2018).

167 p. ; 21 cm.

Incluye bibliografía

ISBN 978-607-462-937-8

1. Administración pública. 2. Burocracia. 3. Globalización
Aspectos políticos I. t.

Para Inés, Lucía y Elena

*Para Gabino Lombana Pardo,
in memoriam*

Primera reimpresión, 2018

Primera edición, 2016

D.R. © El Colegio de México, A.C.

Carretera Picacho Ajusco 20

Ampliación Fuentes del Pedregal

Alcaldía Tlalpan, 14110,

Ciudad de México, México

Teléfono 5449 3000

www.colmex.mx

ISBN: 978-607-462-937-8

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos	11
Introducción	13
CAPÍTULO I	
Historia y avatares de una disciplina	27
Una historia compleja	31
¿La administración pública se reinventa?	38
La administración pública: ¿ciencia u oficio?	44
CAPÍTULO II	
Las tribulaciones entre lo público y lo privado	51
La "dicotomía" entre lo público y lo privado	52
El vínculo entre el Estado, la administración pública y lo público	62
Modelos del espacio público	67
CAPÍTULO III	
El fantasma del gobierno democrático: la burocracia	73
El lugar de la administración pública y los sujetos de gobierno	73
¿La burocracia: aliada o enemiga de la democratización?	79
El surgimiento del aparato burocrático y su autoridad	85
La burocracia y la gobernabilidad	88
El principio burocrático y el gobierno democrático	93
CAPÍTULO IV	
Los nuevos derroteros de la administración pública	99
El enfoque de políticas públicas	99
La Nueva Gerencia (Gestión) Pública	106
Gobernanza	113
Gobierno de redes	117

CAPÍTULO V	
Los desafíos de la administración pública contemporánea	121
Los retos que impone la globalización a la administración pública	125
¿Más o mejor regulación?	134
La administración pública en la era de las tecnologías de la información	137
El paradigma de la sustentabilidad de la administración pública	139
Consideraciones finales	145
Bibliografía	155

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de varios años de trabajo y reflexión a propósito de la importancia de la administración pública. Refleja preocupaciones que compartí con los estudiantes del programa de la Licenciatura en Política y Administración Pública también a lo largo de muchos años, quienes son a los primeros que va dirigido este agradecimiento. Lo he dicho en otros momentos, los estudiantes de ese programa han significado en mi vida una de las más grandes satisfacciones. Gracias al intercambio que tuve sobre todo con ellos, las ideas de este libro se fueron haciendo realidad.

Algunos de esos estudiantes, además, se convirtieron, en algún momento de mi largo trayecto por El Colegio de México, en mis ayudantes de investigación. No quiero dejar a ninguno fuera, por lo que no los menciono, pero mi gratitud va hacia todos ellos, que contribuyeron de manera muy importante a rastrear y encontrar gran parte de la información que nutre este libro.

Mención especial merecen Ernesto Velasco y Mauricio Dussauge, quienes leyeron el manuscrito en sus versiones más acabadas y le hicieron críticas y sugerencias que sin duda me permitieron no sólo mejorar sino enriquecer el texto. Mauricio, también, de manera por demás generosa releyó el texto y me ayudó a identificar referencias recientes de autores notablemente británicos que resultaron muy pertinentes para las explicaciones que se ofrecen en este texto.

Mi gratitud para el Centro de Estudios Internacionales (CEI), donde tuve el privilegio de colaborar durante varias décadas recibiendo todo el apoyo para combinar las horas de docencia con el trabajo de investigación, de cuyos resultados nació este libro. Este apoyo se volvió aún más decidido por parte de su actual directora, Ana Covarrubias, quien estuvo al frente del CEI en el momento en el que concluí mi estancia en el Colegio y se tomó la decisión de publicar este texto.

En esa estancia en el CEI tuve también la fortuna de compartir con los colegas que lo integran muchas horas de trabajo; este intercambio además favoreció y fortaleció mi interés por el campo de investigación sobre administración y políticas públicas.

Agradezco al Centro de Investigación y Docencia Económicas la oportunidad de seguir trabajando en estos temas; de manera especial a Sergio López Ayllón, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo.

Un apoyo importante, sin duda, lo recibí de mi familia, a la que le agradezco su paciencia cuando, en lugar de compartir con ellos, dediqué largas jornadas a la elaboración del presente libro.

INTRODUCCIÓN

Un tema recurrente en el estudio de la administración pública es la falta de consenso alrededor de su carácter científico, de manera particular si se intenta calificar como disciplina, aduciendo, por un lado, una falta de definición de sus métodos de investigación y, por el otro, una falta de precisión sobre su objeto de estudio. Otro tema que abona a este debate es la relación entre los componentes disciplinarios y la práctica profesional. Sin embargo, esta falta de consenso ha querido interpretarse como el rasgo de una forma de conocimiento y práctica en ciernes, pero también como un déficit de madurez intelectual. En este libro se parte de un supuesto distinto. Esa 'indefinición' ha dado como resultado una amplia pluralidad de intereses y métodos de la administración pública que son una característica intrínseca de una disciplina que está viva y comprometida con la búsqueda de soluciones para lograr beneficios de orden colectivo lo más extendidos posible. De ahí que el propósito de este trabajo vaya a contracorriente e intente presentar una explicación de la riqueza y complejidad del fértil campo de la disciplina administrativa, no como un accidente, sino como un elemento constitutivo de un campo de conocimiento y práctica que se desarrolla simultáneamente entre la necesidad de formular conceptos, modelos explicativos e hipótesis de alcance general, al mismo tiempo que se convierte en el instrumento privilegiado para proveer herramientas analíticas y de dirección útiles para la solución de problemas públicos en espacios y momentos bien definidos, lo que en una explicación circular acabaría impidiéndole generar esos marcos explicativos de carácter universal y atemporal, que le otorgarían ese pretendido estatus más científico.

En este libro se intenta salir de ese círculo y presentar, entonces, distintas dimensiones de la administración pública, que van desde la

discusión de su estatus científico hasta las tensiones que existen entre la definición de espacio público versus espacio privado, pasando por el análisis de la burocracia y su relación con los sistemas políticos y gobiernos democráticos, para concluir con una reflexión sobre los grandes retos que está enfrentando este campo de conocimiento frente a desafíos derivados de fenómenos como la globalización. El propósito no es elaborar una historia en sentido estricto de la administración pública, de ahí que no se incluirá un relato cronológico del desarrollo de este campo de acción pública, puesto que hacerlo abonaría en contra de la idea de que el conocimiento de la administración pública ofrece una gran riqueza explicativa. Existe una amplia lista de otros libros y fuentes que pueden consultarse para suplir este desarrollo historiográfico.¹

Un camino que resulta más sugerente para nuestro propósito es el de arrojar luz sobre aquellos temas y motivos recurrentes a lo largo de la discusión disciplinaria que han servido para configurar lo que en el momento actual sería una forma de entender qué es la administración pública, así como un repertorio de conceptos, modelos y polémicas que han creado un marco explicativo, una plataforma de actuaciones públicas y hasta un vocabulario y un espíritu de cuerpo, a través del que los administradores públicos se reconocen y les permite distinguirse en sus intercambios respecto a otros integrantes de las ciencias sociales. Es también importante presentar la manera en que esta forma de comprensión del hecho social identificado como administración pública está siempre en permanente elaboración. Cada vez que en la disciplina administrativa aparecen nuevos enfoques o modelos de análisis y se buscan sumar adeptos, lo hacen no desde el vacío o desde la ausencia de precedentes, sino invocando o criticando siempre al pasado como una forma de reconocimiento de un importante camino ya recorrido.

¹ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011; Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006; Enrique Cabrero, *Administración pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 2, México, Siglo XXI Editores, 2010. Omar Guerrero, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010; José Juan Sánchez, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001.

Se intenta así plantear una serie de temas recurrentes en el estudio y práctica de lo que hoy llamamos administración pública. Asuntos como la relación entre política y administración, la división entre lo público y lo privado, la burocracia y su comportamiento, y los retos actuales de la disciplina, temas todos que en distintas formas, parecen estar presentes en los diferentes episodios de la explicación contenida en este texto. De esta forma conviene subrayar la manera en que estos temas se presentan, por momentos de modo preliminar, y en otros, como asuntos de mayor calado. En otras palabras, un buen camino para discernir el intrincado pero fértil escenario de la administración pública es el de las variaciones sobre sus temas; y es que es precisamente en esta tensión entre pasado, presente y futuro en donde se construye una tradición disciplinaria y los desarrollos que la han actualizado. Una advertencia importante para el lector es que de manera intencional no se incluyen referencias a experiencias empíricas concretas, ni tampoco a movimientos reformadores particulares en los distintos países, más que de forma tangencial. El propósito es ofrecer un panorama general del fructífero desarrollo que ha tenido la administración pública en esa tensión entre su definición disciplinaria y su contribución a la práctica profesional.

De esta manera, en el primer capítulo se analizan las transformaciones en la polémica sobre el estatus científico de la administración pública. De hecho, en la introducción se delinean algunas ideas sobre la forma como se plantea dicha polémica, con especial atención en la dicotomía entre ciencia y oficio durante los primeros siglos de la historia de la disciplina. Es relevante situar estos extremos de conocimiento en sus relaciones con la singular naturaleza de la administración, a la vez teórica, especulativa y pragmática.

En el segundo capítulo se ofrecen explicaciones sobre la constitución de las esferas pública y privada, sus cambios más importantes y sus vínculos con la definición de los sujetos, objetos y métodos y con la administración pública. El argumento básico es que estas esferas se han definido a través de una relación de interdependencia entre una y otra, y que los cambios en los modelos de estructura de los estados y los sucesivos cambios gubernamentales han nutrido no sólo nuevas áreas de influencia, métodos y valores en la administración, sino en la definición de los nuevos sujetos de gobierno.

En el tercer capítulo se plantean algunos temas clásicos del comportamiento burocrático, así como la insistencia en tratar de que mejore el desempeño de los funcionarios públicos. También interesa explorar las relaciones entre la burocracia y el sistema político en general. No es sólo que la burocracia sea un instrumento del poder ejecutivo, en competencia con los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, sino que la burocracia impone nuevas formas de producir y distribuir el poder que no necesariamente responden a los intereses o preferencias de todos sus integrantes. En este orden de ideas se incluye una referencia al tema de la relación entre la burocracia y el gobierno democrático a partir de la tensión entre la complejidad administrativa y la participación ciudadana.

En el cuarto capítulo se hace un recuento sobre los nuevos derroteros que abrieron vías explicativas novedosas sobre el quehacer administrativo, tomando distancia de lo que había sido una concepción tradicional de la administración pública. Este recuento permite tener claro que los avances en esta materia no parten de un vacío conceptual o práctico, sino que revisan, plantean y replantean propuestas para avanzar hacia el futuro.

En el quinto capítulo se hace una incursión general sobre los desafíos que enfrenta la administración pública, tanto desde el punto de vista teórico como desde la práctica profesional. Se concluye con un apartado de consideraciones finales.

Los temas incluidos en el libro parten del supuesto de que a pesar de la aparente independencia de la evolución intelectual y la práctica de la administración pública, esta disciplina debe entenderse a partir de la comprensión de que estos cambios están ligados con las transformaciones en el campo epistemológico o en el de las preferencias metodológicas, pero reconociendo que también lo están con los cambios en las tareas estatales y con la organización de las burocracias y las técnicas de gobierno.

En un primer acercamiento el libro incorpora un análisis sobre la polémica alrededor del estatus científico de la administración pública entre los siglos XVIII, XIX y principios del XX. Este recuento esquemático permite poner en contexto explicaciones fundamentales para capítulos posteriores. Es de vital importancia hacer visible cómo la historia intelectual de la disciplina va siempre ligada con la de las

transformaciones institucionales y políticas de mayor envergadura. Un argumento central para el contenido del libro se resume en el hecho de que la evolución de este campo se va definiendo a partir de la aparición de nuevos sujetos que generan nuevas expectativas en términos de derechos y responsabilidades y de la aparición de nuevos códigos para entender el ámbito de lo público. No es sólo que la administración pública aumente sus áreas de influencia sobre la sociedad y la vida privada de los ciudadanos, sino que también contribuye a crear nuevos espacios de diálogo hacia el interior de sus estructuras y con los ciudadanos.

Probablemente una de las obsesiones que ha perseguido con mayor tenacidad la disciplina de la administración pública es la de su carácter como ciencia. El asunto no es sólo importante por la relevancia historiográfica del tema, sino porque invoca preguntas fundamentales sobre los alcances, métodos e incluso sobre los valores que el conocimiento y la práctica administrativa deben preservar y desarrollar para el futuro. En otras palabras, es importante preguntarse qué clase de conocimiento se desprende de la administración pública, qué es o en qué quiere convertirse. Este acercamiento sugiere también otras cuestiones ligadas a los métodos, modelos de validación y a la evidencia con la que la disciplina asegura evaluar su propio desarrollo. Sin embargo, lo que la administración pública es o quiere ser trasciende el ámbito puro del conocimiento.

Se ha escrito mucho sobre la posibilidad de considerar a la administración pública como una ciencia, además de sopesar las ventajas y limitaciones que esta situación acarrea.² Sin embargo, hay que decir que, a pesar de la profusa y también por momentos confusa historia de este debate, es posible discernir dos ejes a través de los cuales esta polémica se ha articulado: el de la administración como ciencia o el de la administración como arte u oficio.³ Podría pensarse que resultaría atractivo que se le considerara una ciencia, con características tales como tener un objeto de estudio y métodos de investigación

² Mark Rutgers, "Paradigm Lost: Crisis as Identity of Study of Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 4, 1998, pp. 553-564.

³ George Berkley y John Rouse, *The Craft of Public Administration*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003, pp. 6-8.

autónomos suficientemente delimitados y ampliamente aceptados. También que pocos pondrían en duda las ventajas de contar con un corpus teórico relativamente estable y con modelos e hipótesis de alcance general, no sólo en términos estrictamente académicos, sino también en el nivel de influencia y consolidación institucional. No obstante, la imbricada cercanía de la administración pública con el ámbito práctico e inmediato de la toma de decisiones públicas la aleja de estas posibilidades y de esa estricta demarcación, pero a cambio parece exigirle un tipo de conocimiento que no sólo sea capaz de generar hipótesis y modelos de mediano y largo plazos, sino también de proveer de herramientas analíticas y guías para la decisión y la acción en situaciones públicas específicas, lo que en nuestra opinión la vuelve un campo de conocimiento particularmente atractivo.⁴

Dicho lo anterior, sería engañoso concebir esta tensión entre ciencia y oficio de la administración pública como una de naturaleza necesariamente cronológica o de subordinación. El estatus científico de la disciplina no es sencillamente una cuestión de tiempo o de atraso congénito frente a otras disciplinas sociales o naturales. En consecuencia, este 'atraso' no va a remontarse cuando se llegaran a dilucidar ciertos principios generales e inmutables de la práctica administrativa que podrían ser descubiertos con el suficiente empeño y paciencia. La experiencia de lo que Herbert Simon ha llamado "proverbios" de las ciencias del *management*, a quienes otros les habían dado la calidad de principios científicos, es una de las tantas demostraciones de la dificultad de resolver los retos en términos de científicidad que le han exigido a la administración pública, cuando su contribución más importante se encuentra en su naturaleza como fenómeno social dinámico.⁵ Hay que tener siempre en mente que el horizonte del conocimiento y práctica de la administración no es necesariamente el de una ciencia, o para expresarlo en términos menos tajantes, su científicidad quedaría condicionada a cuál es la con-

⁴ Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 37.

⁵ Herbert Simon, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, vol. 6, núm. 1, 1946, pp. 53-67.

cepción de ciencia a la que se alude. Algunos, por ejemplo, han creído ver en el modelo de la ciencia aplicada, en oposición al de las ciencias básicas o naturales, un horizonte más certero para la disciplina administrativa, lo que tampoco permite condensar en una sola explicación su potencial y amplia utilidad social.⁶

En todo caso, lo que importa subrayar es que esta polémica entre ciencia u oficio en la disciplina de la administración no tiene raíces ni dimensiones puramente epistemológicas o metodológicas. Algunos episodios del estudio y práctica de la administración pública son suficientemente elocuentes para poner atención sobre la forma en que el estatus científico de la disciplina ha estado íntimamente ligado al papel que ha desempeñado dentro de un universo más amplio: los sistemas políticos. De esta manera, la administración ha ido acumulando conocimiento a partir de lo que la evolución de las sociedades fue requiriendo de ella.⁷ Así, algunos de los primeros gérmenes de la polémica alrededor de la administración pública como ciencia pueden rastrearse desde el momento en que la necesidad de contar con una forma de conocimiento sistemática y exhaustiva de los asuntos públicos se hizo evidente y, con el paso del tiempo, casi consustancial a la legitimidad y supervivencia misma del Estado. Esto es claro en la primera conformación de lo que hoy conocemos como la administración pública en el Imperio austrohúngaro, así como en Francia, hacia finales del siglo xvii y principios del xviii, materializado en lo que se conoce como el movimiento de ideas identificado como cameralismo o "ciencias de la policía" (*science de la police*).⁸ Es necesario entonces subrayar que una nueva noción que se identificaría como "la razón de Estado" fue de enorme influencia para la constitución del campo de las "ciencias de la policía" como un espacio de análisis y práctica autónomo en el periodo posterior a la Guerra de los Treinta Años desarrollado en Prusia.

⁶ Mark Rutgers, "Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, vol. 29, núm. 276, 1997, p. 287.

⁷ Herbert Simon, "A Comment of the Science of Administration: Comment on an Article by Robert Dahl", en C. E. Hawley y R.G. Weintraub (eds.), *Administrative Questions and Political Answers*, Nueva York, Van Nostrand, 1966, pp. 7-34.

⁸ Mark Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 280.

La noción razón de Estado, tomada de la traducción del francés, *raison d'État* surgida en el siglo XVIII, provee el punto de partida para conceptualizar al Estado como un ente abstracto. En lugar de centrarse en los límites territoriales en relación con otros estados, o de ver al Estado como algo que pertenecía a una sola persona; el término "Estado" va a empezar a referirse al papel y posición de dicho Estado y su gobierno vis-a-vis la población.⁹

Es evidente que no sólo interesaba anclar y acrecentar la influencia de este nuevo campo de estudio con la expansión de cuerpos y personal burocrático, con la consecuente necesidad de crear nuevas cátedras, facultades y gremios profesionales, sino que la configuración de la "razón de Estado", como una forma distintiva y secular de racionalidad política del soberano y su cuerpo de mando, ayudó a cimentar el camino de la administración pública como una disciplina autónoma.¹⁰ Esta transformación fue de enorme relevancia para la constitución de la administración como disciplina al definir la esfera del conocimiento y la práctica pública dentro de los límites del poder y del soberano y de sus cuerpos burocráticos, y no, como había sucedido en el pasado, en algún orden divino.¹¹ Todo lo que había que conocer para legitimar el poder y la soberanía del Estado con respecto a su población, correspondía a una serie de anhelos, dificultades y obstáculos que, por más penosos que resultaran, podían resolverse mediante la voluntad, la inteligencia y los instrumentos del nuevo grupo de especialistas al servicio del Estado.

Un cambio de otro orden pero que también contribuyó a la constitución de la disciplina administrativa, fue la configuración de la política y el quehacer estatal como una forma de técnica del poder, no necesariamente constreñida por principios morales o teológicos.¹²

⁹ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration...*, *op. cit.*, p. 16 (la traducción es mía).

¹⁰ Colin Gordon, "Governmental Rationality", en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, 1991, p. 10 (la traducción es mía).

¹¹ Mark Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 281.

¹² Este es uno de los argumentos de la filosofía política renacentista que se encuentra en la obra de Nicolás de Maquiavelo. Para una lectura introductoria al tema, véase: Quentin Skinner, *Machiavelli: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Esto fue, precisamente, lo que llevó a hablar a los primeros cameralistas de una auténtica ciencia administrativa para el gobierno de los asuntos del Estado.¹³ Así, uno de los rasgos característicos de esta nueva forma de conocimiento secular y, al menos pretendidamente científico del conocimiento administrativo, fue que los manuales y tratados del tema insistieron en la originalidad y singularidad de su materia de estudio, diferenciándola, por ejemplo, de la filosofía o de la técnica jurídica, así como de los manuales de contenido teológico o moral. A la vez, estos manuales y tratados ya no estaban dirigidos a la educación moral del príncipe, sino a la administración de la hacienda o 'tesoro' estatal; considerando a esta hacienda como un bien que no era exclusivo del soberano, sino que le había sido 'confiado' por la comunidad política.¹⁴

La administración pública sería entonces el conocimiento y la práctica con influencia, a la vez detallada y comprensiva, de las esferas del Estado, así como de los miembros individuales de la comunidad política, alejándose de un relato teológico o moral. Esta distinción entre orden moral público (el del gobernante) y orden moral privado (el de los gobernados) es quizás el rasgo más distintivo de la razón estatal, y que resultará de enormes consecuencias para la configuración de la división clásica entre esfera pública y esfera privada que se estudia con más detalle en el segundo capítulo.

Es importante apuntar que fue también durante este periodo de desarrollo de la disciplina administrativa que tuvo lugar un desplazamiento del eje sobre el que giraba la razón y la soberanía política: de la figura del príncipe a la del Estado, en la que este último se acredita como una forma secular de perpetuidad y que tuvo sus expresiones más acabadas en las primeras formulaciones del derecho constitucional medieval.¹⁵ Las transformaciones para la disciplina administrativa fueron también de considerable magnitud; esto es, si a partir de ese momento la legitimidad del Estado dependerá de su capacidad para asegurar la preservación y acrecentamiento de los recursos y el bienestar social, entonces la administración pública estará desti-

¹³ Mark Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 282.

¹⁴ *Ibidem*, p. 283.

¹⁵ Colin Gordon, "Governmental Rationality", *op. cit.*, p. 9.

nada a tener un papel primordial en la legitimidad del Estado como comunidad política, pero también en la del cuerpo social en su conjunto.¹⁶

De esta manera, el problema de la permanencia del Estado dejó de ser el de la permanencia del príncipe por razones debidas a una transferencia del poder legítima, patrimonial, y mediante lazos sanguíneos, y se transformó, por el contrario, en el problema de la producción constante de la legitimidad del Estado a partir de su capacidad y de la de su burocracia, para mantener el bienestar de la sociedad y estabilizar los desequilibrios internos, así como para contener las amenazas provenientes del exterior. Esto fue especialmente evidente en el momento del surgimiento y desarrollo posterior del Estado liberal, cuyas preocupaciones esenciales fueron la preservación de cierto equilibrio interior, en términos materiales y económicos, para evitar que el descontento social minara las bases de legitimidad estatal. Este Estado liberal se edifica sobre los principios proclamados de la soberanía popular, la división tripartita del poder público, el cumplimiento del principio de legalidad e igualdad formal (igualdad de los ciudadanos ante la ley) y la protección de los derechos fundamentales básicos. Favorecía el desarrollo de los hombres con atributos para ser libres e iguales y cuya convivencia y armonía estarían regidas por acciones que inspirarían y permitirían el progreso de la sociedad. Asimismo, pugnaba por separar lo privado de lo público, puesto que el individuo tenía autonomía para escoger su proyecto de vida y conducirse por sus propias convicciones.

Estas ideas influirán en la insistencia consignada en la teoría burocrática de Max Weber sobre la constitución de un nuevo tipo de legitimidad racional-legal, como uno de los rasgos más importantes en el surgimiento de la administración pública, como un cuerpo de funcionarios cuyas jerarquías, lealtad y compromiso con el líder y con la comunidad política ya no dependerán de lazos patrimoniales o carismáticos.¹⁷ Esta transformación de las fuentes de legitimidad en el sentido del bienestar material y público de la comunidad estatal fue también importante para la constitución del campo económico

¹⁶ *Ibidem*, p. 10.

¹⁷ Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios...", *op. cit.*, p. 27.

como una prioridad permanente de la acción pública. Un campo que, por lo demás, sería de enorme influencia en la organización, propósitos y métodos posteriores de la disciplina administrativa. Esto se explica, entre otros aspectos, por la capacidad de esta disciplina, en los supuestos del liberalismo económico, para hacer equivalente el bienestar del Estado o de la comunidad política con el de sus miembros políticos individuales.¹⁸ De ahí que este cambio fue de especial envergadura también en el desarrollo del Estado liberal; la economía emergió como un campo de acción preferente. Sin embargo, es importante apuntar que esta idea de 'gobierno económico' tuvo desde entonces un doble significado: reconfiguró el papel de la administración pública como instrumento del desarrollo y como disciplina académica.

La idea del gobierno económico durante la constitución del Estado liberal significó el desarrollo de una administración pública guiada por los principios de la economía política y el resguardo de las haciendas públicas. Además, también significó un gobierno y una administración preocupados por la economía de sus propios costos y actividades, subrayando la importancia de procedimientos y técnicas que favorecieran el cumplimiento de sus objetivos, mediante el uso efectivo y eficiente de sus recursos.¹⁹ Esta idea tendría repercusiones muy importantes en la constitución de la ciencia administrativa hacia el siglo XIX, puesto que Woodrow Wilson, uno de los autores que acabó siendo reconocido como 'padre fundacional' de la 'nueva' ciencia de la administración, defendió la idea de que ésta consistía precisamente en el conocimiento y la práctica de los métodos más eficientes y económicos para cumplir con las tareas que le correspondían al gobierno.

En este sentido, es importante resaltar que la innegable influencia del pensamiento y de la tradición jurídica en el pensamiento administrativo del siglo XIX se debió en buena medida a la transformación sobre la concepción de las tareas esenciales del Estado y de la administración pública. Al contrario de lo que había sucedido en el pasado, donde la felicidad pública pareció ser la preocupación central del

¹⁸ Mark Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, 1997, p. 284.

¹⁹ Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios...", *op. cit.*, p. 21.

Estado, el pensamiento jurídico liberal se constituyó decisivamente como un modelo de crítica de la acción estatal y sus abusos sobre las garantías y propiedades de los ciudadanos.²⁰ No sorprende, entonces, que la filosofía del derecho liberal dotara también a la disciplina administrativa de renovadas expectativas teóricas, herramientas analíticas y códigos.

Considerar estas transformaciones para el estatus científico de la disciplina administrativa conduce a apuntar que mientras para los cameralistas de los siglos XVII y XVIII el conocimiento administrativo y la acción estatal eran inseparables y con una relación fuertemente pragmática, para los teóricos del Estado liberal la economía política tenía como fundamento de su objetividad científica sostener que las prioridades y preocupaciones del Estado formaban parte de un contexto en el que este Estado era un ente con una fragilidad relativa y con posibilidades de acción limitadas. En otras palabras, en esta transformación entre el cameralismo y la disciplina administrativa posterior en el Estado liberal, surgió una de las principales tensiones al interior de la polémica sobre la condición científica de la administración: es decir, la distancia que el conocimiento administrativo habría o no de mantener, en términos políticos, pero también metodológicos, con la producción de decisiones de impacto público.²¹ Una de las principales consideraciones científicas era también la relativa autonomía del conocimiento orientado a la práctica, lo que la acercaba más a la manera de las artes o los oficios. Esta transformación tuvo enormes repercusiones a la hora de pensar en la historia de la disciplina de la administración pública. La reformulación de la relación entre ciencia y acción gubernamental tuvo otras consecuencias de mayor relevancia influyendo en el importante debate entre política y administración, así como en el estatus científico de la disciplina.

En el primer caso, la autonomía de la administración pública respecto a la política y a los políticos, implicó la progresiva institucionalización de esta brecha con miras a proteger la aparente neutralidad técnica y condición experta de la administración en relación con la política. En el caso del estatus científico de la disciplina, fue claro que

²⁰ Mark Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 285.

²¹ *Ibidem*, p. 289.

esta distancia respecto a la acción gubernamental provocó tensiones relativas a la inmediatez y utilidad de las ciencias administrativas para los profesionales y administradores 'en el campo'. Así, por un lado se ganaba legitimidad en relación con otras disciplinas y ciencias, en términos de la autonomía que se dibujaba con mayor claridad respecto del campo político, pero por el otro se perdía la calidad pragmática e inmediata de la ciencia administrativa para la toma de decisiones. Esta supuesta autonomía de la administración pública que le otorgaba credibilidad en un sentido y se lo restaba en otro, influyó no sólo en términos disciplinarios, sino también materiales; esto es, tratando de que se convirtiera en una organización con objetivos, métodos y valores que podrían incluso diferenciarse de los del Estado, pretensión que no se acompañó de evidencia empírica suficiente.²²

Sin embargo, se puede afirmar que los vínculos entre la administración pública como una ciencia y como un arte u oficio han estado permanentemente presentes en su 'edificación' como disciplina. Por una parte, en su estudio científico se ha insistido en su racionalidad así como en su consistencia interna en términos de conceptos, teorías y postulados, además de su integración como un modelo o sistema de pensamiento acerca de la naturaleza de la práctica de gobierno, capaz de hacerla cognoscible y ejercitable para sus practicantes. Uno de los momentos ejemplares de esta etapa en la historia de la disciplina fue cuando se constituyeron las llamadas 'ciencias' del *management*. Por la otra, la concepción de la administración pública como un oficio ha subrayado la necesidad de concebir toda formulación teórica a partir de su estrecho vínculo con la práctica cotidiana del gobierno y su relación con los sujetos políticos. Esta dicotomía entre ciencia y oficio ha cobrado todavía más relevancia en los debates alrededor de la posibilidad de constituir a la administración pública con un objeto de estudio, conceptos y modelos teóricos que vayan más allá de casos y experiencias concretos, y que puedan constituir un conocimiento verdaderamente sistemático y científico acerca de las mejores formas de proceder desde el gobierno.

De esta manera, regresamos al argumento que apuntamos al inicio de esta introducción sobre el estatus científico de la disciplina

²² *Ibidem*, p. 287.

administrativa y su relación con el conocimiento práctico. En el presente libro se busca subrayar la manera en que este estatus de la administración pública como ciencia o como oficio no es un debate exclusivamente epistemológico y mucho menos uno que tenga una conclusión previamente definida. Lo que algunos podrían concebir como una crisis de identidad al interior de la administración pública, quizá pueda ser más justamente descrito como una tensión productiva que mantiene a la disciplina en una activa relación con, por un lado, el análisis teórico y la especulación, y por el otro, con el conocimiento orientado a la solución en la 'práctica' de problemas públicos. A su vez, esta tensión en lo absoluto alude a un 'retraso' de progresivas hipótesis y conjeturas definitivamente demostradas, propias de algunos modelos de la ciencia; al contrario, la historia de la administración pública como disciplina está inscrita en transformaciones amplias de la idea y práctica de la ciencia, de las ideologías políticas y morales, así como de la historia de las instituciones y los procesos de gobierno.

CAPÍTULO I

HISTORIA Y AVATARES DE UNA DISCIPLINA

La historia de la polémica alrededor de la condición científica de la administración pública durante el siglo xx es, por varias razones, uno de los momentos más ricos, complejos y retadores del desarrollo intelectual de esta disciplina. Fue en este periodo donde surgieron los enfoques de las ciencias del *management*, de los enfoques conductuales de la administración, así como el enfoque de Políticas Públicas y, más recientemente, los de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y el de la gobernanza; en este capítulo se recoge ese desarrollo intentando encajarlo en debates más amplios, tratando de nutrir vías explicativas más enriquecedoras que las que responden a la sola cronología.

Se parte de la idea de reconocer la diversidad de asuntos que giran en torno a la administración pública, así como de la polémica en relación con su estatus como ciencia, arte u oficio, como una característica constitutiva de este campo de conocimiento, con el absoluto convencimiento de que le provee de actualidad y riqueza. El propósito consiste, entonces, en presentar una visión de conjunto sobre la forma en que la administración pública ha establecido no un objeto de estudio, sino objetos de estudio, ligados primero a la recurrente discusión en torno al carácter positivo y normativo de esta disciplina, a sus métodos de investigación, pero también al apropiado funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias, lo que a todas luces complica pero enriquece su espectro de conocimiento.

Mientras los científicos sociales pueden limitar su investigación a cuestiones de puro interés científico, los estudiosos y analistas en el campo de la administración pública, además de eventualmente tener esta legítima preocupación, no tienen otra opción que la de lidiar con asuntos que tienen que ver con los procesos de gobierno y con todos los insumos

que cualquier tipo de fuente de conocimiento les genere posibilidades de aplicar dicho conocimiento de manera efectiva y útil socialmente.¹

Desde su origen, como se señaló en la introducción, los estudiosos de la disciplina de la administración pública han reflexionado sobre qué lugar debería ocupar entre distintas ciencias y formas de conocimiento. Otras preocupaciones centraron su atención en el hecho de identificar su objeto de estudio, lo que fue dificultando otorgarle plena identidad 'científica', abriéndose el debate entre extremos, como quedó apuntado, al considerarla ciencia, oficio o arte. Para algunos, este rasgo es el signo de la falta de madurez de un campo de conocimiento que, una vez pasado el tiempo, debió haber logrado consensos sobre las hipótesis, métodos de prueba y postulados, que, a su vez, debieron regir el avance del conocimiento de la administración pública.² Esta situación, como se subrayó, no puede quedar saldada y tampoco abonó a esta supuesta claridad científica el hecho de que desde sus inicios 'contemporáneos' se intentó separar

¹ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 7 (la traducción es mía).

² Algunos de los autores estadounidenses que analizaron estos temas y cuyos textos son considerados clásicos son: Frank Goodnow, *Politics and Administration*, Nueva York, Macmillan, 1900; Luther H. Gulick y Lyndal Urwick, "Papers on the Science of Administration Development", *Public Administration Review* (PAR), núm. 7, 1947; Dwight Waldo, "Development in Public Administration", *Annals of the Academy of Political and Social Science*, núm. 404, noviembre de 1972 y "Public Administration", en Marian D. Irish (ed.), *Political Science: Advance of the Discipline*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1968; Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration", *Public Administration Review*, vol. 6, núm. 1, 1946 y "A Comment of the Science of Public Administration", *Questions and Political Answers*, Nueva York, Van Nostrand, 1966; Dwight Waldo, "Scope of Theory of Public Administration", en James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Philadelphia American Academy of Political and Social Science, octubre de 1968; Robert H. Dahl, "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, núm. 7, 1947. Un excelente compendio sobre esta literatura "clásica" es el libro de Jay M. Scafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1999. Por parte de los autores europeos existe el compendio editado por Steven J. Balla, Martin Lodge y Edward Page, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

a la administración de la política. Esta idea la encabezó en la época moderna Woodrow Wilson. Este supuesto déficit científico tiene una lógica explicación puesto que la administración pública, como cualquier otra ciencia social, explica los acontecimientos, pero no logra anticiparlos. Finalmente se reconocerá en la interdisciplinariedad una vigorosa fuente para enriquecer sus explicaciones.

Las ciencias sociales son una rama del conocimiento marcada por su inestabilidad, variabilidad e irregularidad sobre su objeto. Es claro que desde el punto de vista ontológico y epistemológico sus fronteras son más problemáticas tanto para las ciencias sociales en general, como para la administración pública en particular, dada su naturaleza interdisciplinaria.³

La administración pública es, entonces, más un resultado de acontecimientos históricos que una consecuencia de su propia articulación epistemológica. Va detrás de los cambios y sobre ellos construye su discurso, resultando útil para tener un diagnóstico y para organizar lo que en el presente acontece, dando cabida a una multiplicidad de enfoques que abarcan una amplia gama, transitando y hasta superando, como quedó sugerido en la introducción, desde los del derecho administrativo hasta querer identificarse en una expresión muy limitada, como una especie de técnica que podría caber en manuales. Sin embargo, ello ha permitido que se acumule conocimiento quedando abierto el debate alrededor de la precisa definición de su objeto de estudio.⁴ Esto ha dado pie a que se intente identificar este objeto, no en singular sino en plural, lo que en palabras de Luis F. Aguilar significaría identificar ese objeto, "como institución estatal, proceso administrativo y hasta como técnica de administración".⁵ No existe tampoco un sólido consenso en torno al proceso de conocimiento del objeto u objetos, y esto se debe a que el campo de la administración pública se desarrolla en medio de constreñimientos

³ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration...*, *op. cit.*, p. 8.

⁴ Véase Mauricio Merino, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 111-121.

⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 54, abril-junio de 1983, pp. 362-384.

teóricos, ideológicos y políticos que le plantean retos para formular una cabal definición de la idea o imagen de lo que podría ser una ciencia social llamada administración pública. Esta idea o imagen del objeto de esa ciencia, junto con el ideal deseado de lo que debe ser la administración pública, resultado, además, de una lucha ideológica y política, es una cuestión, como se mencionó, que a todas luces trasciende el ámbito de conocimiento.

Desde una perspectiva externa al campo de conocimiento la administración pública debe, entonces, su razón de ser al movimiento histórico de la sociedad y del Estado, que es a su vez su causa y efecto. De ahí que el debate siga abierto sobre el problema del objeto y de las definiciones de una disciplina, como podrían ser la formación de conceptos, la integración de hipótesis y la verificación de enunciados, que dan cabida a teorías, métodos y técnicas. Estas divergencias teóricas y metodológicas se han transferido a experiencias, aprendizajes y a las relaciones que se establecen entre la administración con sus funcionarios, con los intelectuales y, en general, con diversos grupos sociales. Por ello, la administración pública, más que una ciencia, se desarrolla haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo. Primero, desarrollar instituciones y normar; segundo, organizar estableciendo procedimientos; tercero, conducir el desarrollo y controlar; cuarto, de manera paradójica, simplificar, achicar y desregular.

La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. El enfoque político arrojó luces sobre asuntos vinculados con los procesos legislativos. El enfoque gerencial tuvo dos momentos, el de la pretensión de cientificidad a partir de la llegada del *management* y décadas después el de los postulados provenientes del enfoque de políticas públicas, hasta llegar a nuevas concepciones como las surgidas del mirador de la Nueva Gerencia Pública, y del de la gobernanza.⁶

⁶ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration...*, *op. cit.*, p. 112.

UNA HISTORIA COMPLEJA

La administración pública ha recorrido un largo trayecto intelectual y la mirada puesta en lo que ha sucedido en el pasado ayuda a entender esa tensión entre teoría y práctica o entre ciencia y oficio. De manera resumida podemos afirmar que, por ejemplo, Grecia influyó claramente en el pensamiento occidental y le otorgó cierta importancia a las materias administrativas, pero no tuvo una contribución sobresaliente respecto al desarrollo de teorías administrativas. En el caso de Roma sucedió lo contrario, su influencia es importante en prácticas administrativas, como por ejemplo el pensamiento legal. Sin embargo, ni en Grecia o Roma se desarrolló un discurso intelectual de administración pública.

No se puede afirmar que exista evidencia para identificar propuestas de contenido administrativo en términos estrictos en Grecia o Roma; sin embargo son relevantes las aportaciones particulares sobre la familia y el ejército. Platón, en *Las leyes* escribe sobre los funcionarios de las ciudades-Estado; Aristóteles describe los tipos de gobierno y administración, y la búsqueda de la *eudaimonia* como uno de los objetivos de la *polis*; este concepto servirá de eje explicativo a la corriente cameralista mencionada y a la que nos referiremos con detalle más adelante.⁷ En Roma se escriben trabajos sobre administración en el ámbito jurídico materializado en leyes romanas y en el establecimiento de territorios políticos más homogéneos. En la Edad Media, surge una mezcla entre filosofía política con nociones cristianas apegadas más a los códigos morales. En el Renacimiento se de-

⁷ El concepto de *eudaimonia* (término cercano a lo que en la actualidad podría entenderse como bienestar y hasta felicidad) se convirtió en un referente central en el discurso intelectual sobre administración pública en el siglo XIX: Mark R. Rutgers, "Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, núm. 29, 1997, p. 276. Consúltese también Omar Guerrero, *Las ciencias de la administración pública en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986 y *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010; José Juan Sánchez, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001 y *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM/IAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, 2007; Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la administración pública*, México, IAPEM/UAEM, 1997.

sarrolla lo que se conoce como los tratados de Espejos de los Príncipes, que son textos cuyo contenido se desenvuelve en dos líneas: cuestiones administrativas que deberían conocer los servidores reales, y prácticas administrativas cotidianas que fueron ampliándose y perfeccionándose con el tiempo.

En estos tratados se describen tareas y problemas administrativos generales para preparar a los príncipes en sus responsabilidades como reyes; así se publica: *De Regno, Ad Regem Cypri* de Santo Tomás de Aquino, y notablemente *El príncipe* de Nicolás Maquiavelo.⁸ Con el tiempo los tratados se fueron alejando de la filosofía política griega y se centraron más en aspectos prácticos.

Se escribieron libros sobre educación a cortesanos, para que sirvieran correctamente a los reinos, por ejemplo, *Il Cortegiano de Castiglione* (1528); por otra parte, también surgieron manuales que proporcionaban modelos sobre cartas y documentos, enseñando cómo utilizarlos y elaborarlos, *Titelbuch de Wÿss* es un ejemplo de ello; en esta misma línea, en otras obras se incluyeron las prácticas cortesanas diarias, demostrando con ello un interés cada vez mayor por el fenómeno administrativo.⁹

Pero insistimos en que el carácter e identidad de la administración pública como disciplina ha estado íntimamente ligado a las transformaciones del Estado. Hacia el siglo XVIII, los estados absolutistas más avanzados, como los de Francia y Prusia, habían desarrollado ya cuerpos de conocimiento conocidos —como se mencionó en la introducción—, como ciencias de la policía y ciencias camerales o cameralismo, respectivamente.¹⁰

La experiencia práctica toma importancia a partir del siglo XVIII en el cameralismo en Alemania y en la Science de la Police en Francia. El ca-

⁸ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe-La mandrágora*, Madrid, Cátedra, 2008, p. 74.

⁹ Mark R. Rutgers, "Beyond...", *op. cit.*, p. 279. Cita recuperada por Jorge Luis Zendejas, "Transformar Estados: Reforma administrativa en lugares comunes y complicados", tesis de Licenciatura en Política y Administración Pública, México, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, 29 de noviembre de 2013, pp. 270-280.

¹⁰ Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 37.

meralismo en un sentido limitado tenía que ver con los ingresos de los reinos. En un sentido más amplio incluía estudios económicos, políticos y sociales. En Alemania los estudios en el siglo XVII se centraron en el funcionamiento interno de las estructuras del gobierno a través de ejemplos; los estudiosos en el siglo XVIII se enfocaron al estudio de servicios que hoy entenderíamos como públicos.¹¹

Estos gérmenes de la disciplina de la administración pública estuvieron ligados al desarrollo del Estado como una institución capaz de centralizar las decisiones sobre el bienestar del reino y del monarca, preocupándose de manera esencial por su organización interna.¹² Es importante hacer notar que en este primer momento el énfasis de la disciplina no estaba depositado en la eficiencia, y tampoco en el bienestar de los ciudadanos, ya que esta categoría no alcanzaría su materialización más plena sino hasta tiempo después, y en una idea que expresada en términos contemporáneos no resulta sencilla, puesto que alude a alcanzar un estado de "felicidad" (*eudaimonia*), identificada en la literatura del siglo XVIII como *polity*, que se resumiría en una suerte de idea dicotómica entre búsqueda de felicidad y justicia.

Las primeras obras que recogieron estas preocupaciones se empezaron a publicar en la segunda mitad del siglo XVII, cuando también se instalaron las primeras cátedras; éstas van a reproducirse a lo largo de varias décadas en la mayor parte de las universidades europeas. Tanto en Francia como en Prusia, el carácter práctico de estos antecedentes de la administración pública fueron progresivamente desplazados por el desarrollo del Estado de derecho y el concomitante auge del derecho administrativo como parámetro de la actuación del poder público, buscando tanto la satisfacción del interés general, como el mantenimiento del orden público. Los límites del Estado ya no serían definidos únicamente en términos del territorio que ocupaba, sino también de su legitimidad ligada a la aplicación de la ley. Ese Estado, además de su tradicional encomienda de policía y ejército para garantizar la seguridad y la justicia, sería responsable de proveer servicios sociales básicos.¹³

¹¹ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration...*, *op. cit.*, p. 158 (la traducción es mía).

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

Durante el Renacimiento hay una combinación entre mercantilismo y absolutismo, además de un importante crecimiento de la población. Se necesitaban funcionarios con experiencia (*expertise*) en la administración, puesto que el Estado adquirió mayores responsabilidades. En Francia surge, como se mencionó, la *science de la police*; en las universidades, sin embargo, nunca hubo cátedras. Se pueden distinguir dos periodos: *i*) el primero, de la segunda mitad del siglo XVII al siglo XVIII; *ii*) el segundo se divide en dos etapas: *a*) de 1750 a 1800 y *b*) de 1800 a principios del siglo XIX. El primer periodo fue el de los padres fundadores del cameralismo: Ludwig von Seckendorff y Frederick Delamare. En su *Teutscher Fürsten Staat*, publicado en Prusia en 1656, Von Seckendorff impulsaba la idea de generar conocimiento útil para funcionarios con el fin de que desempeñaran mejor sus tareas; defendía su trabajo afirmando que el conocimiento no era sólo filosófico, sino también práctico. Delamare, por su parte, en su *Traité de la Police* (1705), se refería a la *science de la police* como el estudio del orden público; buscaba mejorar, con base en un enfoque legal, el trabajo de los funcionarios y las regulaciones al comercio, los juegos de apuestas y el sistema de salud, entre otros aspectos.¹⁴

En el segundo periodo Johann, H. G. von Justi (1702-1771), diversificó los temas de estudio en la minería, finanzas y comercio. Afirmaba que la función básica del Estado era garantizar la seguridad interna (*polity*) y externa para obtener la *eudaimonia*; defendía un enfoque práctico alejado del teórico, y estaba preocupado por normar, regular y organizar las estructuras estatales. Afirmaba que “la *policy* era una ciencia que servía para organizar las regulaciones internas del Estado, de tal manera que el bienestar de las familias y el de la colectividad estuvieran siempre en una perfecta relación de coordinación”.¹⁵ Joseph von Sonnenfels (1705-1768) también pugnaba por un enfoque práctico; no obstante, afirmaba que una ciencia no podía basarse sólo en la práctica, por lo tanto se necesitaban principios teóricos-filosóficos. Estas propuestas generaban desacuerdos, entre otros, porque se sostenía que al cameralismo no se le podía separar de la filosofía política; también desafiaban el *establishment*

¹⁴ Mark R. Rutgers, “Beyond...”, *op. cit.*, pp. 280-282.

¹⁵ *Idem.* Cita tomada de Jorge Luis Zendejas, 2013.

académico, puesto que subrayaban un énfasis en el conocimiento práctico.¹⁶

En el segundo periodo, Charles-Jean Bonnin, en su obra *Principes d'Administration Publique*, intentó proponer una ciencia de la administración, equilibrando derecho y ciencia social; el objeto de estudio sería la burocracia y su autonomía del aparato administrativo. Definió a la administración pública como relaciones reguladas por normas, pero también como construcción de conocimiento práctico con bases teóricas. Robert von Mohl, por su parte, es de los primeros en rechazar que la *eudaimonia* fuera el objetivo del Estado y retoma el concepto de *polity* de Johann H. G. von Justi. En su trabajo, *Études Administratives*, Robert A. Vivien intenta distinguir entre el aparato ejecutivo y el aparato político (gobierno); al aparato administrativo lo considera como un cuarto poder. Por último, Lorenz von Stein (1815-1890) intenta reconocer atributos de científicidad en la disciplina con base en la filosofía de Hegel.¹⁷ A pesar de que el cameralismo no puede considerarse una doctrina, sí se nutrió de acuerdos entre sus autores, los que compartieron su interés respecto a lo que consideraban debía ser materia de la administración pública a partir de sus coincidencias incluso con el ambiguo concepto de *policy*. Sin embargo, el debate siguió abierto acerca de la naturaleza del objeto, la correcta conceptualización y el mejor enfoque teórico.

El énfasis, entonces, estuvo puesto en el apego de los funcionarios del Estado a la ley, así como a garantizar los derechos individuales y políticos de los ciudadanos. La fuerte influencia del derecho y de las exigencias jurídicas circunscribieron el análisis de la administración pública al régimen normativo de derecho público. Su objeto derivaba del orden político-normativo. Los países anglosajones se liberaron antes de la fuerte influencia de los estudios jurídicos y en los europeos continentales permaneció por un periodo más largo.

¹⁶ Al respecto F. K. Medicus exhortó, en su discurso en la Kameral-Hohen-Schule en 1779, a emancipar la disciplina cameralista de otras y definir su objeto de estudio. Medicus consideraba que la “envidia” de las facultades de derecho impedía el éxito y autonomía del cameralismo. Mark R. Rutgers, “Paradigm Lost: Crisis as Identity of Study of Public Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 4, 1998, pp. 553-564.

¹⁷ Mark R. Rutgers, “Beyond...”, *op. cit.*, pp. 286-290.

De ahí que también se le otorgara mucha importancia a estos enfoques en la formación de los administradores públicos.¹⁸

Durante el siglo XVIII el discurso administrativo dejó de incluir temas referidos a la administración interna de los reinos. Aparecieron posiciones distintas respecto a la importancia de la 'ciencia jurídica' y se intentó incluir aspectos más amplios que refirieran a un espectro también más amplio; desde entonces esta disputa propició el desacuerdo a propósito de la naturaleza del objeto de estudio de la administración pública. Esa situación presionó para que se diera un cambio que permitiera el desarrollo de dinámicas que exigieran una más robusta administración pública que se materializó en una imposición regular y extensa de impuestos.¹⁹ Tomando como base la estructura jerárquica del ejército se crearon nuevas organizaciones burocráticas e incipientes sistemas de servicio civil. La administración pública debía ocuparse de la economía, de la política y de los estudios sociales necesarios para administrar un Estado.

En el siglo XIX se registran importantes cambios en el discurso intelectual de la administración pública y en su oferta operativa, resultado de nueva cuenta, tanto del creciente cúmulo de tareas que debía enfrentar el Estado, como por razones políticas, y también por el notable crecimiento poblacional.

En el siglo XIX, Alemania y Francia comparten la idea de desarrollar una ciencia administrativa única. En Alemania, para finales de ese mismo siglo, los estudios sobre el gobierno cuyo sustento fue el trabajo académico van a ser desplazados en forma gradual por financiamiento privado y municipal a academias comerciales, debido a que tanto los hombres de negocios como los industriales encontraron que esas teorías ya no les eran útiles para sus necesidades. En Francia a partir de los estudios de Henri Fayol y en otros lugares, también fueron adoptando de manera entusiasta esa orientación más práctica.²⁰

¹⁸ *Idem*, p. 290.

¹⁹ Karl Mannheim, *Freedom*, p. 131. Citado por Jorge Luis Zendejas, "Transformar...", *op. cit.*, pp. 280-285.

²⁰ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration...*, *op. cit.*, pp. 158-159 (la traducción es mía).

Esta situación va a exigir la incorporación de responsables con conocimientos que van a empezar a diferenciarse de los estrictamente de carácter jurídico. La tensión entre la búsqueda del bienestar y el sentido práctico que debían adoptar las decisiones públicas para lograrlo, la asume el Estado buscando tanto ese bienestar como el respeto a la ley; arrojándose la responsabilidad de lograr dicho bienestar para todos, al tiempo que se pone en valor la necesidad de proteger a los ciudadanos frente a ese mismo Estado. Aparece un nuevo concepto, el de soberanía nacional. La nación y no el rey, es el Estado; la voluntad general de la nación es soberana y no la voluntad absoluta del rey. A pesar de que la ideología de *policy* y el Estado regido por leyes no pudieron encontrar puntos de confluencia, esa doble vía permitió que el discurso administrativo fuera enriqueciéndose. Después de la Revolución Francesa ocurrieron importantes cambios territoriales y políticos en Europa y estimularon lo que para muchos se tradujo en una "revolución administrativa", derivada de las innovaciones introducidas por Napoleón (reorganización de la administración pública a través de un proceso de centralización, saneamiento de las finanzas públicas y control de la inflación, entre otras) y el tránsito del Estado absolutista al liberal. El discurso intelectual se va a centrar en el bienestar y en la ley; los problemas de orden constitucional desplazan a los de orden administrativo y el interés se mueve de la administración a la administración de la ley. Se entiende que la administración está moldeada por reglas; esto exige más que la sola aplicación de esas reglas, puesto que éstas tienen un componente normativo, y también uno de carácter pragmático.

Las ideas liberales reforzaron el contenido jurídico de la actuación de la administración dejando el Estado de ser el responsable del bienestar total, pero asumiendo que tenía que garantizar justamente las mínimas condiciones que exigían la convivencia social. Al definirse la administración como la 'aplicación de la ley', el discurso administrativo se desdibuja y el énfasis en la fuerte orientación práctica abona en la crítica de su falta de científicidad. La protección del ciudadano frente al Estado, la división de poderes, los derechos civiles y políticos y los gobiernos representativos toman carta de naturalización en el desarrollo de las sociedades modernas. El intenso proceso de industrialización establece nuevas interrogantes frente a graves

problemas sociales, preguntas que se trasladan, a su vez, al campo teórico y práctico de la administración pública.

Este cambio planteaba nuevos desafíos puesto que el énfasis en este enfoque práctico presionaba hacia la búsqueda de conocimiento aplicado en un estrecho sentido técnico. Tanto lo propuesto por Henri Fayol como después por Frederick Wilson Taylor resumido en sus principios administrativos y más tarde en las funciones administrativas de Luther H. Gulick son excelentes ejemplos.²¹ La experiencia práctica de la posguerra continúa en esa línea tanto en Estados Unidos como en Europa en donde los estudios de Renate Mayntz empezaron a generar interés.²²

¿LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE REINVENTA?

Hacia finales del siglo XIX apareció lo que para algunos es reconocido como una especie de momento fundacional de la ciencia de la administración moderna. Este parteaguas se ancla en la publicación del artículo de Woodrow Wilson, "El estudio de la administración pública". En este texto, Wilson sentó las bases de ese nuevo campo de conocimiento 'práctico' al definir su objeto de estudio y sus métodos de investigación. En este caso, Wilson definió el objeto de la disciplina como "el descubrir, en primer lugar, qué cosas podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito y, en segundo lugar, cómo podían hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo

²¹ La contribución de Frederick Wilson Taylor fue conocida como "La administración científica", y consiste en una combinación de elementos que no existían en el pasado; los conocimientos, reunidos, analizados, agrupados y clasificados en leyes y reglas de manera que se lograra constituir una ciencia, acompañada de un cambio en la actitud recíproca de los trabajadores y de la dirección. Resulta una nueva división de los deberes entre ambas partes y una cooperación íntima y cordial que era imposible de obtener con la filosofía del antiguo sistema de administración. El modelo administrativo de Henri Fayol se basa en tres aspectos fundamentales: la división del trabajo, la aplicación de un proceso administrativo y la formulación de criterios técnicos que debían orientar la función administrativa. Véase José Juan Sánchez, *Estudio de la ciencia de la administración*, op. cit., pp. 233-249.

²² Mark R. Rutgers, "Beyond..." op. cit., p. 159.

posible, tanto en términos de dinero como en términos de energía".²³ Por otro lado, Woodrow Wilson estableció el estudio de la historia y los estudios comparados como los principales métodos de esta nueva ciencia. La fuerte orientación normativa que se derivó de esta idea quedó expresada en la dicotomía política-administración. De acuerdo con esta concepción en la que se reconoce claramente un componente moral, la administración debía tener un comportamiento profesional, moralmente impecable y libre de toda influencia política.²⁴

Este enfoque de la administración pública identificado como tradicional contó con un consenso relativamente claro a propósito de la naturaleza de la disciplina. Con su propuesta explicativa, el conocimiento administrativo estaba postulado como una forma científica para entender el funcionamiento del gobierno y de la burocracia estatal; suponía el carácter acumulativo del conocimiento de esta disciplina y, sobre todo, de su capacidad para orientar la práctica del gobierno y de sus estructuras.²⁵ Este enfoque, además, planteaba una concepción jerárquica y legalista de la administración pública. El funcionamiento de las burocracias estaba fundado en su capacidad de producir reglas de operación coherentes y en la capacidad de sus oficiales para hacerlas cumplir o, en su caso, para aplicar las sanciones apropiadas. La evaluación más adecuada del desempeño de este tipo de burocracias consistía en su apego irrestricto a la ley. Además, existía un fuerte consenso alrededor de la autonomía de la administración pública no sólo frente a las autoridades políticas electas, sino también frente a la sociedad.

Este enfoque tradicional de la administración pública estuvo compuesto por dos propuestas principales. En primer lugar, aquella que partía de la dicotomía entre política y administración pública y establecía a las organizaciones gubernamentales como su objeto de estudio. En segundo lugar se encuentra la propuesta conocida como los principios de la administración 'científica'. Esta propuesta estuvo vinculada con lo que más adelante se identificó como el *management*;

²³ Woodrow Wilson, "The Study of the Administration", *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, 1887, pp. 197-222.

²⁴ *Idem*.

²⁵ María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública...*, op. cit., p. 12.

se establecía como objeto de la disciplina administrativa la gestión eficiente de las organizaciones gubernamentales.²⁶

El derecho se había convertido en el siglo XIX en el objeto de investigación dominante en Europa; se consideraba al Estado como el campo del derecho, distanciándose del discurso intelectual y práctico. El resultado fue que se dejaron a un lado tanto las ideas del cameralismo, como el interés por una 'ciencia de la administración'. En Estados Unidos, sin embargo, no estuvieron convencidos del componente jurídico, proponiendo a cambio un pensamiento puramente administrativo como instrumento de equidad y de bienestar sustentado en esa dicotomía entre política y administración.²⁷ El presidente Woodrow Wilson consideraba a la administración como la parte más visible del gobierno y a su vez tan antigua como el gobierno mismo. La distinguía de manera tajante de la política, señalando que las cuestiones administrativas no eran cuestiones políticas. "Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas".²⁸ Wilson consideraba necesario no sólo separar a la administración de la política, sino del derecho.

Además de Wilson, otro autor fundamental en la definición del enfoque tradicional fue Max Weber. Él fue el responsable de introducir la mirada de lo que más adelante se entendería como la teoría organizacional en el estudio de la administración pública. Esta forma de abordar a la administración pública sentó las bases de un estudio más comprensivo de la manera en que operan las burocracias. De ahí se empezó a prestar más atención a las relaciones entre funcionarios y políticos, pero también al efecto de racionalización que la burocracia contribuía a consolidar en todas las áreas de la vida moderna. A partir de las teorías de Max Weber fue posible entender la duradera y profunda influencia de la burocracia no sólo sobre los procesos estrictamente administrativos al interior del gobierno, sino también sobre las relaciones políticas entre representantes electos y ciudada-

²⁶ *Ibidem*, pp. 12-13.

²⁷ Francisco Gil Villegas, "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", en José Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 49-75.

²⁸ Woodrow Wilson, "The Study of the Administration", *op. cit.*, pp. 197-222.

nos. La importancia de la propuesta weberiana fue decisiva al punto de suponer que la validez del modelo burocrático se podía expandir a otras organizaciones, incluso aquellas que formaban parte del ámbito de la empresa 'privada'.²⁹ Las organizaciones llevaban a cabo funciones, estaban en constante movimiento, formaban parte de sistemas en los que interactuaban unas con otras, lo que permitía identificar conflictos y buscar equilibrios de manera sistemática.

Dentro de la corriente llamada 'organizacional', algunos críticos de esta aproximación al estudio de las organizaciones burocráticas enfatizaron el hecho de que éstas no necesariamente operaban de forma racional y eficiente.³⁰ Para Robert K. Merton, las burocracias tendían a convertirse en organizaciones ineficientes y adversas al cambio. La razón de esto la encontraba en el exceso de reglas y procedimientos a los que los empleados públicos estarían sujetos, lo que incentivaría comportamientos contrarios a la toma racional de decisiones, al mismo tiempo que se privilegiaría el apego irrestricto a las normas y a la evasión de responsabilidades.³¹ Por su parte, Michel Crozier realizó contribuciones fundamentales en las que investigó la forma en que las acciones por parte de individuos y de grupos dentro de las organizaciones (incluidas las burocracias) no necesariamente derivan en comportamientos eficientes, sino que están sujetos a restricciones sistémicas y temporales que limitan las alternativas de acción para los involucrados.³²

Esta serie de desarrollos teóricos abonaron en subrayar la importancia de las organizaciones informales en el estudio de la administración pública.³³ Esto significó prestar atención no solamente a los organigramas y al establecimiento formal de roles y responsabilidades dentro de las organizaciones públicas. Por el contrario, el estudio de la forma en que los principales agentes interactuaban en escenarios rea-

²⁹ Max Weber, *Economía y sociedad*, España, FCE, 2002, pp. 83-115.

³⁰ Paul M. Johnson, *A Glossary of Political Economy Terms*, "Bureaucracy", Haley Center, Auburn University, AL., 1994-2005.

³¹ Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1968, pp. 249-279.

³² Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 246.

³³ Keith W. Smith, "Informal Organization", *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, 2007.

les donde los únicos recursos y limitaciones no eran solamente las normas establecidas sino las redes informales de cooperación y mando, permitieron conocer una faceta más compleja e intrincada de la forma en que operaban las organizaciones públicas.

Para Ernesto Carrillo, la principal aportación del modelo tradicional o clásico del estudio de la administración pública consistió en establecer lo que para esta corriente resultaba, primero, en la definición del objeto de estudio, y segundo, en los métodos de esta disciplina. Por lo que se refiere al objeto de estudio, “la dicotomía política-administración y su vinculación con una estructura institucional delimita un *locus* disciplinar; esto es, las organizaciones gubernamentales. El interés por los principios de la administración delimita también un *focus* disciplinar, esto es, la gestión de dichas organizaciones”.³⁴ Y por lo que se refiere a los métodos de la disciplina, el modelo clásico estableció un apego al carácter práctico de las formas de investigar y de producir conocimiento.

Por su parte, Guy B. Peters ha caracterizado de la siguiente manera al modelo clásico del estudio de la administración pública:

Los modelos convencionales de administración pública que se desarrollaron a lo largo de varias décadas en las democracias industrializadas ofrecían respuestas relativamente sencillas a las complejas preguntas sobre cómo administrar las políticas públicas. Esta capacidad de dar respuestas es indudable en el caso de los sistemas weberiano/wilsoniano y del ‘modelo clásico’ que floreció a partir de ellos. En esas versiones de la administración se veía al servidor público de carrera, neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica, como el mejor medio, tanto en términos normativos como empíricos, para traducir las políticas en acción.³⁵

Para Kieron Walsh y John Stewart son cinco los principios que definen el modelo clásico de la administración pública. En primer lugar, se trata de la idea de autosuficiencia, que suponía el hecho de

³⁴ Ernesto Carrillo, “La evolución de los estudios...”, *op. cit.*, 2004, p. 37.

³⁵ Guy B. Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 69-95.

que el gobierno por sí solo podía asegurar sus recursos y lograr su cometido. En segundo lugar, está la idea del control directo, esto es, que el principio de autoridad y jerarquía resultaban suficientes para asegurar el correcto funcionamiento del aparato burocrático. En tercer lugar, se plantea la idea de la rendición de cuentas ascendentes; es decir, el control y la evaluación de las distintas jerarquías de la burocracia se lograban mediante el monitoreo de los superiores a los mandos medios y bajos de la administración pública. En cuarto lugar, está el concepto de uniformidad, esto es, que los procedimientos y el funcionamiento de la burocracia debían estar sujetos a estándares de operación y legalidad que aseguraran el trato igual a todos los ciudadanos. Por último, está la idea del funcionamiento del propio sistema burocrático; es decir, la organización de la burocracia a partir de un sistema formal de contratación, incentivos y sanciones.³⁶

A esta lista, Guy B. Peters ha añadido otros dos principios para definir el modelo clásico de la administración pública. En primer lugar, se trata de la evaluación legal y procedimental del desempeño. Este principio, como lo veremos, será de fundamental importancia para trazar una línea divisoria entre el modelo clásico y otros enfoques actuales de administración pública. La influencia del derecho administrativo y del propio Estado de derecho, tuvo como resultado el énfasis en la estandarización y el apego a las leyes por parte de los funcionarios. Además, este principio estuvo también fundado en la supuesta neutralidad de los funcionarios públicos, con independencia de las autoridades políticas y los ciudadanos a los que habrían de servir.³⁷

El segundo principio que Peters ha añadido a la lista de Walsh y Stewart es el de la democracia acotada. Este principio se refiere a la centralidad de la democracia representativa como método de decisión y autoridad política. En los hechos, lo anterior se tradujo en la progresiva influencia de los políticos electos y de los partidos políticos sobre el electorado. Específicamente, esta noción de la forma de sostener la legitimidad de las democracias occidentales también tuvo

³⁶ Kieron Walsh y John Stewart, “Change in the Management of Public Services”, *Public Administration Review*, vol. 70, 1992, pp. 499-518.

³⁷ Guy B. Peters, “Cambios en la naturaleza...”, *op. cit.*, p. 75.

el efecto de incrementar la autoridad de los propios funcionarios frente a las autoridades políticas a las que habrían de servir (esta idea se desarrollará en el capítulo tres). La creciente complejidad y amplitud de las tareas gubernamentales tuvo como resultado el que los funcionarios especializados en distintos sectores de la administración pública lograran con mayor margen definir una interpretación particular de la legislación producida en los congresos y encomendada por el poder ejecutivo, aunque este acotamiento democrático también puede darse en el sentido inverso. La activación de limitantes sobre el ejecutivo, particularmente el interés y capacidad de los congresos para imponer restricciones sobre la autoridad de los ejecutivos respecto a la burocracias, han, por un lado, facilitado reformas que han intentado mejorar la calidad de los gobiernos, pero por el otro, el mejoramiento de los gobiernos también puede estar directamente relacionado con la posibilidad de los ejecutivos de contar con amplios márgenes de maniobra, en especial en lo que se refiere a la integración de las burocracias en los niveles superiores.³⁸

De ahí que una de las principales transformaciones de la teoría y de la práctica de la administración pública ha surgido precisamente como respuesta a esas versiones “acotadas” de la democracia. Cada vez más la teoría de la administración pública tiene presente que el aislamiento de los funcionarios públicos frente a las autoridades políticas y el electorado puede tener como resultado el desarrollo de un comportamiento rentista e ineficiente.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ¿CIENCIA U OFICIO?

La única forma de establecer la naturaleza de la administración pública es identificando las diferentes formas en que ha sido caracterizada, dado que encapsularla en una sola definición le restaría fuerza explicativa a sus alcances tanto teóricos como prácticos; por ello la in-

³⁸ Guillermo M. Cejudo, “Public Administration in Latin America: Adaptation to a New Democratic Reality”, en Andrew Massey y Karen Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance*, Reino Unido, Edward Elgar, 2015, p. 248.

sistencia en buscarle el estatus científico que incorporaría una investigación sistemática de la realidad para formular teorías. Pero también se ha intentado encajarla como un arte cuyos componentes van desde insumos filosóficos hasta artesanales. Esto permite concluir que “su naturaleza es multifacética, por decir lo menos. Ciencia, arte u oficio intentan capturar, a su vez, la naturaleza de las variadas y complejas relaciones entre los que gobiernan y los que son gobernados”.³⁹

En tanto arte, Jos Raadschelders señala que los estudios en administración pública esperan contribuir a entender ‘el arte de gobernar’, lo que contiene una buena dosis de ‘intuición’, pero también de conocimiento y experiencia. Se han desarrollado expectativas y se han llegado incluso a aceptar ciertas exigencias cualitativas de la administración pública, como disciplina y también como arte; sin embargo, por lo que se refiere a la administración pública como oficio, las expectativas y los estándares de calidad se vuelven aún más exigentes respecto a lo que la administración pública debe ser capaz de aportar para ayudar a resolver problemas sociales y mejorar las estructuras y el funcionamiento de los gobiernos.

Preguntarse hasta qué punto se le puede considerar o no una ciencia es una interrogante que, como ‘quedó apuntado’, ha suscitado un largo debate que no acaba de saldarse. En Estados Unidos, desde los años cincuenta los estudios de esta disciplina y de estos temas se enfrascaron en una importante discusión que, al paso del tiempo, arrojó una importante producción de materiales útiles para la reflexión teórica y para la práctica profesional. Los primeros en ‘desatar’ la discusión fueron, por un lado, Dwight Waldo, que sostuvo que la administración pública debía entenderse como una profesión ligada a otras disciplinas enfatizando su dimensión ‘política’, y no entendida de manera independiente a ellas. Sus ideas giraron en torno a que el *management* y la eficiencia no resultaban centrales para el gobierno y sus burocracias, sino que fueran capaces de prestar servicios de calidad.⁴⁰ Por el otro, Herbert Simon, estableció que el proceso de

³⁹ Jos C. N. Raadschelders, “The Study of Public Administration in the United States”, *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, 2011, pp. 140-155.

⁴⁰ Dwight Waldo, *The Administrative State*, Nueva York, Ronald Press, 1948, p. 252.

toma de decisiones representaba el centro de la administración y que la teoría administrativa debería contar con bases científicas.⁴¹ Este énfasis se basa en una tensión que fue subiendo de tono al materializarse en la idea de incorporar métodos y análisis cuantitativos en el supuesto de que sólo ellos permitirían reforzar lo que hasta entonces había resultado en una infructuosa búsqueda de 'cientificidad'.

Esta polémica siguió presente en las décadas posteriores, hasta adquirir una relevancia particular en 1968, cuando el propio Dwight Waldo convoca a una conferencia en la Universidad de Syracuse (Escuela Maxwell) en un pequeño centro de conferencias, Minnowbrook, propiedad de la universidad, en la que fueron reunidos; en una primera versión, 34 jóvenes investigadores (menores de 35 años), con el propósito de criticar el campo de conocimiento de la administración pública y desarrollar ideas para el futuro de la disciplina. Esta conferencia, en palabras de Rosemary O'Leary, asume el espíritu de autocritica que caracterizaba a esa universidad. La premisa de la que partió Waldo es que la administración pública, como disciplina o profesión no estaba respondiendo a las necesidades del momento por el que atravesaba el país; preocupación que aunque parezca difícil de aceptar, sigue vigente en la mayoría de los países con vocación democrática y sistemas de economía capitalista. Los retos que debe enfrentar la administración pública en la era de la globalización y el desarrollo tecnológico son de una magnitud preocupante (algunas de estas preocupaciones están recogidas en el capítulo cinco). Los criterios que guiaron la elaboración de propuestas fueron básicamente dos: primero, las aportaciones deberían insertarse necesariamente con el calificativo de 'relevantes', y, segundo, la administración pública debería estar más cerca de aquellos a los que sirve.

Esta conferencia tuvo una segunda versión en 1988 con un número mayor de participantes (220) provenientes de distintos países (13) en Lake Placid, Nueva York. Rosemary O'Leary resume esa conferencia señalando algunos de los hallazgos más importantes: ¿cuáles son las diferencias en el campo de estudio respecto a lo que había en

⁴¹ Herbert Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision Making Process in Administrative Organizations*, Nueva York, The Free Press, 5a. ed., 1997, p. 368.

1968?; ¿se pueden extraer conclusiones respecto al impacto de las ideas orientadas al mercado y recogidas por la NGP, cuando hay evidencia de que ese mercado se ha colapsado?; habiéndose registrado a lo largo de tres décadas una enorme influencia de estudiosos provenientes de muchas disciplinas, ¿se puede afirmar que la administración pública se encuentra ahora sí más cerca de poder desarrollar un cuerpo teórico sólido?; ¿cómo influyen las nociones sobre redes, gobernanza y gerencia pública colaborativa en cambiar la idea que se tiene de la administración pública? y, ¿cómo ha afectado la globalización la comprensión de los retos clave que enfrenta el estudio y práctica de la administración pública en el mundo?⁴² Las conclusiones de esta conferencia estuvieron marcadas por dos preocupaciones: la primera, de 'fondo' a propósito de la disciplina; y, la segunda, por el claro compromiso de avanzar en las posibilidades tanto teóricas como profesionales que debía ofrecer este campo de estudio, buscando que sus aportaciones resultaran, otra vez, 'relevantes' para los serios problemas que enfrentaba el mundo. La propia Rosemary O'Leary organizó la tercera versión de la conferencia en 2008, en la que participaron 56 estudiosos de estas materias, planteándose, de nueva cuenta, la pregunta de cómo había cambiado la administración pública a lo largo de las tres últimas décadas.⁴³

Como se ha señalado, el derrotero de la disciplina no ha sido el mismo en Estados Unidos que en Europa: de hecho hay que decir que en Europa las discrepancias que generaron tantos desacuerdos en Estados Unidos no se convirtieron en fuente de inspiración de los trabajos en esta disciplina de una manera tan evidente. En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, Rod Rhodes auguró en 1996 que este campo disciplinario podría parecerse a un desierto, más que por razones de su falta o déficit de científicidad, por su pertinencia en términos de propuestas que sirvieran para resolver problemas socia-

⁴² Rosemary O'Leary, "Minnowbrook: Tradition, Ideas, Spirit, Event, Challenge", *Journal of Public Administration Research and Theory*, número especial, i1-i6, 2011 (la traducción no es literal; tomo conceptos de O'Leary y otros los elaboro).

⁴³ Rosemarie O'Leary, David M. van Slyke y Soonhee Kim (eds.), *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2010, pp. 12-15.

les de creciente importancia.⁴⁴ En 1999, Christopher Hood tomó una postura distinta al definir a la administración pública como la actividad sustantiva al estudiar el gobierno y los arreglos institucionales sobre regulación, política pública y provisión de servicios públicos, sin otorgar mayor importancia a la manera en la que se caracterizaba. El punto que destaca Hood, es que la administración pública ha cambiado al menos en dos direcciones: la primera, como un ave 'fénix' que renace y rejuvenece adentrándose en el estudio de la rama ejecutiva del gobierno y de los servicios públicos, mediante el uso de métodos modernos de las ciencias sociales, de las aportaciones de otras disciplinas y de un mayor énfasis en la teoría, lo que sin duda estuvo ausente en los trabajos de otras generaciones. La segunda, adquiriendo forma de un 'camaleón' para hacer ver que la administración pública permanece de alguna manera frente a cambios resultado tanto de 'modas' como de contextos y experiencias políticas distintas, pero adoptando una nomenclatura y estilos analíticos distintos, para poder satisfacer demandas en lugar de insistir en acumular conocimiento linealmente.⁴⁵ Las aportaciones de ambas latitudes, sin embargo, en lo que abonan es en la idea de la administración pública como una disciplina viva que ha propiciado mayor atrevimiento teórico y una creciente insistencia en propuestas útiles.

De ahí que los resultados y debates posteriores sirvieron en muchos casos como simiente y siguieron aflorando propuestas y desencuentros expresados en distintos tonos. El espíritu de Minnowbrook como lo fraseó Rosemary O'Leary también reavivó la discusión entre análisis académico y su 'relevancia' práctica. En un sugerente análisis, Brenda K. Bushouse y sus coautores señalan que mientras en el momento de la 'reinención' de esta disciplina los 'teóricos' eran también activos funcionarios o asesores de gobierno (Woodrow Wilson, Luther Gulick y Leonard White, entre otros), estos *pracademics*

⁴⁴ Rod Rhodes, "From Institutions to Dogma. Traditions, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration", citado por Christopher Hood, "It's Public Administration, Rod, But Maybe Not as we know it: British Public Administration in the 2000s", *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, 2011, pp.128-131.

⁴⁵ Christopher Hood, "It's Public Administration, Rod, But Maybe Not as we know it: British Public Administration in the 2000s", *Public Administration*, vol. 89, 2011, núm. 1.

como los identifican estos autores, tendieron puentes muy valiosos entre la teoría y la práctica, haciendo aportaciones de la mayor relevancia para la administración pública de esos años, particularmente en Estados Unidos a partir de la crisis de principios de siglo y de la propuesta del presidente Franklin Roosevelt en el (los) *New Deal*. Sin embargo estos puentes fueron desapareciendo en la medida en que los estudiosos de estos temas, contrariamente a lo que había sucedido en el pasado, cuando los estudios fueron criticados por su falta de 'rigor científico', como quedó explicado, se pasaron al otro extremo y volcaron su energía en elaborar trabajos con contenidos teóricos y metodológicos rigurosos, pero más preocupados de que se publicaran en revistas especializadas, de que tuvieran resonancia y utilidad en los medios profesionales.⁴⁶

Tanto en Estados Unidos como en Europa el campo de estudio y práctica de la administración pública sigue abierto a un debate en términos de alcances científicos. No obstante, es un campo que está vivo, que gradualmente se vuelve más interesante y rico en explicaciones y abierto a muchos puntos de vista. Cuestionar y discutir sobre su papel e influencia no se ha detenido, lo que ha resultado en una amplitud de enfoques, rigor y relevancia. Insistir en la diferencia entre teoría y oficio, hasta este momento, se puede decir que ha sido mucho más benéfico que perjudicial, puesto que ha podido capitalizar sinergias y campos de intersección, que han permitido mayor grado de entendimiento y colaboración más allá de donde residen sus centros de creación intelectual.⁴⁷

⁴⁶ Brenda K. Bushouse, Willow S. Jacobson, Kristina T. Lambright, Jared J. Llorens, Richard S. Morse y Oraorn Poocharoen, "Crossing the Divide: Building Bridges Between Public Administration Practitioners and Scholars", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 21, 2011, pp. i99-i112.

⁴⁷ Idea tomada y reelaborada. Rosemary O'Leary, David M. Slyke y Soonhee Kim (eds.), *The Future...*, *op. cit.*, 2010, pp. 281-282.

CAPÍTULO II
LAS TRIBULACIONES ENTRE LO PÚBLICO
Y LO PRIVADO

Uno de los pilares de la división clásica entre lo público y lo privado en lo que concierne a la disciplina administrativa fue la constitución, a partir del siglo XVIII y principios del XIX, de un campo autónomo de la acción estatal, que se define por la presencia y exigencia cada más visible de la sociedad.¹ Esta sociedad civil, con capacidad autónoma para producir orden y prosperidad, tendría que ser gobernada por el Estado de manera limitada y cautelosa, de tal forma que su influencia no termine por trastocar su equilibrio. En este capítulo se presenta una reflexión en torno al carácter público de la administración pública. La importancia del tema reside en subrayar que si bien la acción pública debe encaminarse como un esfuerzo para utilizar mejor los recursos públicos y alcanzar los mejores resultados en términos de eficiencia y equidad social, la administración pública es una de las instituciones políticas responsables ante la ciudadanía, lo que la obliga a que su actuación se encamine a lograr precisamente ese propósito de la mejor manera posible. De ahí que en este capítulo se incluya una revisión de las distintas formas en las que el carácter público de la administración pública se ha entendido en su relación con las diversas formas que fue adoptando el Estado en distintos momentos de la historia. De igual forma, se analiza cómo las transformaciones en la práctica de la administración pública también han estado siempre acompañadas de la concepción de la responsabilidad que la administración pública tiene frente a los ciudadanos.

¹ Adam Ferguson, *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil*, Madrid, Akal, 2010, p. 352.

LA "DICOTOMÍA" ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Norberto Bobbio ha descrito la división entre lo público y lo privado como una de las 'grandes dicotomías' del pensamiento de Occidente; esto es, una dicotomía que divide al universo en dos esferas que son excluyentes, pero que es exhaustiva en el sentido de que no deja fuera ningún elemento relevante para el conjunto. En efecto, en las disciplinas sociales, como en el caso de la administración pública, las categorías de lo público y de lo privado han servido para delimitar, representar y ordenar su campo de investigación, pero también el de su práctica.² Esta dicotomía ha estado en constante cambio a través de los últimos siglos, y en particular ha estado estrechamente ligada a los diferentes conceptos y definiciones del papel del Estado y su relación con la sociedad civil. Sin embargo, en general la dicotomía entre lo público y lo privado ha tendido a expresarse:

La situación de un grupo social en el que se manifiesta ya la distinción entre lo que pertenece al grupo en cuanto tal, a la colectividad, y lo que pertenece a los miembros específicos, o en general entre la sociedad global y grupos menores (como la familia); o también entre un poder central superior y los poderes periféricos inferiores que con respecto a este poder central gozan de una autonomía relativa, cuando no dependen totalmente de él.³

Siguiendo a Bobbio, la dicotomía entre lo público y lo privado ha tendido a corresponderse históricamente con otras dicotomías como aquella entre iguales y desiguales, la ley y el contrato, la justicia conmutativa y la justicia distributiva. Esto enfatiza el hecho de que la definición de lo que es público y de lo que es privado se relaciona íntimamente con el papel que desempeña el Estado y, en particular, la administración pública.

En el pasado ha habido épocas en que lo privado ha prevalecido sobre lo público y otras en que, por el contrario, lo público ha predominado sobre lo privado. En este caso, el predominio de lo públi-

² Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, FCE, México, 2004, pp. 11-14.

³ *Idem*.

co se ha fundado en la premisa de la superioridad de la autoridad estatal y su capacidad para representar la voluntad colectiva, esto es, en el argumento de que:

La totalidad tiene fines que no pueden reducirse a la suma de los fines de los individuos que la componen y el bien de la totalidad una vez alcanzado se transforma en el bien de sus partes. Dicho de otro modo, el máximo bien de los sujetos no es el resultado de la persecución, mediante el esfuerzo personal y el antagonismo, sino el producto de la contribución que cada uno junto con todos los demás otorga solidariamente al bien común, de conformidad con las reglas que toda la comunidad o el grupo dirigente que la representa (teórica o prácticamente) se han dado a través de sus instituciones.⁴

Hay que decir, sin embargo, que el ámbito privado es muy amplio en términos formales, por la abstención del Estado. "Mediante el sistema de los derechos individuales, la ley traza una frontera que se refiere sobre todo a lo que la autoridad no puede hacer; dentro de estos límites, los individuos se ocupan de muchas cosas que sólo tienen en común el hecho de formar parte de la vida privada".⁵ El espacio privado integra criterios que van desde la libertad de conciencia, pasando por la libertad económica (libertad de trabajo, derechos de propiedad y de contratación), hasta la vida familiar. "Este espacio privado, tal como se define en el orden moderno, es individualista";⁶ lo que estaría significando otorgar el derecho a que cada individuo decida acerca de lo que a cada quien conviene. "[...] La existencia de un ámbito privado más o menos extenso no significa que el Estado sea más débil; de hecho sucede todo lo contrario. Para defender lo privado es indispensable aumentar el poder del Estado, darle facultades y recursos para vigilar y controlar todas las instituciones que podrían interferir con las decisiones individuales".⁷ Sin embargo, el problema radica en que todas las personas tienen los

⁴ *Idem*.

⁵ Fernando Escalante Gonzalbo, *El derecho a la privacidad*, México, Cuadernos del IFAL, núm. 2, 2004, pp. 24-26.

⁶ *Ibidem*, p. 31.

⁷ *Ibidem*, p. 18.

mismos derechos, lo que implica que tienen que estar sometidos a una autoridad superior, incluso la familia. Ahí aparece el Estado, que garantiza las libertades para todos por igual.⁸

El orden individualista del espacio privado se explica por el imperativo de tolerancia y por el carácter público, formal, universal, del vínculo político que constituye al Estado; se justifica a partir de la idea moderna de la dignidad humana como atributo personal, igual para todos, asociada a la libertad de elección.⁹

Por su parte, lo público ha estado ligado a distintos paradigmas sobre la relación entre la colectividad y el individuo, y en última instancia, sobre la relación entre los gobernantes y los gobernados. Esto hace que la discusión en el análisis de la disciplina de la administración pública se vuelva muy relevante. Por una parte, uno de los paradigmas de lo público ha favorecido el concepto de ciudadanía y de deliberación pública, así como de la vida en común y el bien público superior. Por la otra, otro de esos paradigmas ha privilegiado el carácter predominantemente estatal de lo público, y su vinculación con la soberanía:

De estas dos nociones que derivan de lo 'político' desde la Antigüedad clásica se han desarrollado dos modelos de lo público. El primero, parte de la idea del auto-gobierno de la 'polis' o república (*res publica*, literalmente 'la cosa pública'), de la cual heredamos la noción de política y de ciudadanía. El segundo modelo se toma del imperio romano, del que obtenemos la noción de soberanía: un aparato omnipotente, centralizado y unificado de reglas que se erige por encima de la sociedad y gobierna a través de la obligatoriedad y de la administración de la ley. El poder 'público' de las leyes soberanas sobre y, en principio, para beneficiar a la sociedad de aquellos individuos 'privados y políticamente pasivos', que reclaman esos derechos políticos y de ciudadanía sólo para ellos.¹⁰

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem*, p. 32.

¹⁰ Jeff Weintraub, "Public, Private: The Limitations of a Grand Dichotomy", *The Responsive Community*, vol. 7, núm. 2, 1997, pp. 13-24.

A lo largo de los años, entonces, ha habido distintas elaboraciones de lo público más o menos vinculadas a los anteriores dos paradigmas. Por un lado, una visión más cercana a la propuesta liberal de lo público, poniendo énfasis en los bienes públicos, que se relaciona también con la concepción de la economía neoclásica;¹¹ esto es, enfatizando la concepción del interés público entendido como el interés por la política cuyos resultados derivan en políticas que ayudan a la supervivencia y al bienestar del colectivo; y, por el otro, el poder 'público' de las normas soberanas y en principio en nombre de una sociedad de individuos privados y políticamente pasivos, que son portadores de derechos otorgados y garantizados por el soberano.

Esta serie de transformaciones han tenido profundos efectos sobre la administración pública en la medida en la que no sólo se ha redefinido la concepción de aquello que pertenece a los ámbitos de lo público y de lo privado, que podría resultar ajeno o fuera de la acción estatal, sino porque se han consolidado tanto las razones de legitimidad con las que la administración pública interviene o no en la regulación de la vida de los ciudadanos, como también sus límites. Esto ha afectado no sólo la discusión teórica de la disciplina, sino a su misma práctica. Baste volver la mirada sobre debates más actuales respecto a la privatización de bienes públicos, a la regulación de entes público/privado, o a la publicidad de información y datos.

Aunque lo anterior forma parte de la historia de la disciplina de la administración pública, puesto que su desarrollo tiene que ver, como quedó apuntado en el primer capítulo, con el desarrollo del Estado. En este desarrollo la esfera privada y civil se definió como negación de aquello que era público, o viceversa; esto es, lo público y lo privado nunca fueron esferas independientes la una de la otra. De ahí que no pueda entenderse a la sociedad civil como un actor que repudia y contesta la voluntad del Estado; por el contrario, debe entenderse como

¹¹ "Un bien público es, desde el punto de vista jurídico, aquel que pertenece o es provisto por el Estado a cualquier nivel: gobierno central, municipal o local a través de empresas estatales, municipales y, en general, a través de todos aquellos organismos que forman parte del sector público". Desde el punto de vista económico, es "un bien que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no sustrae del uso por otros", citado por Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM/CRIM/FCE, 2000, pp. 14-15.

una posibilidad en la que la relación entre esa sociedad y el Estado (gobierno) se caracterice como negociación, contención y alianza.¹²

Siempre se ha dado por hecho el carácter público de la administración pública y pocas veces se ha considerado como un asunto digno de investigarse. Sin embargo, desde los inicios de la disciplina, la separación entre la vida pública y la privada ha tenido un profundo impacto sobre la manera en que se concibe no sólo el funcionamiento de la administración pública, sino también su propia legitimidad frente a los ciudadanos. Esta distinción entre los ámbitos público y privado es una distinción propia de las sociedades capitalistas organizadas en estados, que se ha ido modificando y adecuando para adquirir nuevas connotaciones. Esta redefinición sucedió particularmente en los momentos en que el modelo de Estado o particularmente los modelos de desarrollo cambiaron.¹³ De ahí que lo público ha tendido a identificarse con lo colectivo y, más específicamente, con la capacidad de la sociedad para organizarse y darse los medios de su propio desarrollo y realización.

Nora Rabotnikof plantea una caracterización de lo público que incorpora los siguientes criterios: *i)* lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe a lo colectivo, lo que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad de ahí emanada; en contraposición a lo privado, como aquello que se refiere a la utilidad y al interés particular; *ii)* lo público se asocia a lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible, en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto; *iii)* lo público es lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, en contraposición a lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. Público, en este caso, es aquello que, al no ser objeto de apropiación particular, se haya abierto, distribuido.¹⁴

Por su parte, lo privado tiende a identificarse con lo individual, en especial con las actividades de rentabilidad privada, de alguna mane-

¹² Jeff Weintraub, "Public, Private:...", *op. cit.*, p. 19.

¹³ Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2a. ed., 2003, p. 400.

¹⁴ Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría contemporánea*, México, UNAM, 2005, citado por Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana, 2010, pp. 11-12.

ra indiferentes a los problemas que las desigualdades sociales que el sistema de producción capitalista podría generar. En este sentido es sugerente la semejanza con la economía clásica del liberalismo y su idea del mercado, pero es importante tomar con cautela esa similitud. Buena parte de la filosofía política y económica del liberalismo se constituyó a partir de la imagen de un mercado capaz de organizarse con independencia del Estado y de la administración pública. Como apuntamos, fue fundamental la tradición jurídica en la disciplina administrativa al proponerse como una crítica permanente de la razón estatal frente a los derechos originales e inalienables del ciudadano. Pero la organización autónoma del mercado no significó la desaparición definitiva del Estado y de la administración pública; lo mismo puede afirmarse a propósito de la aparición de la sociedad civil como un actor activo y participativo.

Ambos espacios privados, el de la sociedad civil y el del mercado, necesitaron de algunas garantías mínimas que sólo el Estado sería capaz de proveer mediante sus agencias y burocracias. En buena medida, la teoría de las fallas de mercado¹⁵ está detrás de este argumento general. El Estado y sus cuerpos de mando tendrían que ser capaces de limitar los costos de transacción,¹⁶ las deficiencias de la información, la incertidumbre en los contratos y sobre la infraestructura, entre otros muchos problemas de acción colectiva, para que las tareas privadas de la sociedad civil y del mercado pudieran llevarse a cabo.

¹⁵ En economía, fallo (a) del mercado es el término usado para describir la situación que se produce cuando el suministro que hace un mercado de un bien o servicio no es eficiente, sea porque el mercado suministre más cantidad de lo que sería eficiente; también se puede producir el 'fallo' porque el equilibrio del mercado proporcione menos cantidad de un determinado bien de lo que sería eficiente. Para los economistas, el término se aplica cuando la ineficiencia es particularmente dramática, o cuando se sugiere que una institución fuera del mercado (como el gobierno, una institución pública o un colectivo de personas asociadas) podría ser más eficiente y producir mejores resultados que aquellas iniciativas privadas provenientes del mercado. Véase Paul Krugman *et al.*, *Fundamentos de la Economía*, Nueva York, World Publishers, 2007.

¹⁶ En economía y disciplinas relacionadas, un costo de transacción es un costo incurrido para realizar un intercambio económico; es decir, una transacción en el mercado. Este costo no existe en el marco de una competencia perfecta. Véase *idem*.

En el liberalismo se insistió en la necesidad de que los individuos dedicaran toda su atención y esfuerzo a sus tareas privadas, para que, en última instancia, logaran resultados socialmente óptimos que beneficiaran a la comunidad política en su conjunto. De ahí que la definición del Estado liberal que estuvo en la base de la creación de las burocracias profesionales clásicas, introdujo la idea de la acción estatal a partir de la reproducción de la división entre lo público y lo privado.

Otro de los momentos importantes de la definición de la esfera pública y la privada en su relación con la administración pública fue el momento del surgimiento y expansión de los estados benefactores.¹⁷ La aparición de nuevas esferas de acción estatal (gubernamental y administrativa) en lugares que en el pasado estuvieron reservados a la tutela de los ciudadanos privados, trajo consigo una nueva concepción de las obligaciones, responsabilidades y relaciones entre la administración pública y los gobernados. Los estados benefactores particularmente después de los esfuerzos hechos para organizar economías de guerra durante los conflictos mundiales del siglo pasado, demostraron una capacidad hasta entonces desconocida de clasificar, regular, dirigir y transformar sectores económicos y sociales enteros para propósitos definidos y de largo plazo. A pesar de que al terminar esos conflictos mundiales pareció que ya no se necesitaron grandes movilizaciones de recursos y poblaciones para la producción militar y, por ende, para la defensa de nuevas amenazas externas, lo que quedó en evidencia y que interesa para los propósitos de este libro es el reconocimiento de la capacidad del Estado y de la

¹⁷ La historia del Welfare State o Estado benefactor, toma impulso a partir de 1945. Para entonces, los países capitalistas desarrollados adoptaron la política del Informe Beveridge (suavizar las desigualdades sociales, redistribución de la renta, seguridad social, subvenciones estatales) y pusieron en práctica la teoría económica keynesiana (activar la demanda) defendida por los socialdemócratas. Esta actuación está mediada por la lucha obrera, por la filosofía política socialista-marxista y por el interés en que hubiera paz social en los países europeos. La idea central de este modelo de Estado está ligada a John Maynard Keynes. Son distintos los apelativos que ha recibido esta forma de entender el papel del Estado. Algunos de ellos pueden indicar una suerte de juicio, positivo o negativo. Se le ha identificado como: "Estado interventor", "Estado providencia" y "Estado benefactor". Una denominación muy usada es la de "Estado del bienestar" o "Estado social de derecho".

administración pública para erigirse como auténticos agentes del desarrollo y de la estabilidad económica de una buena parte de los países en el mundo.

Esta posición privilegiada del Estado como garante de la prosperidad social fue especialmente relevante en países en desarrollo, donde la necesidad apremiante de crear infraestructura, una base industrial y un mercado laboral más dinámico, capaces de aprovechar las nuevas economías internacionales de materias primas y productos de consumo, se sintetizó en la concepción de la administración pública como auténtica herramienta para el desarrollo nacional. Fue en estos años cuando las tareas de la administración se expandieron de manera más significativa tanto en número como en diversidad, aunque no necesariamente planificada.¹⁸ Esto se tradujo también en cambios en la forma de operar las administraciones públicas, exigiéndose por parte de agencias de planeación, agricultura, fomento industrial y desarrollo rural, entre otras, mayor grado de especialización de los funcionarios para tomar decisiones de carácter más técnico y con mayor dinamismo. No obstante, esta expansión precipitada empezó a crear nuevos problemas de eficiencia, efectividad y responsabilidad pública. La expansión de la burocracia se expresó en ocasiones sistemáticamente, en la forma de duplicación de funciones, de desintegración de políticas, así como en la creación de nuevos núcleos de poder burocrático que no necesariamente estuvieron dispuestos a rendir cuentas a los ciudadanos, incluso ni siquiera ante los propios poderes estatales.

A partir de las crisis del petróleo en los años sesenta y setenta que afectaron a todo el sistema capitalista, se empezó a poner en tela de juicio el papel que habían tenido el Estado, los gobiernos y sus administraciones como piezas claves del funcionamiento del sistema mismo. En los años ochenta, con el triunfo de las posturas llamadas neoliberales y la llegada al gobierno de defensores de estas posturas, notablemente los de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, se puso en marcha, en la mayoría de los estados capitalistas, una serie de planes de ajuste y recortes presupuestarios que afectaron de manera directa

¹⁸ María del Carmen Pardo, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, 1993, pp. 12-29.

los programas de cobertura universal en distintas áreas, particularmente en políticas sociales como salud y educación. Las consecuencias no se hicieron esperar: aumento de la desocupación, despidos en el seno de los gobiernos y en las empresas privadas, brusca disminución de las ventas debido a la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores, privatizaciones en todas las áreas y suspensión o cierre definitivo de servicios que cumplían funciones sociales.¹⁹ Estos cambios volvieron a pedir de la administración ajustes en sentido inverso a los que exigió la expansión. Se entró a la era de las decisiones de descentralización, ajuste, privatización y venta de empresas y activos que pertenecieron al sector público; esto es, el achicamiento de los gobiernos y de sus estructuras administrativas.

El desgaste del modelo de Estado benefactor y la necesaria redefinición del espacio público y privado con su consecuente también redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad, estuvo en la base de lo que más tarde se identificaría como alguno de los nuevos enfoques de la administración pública, notablemente el de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Mientras que en el pasado lo importante era el diagnóstico y la solución de las fallas de mercado, los problemas de la burocratización del Estado y sus dependencias motivaron el señalamiento de la importancia de las fallas del Estado; esto es, se hicieron evidentes todas aquellas áreas de acción pública donde la intervención excesiva del gobierno y de la administración pública resultaba dañina para la solución de problemas colectivos, mediante la creación de cadenas de ineficiencias, duplicación de funciones y hasta de corrupción. Esta serie de problemas trajo consigo un interés renovado por el papel de la sociedad civil, la participación ciudadana y la rendición democrática de cuentas.²⁰

De ahí que la interacción entre el sector público y el privado se convirtiera sin lugar a dudas también en uno de los asuntos relevantes de enfoques como el de políticas públicas o el de la gobernanza.²¹

¹⁹ Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, París, Editions du Seuil, 1981, pp. 50-51.

²⁰ Guy B. Peters, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 69-95.

²¹ *Idem*.

Poner en el centro este problema no quiere decir hacerlo en sentido negativo; al contrario, tanto los obstáculos, pero también la cooperación, capacidades y retos de la alianza entre estos dos sectores, se han convertido en un área de estudio por sí misma que busca investigar con precisión cuáles son las condiciones que hacen que los intereses divergentes de ambos grupos de actores resulten productivos en la solución de determinados problemas públicos. La relación entre la esfera pública y la privada es un problema en la disciplina administrativa contemporánea en la medida en que no se imagina como intrínsecamente negativa o positiva, sino como un espacio de posibilidades para lograr soluciones más efectivas y democráticas.

Los enfoques de políticas públicas, gobernanza y gobierno de redes (véase capítulo cuatro), entre otros, reconocen activamente que la administración pública es una entidad que necesita formar alianzas y redes de intereses con actores civiles y privados para dar solución a problemas de acción colectiva que afectan intereses estratégicos de la sociedad.²² Hay incluso una transformación del *ethos* de los servidores públicos en este sentido, al imaginar a los sujetos de gobierno como una comunidad de clientes con valores, preferencias y dinámicas diversas.²³ Obviamente este cambio no se da de manera tersa sino que ocurre en medio de tensiones visibles. Entre otras cosas, se enfatizan los riesgos de la difusa frontera entre lo público y lo privado, alrededor, por ejemplo, de las metáforas de eficiencia, gerencia y cliente que abonan de manera directa a un déficit de los modelos clásicos en términos de ciudadanía y de derechos.

Aunque insistimos en que la redefinición de las esferas pública y privada ha partido de una transformación de la misma idea del Estado y de la administración pública, los cambios actuales, al contrario de lo que sucedió en el pasado, en donde la administración fue imaginada como el elemento estratégico del desarrollo y de la modernización, en la actualidad algunos han avanzado la concepción de un Estado, pero en especial de un gobierno como actor entre otros muchos, sin adjudicarle ningún papel central, lo que de entrada lo deja

²² *Ibidem*, p. 82.

²³ *Ibidem*, p. 79.

en una posición de mayor debilidad,²⁴ de ahí que resulte muy importante tomar con precaución este tipo de propuestas teóricas y de diseño de políticas. Quizá la lección más aleccionadora de la serie de transformaciones reseñadas en esta sección y que abordaremos con más detalle en los capítulos posteriores de este libro, es que lo público, pero de manera destacada la administración pública, tiene una identidad singular que, sin que esto necesariamente implique la dominación de ella sobre otros actores sociales, sí exige ser considerada, en términos teóricos, metodológicos y políticos, con una concepción de carácter integral que incorpore atributos derivados tanto de sus instrumentos como de las expectativas que genera y de los compromisos valorativos que le son propios.

EL VÍNCULO ENTRE EL ESTADO,
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LO PÚBLICO

En un primer momento el Estado liberal aparecía como una condición externa; disfrutaba del monopolio de la fuerza legítima sólo como una condición de emergencia frente a eventuales infractores internos, o, en su caso, frente a amenazas externas. La condición de la reproducción de la vida social estaba aparentemente garantizada, a partir de un importante desarrollo de las fuerzas productivas que debía favorecer los principios de reciprocidad e intercambio entre individuos libres e iguales, a partir de relaciones de producción y no de dominación social. Esta formulación de lo público en el Estado liberal es la que interesa de manera más directa en la discusión de la administración pública, en tanto se vincula explícitamente con la relación entre los individuos y los gobernantes:

Éste es el marco en el que términos como 'sector público' y 'sector privado' normalmente encajan y dan pie al amplio debate sobre 'política pública'. Uno de los supuestos de la economía neoclásica que tiende a dominar, intentando centrar este debate en una perspectiva teórica más amplia es el utilitarismo liberal. Ambas perspectivas, el enfoque de polí-

²⁴ *Idem.*

ticas públicas y el liberalismo utilitario, comparten una característica, no siempre explícita, sobre la imagen de la realidad social (la que, como otras tantas imágenes, contiene dos dimensiones, la normativa y la descriptiva). En esta realidad, existen individuos persiguiendo de manera más o menos eficaz sus propios intereses; (esto sería la idea de 'racionalidad' que de manera peculiar se utiliza en el liberalismo utilitarista), manifestando la voluntad de establecer una relación (normalmente contractual) entre el individuo y el Estado.²⁵

En un segundo momento en el que se transita del Estado liberal al Estado social que Carlos Marx identificó como 'superestructural', puesto que debía su definición a la extensión de la sociedad capaz de 'autorregularse'; con ello se cancelaría el conflicto social mediante mecanismos que favorecerían esa posibilidad, como los de representación y, de manera destacada, el voto. Al derrumbarse esta tesis y al no poder sostenerse el supuesto de la sociedad autorregulada y capaz de autorrealizarse, lo que apareció fueron profundos intercambios desiguales entre capital y fuerza de trabajo, cuyo resultado derivaron en severas crisis y conflictos sociales. De esta manera, el Estado se transforma en la causa interna y fundamental de la realización de la sociedad, dando paso al momento en que se transita de la idea de una sociedad ampliada como Estado, a un Estado ampliado como sociedad.

El Estado social, identificado como benefactor en los países con sistemas capitalistas y democracias desarrolladas, ya no aparece como un ordenamiento jurídico coactivo, sino como el instrumento de organización y administración de la sociedad. El Estado se convierte en la organización y administración de las fuerzas productivas, y las relaciones de producción se institucionalizan y se operan. El mercado económico en donde se enfrentaban capital y trabajo se sustituye por un mercado ampliado, el mercado político, en el que interactúan líderes, funcionarios, empresarios y grupos sociales. Por lo anterior:

En la práctica la distinción entre público y privado, o de manera más precisa entre sector público y sector privado, usualmente significa la dis-

²⁵ Jeff Weintraub, "Public, Private:...", *op. cit.*, pp. 17-19 (la traducción es mía).

distinción entre gubernamental y no gubernamental, implicando que esta distinción debía ser dicotómicamente precisa y clara. El campo no gubernamental es esencialmente concebido en términos de mercado. De ahí que no existan sorpresas de que en la distinción que se hace entre público/privado se involucren cuestiones que tienen que ver con 'jurisdicción', de manera especial cuando de lo que se trata es de limitar la autoridad pública del Estado de la esfera en la que se establecen relaciones voluntarias entre privados.²⁶

En el Estado social coexisten los principios de mercado propios de los sistemas capitalistas y las exigencias de reivindicación y justicia social 'defendidas' por partidos y sindicatos, y más recientemente por organizaciones sociales. Sus premisas pueden resumirse en: *a)* las contradicciones entre fuerzas o clases enfrentadas no se expresan en un conflicto universal y de alcance definitivo, lo que resultaría en un estallido de tal magnitud que daría paso a la aparición de una sociedad distinta; *b)* el conflicto social se traslada a una serie de mecanismos institucionalizados que regulan y facilitan los acuerdos entre los distintos grupos y actores, particularmente los de los obreros y empresarios; *c)* se desplaza también una clara conciencia de clase entendida de una concepción ortodoxa a una menos definida en la que cabrían distintos grupos e intereses; *d)* las organizaciones sindicales y partidarias van a interactuar dentro de los límites que marca la normatividad jurídica del Estado social y dentro de aquellos imperativos impuestos por el sistema económico, y *e)* la aparición de un mayor grupo de actores e intereses que le restan protagonismo al proletariado entendido en su acepción tradicional. En síntesis, si bien el conflicto frontal entre grupos sociales de alcance histórico retrocede, el Estado social se ve sometido a presiones de muy distinto signo, por lo que los gobiernos y las administraciones públicas se convierten en centros de gravitación del desarrollo social.

El desarrollo político de los últimos siglos favoreció la idea de contar con una autoridad central y de dimensión nacional que apoyara arreglos institucionales, que a su vez permitieran identificar zonas de competencia para separar las responsabilidades políticas de

²⁶ *Idem.*

las administrativas. Esto originó a que los cargos públicos empezaran a asignarse por mérito, desplazándose criterios que se sustentaban en otras consideraciones, como la antigüedad. La acción del Estado se modificó de acuerdo con las nociones que las sociedades producen y que le dan un contenido valorativo a los fenómenos sociales y políticos. Las acciones gubernamentales van a constituirse a partir de una definición precisa de esa acción estatal.

La discusión y negociación pública se traducirán tanto en la acción estatal como en la gubernamental. Por un lado, el ámbito legislativo (en sus cámaras) había sido tradicionalmente el espacio en el que se daba esa discusión, aunque también se escenificó en el juego político entre partidos, actores sociales y grupos organizados. Por la otra, la ciudadanía limitaba su participación al 'delegar' su representación, fundamentalmente también en la cámara baja. Al paso del tiempo, la negociación política se fue trasladando de manera gradual del Legislativo al Ejecutivo, y este ámbito se fue convirtiendo en uno con mayor fuerza política, para lo que contó de manera muy importante con la administración pública como el instrumento que por definición favorecía la acción pública. Esto se debió fundamentalmente a dos razones: una, la necesidad de que las decisiones se tomaran en un tiempo más corto; y, dos, el legislativo cedió a favor del ejecutivo la facultad reglamentaria, que en muchos casos se utilizó como 'sustituto' de una ley. Esto exigió que la administración pública también extendiera sus posibilidades de acción, convirtiendo a la burocracia en un actor de mayor importancia.

De ahí que a partir del florecimiento del liberalismo y de la democracia en los siglos XIX y XX, la preocupación por la forma y el grado apropiados de intervención del gobierno y de los ciudadanos ha sido central en la teoría y en la práctica de la administración pública. Se trata de una discusión que tampoco está saldada y que evoluciona en direcciones acordes a circunstancias particulares y momentos históricos. Durante la segunda mitad del siglo XX, el gobierno fue gradualmente adquiriendo mayores responsabilidades y funciones en materia de regulación de la interacción entre el Estado y los ciudadanos y entre ellos mismos. Esto también significó nuevos retos para mantener la libertad e integridad de la vida privada de los ciudadanos. Aparecen tres aristas de un triángulo cuya sinergia no fue todo lo virtuoso-

sa que se esperaba: el Estado, el mercado y la sociedad civil. En este esquema, el Estado lleva a cabo funciones de asignación de bienes y servicios para la sociedad, pero también de distribución y hasta de estabilización, de forma que se atenúen las desigualdades entre los grupos sociales.

El Estado también pone en juego mecanismos de política macroeconómica, política fiscal, y fija las tasas de interés, además de integrar el presupuesto, conocer la tasa de empleo y la estabilidad de precios. De igual forma, el Estado regula al mercado para evitar que los agentes económicos se afecten entre sí, pero termina por convertirse en el principal proveedor de bienes y servicios, lo que acarreará distorsiones importantes que van a verse traducidas en importantes crisis fiscales y de legitimidad. Esta creciente intervención económica fue una de las razones que se invocaron en la crítica que se hizo al modelo de Estado benefactor, además de que contribuyó a que la frontera entre lo público y lo privado se volviera difusa.²⁷

De ahí que en las últimas décadas del siglo xx, el desgaste sufrido por los estados llamados benefactores se vio reflejado en importantes intentos por reducir la intervención del Estado, así como el gasto público y la regulación de la vida económica. Estas transformaciones en la práctica de la administración pública han tenido su contraparte en la propuesta de nuevos enfoques teórico/prácticos de la administración pública que trataron de subrayar las similitudes entre las organizaciones públicas y las privadas, introduciendo mecanismos de mercado que favorecieran la competitividad, el desempeño por resultados y la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, entre otros.

La embestida de la introducción de mecanismo de mercado en el sector público no sólo desdibujó la frontera público-privado, sino que fracturó la lógica social de producción, financiamiento y distribución. El reto que plantea esta 'embestida' ya no entra en el supuesto social de lo equitativo y lo justo, sino en el de qué sector o actor

²⁷ Para adentrarse en la discusión sobre las fronteras difusas entre lo íntimo, lo privado y lo público, véase: Ernesto Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Cuadernos de Transparencia, núm. 6, IFAI, 2008.

de la actividad económica ofrece mejores resultados, utilizando, de manera más o menos acrítica, técnicas del sector privado. A partir de este momento, parecería que la administración pública limita su campo de interés a cuestiones de orden gerencial o de eficiencia económica. Esto, sin embargo, deja abiertas más interrogantes que respuestas; la asociación público-privado sin reglas claras dificulta, de entrada, el control presupuestal, la coordinación y la supervisión; en una palabra, la rendición de cuentas y mina la posibilidad de ampliar el espacio democrático de la administración pública.

Si durante el siglo xx, a partir de una administración weberiana, el Estado era ejecutor de políticas, en el siglo xxi debería ser un Estado que regule y transfiera recursos.²⁸ Para esta "descentralización" del Estado, es fundamental la revisión de la barrera entre lo público y lo privado, puesto que lo público no debe confundirse con lo estatal. El espacio público es más amplio que el estatal, dado que comprende el espacio en el que se desarrolla la sociedad en su conjunto.²⁹

MODELOS DEL ESPACIO PÚBLICO

Volver a pensar en lo público no significa necesariamente reducir la reflexión a su carácter normativo. Para Curtin Ventriess,

[...] una filosofía de lo público para la administración pública no debe convertirse en un vehículo para definir o interpretar eventos políticos, es un prerrequisito para formular un nuevo marco explicativo de los asuntos públicos, que redefinan el campo de acción a través de la redefinición del significado de 'lo público' y del campo de las relaciones que se deben establecer con él. Una filosofía de lo público para la administración pública debe reformularse sin pasar por alto los esfuerzos románticos y técnicos hechos en el pasado, pero sí revitalizando el concepto de lo público, enfatizando la interdependencia, el aprendizaje, el

²⁸ Luiz Bresser Pereira, "De la administración pública burocrática a la gerencial", *Revista do Serviço Público*, vol. 47, núm. 1, enero de 1996. Disponible en <www.bresserpereira.ecn.br>.

²⁹ Marcelo Moriconi, *Retórica, política y administración pública: ¿por qué fallan las reformas administrativas?*, México, UAM/Clacso, 2011, p. 91.

lenguaje, y sobre todo la evaluación crítica de la relación entre el papel del Estado y el de la administración pública.³⁰

Por su parte, George Frederickson ha planteado cinco modelos de definición de lo público en la teoría de la administración pública. Cada uno de estos modelos está ligado con una tradición particular de las ciencias sociales. Los cinco modelos son los siguientes: la perspectiva pluralista o de grupos de interés; la perspectiva de la elección pública; la perspectiva legislativa; la del público como cliente, y, finalmente, la del público como ciudadano.³¹

El primer modelo corresponde a la perspectiva pluralista, esto es, la concepción del público de la administración pública como un conjunto de grupos de interés. El pluralismo describe el desarrollo de los intereses de grupo como colectivos que suman individuos con intereses y preferencias similares. Cada uno de estos grupos compite en el mercado político con otros grupos de interés para lograr una mayor influencia y peso en la toma de decisiones públicas. Específicamente, el concepto de lo público en la perspectiva pluralista estuvo asociado a la interacción entre los distintos grupos y la definición del interés público como resultado último de la competencia entre ellos.

La perspectiva pluralista de lo público contribuye a la explicación de la forma en que las distintas arenas de políticas públicas del gobierno son progresivamente organizadas de acuerdo con los intereses particulares y las ventajas comparativas de distintos actores del sector privado y del sector social. Aunque esto puede significar una mejor organización de los recursos públicos y la cercanía entre administradores y actores interesados, también es cierto que si los grupos económica y socialmente menos privilegiados no gozan de una auténtica representación, los grupos de interés dominantes pueden de hecho eliminar cualquier posibilidad de gobierno democrático. Por esta razón, los críticos de la perspectiva pluralista han cuestionado el hecho de que la relación entre los grupos de interés y la eficiencia

³⁰ Curtin Ventriss, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public", *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 2, 1989, pp. 173-179.

³¹ George H. Frederickson, "Toward a Theory of the Public in Public Administration", *Administration & Society*, vol. 22, núm. 4, 1991, pp. 395-417.

administrativa, o entre los grupos de interés y la equidad democrática, no necesariamente conduce a buenos resultados.

Una segunda perspectiva corresponde a la de la elección pública o a la del público como consumidor. El vínculo entre el pluralismo y este segundo modelo de lo público es el fundamento del individualismo metodológico y normativo. En este caso, se considera que la comunidad o el público no es sino el resultado de la suma de intereses de cada uno de los individuos de la sociedad. Además, se establece que el interés personal por maximizar la utilidad es el motivo principal de cada uno de los actores en el mercado. Los individuos tienden a tener intereses opuestos los unos de los otros. El gobierno y el orden social proveen del contexto en que los individuos pueden tomar decisiones de forma más o menos estable, logrando, de alguna manera, conciliar sus intereses.

Dicha perspectiva fue también influyente no sólo para entender a los distintos actores de la administración pública, sino también a la propia administración pública. Desde este mirador, la burocracia se concibió como una colección de individuos con intereses corporativos tendientes a asegurar sus beneficios y la estabilidad de sus cargos. De este modo, cada agencia burocrática tendería a concentrar su actividad en la expansión presupuestal y en aumentar su influencia política.

Los críticos de esta perspectiva han señalado su carácter parcial al momento de establecer que no todos los burócratas tienen un interés individual o corporativo en la acción pública. Además, se ha criticado el hecho de que esta perspectiva no explica la forma en que la legitimidad de la administración pública se vuelve evidente en periodos de crisis o de guerras, en donde ésta y los ciudadanos tienen que hacer sacrificios considerables para que el gobierno siga en marcha.

La tercera perspectiva es la legislativa o la del público como representado. En este caso, se hace énfasis en la relación entre los ciudadanos o los actores y los cuerpos legislativos del Estado. Son estos últimos los garantes de que los ciudadanos tengan garantizados sus derechos y que sus preferencias sean consideradas a la hora de tomar decisiones públicas. La administración pública tiene, en cierta medida, un papel subordinado frente al legislativo; su papel es el de agente y tiene como principal responsabilidad cumplir a tiempo y de la mejor manera posible con las decisiones legislativas. En la práctica, sin em-

bargo, los administradores públicos tienen una significativa discrecionalidad para poner en marcha los programas públicos, lo que los coloca en una posición de ventaja para representar los derechos e intereses de los ciudadanos.

Los críticos de esta perspectiva, sin embargo, enfatizan que el carácter representativo de la democracia también tiene sus límites al momento de reflejar la voluntad de los ciudadanos. Es sólo durante el momento en que los ciudadanos acuden a las urnas electorales que tienen la capacidad inmediata de decidir sobre la composición del gobierno y las acciones que éste habrá de emprender. Sin embargo, en el periodo intermedio, la representación de la voluntad ciudadana puede diluirse en medio de la lucha de intereses en el cuerpo legislativo y las agencias burocráticas. Por lo anterior, la perspectiva representativa de lo público en la administración pública resulta necesaria, pero no suficiente.

[...] un sistema democrático idealmente debía contar con políticos que por las mejores razones debieran proveer servicios públicos demandados por los ciudadanos cuyos votos necesitan para permanecer en sus puestos; pero en la realidad tanto las asimetrías de información, pero sobre todo de influencia, entre miembros internos y externos de las diversas 'clientelas' otorgan a los políticos incentivos para responder a intereses particulares de algunos ciudadanos que resultan políticamente más 'útiles', en lugar de responder al interés general como un todo.³²

La cuarta perspectiva se refiere a la del público como cliente. Esta perspectiva hace énfasis en el contacto directo entre los burócratas de ventanilla y los grupos sociales a los que la acción pública va dirigida. Detrás de esta perspectiva se encuentra el supuesto de que, por una parte, estos grupos, si bien dispersos y fragmentados, representan una forma más válida de lo público de la que pueden representar los grupos de interés, que son pequeñas camarillas con recursos para

³² Barbara Geddes, *Politician's Dilemma*, Berkeley, University of California Press, 1994, citado por Guillermo M. Cejudo, "Public Administration in Latin America: Adaptation to a New Democratic Reality", en Andrew Massey y Karen Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance*, Reino Unido, Edward Elgar, 2015, pp. 249-250 (la traducción es mía).

hacer valer sólo sus intereses particulares sobre los del resto de los actores interesados. Por la otra, los burócratas de ventanilla pueden promover los intereses de sus 'clientes' y cuentan con los recursos y la influencia al interior de la administración pública para canalizar estos intereses a los oficiales de más alto nivel. Es claro que estos supuestos no siempre reflejan la dinámica entre burócratas y clientes.

Lo que realmente sucede es que en la mayoría de los casos, la carga de trabajo y la desarticulación entre los burócratas de ventanilla y los altos funcionarios produce una dinámica de competencia por parte de las agencias burocráticas para garantizar el empleo y el presupuesto recibido, sin que necesariamente se preste atención a los intereses de los ciudadanos. Además, la falta de organización y dispersión de los llamados 'clientes' tiende a resultar en la ausencia de una clara plataforma de participación que lleva a incidir en la hechura de políticas.

La quinta y última perspectiva es la del público como ciudadano. Al hacer énfasis en el carácter ciudadano de la administración pública se recupera el concepto no sólo de interés individual, sino también de interés público. De hecho, el origen de la administración pública como disciplina y el proceso de profesionalización de la misma están fuertemente asociados a la aparición del lenguaje de lo ciudadano y a la representación como un componente fundamental de la democracia moderna. En este caso, la administración pública está concebida no sólo como un agente capaz de promover los intereses y preferencias de los ciudadanos, sino, de manera fundamental, de garantizar sus derechos en toda instancia de la interacción entre el individuo y el gobierno.

Sin embargo, hay que señalar que esta perspectiva ciudadana de la administración pública fue perdiendo terreno en la medida en que la disciplina se abocó a estudios gerenciales y centrados en la eficiencia. Estas perspectivas gerenciales que pusieron en el centro al 'cliente' enfatizaron únicamente el uso adecuado de recursos y el logro de resultados, sin preguntarse el sentido y valor asociados a esas acciones. Sin embargo, esta perspectiva ciudadana ha regresado y ha cobrado mayor fuerza para tratar de subsanar la evidente desarticulación entre las instituciones públicas y los intereses y derechos básicos de los ciudadanos.

CAPÍTULO III

EL FANTASMA DEL GOBIERNO DEMOCRÁTICO: LA BUROCRACIA

Uno de los temas recurrentes en la construcción de la administración pública como disciplina y profesión fue la configuración de una soberanía política capaz de expandir sus esferas de influencia, pero también de formular nuevos sujetos de gobierno.¹ En los primeros momentos del surgimiento de la administración pública no sólo fue necesaria la organización de la burocracia y de sus cuerpos de mando, sino también las prácticas y discursos alrededor de la relación, responsabilidad y expectativas entre estas instituciones públicas y los miembros de la comunidad política, es decir, los gobernados.

EL LUGAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS SUJETOS DE GOBIERNO

De los cameralistas, pasando por el Estado liberal y el social, hasta llegar al momento en que aparecen los nuevos derroteros de la administración pública que se analizan en el capítulo cuatro, resultado (particularmente el enfoque de la NGP) del cuestionamiento al modelo de Estado social, tiene lugar una transformación sobre la manera en la que se concibe a quienes constituyen los sujetos de la administración pública. Este cambio resulta sugerente, puesto que entre los sujetos de las formulaciones más tempranas de la administración ya estaban considerados los ciudadanos como integrantes de una co-

¹ Colin Gordon, "Governmental Rationality", en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, 1991, p. 10 (la traducción es mía).

munidad política nacional. Las obligaciones y responsabilidades del Estado y de la administración quedaron, entonces, encuadradas en la necesidad de preservar y desarrollar el bienestar material de la población. En el Estado liberal este tipo de responsabilidades se expandieron y transformaron para incluir un nuevo modelo de relación estatal con sus ciudadanos mediado esencialmente por las garantías individuales, la defensa de la propiedad privada y por otras libertades políticas, civiles y religiosas.² Esos 'nuevos' espacios y las identidades de los sujetos gobernados se volvieron a transformar en el momento del surgimiento y desarrollo del Estado social y sus burocracias.

La idea de que los estados y sus gobiernos debían ofrecer servicios más allá de la tradicional tarea de mantener la ley y el orden se remonta al siglo XVIII. Como quedó apuntado, a mediados de ese siglo, primero se esboza, para después dar paso a lo que se ha identificado como Estado de bienestar o social. Este Estado sería responsable de los problemas sociales, que no podrían ser resueltos mediante el esfuerzo individual. Debido tanto a causas derivadas de las guerras como a los desastres económicos, el Estado expande su radio de acción desde el siglo XIX hacia adelante.³

En el periodo del llamado Estado social se registra una muy profunda transformación de la relación de los ciudadanos con la administración pública; el derecho a la resistencia civil se transforma en un derecho, como quedó señalado en el capítulo dos, por luchas y reivindicaciones sociales, mediante las organizaciones laborales establecidas de manera prioritaria en forma de sindicatos.⁴ Hay también un cambio en la misma imagen de la sociedad civil como una esfera autónoma e independiente del gobierno.⁵ Mientras que en el pasado

² Véase Fernando Escalante, *El derecho a la privacidad*, México, Cuadernos del IFAL, núm. 2, 2004.

³ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 18 (la traducción es mía).

⁴ Giovanna Procacci, "Social Economy and the Government of Poverty", en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 151-168 (la traducción es mía).

⁵ Colin Gordon, "Governmental Rationality", *op. cit.*, p. 35.

la identidad entre el cuerpo social y el gobierno fue crucial para establecer la legitimidad del soberano, en los siglos posteriores, especialmente en el siglo XX, se configura una diferenciación progresiva del gobierno como una fuerza y entidad exterior a la sociedad, capaz de intervenirla, ajustarla y administrarla según los mejores fines y métodos. Aquello que Timothy Mitchell ha llamado con pertinencia "el efecto de Estado", esto es, la idea de un Estado que gravita sobre la sociedad para movilizarla con un grado de voluntad y diseño más o menos predecible. De este modo, la imagen de la sociedad se configura mediante una suerte de catálogo de problemas para ser solucionados por el gobierno.⁶

Todavía después de los estados sociales se han suscitado otros cambios en la relación de la administración con otros sujetos de gobierno. Esto es especialmente evidente dentro del surgimiento de un nuevo discurso de eficiencia, efectividad y transparencia por parte del gobierno, pero también debido al empoderamiento de una sociedad civil, con una presencia más visible, activa y participativa. Una de las transformaciones más recientes en la concepción de los sujetos de la administración pública ha ocurrido, como se mencionó, alrededor de la categoría del ciudadano al identificarlo como 'cliente' y destinatario de las políticas públicas. Como se ha reiterado, esta transformación alrededor de los sujetos del gobierno como ciudadanos y más adelante como clientes ha significado cambios paradigmáticos en las capacidades, responsabilidades, vocabulario, y más importante aún, en las expectativas de derechos que los sujetos de gobierno mantienen en su relación con la administración pública.

Estos cambios cobran una importancia mayor si consideramos la progresiva influencia de la acción administrativa incluso sobre los instrumentos y discursos del derecho tradicional. Es precisamente en la tensión e imposibilidad permanente de conocer, regular y legislar todo a partir del derecho tradicional donde parece estar el germen que caracteriza mejor al campo de la administración pública. Ante la imposibilidad de producir leyes generales y códigos que clasifiquen

⁶ Timothy Mitchell, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics", *The American Political Science Review*, vol. 85, núm. 1, 1991, pp. 77-96 (la traducción es mía).

todo lo que es necesario mantener bajo el escrutinio estatal, cobran su mayor importancia los cuerpos burocráticos; se pasa de la regulación por decreto a la acción administrativa. Los exponentes de la razón de Estado describieron esta forma de acción ejecutiva como una suerte de 'justicia especial', pavimentando así el camino a la progresiva disolución del gobierno de leyes y el gobierno por decreto.⁷ De hecho, es esta la tensión principal que es posible observar en las relaciones ambivalentes entre el derecho administrativo y la administración pública, en cuanto al reclamo que hace el primero a la segunda en su definición como un campo teórico y profesional en toda forma.

Edward C. Page apunta sobre esta forma de intervención de la burocracia que se compromete con los temas de política incorporados en la llamada legislación secundaria, esto es la facultad reglamentaria, como quedó apuntado en el capítulo dos, (identificada por diferentes membretes como: decretos, regulaciones y estatutos, entre otros). Esta legislación tiende a desincentivar a los políticos y al interés público en comparación con el interés que manifiestan respecto a las trascendentes leyes que se aprueban a nivel de las legislaturas nacionales. De esta manera se puede conocer con mayor facilidad las propuestas que los burócratas 'pasan' por encima de los políticos, puesto que éstos están menos interesados en ellas. "Mientras el gato no está, el ratón juega".⁸

Si bien es cierto que puede leerse con cierto grado de optimismo el renovado énfasis en la calidad, diversidad y transparencia de los servicios públicos responsabilidad de la administración, también es importante poner atención a la forma en la que la descentralización administrativa, la subcontratación, la segmentación de los ciudadanos a partir de categorías poblacionales (género, etnia, preferencias sexuales, posición social y económica), transforman el escenario de la responsabilidad de la acción administrativa del gobierno democrático. La creación de nuevas y dispersas categorías de ciudadanos, puede funcionar simultáneamente para identificar con precisión la

⁷ Colin Gordon, "Governmental Rationality", *op. cit.*, p. 10 (la traducción es mía).

⁸ Edward C. Page, *Policy without Politicians*, Reino Unido, Oxford University Press, 2012, pp. v11-x (la traducción es mía).

diversidad y diferencias de los destinatarios de las políticas públicas, pero también para fragmentar las identidades, memoria y colectivos de poblaciones que ante la ausencia de respuestas gubernamentales, podrían convertirse en grupos que se opusieran a la acción administrativa. Si queremos imaginar una administración pública más eficiente, efectiva y transparente, debemos exigir que sea a la vez más responsable y democrática.

De ahí que se vuelva un imperativo del gobierno democrático considerar que estos espacios de contacto entre la administración pública y los gobernados constituyen nuevos espacios de disputa, expectativas de derecho y agravio por parte de los ciudadanos, lo que Partha Chatterjee ha denominado "la política de los gobernados".

La presencia más visible de la política de masas en el siglo xx llevó al desarrollo de nuevas técnicas de gobierno de distintos grupos sociales. Por una parte, la idea de la soberanía popular fue ganando mayor aceptación. Por la otra la proliferación de tecnologías vinculadas a la seguridad y el bienestar, han creado cuerpos burocráticos modernos que administran poblaciones, pero que no proveen a los ciudadanos de espacios para la deliberación democrática. Bajo estas condiciones, la democracia ya no es el gobierno de, por y para el pueblo. Más bien se ha convertido en un poder global cuya dimensión y reglas no escritas establecen barreras.⁹

La insistencia excesiva en el discurso y práctica de las bondades del capital social, ha influido en el desinterés en el estudio de formas de acción colectiva que no son necesariamente cívicas. De hecho hay formas del capital social que pueden ir directamente en contra de los intereses de algunos sectores de la administración pública y sus políticas.¹⁰

No son sólo los sujetos de gobierno los que quedan redefinidos según las transformaciones en el estudio y práctica de la administración pública. También los funcionarios, agentes burocráticos e insti-

⁹ Partha Chatterjee, *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World*, Nueva York, Columbia University Press, 2004, pp. 10-15 (la traducción es mía).

¹⁰ Véase Julio Ríos-Figueroa y Alejandra Ríos Cázares, "Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 2, 1999. Disponible en <http://works.bepress.com/julio_rios/5>.

tuciones administrativas son concebidos a partir de nuevos modelos de interés, incentivos y compromiso público. Este cambio es evidente, por ejemplo, en la constitución de cuerpos burocráticos profesionales cuyo compromiso, ética y objetivos están moldeados a partir de modelos técnicos de comportamiento que pueden alejarse de valores como los de la vocación y el servicio público, para privilegiar comportamientos vinculados con recompensas materiales. En el caso de la Nueva Gerencia Pública, la forma de diseñar cambios en el comportamiento de los funcionarios públicos está esencialmente basada en los estímulos económicos, lo que puede generar consecuencias profundas sobre los horizontes disciplinarios y profesionales.¹¹

En todo caso, lo que importa registrar es que sin lugar a dudas ha ocurrido un cambio paradigmático entre la disciplina administrativa tradicional, a la que se le ha llamado “la antigua religión de la administración pública”, y los enfoques contemporáneos, en los que se distingue la idea de una administración que ya no es necesariamente autosuficiente, que moldea sus relaciones presionando hacia estructuras más horizontales y que ya no opera de manera uniforme a partir de una estructura burocrática central, vertical y jerárquica.¹² Sin duda, este cambio sí podría estar en la base de la transformación que tiene que ver con la posibilidad de favorecer un tipo de participación más democrática en la que se fundamentan las prácticas, discursos e instrumentos de la administración pública contemporánea. Mientras que en el pasado la rendición de cuentas era esencialmente legal o contable (y jerárquica) y la participación ciudadana era concebida dentro del modelo de una democracia acotada, hoy día el énfasis está puesto en el hecho de que las políticas públicas se orienten específicamente a los ciudadanos, integrando su experiencia, conocimientos y necesidades; esto es, son los ciudadanos los que participan de manera explícita en el proceso de elaboración de las políticas futuras y en su evaluación, facilitando con ello también una rendición de cuentas menos formal y más horizontal.

¹¹ Guy B. Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 73.

¹² *Ibidem*, p. 75.

En otras palabras, si bien la administración pública tradicional se conformó mediante la institución de una esfera pública relativamente restringida y elitista, en la actualidad enfoques como el de políticas públicas y el de gobernanza no sólo buscan identificar y reconocer actores civiles y privados ya existentes para la conformación de alianzas público-privadas, sino que, en un nivel básico, están orientados a la creación de nuevos sujetos políticos interesados en el proceso de políticas. Hay, entonces, una intención explícita de crear interlocutores y aliados para el proceso de gobierno desde la administración pública, donde parecía no haberlos. También es necesario esclarecer las posibilidades y las consecuencias de este nuevo impulso de la sociedad civil y sus interlocutores que, sin duda, tienen importantes implicaciones para las metodologías, valores, instrumentos y sujetos de la administración pública.

De esta manera, a pesar de que sobre todo después de la experiencia de los estados benefactores al concluir la Segunda Guerra Mundial se ha insistido en la expansión de las condiciones y posibilidades de la administración pública, particularmente a esferas antes no tuteladas por el poder público, no se ha subrayado lo suficiente la forma en que la administración pública, como práctica de gobierno, ha operado también en la creación de nuevas formas de relación con sus gobernados. Los sujetos de los distintos enfoques de administración pública, pasando del Estado benefactor hasta las políticas públicas de la actualidad, no sólo involucran nuevas concepciones de lo que es el gobierno, de sus alcances y responsabilidades, sino también de los sujetos a los que se dirige esa acción pública.

¿LA BUROCRACIA: ALIADA O ENEMIGA DE LA DEMOCRATIZACIÓN?

La idea de lo burocrático se supone un ingrediente constitutivo de lo público, en particular del Estado y de la administración pública. Pero también y de manera por demás extendida, en el lenguaje común lo burocrático, y en consecuencia de manera directa en la administración pública, se asocia con ineptitud y corrupción de los aparatos administrativos y de los funcionarios públicos, especialmente cuando se les compara con organizaciones privadas. Christopher Hood

analiza los rasgos principales que han evidenciado el 'descrédito' de las burocracias: por un lado su autoridad, pero por el otro sus prácticas discrecionales.

Los dos elementos unidos constituyen los pilares de la administración de donde fluyen las patologías. Están, sin duda, interrelacionados. La discrecionalidad burocrática sería más tolerable si la burocracia tuviera menos autoridad; y la autoridad burocrática también sería más tolerable, si la burocracia se comportara de manera menos discrecional.¹³

Esta situación resulta paradójica, pues de acuerdo con lo que señaló Max Weber, uno de los principales teóricos del fenómeno burocrático, este era un proceso que marcaba el inicio de la etapa de la modernización del mundo social, y representaba un claro síntoma del predominio de la racionalización y, en consecuencia, del cálculo y la eficiencia de la actividad humana,¹⁴ de ahí que el concepto de burocracia "ha sido, sin duda, objeto de largos debates, pues plantea dificultades filosóficas y de significado".¹⁵ Eugene Kamenka afirma que el concepto se emplea para "identificar una institución o una casta, un modo de operación, una ideología, un modo de contemplar y organizar una sociedad o un modo de vida".¹⁶ Michel Crozier señala que de hecho el concepto de burocracia resulta vago y confuso y que eso trajo como consecuencia que se eligieran definiciones distintas de dicho fenómeno para describir el concepto con precisión.¹⁷

Retomando lo señalado en el primer capítulo, los estudios sobre la burocracia elaborados por Max Weber se cuentan entre los más importantes en su campo, puesto que dan origen a un verdadero paradigma tanto teórico como normativo. Al estudiar las sociedades modernas, Weber se centra en el proceso de burocratización que

¹³ Christopher Hood, *The Limits of Administration*, University Microfilms, 1983, pp. 8-10 (la traducción es mía).

¹⁴ Max Weber, "La empresa estatal de dominio como administración: dirección política y burocracia", *Economía y Sociedad*, México, FCE, 2005, pp. 1060-1076.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Citado por Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969, p. 11.

¹⁷ *Idem*.

habría sido necesario para ganar eficiencia y eficacia en las organizaciones del Estado, de ahí que las burocracias se convirtieran gradualmente en uno de los rasgos distintivos de las sociedades modernas de manera paralela a la maduración que va consolidando el sistema capitalista.

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, también el desarrollo del funcionariado burocrático, basado en el empleo, el sueldo, la pensión, el ascenso, la preparación profesional, la división del trabajo, las competencias fijas, el formalismo documental, la subordinación y la superioridad jerárquica, constituye la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado.¹⁸

Max Weber no planteó modelos para analizar la burocracia sino tipos ideales.¹⁹ Para Weber sí había burocracia más allá del Estado, puesto que toda forma de organización moderna era burocrática. La burocracia representa la forma más técnica de la dominación legal-racional que se integra con funcionarios que se desempeñan en su puesto con base en objetivos y deberes.²⁰ Se comporta de una manera "racional", dominan su conducta, atienden de manera irrestricta la norma, la finalidad y los medios y se comportan bajo supuestos de 'objetiva' impersonalidad. Su espíritu se caracteriza por su formalismo y por la inclinación a la exigencia de reglamentos; tiende a tener el monopolio de la información.²¹ En donde la burocracia se instala, prácticamente resulta imposible disolverla, a menos que se destruya

¹⁸ Max Weber, "La empresa...", *op. cit.*, p. 1060.

¹⁹ Tipo ideal es un instrumento conceptual creado por Max Weber, usado en sociología para aprender los rasgos esenciales de ciertos fenómenos sociales. Ejemplos de tipo ideal son: autoridad, poder, feudalismo. Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la cantidad de síntesis de fenómenos concretos, los que se colocan en una construcción analítica puramente conceptual que no puede ser encontrada empíricamente en la realidad.

²⁰ La palabra burocracia viene de la palabra *cratos*, que significa poder, y *buvo*, oficina, véase Max Weber, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, pp. 706-716.

²¹ *Ibidem*, p. 720.

la organización misma, la que sería suplantada por alguna otra forma de dominación. Dicha tendencia se registra en lo que se refiere a la expansión de la racionalidad instrumental, que acaba también por organizarse burocráticamente; a partir de todo ello, la burocracia termina por acrecentar su influencia. El peligro es que puede terminar siendo enajenante y perversa.

Para Georg W. Hegel la burocracia es una clase de la sociedad civil; su acción se ve motivada por los intereses generales. Es una clase que calificaría como universal, ya que el Estado moderno es real y perfecto, puesto que cuenta con este tipo ideal universal que lo convierte en un actor esencialmente prescriptivo. Busca el bien general o universal y está ligada intrínsecamente al Estado.²² Por su parte, Carlos Marx considera que la burocracia, al formar parte del Estado, busca sólo los intereses de la clase dominante y no tiene la característica de independencia frente a las divisiones de clase e intereses económicos.²³ Michel Crozier considera que hay tres acepciones del concepto de burocracia. La primera es un concepto de la ciencia política y señala que la burocracia es el gobierno por medio de las oficinas y por lo tanto un aparato de Estado constituido por funcionarios nombrados directamente, no elegidos, organizados jerárquicamente y dependientes de una autoridad soberana; lo que impera es el orden y la ley, y se considera que el ciudadano es un actor ausente.²⁴ La segunda, es a la que se aludió en párrafos anteriores sobre la propuesta de Max Weber; la burocracia tiene un carácter "racional": la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad "objetiva" dominan su conducta. Esto es, el modelo de burocracia weberiana puede resumirse en una serie de características que definen su lógica: el reclutamiento basado en el mérito, la promoción interna, la estabilidad en la carrera, y salarios estables. Este sistema enfatiza el servicio de carrera como un medio para profesionalizar y mejorar la eficiencia

²² "La clase universal de los servidores públicos tiene como misión los intereses universales de la comunidad [...] El interés propio encuentra un lugar en la búsqueda de un interés general", citado por Georg W. Hegel, *Filosofía del derecho*, México, Juan Pablos, 1998, p. 205.

²³ Véase Carlos Marx, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2010.

²⁴ Michel Crozier, *El fenómeno burocrático*, op. cit., pp. 12-13.

de la administración, privilegiando la estabilidad laboral y la carrera administrativa, con una lógica de gestión relativamente autónoma de los procesos políticos.²⁵

La tercera, con la que 'discute' Michel Crozier, es el uso vulgar de la palabra 'burocracia' y evoca a la lentitud, la pesadez, la rutina y la complicación de procedimientos; en una palabra, la ineptitud de los cuerpos 'burocráticos' para adaptarse a las exigencias que deberían satisfacer, con la consecuente frustración tanto de aquellos que deben utilizar sus servicios, como también de las personas que los integran.²⁶ Con estos esquemas resultaría imposible intentar corregir errores de los funcionarios, debido a la rigidez de las estructuras burocráticas y por la diferenciación de sus 'roles'. Esta rigidez ocasiona, en especial, el aislamiento de estos cuerpos burocráticos, lo que impide su colaboración y el trabajo en equipo. Por lo tanto, las reglas del juego con las que operan dichos cuerpos son rígidas, funcionan a partir de roles diferenciados que generan aislamiento, y son impersonales; todo ello resulta en un comportamiento evidente de resistencia frente a los cambios.

Para Herbert Simon es importante estudiar las organizaciones, y aunque no se refiere de manera específica a las burocráticas, sus preocupaciones generales cabrían dentro de la caracterización que se hace de ese tipo de organizaciones. Simon considera que las organizaciones moldean habilidades y hábitos; otorgan posiciones responsables para ejercer la autoridad e influencia sobre otros y estructuran comunicaciones; de este modo determinan los escenarios de información en donde se toman decisiones. Por consiguiente, no se pueden entender las decisiones y sus resultados, sin entender primero a las organizaciones y en qué contexto funcionan.²⁷ De ahí que se pueda afirmar que las organizaciones son un complejo patrón de comunicación y relaciones de un grupo de seres humanos. Este patrón le otorga a los miembros información, suposiciones y objetivos para

²⁵ Marcelo Moriconi, *Retórica, política y administración pública. ¿Por qué fallan las reformas administrativas?*, México, UAM/Clacso, 2011, p. 86.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, The Free Press, 5a. ed., 1977 (la traducción es mía).

sus decisiones, y también les proporciona información sobre el comportamiento de los miembros del grupo.²⁸

William Niskanen plantea que las burocracias se caracterizan por ser actores *rent-seeker*; es decir, buscan maximizar sus presupuestos con base en la información que los legisladores tienen sobre las operaciones burocráticas. De modo que los legisladores desconocen la curva de los costos de los burócratas, lo que los coloca en una relación asimétrica *vis-a-vis* las burocracias. Niskanen retoma un enfoque *top-down*, donde se realizan operaciones que buscan minimizar los costos de transacción entre legisladores y burócratas, como en cualquier otra empresa de mercado.²⁹ En esta línea, lo que sugiere es que cada agencia tiene un patrocinador que le provee presupuesto y espera ciertos resultados a cambio. Las agencias se aprovechan de la débil posición del patrocinador para emitir resultados; de hecho, producen resultados hasta que el patrocinador decide. De ahí que pueden obtener más presupuesto del que necesitarían para generar resultados socialmente óptimos.³⁰

Matt McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, por su parte, se oponen a esta posición y consideran que hay una ventaja para los políticos, porque las coaliciones pueden prever un comportamiento burocrático que desvíe los propósitos de los políticos, lo que logran evitar mediante la legislación que faculta al funcionario para establecer disposiciones que reduzcan esas posibilidades de desviación y hasta las eliminen.³¹ Gary J. Miller y Terry M. Moe sugieren que hay equidad en la negociación; la negociación tiene carácter de bilateralidad entre el consumidor legislativo único y el productor burocrático.³²

²⁸ *Ibidem*, p. xvii.

²⁹ Véase nota 15, del capítulo dos.

³⁰ Véase William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971; Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Nueva York, Norton Press, 1997 (la traducción es mía).

³¹ Matt McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, núm. 3, 1987, pp. 243-277 (la traducción es mía).

³² Gary J. Miller y Terry M. Moe, "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, 1983, pp. 297-322 (la traducción es mía).

Por último, Guy B. Peters describe a las burocracias como una organización con estructura piramidal de autoridad, puesto que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura. Considera que las organizaciones burocráticas están directamente involucradas en la implementación de políticas públicas y la entrega de servicios públicos.³³ Sin embargo, refiere a los aspectos relativos a los comportamientos discrecionales de la administración, mencionados anteriormente, de ahí que se señale que la burocracia no es una fuerza política unificada; sin embargo, identifica claramente su habilidad para controlar información, las propuestas de políticas y su viabilidad; la burocracia puede influir en políticas públicas e incluso determinarlas, puesto que logra controlar las decisiones que toman los políticos. Sobre este punto volveremos más adelante.

Es importante, entonces, entender el sentido original del proceso de burocratización en la administración pública, pero también la forma en que la superposición con otros principios de autoridad han tendido a fragmentar e incluso a distorsionar los efectos del proceso de burocratización, aun sobre la propia autoridad.

EL SURGIMIENTO DEL APARATO BUROCRÁTICO Y SU AUTORIDAD

El proceso de burocratización no es exclusivo del Estado, sino que abarca a la vida social en su conjunto. Tal y como lo estableció Weber, en el mundo moderno el proceso de socialización es históricamente uno de burocratización inexorable.³⁴ La modernización en sentido amplio favorece procesos que modifican la composición y funcionamiento social a partir de fenómenos como la urbanización, industrialización, secularización y democratización. Para erigirse en Estado, se requiere que los métodos e instrumentos de una administración se concentren sobre un territorio y una población. En este sentido lo que hizo también Max Weber fue anticipar lo que siglos

³³ Guy B. Peters, *La política de la Burocracias*, México, FCE, 1999, pp. 342-396.

³⁴ Max Weber, "La empresa...", *op. cit.*, p. 1061.

después se convirtió en el fundamento del *management*; esto es, las semejanzas entre la forma organizacional del Estado burocrático y la empresa:

En ambos casos, la disposición de los medios de producción está en manos de aquel poder al que el aparato de la burocracia (jueces, funcionarios, oficiales, capataces, empleados, suboficiales, etc.) obedece o a cuya llamada atiende; igual que aquel aparato característico de todas aquellas formaciones cuya existencia y función están ligadas indisolublemente, tanto por su causa como por su efecto, a la 'concentración' de esos medios de producción.³⁵

El hecho de que el proceso de burocratización sea un rasgo del mundo moderno en general y no una forma organizacional específica de una geografía o Estado, no quiere decir que sea igualmente hegemónico en todos los lugares y sistemas administrativos. Incluso en una tradición administrativa marcadamente singular, la de países con sistemas jerárquicos y centralizados de autoridad largamente consolidados, como el Reino Unido o Alemania, el Estado burocrático ha cuajado con mayor solidez. Por otro lado, países en donde los sistemas burocráticos fueron implantados desde el exterior y no por medio de un proceso orgánico de evolución estatal, han dado como resultado un desequilibrio entre la autoridad burocrática y formas patrimoniales o clientelistas de autoridad. Éste es, por ejemplo, el caso de sistemas administrativos con antecedentes coloniales en donde la autoridad del Estado ha estado históricamente mediada y fragmentada por la autoridad de las corporaciones religiosas o laicas o por cualquier otro tipo de mediadores políticos.

En otras regiones del mundo la burocratización puede haberse calificado como formas de autoridad teocrática, patrimonial o clientelar, lo que sin duda ha resultado de suma importancia para el estudio del Estado y la administración pública. Esta clave favorece reflexiones sobre los distintos fundamentos y trayectorias del proceso de burocratización (en particular, en torno al auge del combate a la corrupción y el dispendio de los funcionarios públicos) en los nú-

³⁵ *Ibidem*, pp. 1060-1076.

cleos metropolitanos de Europa Occidental y en América del Norte, por un lado, y en otras regiones del mundo como América Latina, por el otro.

Frente a esto se sitúa ahora el desarrollo del funcionariado moderno en un cuerpo de trabajadores intelectuales altamente calificados y capacitados profesionalmente por medio de un prolongado entrenamiento especializado. Comparten el honor de pertenecer a un cuerpo altamente desarrollado en interés de la integridad, sin el cual gravitaría sobre nosotros el peligro de una terrible corrupción o de una mediocridad vulgar. Esto amenazaría al mismo tiempo el funcionamiento puramente técnico del aparato estatal, cuya importancia, mayormente con una socialización creciente, ha ido aumentando sin cesar y seguirá haciéndolo.³⁶

Dependiendo de las formas burocráticas que se adopten en los distintos países, la burocracia puede escindirse entre grupos que sufren los vaivenes de la negociación política partidista y otros que se rigen estrictamente con esos criterios y procedimientos profesionales e impersonales anunciados por Weber. Esto permite contar con funcionarios que ocupan cargos por mérito, en lugar de atender otras consideraciones justamente, de carácter clientelar o patrimonialista. El significado social que tiene entonces la burocracia, es que su participación estaría significando la posibilidad de tener un equilibrio social, al garantizar el acceso equitativo y universal a los cargos; el que se reclute con base en el mérito, lo que también permitiría contar con cuerpos más profesionales, y finalmente su comportamiento tendría un sello impersonal, formalista, sin preferencia partidista.³⁷ Es evidente que estos supuestos han tenido que ajustarse a lo largo de las pasadas décadas y también han puesto en evidencia las contradicciones que han resultado al querer hacer valer los procedimientos para evitar arbitrariedades, pero a la vez atentando contra la posibilidad de generar respuestas flexibles y, sobre todo, innovadoras. Por otra parte, la burocracia, como quedó apuntado, tiende también a imprimir sus propias preferencias en las actuaciones y decisio-

³⁶ Max Weber, "La empresa...", *op. cit.*, p. 1068 (redacción mía a partir de la cita de Weber).

³⁷ *Ibidem*, p. 1079.

nes que toma, lo que también abona a que su comportamiento pueda resultar poco racional y hasta contradictorio.

De ahí que la necesidad de optimizar la administración para superar los desafíos del desarrollo capitalista cuestionó las premisas weberianas. La administración burocrática empezó a arrojar saldos negativos cuando el Estado liberal dio paso al Estado social del siglo xx, lo que se tradujo, como quedó señalado, en una importante ampliación de responsabilidades. El Estado mínimo contaba con una pequeña estructura dedicada a llevar a cabo tareas organizadas en muy pocas agencias: Justicia, encargada de la policía, Defensa (ejército y marina), Hacienda y Relaciones Exteriores.³⁸ El Estado social incorporó una amplia gama de responsabilidades en educación, salud, previsión y asistencia social, ciencia y cultura, entre otras. Además asumió algunas de orden económico, como la regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, y la estabilidad de la moneda y del sistema financiero, además del suministro de servicios públicos y la provisión de infraestructura, entre los más importantes. Este nuevo escenario presionó para que la administración y el gobierno actuaran de manera mucho más eficiente, lo que no logró corroborarse en la realidad. El desempeño de la burocracia empezó a ser fuertemente cuestionado dados los malos resultados en términos de respuesta y servicios a la ciudadanía.

LA BUROCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD

A pesar de las críticas que los arreglos burocráticos generaron sobre todo a la luz del desgaste del Estado social, las relaciones que se establecen entre la burocracia y el resto de las instituciones políticas continúan definiéndose en un delicado proceso político que incide de manera fundamental en la gobernabilidad de los estados modernos. Para entender ese proceso, es importante analizar el papel de la

³⁸ Luiz Bresser Pereira, "De la administración pública burocrática a la gerencial", *Revista do Serviço Público*, vol. 47, núm.1, enero de 1996, p. 5. Disponible en <www.bresserpereira.ecn.br>.

burocracia en los gobiernos y en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, así como el grado en el que esta burocracia es capaz de aportar dirección y liderazgo, buscando que las sociedades funcionen y fluya la gobernabilidad.³⁹ Siguiendo a Guy B. Peters, podemos afirmar que la burocracia favorece la gobernabilidad en la medida en que integra personas capaces de generar ideas que se puedan traducir en políticas, que a su vez puedan implementarse por medio de las estructuras gubernamentales existentes. Esta capacidad de la burocracia imprime al gobierno un conjunto de intenciones políticas coherentes, considerando la ideología de cada una de las agencias que integran las estructuras administrativas. No existe necesariamente una idea homogénea de lo que debe o no debe hacer el gobierno; cada agencia genera sus propias ideas y les otorga distinta jerarquía. Sobre esto, existen al menos dos posturas: aquellas que sostienen que la burocracia responde siempre a los intereses del proyecto político en turno, y aquellas que argumentan que si bien la burocracia trabaja para conservar el equilibrio político derivado de la puesta en marcha del proyecto político, también genera sus propias ideas que podrían influir para mejorar o hasta para cambiar el rumbo de dicho proyecto.

Se puede afirmar que las decisiones que toman los líderes políticos poseedores de un mandato democrático y que cuentan con apoyo político, casi siempre se sostendrán, a pesar de que los funcionarios situados en los altos cargos de dependencia y agencias no vean con demasiado entusiasmo dichas decisiones o incluso se opongan a ellas. "Los burócratas pueden llegar a influir en los políticos para que cambien de opinión o para persuadirlos de que hagan algo diferente, pero son en general los políticos quienes deciden si seguir o rechazar esos 'consejos'".⁴⁰

La ideología de las agencias burocráticas pone en evidencia la diferencia entre los políticos y los funcionarios, puesto que los políticos ven limitada su autonomía frente al conocimiento "experto" de los funcionarios, llegando incluso a la situación en que esgrimen opi-

³⁹ Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, op. cit., pp. 342-396.

⁴⁰ Edward C. Page, *Policy without Politicians*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. vii-x (la traducción es mía).

niones contrarias, lo que dificulta su tarea al frente de cualquiera de las agencias administrativas. El conocimiento experto puede favorecer que los funcionarios promuevan cambios que, por una parte, podrían generar resistencias por parte de los políticos, pero que de manera paradójica requerirían del apoyo político para transformarlos en 'políticas', lo que cierra el círculo y vuelve a colocar a la burocracia en una posición de poder que incide en la gobernabilidad.

Sobre el tema del *expertise* de los burócratas, Edward C. Page propone algunas ideas que relativizan la afirmación de que ese conocimiento ha sido la fuente principal de su poder (situación que se hizo mucho más evidente con la irrupción, por fortuna pasajera, de los llamados cuerpos tecnocráticos), y avanza la idea de que ese poder puede tener su origen, de manera más evidente, en las posiciones que ocupan esos burócratas. Como quedó apuntado, desde Max Weber ese conocimiento experto fue identificado como el medio para modernizar y, sin duda, para caracterizar a la burocracia como un poderoso actor. "La posición de poder de todos los burócratas descansa en el conocimiento".⁴¹ Page establece una interesante discusión partiendo del hecho de que para poder aceptar el vínculo tan estrecho entre conocimiento experto y mayor poder, habría que empezar, primero, por tener claro qué estamos entendiendo por ese conocimiento. Segundo, resulta difícil per se lidiar con un grupo o individuos que cuentan con poder, pero resultaría aún más complicado si ese poder emana de un atributo en lo particular, como puede ser el conocimiento experto. Y tercero, existe un número muy grande de variables que aparecen alrededor del despliegue de ese conocimiento, de las que sin duda se podrá esperar 'matices' para cualquier tipo de *expertise* que les pudiera otorgar poder a los burócratas en circunstancia particulares.⁴²

La burocracia controla la disponibilidad de recursos para formular políticas en la medida en que tiene el dominio sobre la rutina y la técnica, lo que imprime viabilidad a las políticas que se traduce en decisio-

⁴¹ Max Weber, *Economía y sociedad*, citado por E. C. Page, *Bureaucrats and Expertise: Elucidating a Problematic Relationship in Three Tableaux and Six Jurisdictions*, Elsevier Masson, 2010, pp. 256-272 (la traducción es mía).

⁴² *Ibidem*, p. 257.

nes, propuestas, programas y procedimientos.⁴³ Sin embargo, los procedimientos pueden acabar convirtiéndose en un obstáculo para llevar a cabo una política al volverse la agencia en una víctima de una maraña procedimental que le impide jerarquizar preferencias, moldearlas y diseñar una política viable. Vuelve a aparecer la contradicción al tenerse que defender procedimientos al mismo tiempo que se quiere transitar hacia esquemas de trabajo más flexibles e innovadores.

Es importante señalar que también aparece de manera casi irremediable la competencia entre agencias que se materializa de forma muy evidente respecto a los recursos presupuestales. Este 'pleito' por el presupuesto se ha analizado desde dos posiciones; una que afirma que es generalizado y reñido, buscando maximizar el presupuesto para cada agencia. La otra sostiene que es de baja intensidad y que de lo que se trata es de conservar un techo justo e incluso generar cooperación en la división presupuestaria existente. En términos generales las agencias evitan el conflicto cuando se radicaliza al punto de amenazar su existencia o la de alguno de sus propósitos esenciales, e incluso frente a la posibilidad de poner al descubierto deficiencias en sus programas. Por otro lado, la competencia entre agencias, abonando sobre los aspectos positivos, puede servir para estimular la innovación y como un medio para asignar recursos; en términos negativos puede limitar la coherencia y consistencia de los programas. Esta situación podría incluso llegar a provocar distorsiones importantes, y a generar tal dispersión que las distintas agencias pudieran empezar a actuar cada una por su cuenta, respondiendo a intereses diversos, además de generar una expansión poco justificada del gasto. Un riesgo latente es que los políticos se vuelvan cómplices de los burócratas buscando sólo maximizar recursos y beneficios.

En relación con el tema de la ocupación de puestos, desde una concepción tradicional, los más altos son ocupados por los políticos, que tendrían la responsabilidad de formular las políticas para que los

⁴³ Véase Fernando Nieto, "¿Cambios eficientes? Reforma de las reglas burocráticas en México, 1995-2012", en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (comps.), *Trajectorias de reforma administrativa en México*, México, El Colegio de México (en prensa).

burócratas las implementaran. Sin embargo, es claro que para que la burocracia incida en la gobernabilidad tiene que ser fuente o al menos una alternativa para elaborar las políticas y para participar en las decisiones importantes, y para ello cuenta con un valioso recurso, que es la información. Esta incidencia en la gobernabilidad también se sustenta en el hecho de que la burocracia está inmersa en los ambientes organizacionales y, como quedó señalado, tiene en su poder el conocimiento técnico, aun con las salvedades mencionadas anteriormente. Los cuerpos políticos intentan romper el monopolio de la información en manos de la burocracia, creando sus propios cuerpos 'asesores', debilitando el control que la burocracia tiene sobre ese valioso recurso. Adicionalmente está el hecho de que la estructura jerárquica puede imprimirle a esa información distorsiones que también afectan la credibilidad de esos grupos burocráticos como únicos garantes de la información. Es muy importante que la burocracia participe desde el momento en que la política se diseña, puesto que su propuesta ganaría credibilidad, ya que muchas veces el conocimiento detallado emana desde los estratos más bajos que es donde se conocen con mayor precisión los problemas que se intentan resolver. Finalmente, el tamaño de la burocracia acaba convirtiéndose en una de sus características en la lucha por influir en la hechura de políticas e incidir en la gobernabilidad. Sin embargo, hay que advertir que la intervención de los políticos en las actividades gubernamentales es muy variada. Algunos líderes políticos buscan utilizar de manera activa y frecuente ese liderazgo para influir en cambios importantes alineados, por momentos, con las plataformas de los distintos partidos políticos a los que pertenecen; otros buscan una intervención más acotada y limitada a algunas dependencias o agencias en las que tienen algún interés; otros más dejan que estas agencias se desarrollen cuanto puedan sin mayor intervención por parte de estos líderes.

Con las nuevas tendencias, esta capacidad de carácter más 'gerencial' se ha ido convirtiendo en un atributo mucho más visible entre los funcionarios que entre los políticos. Sin embargo es evidente que la discusión se ha centrado en la eficiencia de esa burocracia y en su capacidad, al haberse presentado dificultades serias para medir cabalmente su rendimiento; si bien se han hecho esfuerzos importantes en los últimos años para otorgarle densidad al tema de la evaluación,

construcción de indicadores, utilidad de los resultados y, sobre todo, impactos, sigue siendo una tarea que requiere de maduración para poder tener mayor grado de precisión y, por ende, de utilidad.⁴⁴

Este aspecto se vincula directamente con la prioridad que se le otorgue a la ejecución de las políticas, puesto que si bien se reconoce que existe capacidad en los funcionarios de la primera línea de la pirámide para ejecutar los programas políticos, también es cierto que existen evidentes problemas de comunicación que inhiben la posibilidad de que la información fluya sin tropiezos de la cúspide a la base y también a la inversa. Aparecen también fallas en la propia burocracia debidas, como se mencionó, a la competencia entre agencias o incluso al sectarismo de algunas de ellas. Finalmente puede aparecer una resistencia abierta o latente de la burocracia para llevar adelante los propósitos del programa político, oponiendo dos elementos letales, el tiempo, esto es, retrasando las decisiones o la implementación de la política, o haciendo un uso excesivo de la memoria burocrática, al enfrentar los procedimientos 'tradicionales' a la innovación.⁴⁵

EL PRINCIPIO BUROCRÁTICO Y EL GOBIERNO DEMOCRÁTICO

Para Weber, el desarrollo de la burocracia, en tanto fenómeno inherente a la modernidad y el predominio de la racionalidad instrumental, presentaba serios riesgos al gobierno democrático. El apogeo de un aparato de funcionarios profesionales al servicio del Estado creaba por sí mismo una tendencia irreversible a la razón instrumental como el principal y a veces exclusivo criterio de la acción estatal. Este hecho, por ejemplo, adquirió sus variaciones más extremas en el surgimiento de los gobiernos tecnocráticos que con frecuencia tomaron un rumbo autoritario o totalitario. Esta 'desviación' tomó su origen en el hecho de que el fortalecimiento de la autoridad pareció requerir de su centralización para generar una autoridad de dimen-

⁴⁴ Claudia Maldonado, "La evaluación en México: orígenes, características y resultados?", en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.), *Trayectorias de reforma administrativa en México*, México, El Colegio de México (en prensa).

⁴⁵ Guy B. Peters, *La política de la burocracia*, *op. cit.*, pp. 344-367.

siones nacionales, con lo que se garantizaba unidad y la posibilidad de darle coherencia a los proyectos nacionales. La centralización de la autoridad permitió, a su vez, el desarrollo de capacidades estatales para producir reformas modernizadoras, pero éstas se convirtieron en un atributo más de la burocracia, lo que ocasionó que no necesariamente hubiera uniformidad de criterios sobre el contenido y alcance de los proyectos, poniendo en evidencia que la burocracia no era un cuerpo monolítico y homogéneo, sino que se desdoblaba en grupos, dando paso a identificar a la burocracia en plural. Esta situación favoreció que por un lado se hiciera evidente que los grupos más tradicionales resistieran a la idea de generar cambios, y por otro, que las demandas de ciertos segmentos de la sociedad empezaran a ser atendidas directamente por la burocracia, efectivamente desplazando, como se señaló, la intermediación de la representación que tenía la sociedad en las cámaras y partidos políticos.

La burocracia tradicional basó su defensa en el apego irrestricto a los procedimientos burocráticos, pero esta situación cambiará de manera drástica frente a los vertiginosos cambios, particularmente el tecnológico, registrados en las últimas décadas. De hecho se ha presentado una clara tendencia a buscar identificar la racionalidad de las decisiones del Estado como si fuera una verdad social con este conocimiento científico y técnico. Parte de estos grupos burocráticos tradicionales quedarán rezagados frente a la llegada de cuadros cuyo código será todo este conocimiento técnico, dando paso a la tecnocracia. La preeminencia que adquirirán estos grupos tomaría su sustento en el hecho de esgrimir una supuesta neutralidad política y que sus decisiones en un clásico modelo *top-down* emanarían de la cúspide a la base, esto es, desde los puestos más altos de la jerarquía burocrática. El dilema que se presentó es si estos cuadros se someterían al mando político del grupo político en el poder o si este grupo se sometía al mando de los cuerpos tecnocráticos cuyas decisiones serían cada vez más impersonales y favorecidas por el fenómeno de la globalización (que analizaremos en el capítulo cinco). El supuesto era que este fenómeno generaría expectativas de beneficio social colectivo, pero éstas difícilmente se cumplieron, puesto que dichas expectativas no se tradujeron en resultados socialmente relevantes, ya que los mecanismos internos con los que contaba una buena parte de países para

lograrlo no respondieron a la velocidad exigida por esa 'globalización', además de que se promovieron, en muchos casos, a espaldas de la sociedad que debió haber sido la primera beneficiada de esas decisiones.

A partir de esos cambios la relación entre burocracia y democracia se ha definido, por lo menos, como antitética, si no es que como esencialmente contradictoria.⁴⁶ La razón de lo anterior reside en que mientras que el principio democrático de gobierno requiere la participación amplia y activa de los ciudadanos de una unidad política en los asuntos públicos, la burocracia tiende a concentrar la autoridad y la toma de decisiones en un único cuerpo jerárquico de funcionarios al servicio del Estado. El desarrollo de la democracia representativa ha acrecentado las amenazas percibidas sobre la democracia por parte de la burocracia en la medida en que la conducción de los asuntos públicos por parte de gobiernos con estructuras democráticas débiles intentan aislar a los ciudadanos de las decisiones sobre el bienestar y el destino de la comunidad política a la que gobiernan.

Edward C. Page llama la atención sobre el hecho de que los problemas entre democracia y burocracia pueden rastrearse más fácilmente como resultado de que el control sobre estos cuerpos burocráticos ha tendido a ser poco sistemático y mucho más esporádico y ocasional, en lugar de insistir en la idea de que las burocracias son cuerpos poderosos que retan al poder político.

Casos de sabotaje burocrático, desobediencia o insubordinación por parte de funcionarios en altos puestos resultan extremadamente raros en las democracias modernas; sin embargo, esta situación no ha inhibido el desarrollo de una importante rama de conocimiento en esta disciplina, la teoría de agente-principal,⁴⁷ que ha utilizado ese supuesto comportamiento 'recalcitrante' de la burocracia como su mito fundacional.⁴⁸

⁴⁶ Guy B. Peters y Jon Pierre, "Bureaucracy and Democracy", *Public Organization Review*, vol. 10, núm. 3, 2010, pp. 209-222 (la traducción es mía).

⁴⁷ Véase, desde el mirador de la economía, Michel Parkin y Gerardo Esquivel, *Macroeconomía: versión para Latinoamérica*, México, Pearson Educación, 2007, p. 560. Desde el de la administración y las políticas públicas, Wayne Parsons, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Londres-Massachusetts, Edward Elgar, 1995, p. 675. Omar Guerrero, *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, UNAM, 2004, p. 309.

⁴⁸ Edward C. Page, *Policy without...*, *op. cit.*, pp. vii-x (la traducción es mía).

También el sociólogo Michel Crozier apunta en la misma dirección al señalar que en las organizaciones burocráticas el poder de los actores está diseminado y no concentrado en sus cúpulas. Esta conclusión no solamente ha tenido implicaciones importantes para la investigación de las agencias burocráticas, sino que representa una realidad que ha de tenerse en cuenta en el diseño e implementación de políticas públicas y para los mecanismos que han de ponerse en marcha para una adecuada rendición de cuentas de la toma de decisiones y el uso de los recursos públicos.

No obstante, la tensión entre burocracia y gobierno democrático se ha acrecentado como resultado de las progresivas deficiencias de algunas de las instituciones democráticas en el pasado reciente. Por ejemplo, la caída en la tasa de participación electoral en la mayoría de las democracias de los países desarrollados o la atomización de la vida pública luego de la desaparición de las corporaciones, sindicatos y otros grupos organizados de interés, ha provocado que las decisiones públicas recaigan de manera más pronunciada en agencias burocráticas especializadas o en comisiones creadas con objetivos particulares y criterios estrechos de competencia y efectividad.

En este sentido, es crucial enfatizar el hecho de que la organización burocrática en contra del tipo ideal de la misma no necesariamente actúa de forma unificada y coherente. Esto es especialmente cierto en contextos políticos y sociales donde el principio burocrático está calificado y mediado por otras formas de autoridad, como en el caso de la burocracia patrimonial. Sin embargo, la relación entre burocracia y democracia no debe ser necesariamente de oposición. De hecho, por varias razones, es posible pensar en áreas de oportunidad y sinergia entre estos dos actores de la vida pública. En primer lugar, la burocracia es uno de los actores principales de la vida pública de cualquier país y con mayores efectos agregado; en consecuencia, idealmente debería estar sujeto a la rendición de cuentas frente a los ciudadanos. Adicionalmente, el contacto cotidiano entre los funcionarios públicos y los ciudadanos hace de la burocracia una de las áreas prioritarias para mejorar la colaboración y su inclusión en el gobierno, lo que sin duda acabaría favoreciendo supuestos de carácter más democrático.

Los recientes desarrollos de los esquemas como el de políticas públicas, y en particular de la gobernanza, le han otorgado nuevo vigor a la participación de los ciudadanos y a la fiscalización como elementos vitales para las administraciones públicas. “El diagnóstico básico de los malestares del gobierno es que la jerarquía hizo que se desperdiciara el talento de muchas personas dentro del mismo y que se relegara al público”.⁴⁹

Sin embargo, es necesario ser cautelosos ante el hecho de que esta forma de administración pública abierta contribuya a reproducir las desigualdades políticas y económicas entre grupos de ciudadanos. Esto tiene sentido puesto que en tanto la gobernanza invita a los grupos de interés de los distintos sectores de política a participar en la definición y evaluación de las acciones gubernamentales, no necesariamente se garantiza que todos los ciudadanos afectados (incluidos aquellos con capacidades limitadas de organización e influencia pública) sean tenidos en cuenta.⁵⁰

Para concluir, autores como Christopher Pollitt y Geert Bouckaert han planteado la necesidad de recuperar los aspectos positivos de la propuesta weberiana pero encuadrados dentro de un esquema de administración y gobierno abiertos e incluyentes, centrando su atención en un fuerte espíritu de “servicio público” que parece haberse diluido frente a la necesidad de responder a las exigencias que plantearon las nuevas tendencias, como la NPG, eficiencia, eficacia y productividad.⁵¹ Estas ideas giran alrededor de aspectos como: la reafirmación del papel del Estado como el principal garante y creador de soluciones frente a los nuevos problemas derivados de la inexorable globalización, los cambios tecnológicos, los cambios demográficos y las amenazas medioambientales (la discusión sobre algunas de estas preocupaciones se analizan en el capítulo cinco). De igual forma, la reafirmación del papel de la democracia repre-

⁴⁹ Guy B. Peters, “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 182, 2005, pp. 585-598.

⁵⁰ Guy B. Peters y Jon Pierre, “Bureaucracy and Democracy”, *op. cit.*, p. 210.

⁵¹ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 3a. ed., 2011, p. 252 (la traducción es mía).

sentativa como elemento legitimador en el seno de los mecanismos del Estado. También la reafirmación de las leyes, puestas al día de forma que respondan a las necesidades más actuales, encaminadas a preservar los principios básicos sobre los que se sustenta la estructura del Estado, particularmente en términos de la relación entre ese Estado y el ciudadano, incluyendo la igualdad ante la ley, la seguridad y certeza legales y la disponibilidad de marcos legales para evaluar las acciones del Estado.

CAPÍTULO IV

LOS NUEVOS DERROTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La disciplina de la administración pública continuó su desarrollo y lo intensificó del siglo xx al xxi. La discusión y los debates sobre la manera de plantear hipótesis, de desarrollar teorías o enfoques y de arroparlos con metodologías coherentes siguieron sin quedar resueltos. Sin embargo, este último tramo representa la época en que aparece con mayor vigor e innovación su despliegue intelectual. Sus propuestas se han caracterizado por plantear derroteros nuevos que vigorizan los alcances teóricos y prácticos de la disciplina. Los acuerdos han resultado positivos en la medida en que dejan abiertas interrogantes en lugar de ofrecer respuestas. Aunque la relevancia de sus alcances no es concluyente y se sigue cuestionando qué tanto estos avances han logrado empatar con las exigencias sociales, el registro de su desarrollo permite acercarnos a una enorme producción de interesantes análisis y propuestas. Parte de esa producción la sintetizaremos en los párrafos siguientes.

EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los años cincuenta, en Estados Unidos, debido a problemas derivados del desequilibrio entre el aumento de las tareas que debía llevar a cabo el gobierno y un escenario en que los recursos a su alcance eran cada vez más escasos, quedó en evidencia que no existía en las ciencias sociales una especialidad dedicada a esclarecer el proceso de toma de decisiones para mantener y fortalecer ese equilibrio, y tampoco para conocer la forma en la que el gobierno se relacionaba con la sociedad y el grado en que esa relación podía fa-

cilitar o entorpecer esas decisiones. De esa manera surge un nuevo enfoque creado por Harold D. Lasswell a través de la publicación de su artículo "The Policy Orientation",¹ en el que se plantea que el esfuerzo desplegado por los gobiernos en época de guerra, debería ser el mismo que en época de paz, para que se pusieran en marcha acciones efectivas para la sociedad y los gobiernos se comprometieran con el hecho de que sus impactos serían justamente en beneficio de esa colectividad.

Este nuevo enfoque no se preocupaba por la legitimidad del gobierno o su organización, sino por los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; para ello, la propuesta incluía la posibilidad de allegarse datos, análisis y cálculos racionales, que potenciaran la eficacia de las decisiones y de las acciones. "De este modo Lasswell imaginó que las llamadas ciencias de las políticas podrían constituir una amplia convocatoria para dotar de racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones, a la vez que para perfeccionar la ejecución y práctica de las decisiones, convertidas en políticas".²

Por ello, el enfoque de las políticas públicas tuvo un doble objetivo: "el conocimiento de la política pública; es decir, conocer la manera en que una política (salud, educación, urbana, ambiental, agropecuaria u otras), ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explican por qué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores, y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado esa política a lo largo de los años. Y el conocimiento en la política pública; es decir, emplear los métodos y resultados de ese conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su eficacia y corrección".³

¹ Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

² Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, pp. 31-32.

³ Luis F. Aguilar, *Políticas públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 1, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/Siglo XXI Editores, 2010, pp. 20-22.

Esta propuesta estuvo marcada por la importancia concedida a la eficacia de las políticas públicas, es decir, "a su dimensión cognoscitiva más que a la político-institucional".⁴ Esto se explica por el hecho de que en Estados Unidos existían las condiciones de un Estado democrático que podía garantizar la legitimidad de su gobierno y la legalidad de su actuación, pero se reconocían déficit, por lo que correspondía identificar con claridad las condiciones en las que se toman las decisiones para lograr establecer una causalidad suficiente entre el conocimiento y esa decisión, esto es, "si el gobierno lleva a la sociedad a algún lado o si éste va a la deriva".⁵

El sentido que fueron adquiriendo estas ideas es el de contar con mejores decisiones para enfrentar los cada vez más apremiantes problemas de las agendas públicas.

Gracias a este enfoque, se desarrollaron y fortalecieron las ideas y los métodos para establecer la importancia de las políticas públicas como objeto de estudio y como curso de acción y, a la vez, brotaron nuevos dilemas sobre la mejor forma de definir esos problemas, de encontrar sus causas, de diseñar las pautas a seguir, de afrontar restricciones evidentes y de afrontarlas en la práctica.⁶

Luis F. Aguilar señala que la naciente 'disciplina' toma el nombre de ciencias de las políticas en la democracia, puesto que se concibió como un conjunto disciplinario de ciencias a las que les importa que el gobierno democrático utilice métodos, teoremas y tecnologías para que sus decisiones efectivamente puedan resolver problemas sociales y generen bienestar en la ciudadanía. Este planteamiento sobre la eficacia en gobiernos democráticos resultaba novedoso, en el que de forma a todas luces acrítica, se pensaba como equivalentes el valor político del régimen democrático a su eficacia. Este enfoque serviría para acreditar la superioridad de la democracia en términos de su capacidad directiva del gobierno y no por su sola superioridad institucional.⁷

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo...*, *op. cit.*, p. 33.

⁷ Luis F. Aguilar, *Políticas públicas...*, *op. cit.*, p. 23.

El enfoque de políticas públicas incorpora la idea de agenda pública, puesto que hace valer que gobernar no es sólo responder, sino seleccionar y jerarquizar. Frente al hecho de que el gobierno no puede hacerlo todo bien y al mismo tiempo, se construye una agenda que debería ser el resultado de un ejercicio cada vez más democrático y abierto. "Se exigía, por lo tanto, no sólo una selección de los temas de mayor importancia dentro de la agenda pública, sino también un esfuerzo racional por construir la definición de los problemas a la luz de soluciones convincentes y posibles, y no a la inversa".⁸

El paso siguiente sería desagregar las causas de los problemas y definir la solución de la política pública en cuestión. Para ello, debía haber claridad entre un diagnóstico y la definición del problema que implicaría un proceso complejo pero fundamental para el éxito de la política, pero que tampoco dependería, como en el pasado, del sólo enunciado de la voluntad política en la supuesta solución del problema. "Las políticas públicas suponen un compromiso con la definición del problema, con los medios seleccionados para afrontarlo y con los resultados esperados después de la intervención del Estado".⁹

En las políticas públicas, lo relevante es encontrar la evidencia e información que ayuden a tomar las mejores decisiones para la acción gubernamental. En el caso del contexto, el enfoque de políticas públicas presenta una visión más acotada y empírica que el de los primeros desarrollos de esta disciplina. En este caso, no se trata de crear una ciencia deductiva a partir de postulados o principios de la administración. Por el contrario, se trata de establecer una serie de relaciones causales y medidas que se hayan verificado en la realidad a partir de casos particulares. Esto no significa que la posibilidad de acumular conocimiento sobre la administración pública esté cancelada. Sin embargo, lo anterior sí implica una visión más pragmática sobre el papel de la disciplina administrativa frente a otras formas de conocimiento.¹⁰

⁸ Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo...*, op. cit., pp. 34-35.

⁹ *Ibidem*, p. 36.

¹⁰ *Ibidem*. También puede consultarse José Luis Méndez, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-marzo de 1993, pp. 111-144.

Finalmente, en el caso de la orientación de problemas, es sencillo trazar una constante con el énfasis en el aspecto jurídico del desempeño, propio del modelo clásico de la administración pública. El enfoque de políticas públicas está orientado, en términos teóricos y prácticos, a plantear las preguntas de investigación como de problemas de política en busca de solución. Para ello se privilegian al menos dos vías distintas: la primera, la creación y solución de problemas desde la perspectiva que considera al conflicto como una situación irresuelta, pero controlada por el hecho de la intervención de distintos actores. La segunda, reconociendo la importancia del mercado y de las relaciones que se despliegan a partir de su activa participación. De este modo, tanto la evidencia como los métodos de investigación utilizados tendrían como propósito final el establecimiento de una serie de parámetros y medidas claras de acción para la toma de decisiones.

Cabe prestar atención al hecho de la radical transformación que este nuevo énfasis ha significado para los estudios administrativos, pues si bien es cierto que de modo general las unidades de estudio continúan siendo la administración pública y sus funcionarios, por el otro lado el acento en la legalidad y el carácter normativo de ésta ha dado paso al estudio de la eficiencia, la calidad y los resultados de las políticas públicas. Este cambio, además, ha tenido repercusiones no solamente en el ámbito teórico, también ha permeado la práctica de las políticas públicas.

En las democracias liberales 'el gobierno por políticas' es el modo propio de gobernar. Las políticas son planes de acción específicos (no holísticos), enmarcados por leyes precisas, que reconocen las libertades de los ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social (por ejemplo en las transacciones de los mercados que, por definición, no se pueden planificar por un poder externo a sus actores).¹¹

Sin embargo, también como consecuencia del desarrollo del enfoque de las políticas públicas, hubo una renovada atención a la parti-

¹¹ Luis F. Aguilar, *Políticas públicas...*, op. cit., p. 23.

cipación ciudadana y a la integración de los intereses sociales en la teoría y en la práctica de la administración pública, resumida en una de las vertientes del enfoque de políticas públicas, la antisinóptica. El interés en el carácter contextual y concreto del análisis de política obligó a prestar mayor atención a la forma en que los distintos grupos de interés en la sociedad deliberan y convergen (o no) en la toma de decisiones públicas. Este elemento aportó una visión más compleja y cargada de implicaciones políticas y éticas en el análisis de las políticas públicas.¹²

Las ciencias de las políticas debían contar con al menos tres atributos además de los señalados. Estos atributos serían la diversidad de métodos, la contextualidad y la orientación hacia los problemas. En el caso de la diversidad de métodos, es claro que el enfoque de las políticas públicas presenta una aproximación mucho más pragmática que la del enfoque clásico, tanto en términos de los instrumentos como de los modelos teóricos de los que se podría echar mano para avanzar en el conocimiento de la administración pública como disciplina y como práctica.

Sin dejar de reconocer la importancia indiscutible de este enfoque, la pregunta que cierra este apartado es respecto a la utilidad de dicho enfoque en contextos muy distintos al de su 'denominación de origen', como lo identifica Enrique Cabrero, quien señala que más allá de la férrea voluntad de esta corriente por constituirse en un recurso promotor de la democracia, es necesario contar con evidencia para conocer sus alcances fuera del contexto en el que se gesta su conformación genética, que justamente tiene que ver con la acción de un gobierno en un régimen construido sobre prácticas democráticas y diseñado institucionalmente sobre esas bases. Lo público de este enfoque en Estados Unidos no tiene que ver con la exclusividad estatal, sino con el encuentro entre la racionalidad estatal y la voluntad social. La naturaleza pública de las políticas públicas ha generado una importante discusión incluso en Estados Unidos.

¹² Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 38.

El significado de las aportaciones de este enfoque ha logrado, sin duda, un enorme éxito. Sin embargo, es necesario tener en cuenta de qué país, sistema o régimen estamos hablando, para poder apreciar mejor sus alcances. De ahí que se pueda afirmar que este enfoque tampoco está exento de lidiar con contradicciones sociales, grupos de interés e incluso preferencias individuales. Nace en la tradición estadounidense y en la medida en que nos movamos hacia regímenes cuyo origen es otro, como pueden ser los europeos, el modelo laswelliano requerirá ajustes. Mientras que Harold Lasswell define el campo de las políticas como aquel que se ocupa de decisiones del orden público y civil, Yves Mény y Jean Claude Thoenig, provenientes de un contexto también democrático pero diferente, señalan que el estudio de las políticas públicas es el de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.¹³

A pesar de los matices y hasta diferencias que puede haber en relación con lo que este enfoque ofrece en contextos distintos, es indudable que representa un significativo avance en la conjunción entre teoría y práctica que parecía no poderse resolver y que este enfoque demuestra con experiencia empírica sus enormes posibilidades. Lo mismo puede decirse entre método y decisión o acción, que con estas ideas han logrado conciliarse de mejor manera al contar con un mapa de ruta más claro en el que se van hilvanando etapas desde el diseño hasta la evaluación, pasando por la implementación, con claros avances más en unas que en otras. Finalmente, es un enfoque que también ofrece mejores pistas y de mayor grado de certeza por lo que respecta al compromiso de buscar salidas no sólo más racionales sino razonables para los graves problemas públicos.

¹³ Harold Lasswell, "La concepción emergente de las ciencias de la política", en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1971; Yves Mény y Jean Claude Thoenig, *Les Politiques Publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1989, citados por Enrique Cabrero en "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, 2000, pp. 193-195.

LA NUEVA GERENCIA (GESTIÓN) PÚBLICA

La Nueva Gerencia Pública (NGP) constituye uno de los desarrollos teóricos más actuales y de mayor influencia en los estudios de la administración pública. La naturaleza multifacética y sus diversas manifestaciones reflejan los distintos orígenes intelectuales de donde parte, junto con el referente de una importante variedad de contextos políticos, económicos y administrativos en los que también se inspiró. Las reformas incluidas en esas propuestas de los años ochenta y noventa incorporaron ideas provenientes de distintas tradiciones analíticas, como el *management*, el neoinstitucionalismo económico y las teorías de la elección racional, así como el movimiento ideológico etiquetado como neoliberalismo.¹⁴ Su propuesta se centra más en aspectos prácticos; el rasgo característico de esta aproximación al estudio de la administración pública es el énfasis en la calidad, el desempeño y los resultados de las organizaciones, independientemente de su carácter público o privado.¹⁵ La preocupación generalizada de que en muchos países las diversas modalidades de estados sociales estaban resultando incapaces de sostener el crecimiento económico y el bienestar y seguridad sociales de sus ciudadanos, está en la base de esta propuesta, pero la diferencia con el enfoque de políticas públicas es que ésta se construye a partir de la idea de que las organizaciones públicas podían parecerse o hasta igualarse con las privadas, mientras incorporaran mecanismos e insumos que las volvieran eficaces.

Adicionalmente, estos problemas de carácter 'doméstico' se empalmaron con las exigencias provenientes de la globalización, en tanto que ésta hizo evidente que las economías nacionales se habían vuelto parte de procesos de alcance mundial; esta situación contribuyó, además, a desdibujar las fronteras, lo que en términos concretos estaría significando la pérdida de control sobre los instrumentos tra-

¹⁴ Jonathan Boston, "Basic NPM Ideas and their Development", *The Asghat Research Companion to Public Management*, 2010, p. 17.

¹⁵ Guy B. Peters, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 79.

dicionales internos de política económica y social. Estos fenómenos, con orígenes diversos, entrelazados o por separado, encontraron un punto de encuentro resultado de un serio cuestionamiento sobre el papel que habían tenido los estados y gobiernos en el desarrollo económico y social del siglo xx, así como si esos modelos podían sostenerse o habría necesidad de cambiarlos, dadas las nuevas circunstancias domésticas e internacionales.¹⁶

Los orígenes de este enfoque pueden rastrearse en los años ochenta y también tuvieron dificultades para confluir en una definición comprensiva. Existe una muy general propuesta elaborada por Christopher Pollitt y Geert Bouckaert: "la reforma de la gestión pública consiste en un cambio deliberado en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público, con el objetivo de que funcionen mejor".¹⁷ Este enfoque privilegia la incorporación de formas nuevas de gestión financiera, de recursos humanos, materiales y tecnológicos que tomen distancia con las formas administrativas tradicionales (centralizadas, jerárquicas, con largas cadenas de mando y divididas de acuerdo con reglas y procedimientos). De ahí que se identifiquen como 'posburocráticas' en

tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente sean el origen de otra idea sobre la administración pública y sobre los nuevos valores administrativos del servicio público.¹⁸

Christopher Hood fue de los primeros estudiosos en señalar lo que identificó como los componentes que caracterizarían a este enfoque: buscar una administración más profesional y proactiva de las organizaciones; crear y emplear estándares e indicadores claros del desempeño de los funcionarios; poner más énfasis en el control de los resultados y menos en insumos y procesos; impulsar la desagre-

¹⁶ Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2000, pp. 137-146.

¹⁷ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2000, citado por Luis F. Aguilar, *Gobernanza...*, *op. cit.*, p. 146.

¹⁸ *Ibidem*, p. 147.

gación y descentralización de las entidades administrativas; incentivar la mayor competencia en el sector público; impulsar los estilos gerenciales provenientes del sector privado; y aplicar mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.¹⁹

En Estados Unidos y en el Reino Unido, en los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, se propuso un modelo redimensionador del Estado. Éste consistía en reducir y acotar el poder del Estado por medio de la liberalización o apertura económica. De igual forma, surgieron reformas a la administración pública centradas en la apuesta de que el mercado desempeñara un papel más importante con base en las 3 "e": eficiencia, efectividad y economía,²⁰ que también fueron signos irreductibles del enfoque de la Nueva Gerencia Pública.

Por otro lado, respecto a la sobreburocratización la propuesta de la NGP se desdobra en procesos de descentralización que permiten delegar la capacidad de la administración a unidades independientes o autónomas. Por lo tanto, también con esos procesos lo que la NGP buscaba era mejorar la productividad del sector público y fortalecer las capacidades de dirección del gobierno. Para ello afirma que la manera más adecuada de asignar bienes es mediante mecanismos de competencia, y afirma también que es posible trasladar herramientas y enfoques del sector privado al público. Defiende dos supuestos básicos: primero, se sustenta en el *gerencialismo*, intentando introducir formas posburocráticas de organización con base en prácticas del sector privado, y, segundo, en la *marketización*, que busca introducir mecanismos de mercado y simular competencia en el sector público.²¹

¹⁹ Christopher Hood, "Public Administration and Public Policy. Intellectual Challenges for the 1990's", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, 1989, pp. 346-358.

²⁰ Véase Mauricio Dussauge, "¿De las E's a las C's? Reformas administrativas en el mundo. 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452.

²¹ Ernesto Velasco, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/Siglo XXI Editores, 2010, pp. 24-25.

Con base en el gerencialismo se crearon agencias autónomas, sin que esto implicara una descentralización geográfica; esto es, se les otorga capacidad de decisión para buscar mejorar la calidad de la prestación de servicios. De esta manera se separa el diseño de política y de la prestación de servicios, tomando distancia con el papel que desempeñaban los aparatos burocráticos cuyos funcionarios, según este enfoque, tenían una suerte de papeles contradictorios como jueces y parte. También se les delega capacidad de decisión sobre presupuesto y personal; se afirma que con ello se generarían ámbitos de decisión que pudieran llegar a ser discrecionales, pero no arbitrarios. Finalmente, se incorporan relaciones cuasicontractuales, es decir, contratos con la exigencia de rendir cuentas sobre lo que se 'pactó'. Existe una delimitación clara de las tareas y un margen de autonomía mayor, pero se mantiene la dependencia en términos de definición de objetivos y presupuesto.²²

Respecto a la marketización, se intenta recuperar la idea de que los ciudadanos están dispuestos a pagar impuestos si a cambio de eso reciben políticas, regulación y servicios, cuyo precio 'lo valga'. Se cree que los mercados tienen un papel positivo, porque generan presión e incentivos para la competencia, eficiencia, innovación, y para que exista la libertad de elección de individuos. Para ello sus herramientas son: primero, el precio o cargo por servicios fijados en términos del mercado; segundo, subsidios a la demanda; tercero, contratos de desempeño; cuarto, la pretensión de crear mercados internos; y, quinto, esquemas de subcontratación para la contratación de servicios a proveedores externos.²³

Esta tendencia se inscribe en el trabajo de autores como David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, en el que propusieron pasar de una forma de gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz,²⁴ así como en el de Michael Barzelay, *Atravesando*

²² *Ibidem*, p. 24.

²³ *Idem*.

²⁴ David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 2002, p. 19.

la burocracia, en el que se señala que la causa del deficiente desempeño gubernamental se encuentra en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía, además del apego intransigente a todas las reglas.²⁵

Por su parte, Donald Kettl planteó seis características que definen este enfoque. En primer lugar, el énfasis en la productividad; esto hace referencia a la necesidad de poner en práctica medidas de desempeño y rendición de cuentas en las organizaciones públicas similares a las de las organizaciones privadas. En segundo lugar se encuentra el principio de actitud de servicio; esto se vincula a la transformación de la visión de los ciudadanos como clientes, y se relaciona con un creciente énfasis en la calidad de los servicios públicos y en la participación de los clientes en su evaluación. En tercer lugar está el principio de rendición de cuentas y transparencia; este principio corresponde a la creciente preocupación de que la administración pública someta al escrutinio público la evaluación de su desempeño y resultados, así como el uso eficiente de los recursos públicos. En cuarto lugar, está el principio de la descentralización, que corresponde a la mayor delegación de responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno, así como al sector privado. En quinto lugar, el principio de mercantilización, que se refiere a la introducción de mecanismos de mercado al interior del sector público para lograr incentivos que mejoren el desempeño y resultados de las agencias de gobierno. Por último, el sexto principio se refiere a la orientación de las políticas, que corresponde al interés de que la administración pública participe en la formulación, puesta en práctica y evaluación de políticas públicas.²⁶

Estos nuevos enfoques también han generado un intenso debate. En 1991 Christopher Hood sugería que el nuevo paradigma resultaba una colección de principios administrativos, y lo calificaba como una filosofía administrativa sin coherencia.²⁷ Guy B. Peters añade

²⁵ Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1998, p. 14.

²⁶ Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2005, pp. 13-15.

²⁷ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 3-19.

que en la descripción de la NGP, y que vale la pena incluir, es el de la institucionalización de la dicotomía entre política y administración.²⁸ En el caso de este enfoque, la antigua separación entre autoridades políticas y funcionarios públicos se formaliza mediante la creación de agencias autónomas de gobierno, usualmente encargadas de la regulación de sectores específicos de la economía o del desarrollo industrial del país. De este modo, la dicotomía entre política y administración alcanza una consistencia que, en determinadas circunstancias, puede resultar contraria a los principios del gobierno democrático de la administración pública. Agrega que en el enfoque de la NGP se encuentra el hecho de que se define una concepción de autonomía y casi de paridad de la administración pública con otros actores de la sociedad civil. Esto en su momento resultó de gran influencia en un contexto en el que el crecimiento del Estado se equiparó con un grave síntoma de ineficiencia y corrupción.

Sin embargo, como el propio Peters señala, la falta de claridad respecto a lo que hace diferente al gobierno frente al sector social y al sector privado, puede resultar una omisión costosa no sólo en términos teóricos, sino también estratégicos. Asimismo cuestiona otra de las características de este enfoque que se refiere a los métodos de control de los empleados públicos, pronunciándose, como se señaló, a favor del uso de incentivos económicos como sustento de la creación de una nueva cultura organizacional para mejorar la efectividad y la eficiencia de la actuación de los funcionarios públicos.

La NGP retoma las críticas al modelo burocrático, intentando resolver dos problemas principales del modelo anterior: el problema del agente-principal y la sobreburocratización. De modo que se intenta establecer, por un lado, incentivos correctos para que los agentes o funcionarios se comporten igual que el principal o tomador de decisiones. Se simula competencia dentro del sector, porque se cree que la "supervivencia" genera eficiencia.²⁹

Laurence E. Lynn afirma que esta situación, sin embargo, no fue resultado sencillamente de la descomposición de la administración pública, sino que correspondió a una creciente dispersión de los gru-

²⁸ Guy B. Peters, "Cambios...", *op. cit.*, p. 84.

²⁹ *Ibidem*, pp. 69-85.

pos de la sociedad civil, así como a los procesos de globalización económica, financiera y política.³⁰ Por último, David Arellano hace un pormenorizado análisis respecto a qué tan novedosa era esta propuesta, o si más bien era resultado de los profundos cambios en los espacios social y tecnológico a los que se vio sometida la administración pública. La NGP no se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de propuestas completamente nuevas, ni la 'vieja administración pública' ha dejado de funcionar o de dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente como se suele pensar sobre la argumentación que conocemos como la era de la administración pública de vanguardia, ni tampoco ha logrado resolver, con pruebas científicas validadas y controladas, los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que ha enfrentado desde siempre la administración pública.³¹

El surgimiento de la NGP estuvo vinculado al progresivo deterioro e ineficiencia administrativa y fiscal propia de los llamados estados administradores. La tendencia marcó el achicamiento del Estado y la importancia concedida al mercado en el juego de las fuerzas económicas resultaron la base sobre la que se construyó la nueva propuesta. Pero es importante considerar el hecho de que las reformas impulsadas durante las décadas de los ochenta y los noventa del siglo XX, a pesar de su quizás excesivo encuadramiento 'técnico', sí encajaron dentro de un contexto marcado por el fortalecimiento y hasta por la creciente expansión de las democracias formales, aun en países y regiones del mundo que antes habían formado parte de otros sistemas de gobierno, como es el caso de los países de Europa Oriental, aunque sus resultados e impactos no pueden contabilizarse de manera contundente a favor de la solución definitiva de los crecientes problemas sociales.

³⁰ Laurence E. Lynn, Jr., "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, pp. 107-110.

³¹ David Arellano, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE/Cámara de Diputados, 2004, pp. 14-15.

GOBERNANZA

En las últimas dos décadas el enfoque de gobernanza se incorpora a los desarrollos de la disciplina y práctica de la administración pública, aunque se ha seguido debatiendo el alcance y los límites del concepto. Coincidimos con Helmut K. Anheier en que el concepto no capta lo que es su esencia ni tampoco lo que éste implica.³² "Es una palabra de raíz latina que utilizaban los griegos y también en la Edad Media; la gobernanza como concepto comienza a extenderse alrededor de tres décadas atrás, particularmente en los ámbitos de la cooperación internacional."³³ En español nace de la traducción del inglés *good governance* y se utiliza en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea en 2001, para lograr entender los poderes otorgados por la ciudadanía a la Comisión Europea; la buena gobernanza en este marco se centraba en pautas procedimentales y estaba definida por los principios de apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. La gobernanza en la Unión Europea se presentó como una solución para los problemas de gobernabilidad de una unión multietatal.³⁴ Es un concepto más amplio que el de gobierno y el de sus componentes centrales: legislaturas, poder ejecutivo y poder judicial. El Banco Mundial en 1991 define a la gobernanza como formas en las que se ejerce el poder en el manejo de las economías y los recursos sociales para el desarrollo. Por su parte, la perspectiva de la gobernanza corporativa sostiene que la gobernanza es un medio para distribuir derechos y obligaciones entre los consejos, administradores y sindicatos, entre otros. Henrik Enderlein y sus coeditores sugieren una definición más genérica de gobernanza que muestre la suma de reglas y regulaciones, procesos y estructuras, que se justifiquen frente a un problema público que distintos actores señalen justamente como problemático. En otras palabras, gobernanza es la manera de aproximarse a resolver problemas que han sido reconoci-

³² Helmut K. Anheier, *The Governance Report*, Oxford, The Hertie School of Governance, 2013, pp. 16-18.

³³ Marcelo Moriconi, *Retórica, política y administración pública: ¿por qué fallan las reformas administrativas?*, México, UAM/Clacso, 2011, p. 55.

³⁴ *Idem*.

dos como tales por la colectividad, como pueden ser los de seguridad pública, pobreza o contaminación; también la manera en que se monitorea el desempeño de las corporaciones y el papel de la sociedad civil. Jan Kooiman distingue entre dos órdenes de gobernanza: el primero es sobre la legitimidad que debe tener quienes establezcan cuáles son los problemas públicos, para quién y cómo, y el segundo, sobre qué instituciones, organizaciones y regulaciones se requieren para alcanzar los propósitos establecidos.³⁵ Helmut K. Anheier plantea que el primer orden es más sobre política y el segundo más sobre políticas. El problema es que la gobernanza se aleja de modelos cuya acción fluye de arriba hacia abajo, y señala que los problemas públicos son resultado más de un impulso de abajo hacia arriba proveniente de movimientos y organizaciones sociales. Lo que permite que existan condiciones para la gobernanza es, en todo caso, la interacción de la actividad social que se registra en la base, con la legislación que se produce arriba por congresistas o agencias que son capaces de plantear propuestas que se lleven a cabo en un esquema como el que ofrece la gobernanza.³⁶

Luis F. Aguilar señala que en los años noventa, cuando las reformas financieras y las administrativas inspiradas en la Nueva Gerencia Pública estaban en su momento estelar, apareció en el lenguaje político y administrativo el término gobernanza, que se recupera de uno antiguo, para identificar las nuevas prácticas del gobierno que incorporaba las acciones de actores privados y sociales a sus actividades de provisión de bienes y servicios. Su acepción no resultó sencilla, puesto que no se desprendía de la idea subyacente en el concepto, resultados tangibles y, lo que es muy importante en la lógica política, resultados de corto plazo. Aparece en el momento coyuntural en el que se había pedido la confianza en instituciones como la administración pública y en el que los funcionarios también habían pedido la credibilidad de la que habían gozado en algún momento, de ahí que su característica principal consista en el papel que se le asigna al gobierno en relación con la sociedad civil. El término gobernanza fue acuñado, como se señaló, en el estudio de la administración pública

³⁵ Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, SAGE, 2003, p. 264.

³⁶ *Idem.*

europaea, como parte también de las transformaciones de la relación entre el Estado y las empresas privadas globalizadas. Se refirió entonces a un momento de transformación para el Estado en que éste se convertiría en un colaborador y facilitador de los principales problemas públicos, pero no ya en su único y principal responsable.

En Estados Unidos este concepto comenzó a cobrar influencia hacia finales de la década de los noventa. Según Guy B. Peters, el término gobernanza tiene implicaciones distintas para estos dos contextos, el europeo y el estadounidense, así como el peso de la institución estatal. Para los estados europeos, con una tradición institucional centralista más establecida, la relación con el sector privado representa menos riesgos que en Estados Unidos, por ejemplo, en donde el desarrollo desigual de los gobiernos estatales y locales todavía es un área vulnerable del sector público frente al sector privado.³⁷

El enfoque de la gobernanza también ha reclamado su porción sobre el estudio de la administración contemporánea. En este caso, el enfoque se caracteriza por no restringir a la burocracia y a las agencias gubernamentales como los únicos actores relevantes en la formulación y puesta en práctica de políticas públicas. Por el contrario, la gobernanza incluye como su fundamento una visión ampliada de los actores estratégicos que han de formar parte del proceso de las políticas; específicamente, los grupos organizados de la sociedad civil y el sector privado pasan a formar parte de los actores principales de este proceso.

Para el enfoque de la gobernanza el gobierno no está encargado ni tiene ya las posibilidades materiales y organizacionales de dirigir todo aspecto de la vida pública de una sociedad. De este modo, la coordinación con el sector civil y el sector privado se hace indispensable para "timonear" la economía y la sociedad. Esta característica del enfoque de gobernanza, como en los otros casos, también tiene que ver con las transformaciones al interior y fuera del Estado. La creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública, así como una redoblada especialización de las funcio-

³⁷ Guy B. Peters y John Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, pp. 223-243.

nes del Estado, han hecho que la teoría y la práctica de la administración pública, una vez más, presionen para repensar los vínculos tradicionales entre el Estado y sus ciudadanos, en particular a partir del supuesto de que la administración necesita de esa colaboración para lograr sus fines, lo que reta el principio tradicional de autosuficiencia.

Las implicaciones de la subversión de este principio de autosuficiencia son amplias, pues no sólo tienen efecto sobre la práctica de la administración pública, sino sobre los propios fundamentos de su legitimidad frente a las autoridades políticas y frente a los propios ciudadanos. De este modo, la legitimidad de la administración pública no dependerá ya únicamente del monitoreo y el control directo ejercido por las autoridades políticas, sino también de la participación y la evaluación directa por parte de los ciudadanos y de las organizaciones civiles. La moderna administración pública incluye una importante dosis de tensión entre tener que ofrecer mejores respuestas a los ciudadanos en tanto 'clientes', pero también por el hecho de que a partir de la llegada de los nuevos derroteros de la administración pública, particularmente el enfoque de gobernanza, requiere desarrollar una efectiva colaboración con los que ahora se convertirían en sus 'socios'. Mientras que la responsabilidad puede entenderse como un acto unilateral y hasta pasivo frente a las necesidades y demandas de la sociedad, la colaboración representa una acción de participación en al menos un sentido: unificar esfuerzos que pueden ser requeridos, incluso partidos políticos de signo distinto. Sin embargo, estas diferencias no se quedan únicamente en el plano conceptual; representan un claro desafío tanto en la teoría como en la práctica de la administración pública, puesto que responderían a presupuestos políticos distintos. En términos de gobernanza, estos esfuerzos deben unificarse para convertirse en insumos efectivos puesto que se les debe entender como una acción integrada. Desde el enfoque de la NGP la presión es sobre todo para que se logre expandir el sentido de la responsabilidad, pero se olvida de la necesidad de colaboración.³⁸

³⁸ Eran Vigoda, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the New Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, 2002, pp. 527-530.

Finalmente, siguiendo a Luis F. Aguilar, la gobernanza está íntimamente vinculada a los valores democráticos, pero su utilidad no responde a esa lógica, sino a la de las condiciones que hacen que ese gobierno democrático acredite ante su sociedad que sea capaz de dirigir, ordenar y reproducir acciones que permitan identificar y solucionar los problemas que aquejan a esa sociedad; esto no es un atributo de la democracia, es una condición para aquellos gobiernos capaces de hacer bien lo que les corresponde.³⁹

GOBIERNO DE REDES

Se puede decir que el enfoque de gobierno de redes es subsidiario del de política pública, pero en especial del de gobernanza, de ahí que sea discutible que sus postulados formen un cuerpo autónomo. Sin embargo, lo incluimos como un apartado propio en la medida que ofrece alguna posibilidad para imprimir una lógica más horizontal al proceso decisional. Este enfoque plantea la posibilidad de que el gobierno funcione y funcione mejor bajo un esquema en el que se involucra a empresarios, organizaciones de la sociedad civil y hasta ciudadanos, para tomar buenas decisiones. Estos mecanismos se han agrupado con el concepto genérico de redes de política, aunque sus orígenes se pueden rastrear desde la década de los setenta al aparecer los estudios intergubernamentales y en la práctica, a partir de los años ochenta, particularmente en los países de tradición anglosajona y en los escandinavos.

El enfoque de gobernanza se ha enriquecido del de gobierno de redes y viceversa, en la medida en que el primero incorpora el papel del gobierno como 'timonel' del proceso decisorio y el segundo ofrece una estructura de decisión más horizontal. Aparecen en la literatura al menos dos de las premisas que están en la base de este enfoque. Primero, el gobierno al perder la centralidad de actor casi único en la solución de problemas sociales requiere una asociación formal con otros actores que le permitan estrechar vínculos para lograr los propósitos que busca, y para ello el recurso de las redes se antoja casi

³⁹ Luis F. Aguilar, "Gobernanza...", *op. cit.*, p. 13.

indispensable. Segundo, el modelo de organización jerárquica, como quedó apuntado, ha perdido la hegemonía para integrar propuestas y lograr colaboración de las instancias comprometidas en la solución de problemas. Sobre esto también existen diversas posturas, el mirador anglosajón subraya las limitaciones estructurales de estos arreglos constreñidas al intercambio de recursos entre los distintos actores.⁴⁰

Los holandeses han puesto en el centro de estos arreglos a las dinámicas y mecanismos de coordinación.⁴¹ Las redes son estructuras que implican compromisos interdependientes y que incorporan múltiples organizaciones o partes, en donde ninguna de ellas está de manera formal subordinada a otra, como lo que sucede bajo una estructura típicamente jerárquica. Sin embargo, las redes se conforman teniendo un cierto grado de estabilidad, pero se extienden más allá de las relaciones y de los lazos formales. “La noción de redes excluye las jerarquías formales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias”.⁴²

Es cierto que la jerarquía puede ser un vehículo para que las decisiones fluyan al menos de la cúspide a la base. La propuesta de gobierno de redes puede ajustarse mejor a aquellos problemas que no caben en la definición de regulares o sistemáticos, que en la literatura de esta disciplina se conocen como wicked;⁴³ esto es, los que en determinada circunstancia sacan del carril de la “regularidad político-administrativa” a los tomadores de decisiones, planteando problemas que normalmente requieren una diferente y eficaz solución y en un tiempo

⁴⁰ Dionisio Zavaleta Solís, “La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica”, en Francisco Porras (coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, México, Instituto Mora, 2012, pp. 119-151.

⁴¹ Véase Raw Rhodes y David Marsh, “New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, vol. 21, núm. 1-2, 1992, pp. 181-205. Walter Kickert, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan, “Introduction: A Management Perspectives on Policy Networks”, en Kichert, Klijn y Koppenjan, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Londres, SAGE, 1997, pp. 1-13.

⁴² Laurence J. O’Toole, Jr., “Treating Networks Seriously: Practical Research Based-Agendas in Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 57, núm. 1, 1997, pp. 45-46.

⁴³ Horst Rittel y Melvin Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning”, *Policy Sciences*, núm. 4, junio de 1973, pp. 1-33.

relativamente corto. En esos casos arreglos institucionales distintos y hasta novedosos facilitarían la búsqueda de soluciones, también por canales poco explorados; la organización matricial, los grupos focales de trabajo, la coordinación interagencias y los comités integrados ad hoc, pueden ser algunos ejemplos de la estructura de gobierno de redes que faciliten la toma de decisiones desde una estructura mucho más horizontal. Laurence O’Toole señala que no hay datos suficientes de las acciones de redes que puedan resultar concluyentes en términos de sus resultados positivos; la evidencia con la que se cuenta es indirecta, pero señala tendencias que podrían resultar convincentes.

Lograr articular mecanismos de colaboración entre esos actores no resulta una tarea fácil y ésta puede llegar a complicarse aún más si de lo que se trata es también de involucrar a gobiernos locales. El espectro de tensión y hasta de conflicto puede ampliarse debido a la diferencia de propósitos y al cúmulo de intereses que se aglutinan alrededor de una decisión o acción pública. La limitación más evidente de este enfoque se resume en el hecho de la presión por parte de grupos poderosos para incidir en el diseño de políticas acordadas con sus intereses particulares, y la persistencia de entramados institucionales y organizacionales desorganizados ponen en riesgo que éstos puedan tener una intervención efectiva, además de que se pueden presentar escenarios de ‘captura’ por parte de grupos de interés particulares en detrimento de la autonomía gubernamental y de la legitimidad democrática.⁴⁴

Es por esto que en muchos países, particularmente aquellos con gobiernos locales más débiles, han desarrollado mecanismos para favorecer la colaboración con empresas y otras organizaciones de la sociedad civil. Incluso en el caso de Estados Unidos existen experiencias de cooperación intergubernamental que permiten incrementar recursos financieros y márgenes de acción. De la misma manera, en España se amplían espacios para la participación de la sociedad, con la idea de lograr diseñar iniciativas públicas transversales, como planes estratégicos y presupuestos participativos.⁴⁵

⁴⁴ Dionisio Zavaleta, “La gestión de redes...”, *op. cit.*, pp. 119-151.

⁴⁵ Ismael Blanco y Ricardo Gomá, *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002, citado por *Idem*.

La apuesta es que este mecanismo de gobierno de redes va a ir desarrollándose cada vez más debido, entre otras razones, a su inherente lógica pragmática que permite formular acciones y decisiones dentro de estructuras más flexibles y que pueden ser diseñadas caso por caso, lo que facilita que se 'obvien' trazos de la administración tradicional, como la supervisión y el control, aunque el compromiso que adquieren los distintos actores obliga a una permanente suerte de autoevaluación. Finalmente esta apuesta contiene una buena dosis de 'contingencia' que para bien o para mal es uno de los signos de la administración pública del futuro.

CAPÍTULO V

LOS DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

La administración pública como parte intrínseca del Estado ha sufrido una constante transformación; sin embargo, desde la segunda mitad del siglo xx su desarrollo como disciplina y como instrumento de gobierno adquirió una velocidad vertiginosa. En las décadas recientes, especialmente en la última, esta aseveración cobra aún mayor relevancia. El propósito de este último capítulo es arrojar luz sobre algunas de estas transformaciones convertidas en retos que deberá enfrentar la administración pública en el futuro inmediato. Teniendo presente el tamaño de estos retos, se intentará ofrecer algunos elementos que ayuden a entender cómo se espera que la administración pública pueda 'lidiar' con estos significativos cambios que aparecen de una magnitud distinta a los ya señalados en los capítulos anteriores, o que resultan de una complejidad singular, de ahí que las explicaciones ofrecidas en los capítulos previos resulten una suerte de eslabones para llegar a este mirador en el que la complejidad de la administración pública contemporánea se pone en evidencia de manera por demás problemática, entre otras cosas porque lo que sucede en un país y gobierno ya no sólo repercute en ese único territorio y población, sino que puede repercutir en otros. El ritmo de esta transformación se ha acelerado a tal grado que los estudiosos de la administración pública parecieran tener problemas mayores que los que tuvieron generaciones anteriores, para encontrar métodos, teorías e hipótesis que ayuden a identificar con claridad el perfil de la administración pública como disciplina y profesión, puesto que:

Conceptos como globalización, diversidad, colaboración, redes, multidisciplinariedad, participación, enfoques ecológicos y sustentabilidad

están relacionados unos con los otros y todos representan una orientación a asumir complejidades y a trascender viejos referentes tanto teóricos como prácticos.¹

Los desafíos que enfrentará la administración pública en un futuro próximo estarán vinculados con un hecho inexorable, el crecimiento poblacional. De acuerdo con el Census Bureau (2010) de Estados Unidos para 2020, se espera que la población mundial alcance la cifra de 7.5 billones de personas, y de ese porcentaje el 80% de ese crecimiento se localizará en países en desarrollo.²

Las preocupaciones que tienen que ver con los retos que las administraciones públicas tendrán que enfrentar en un futuro que parece estar alcanzándolas son compartidas por estudiosos y organismos internacionales cuyas referencias son especialmente de países con altos niveles de desarrollo, aunque también existen los que analizan continentes como el africano. En ellas se estudian las tendencias que están y seguirán cambiando el entorno de las instituciones gubernamentales y que se traducirán tanto en problemas como en restricciones. Pero también plantean las posibles respuestas institucionales tanto en términos de nuevos diseños institucionales como de nuevas capacidades que las administraciones tendrán que desarrollar para adaptarse a las condiciones del futuro entorno.³ En *The Governance Report* se destacan preocupaciones alrededor de temas como las necesidades energéticas en el futuro y los patrones de comunicación o de integración social, para centrar la atención en cómo ajustar los servicios públicos frente a los retos que está imponiendo el cambio demográfico, pero también el climático. En este reporte también hay una importante reflexión sobre las capacidades que requerirán los estados y sus gobiernos para hacer frente a los

¹ Rosemary O'Leary y David M. van Slyke, "Introduction of the Symposium on the Future of Public Administration in 2020", *Public Administration Review*, número especial, 2010, p. 7 (la traducción es mía).

² *Ibidem*, p. 6.

³ Mauricio Dussauge, "Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos", en David Arellano y Fernando Patrón, *Gestión pública y buen gobierno en México: diálogos, preocupaciones y propuestas*, México, CIDE/Universidad de Guanajuato, 2015, p. 1.

enormes retos derivados de la hechura de políticas públicas que resuelvan graves problemas sociales.⁴ Otro reporte, el *Governments for the Future* patrocinado por el Ministerio de Finanzas de Finlandia, recoge preocupaciones de estudiosos y funcionarios europeos a partir de experiencias de países como Austria, Finlandia, Suecia y el Reino Unido, en el que se analizan áreas problemáticas 'comunes' (*cross-cutting issues*) para identificar tanto los retos como las capacidades; el reporte plantea que existen temas problemáticos que aparecen de manera sistemática y otros de manera coyuntural, afectando ambos el funcionamiento de los gobiernos.⁵ Por último, en el documento *Future of Government* elaborado por la división de Sector Público de la consultora internacional PricewaterhouseCoopers, se plantean siete retos que los gobiernos deben estar preparados para enfrentar: mayor conciencia ciudadana de sus derechos, servicios, información y rendición de cuentas que deben fluir del gobierno hacia la ciudadanía; austeridad presupuestal; transformaciones demográficas que generarán desequilibrios importantes en educación, valores, calentamiento global, escasez de alimentos y problemas de salud; creciente competencia entre naciones; desvanecimiento de fronteras nacionales; velocidad de cambios tecnológicos, y, finalmente lo que el documento identifica como 'incertidumbre global' debido a tasas de crecimiento económico, volatilidad financiera, pandemias y desastres naturales.⁶

Por su parte los informes del Banco Mundial (BM) y de otras agencias internacionales de desarrollo, plantean que se esperaría que la globalización resulte un fenómeno de carácter irreversible, y que tanto países como incluso sus perspectivas de desarrollo, tiendan a volverse, aunque en proporciones menores, incluso menos occidentales. La economía mundial crecería a partir de la incorporación de un también creciente número de empresas y actores no estatales en todo el mundo. Estos actores incluirían organizaciones no gubernamentales.

⁴ *The Governance Report*, Hertie School of Governance, Oxford University Press, 2014; Martin Lodge y Kai Wegrich, *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 2-5, citado por *idem*.

⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁶ *Idem*.

mentales, corporaciones multinacionales, medios de comunicación internacionales, grupos armados, grupos religiosos y diásporas, que son comunidades transnacionales que se definen a sí mismas como grupos étnicos singulares, que comparten alguna identidad y que plantean demandas cuya atención exige involucrar distintos sectores y hasta países.

El Banco Mundial predijo tres características de la ola de globalización que experimenta el mundo: un aumento considerable del peso del crecimiento económico de los países desarrollados para la economía internacional; un potencial incremento en la productividad resultado de la globalización de cadenas productivas, y la aceleración de la difusión de la tecnología. Este organismo previó al menos tres consecuencias de esa globalización: crecimiento desigual, presiones sobre los mercados laborales y amenazas para desestabilizar lo que los países pudieran tener en común. “Todos estos desarrollos junto con una economía dependiente se condensan en una interdependencia que plantea retos a la acción colectiva y a la comunidad internacional, sea para ‘lidiar’ con la globalización o para evitar ser avasallada por ella”.⁷ Las crisis financieras globales y las consecuentes oleadas de desempleo e inestabilidad social y política que se presentaron en distintos países del mundo, han obligado a repensar los fundamentos y el sentido mismo de la administración pública.⁸

Hace unas décadas, el Estado mínimo y sus cuerpos de decisión tecnocráticos trataron de constituirse en el eje de las administraciones públicas. Hoy la postura es la inversa y está sostenida en la idea, expresada de distintas formas a lo largo del libro, de que el regreso del Estado con mayúscula es la única alternativa para asegurar la regulación apropiada de la vida económica y social de las sociedades, de modo que se garanticen niveles mínimos de bienestar material y social. Sin embargo, el Estado y el sistema internacional en el que éste está inmerso, no son los mismos que los del pasado. Hoy día hay nuevos actores del sector privado y de la sociedad civil, cuya influen-

⁷ Informe del Banco Mundial, 2006.

⁸ Alasdair Roberts, “The Rise and Fall of Discipline: Economic Globalization, Administrative Reform, and the Financial Crisis”, *Public Administration Review*, vol. 70, 2010, pp. 56-63.

cia política y económica sobrepasa las fronteras nacionales, lo que obliga a repensar el papel de la administración pública; por ende, sus retos contemporáneos son también de factura muy distinta a los que enfrentó en el pasado.

Debido a que hay un amplio número de temas como quedó expresado en los reportes señalados que cabrían en este recorrido, en este capítulo fijaremos nuestra atención sólo en algunos de ellos: *a)* los retos que impone la globalización a la administración pública; *b)* el cuestionamiento sobre si debe haber más o mejor regulación; *c)* la administración pública en la era de las tecnologías de información, y *d)* la dimensión ecológica de la administración pública. De manera adicional, el énfasis que cruza de forma horizontal estas preocupaciones se relaciona con la creciente crisis y crítica del modelo del estado neoliberal o tecnocrático, que frente a la actual y expansiva crisis económica reaviva la idea planteada de que el Estado reaparece como el actor capaz de generar soluciones para los graves problemas de regulación económica y financiera, el desempleo, la pobreza masiva y los problemas de seguridad e incluso los de soberanía.

Aunque estos retos integran una lista que no es necesariamente sistemática ni exhaustiva, lo que significaría que faltan temas de enorme relevancia, el capítulo busca proveer algunos referentes para tener una idea general de la magnitud y complejidad que caracterizarían a la administración pública en el futuro inmediato, buscando que estas reflexiones sirvan tanto para los propósitos de la disciplina como para los de contenido profesional o práctico.

LOS RETOS QUE IMPONE LA GLOBALIZACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La globalización incorpora una suerte de lógica tecnocrática en la administración pública en la medida en que conviven bajo su espectro tanto los estados como los mecanismos del mercado. Sin embargo, la tecnocracia y el mercado han sido cuestionados frente a las crisis financieras recientes y sus efectos adversos sobre el nivel del bienestar material de las sociedades contemporáneas. A pesar de la globalización o como consecuencia de ella, los estados siguen llama-

dos a convertirse en una de las alternativas principales para fortalecer la regulación de los sectores financieros y comerciales y a asegurar que las sociedades mantengan niveles de bienestar mínimos, sobre todo en lo que se refiere al empleo y al acceso a servicios, particularmente los de educación y salud.

Sin embargo, las condiciones sociales y económicas han cambiado mucho desde los tiempos del estado de bienestar; esto es, las fronteras nacionales de esos estados tienden a volverse difusas y la 'elección' entre lo estatal y lo privado ya no puede plantearse de modo dicotómico. La respuesta consiste, de manera más acertiva, en el balance entre el nivel de participación del Estado y su capacidad para sentar las bases del involucramiento activo y democrático de otros actores de la sociedad.

En el contexto de la globalización, la tecnocracia pero sobre todo el énfasis en la competencia y en la eficiencia en la administración pública condujeron a que lo estatal y lo público se identificaran con altos costos de transacción, ineficiencia y hasta corrupción. Este hecho tuvo profundos efectos sobre la legitimidad de la actividad del Estado y de la administración pública en la regulación de la vida económica y social. En particular, los aparatos públicos se redujeron de manera considerable, otorgándose por momentos un lugar prioritario a los sectores privado y social como los nuevos proveedores de servicios públicos a sectores específicos de la sociedad.

La incrustación de estos cuerpos 'tecnocráticos' de funcionarios que se caracterizaron por contar con una formación técnica de cierto grado de especialidad, una supuesta neutralidad política y su participación sólo en los puestos de la alta burocracia, generó un fuerte debate y crítica frente a resultados que quedaron muy por debajo de las expectativas, dado que en esas fórmulas quedaron relegados amplios grupos de población, particularmente aquellos más vulnerables,⁹ de ahí que esta crisis resultara en una serie de problemas relacionados y que tuvieron que ver, en su conjunto, con la severa tensión que

⁹ Véase Cristina Zurbriggen, "La falacia tecnocrática y la Reforma del Estado. A diez años del Informe del Banco Mundial", *Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto de 2007, pp. 156-172. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/3447_2.pdf>.

se presentó entre la autonomía de los cuerpos técnicos especializados de gobierno y las demandas de participación democrática de grupos ciudadanos.

Esta creciente complejidad y tecnificación de algunas arenas de la política impulsaron el consenso alrededor de que sólo un grupo reducido de expertos y técnicos estaban capacitados para tomar decisiones 'racionales' y de largo plazo. Sin embargo, la realidad arrojó otro resultado: la sujeción de estos cuerpos especializados a los oficiales electos popularmente, entre otros a los legisladores, tenderían a someter su acción a intereses partidistas o de grupo, alejando con ello los supuestos de *expertise* técnica y, sobre todo, de neutralidad política.

A pesar de ese cuestionamiento, el paradigma tecnocrático logró incorporarse en alguna medida a las agencias internacionales de desarrollo y a los gobiernos nacionales como la solución a una serie de problemas de carácter técnico, pero también a otros, como los de política ambiental o en relación con la inclusión del gobierno electrónico, políticas que claramente resultaron de una tendencia de internacionalización de relaciones, mercados y gobiernos, que por paradójico que resulte buscaban fortalecer la democracia al recuperar demandas de grupos directamente afectados por problemas, o a auspiciar el uso de tecnología de información para transparentar acciones del gobierno y favorecer una relación más inmediata con la ciudadanía.

Este enfoque (tecnocrático) de reforma fue profundamente escéptico acerca de los métodos convencionales de la gobernanza democrática; lo que se criticó es que producían políticas con una visión de corto plazo, inestables y hechas para responder sólo a intereses particulares, en lugar de los de carácter público. Se buscaba, entonces, imponer límites al proceso democrático transfiriendo poder a los tecnócratas, quienes tomarían decisiones difíciles que se suponía que tanto los votantes como los legisladores eran incapaces de tomar. Una serie de instrumentos legales: nuevas leyes, tratados y convenios se adoptaron con la expectativa de restringir el poder y la popularidad de los oficiales electos y con ello preservar la autonomía de los tecnócratas.¹⁰

¹⁰ Alasdair Roberts, "The Rise and Fall...", *op. cit.*, p. 56 (la traducción y el paréntesis es mío).

Con el paso del tiempo, sin embargo, una serie de evidencias respecto a los riesgos de la independencia de los cuerpos tecnocráticos y su falta de control democrático, además de sus dudosos resultados en términos de respuestas a los graves problemas por los que atravesaban no sólo países con débil nivel de desarrollo, sino incluso los desarrollados, condujeron a que grupos de académicos, organizaciones de la sociedad y ciudadanos, manifestaran su preocupación y hasta su rechazo frente a su influencia en la toma de decisiones públicas. En buena medida, esta pérdida de influencia del paradigma tecnocrático se debió no sólo a sus efectos contradictorios en los países y economías en desarrollo, sino a que, también, en aquellos países, como en el caso de Estados Unidos y Gran Bretaña, que parecían haber trascendido cualquier riesgo sobre su capacidad administrativa y de toma de decisiones, se encontraron en medio de serios problemas económicos y presupuestarios.¹¹

Algunos de los factores que se relacionan con la crisis del paradigma tecnocrático en la actualidad podrían ser: a) El rompimiento de la autoridad democrática sobre la administración pública; la tensión principal es aquella entre la autonomía de los cuerpos técnicos especializados del gobierno y las demandas por parte de grupos de ciudadanos por fortalecer la rendición de cuentas y el control democrático sobre todas las áreas de acción del gobierno. Si bien en el marco del paradigma tecnocrático se hizo énfasis en que la complejidad de ciertas arenas de la política deberían ser dejadas en manos de expertos, las contundentes evidencias han conducido a que grupos sociales demanden la intervención de un agente capaz, como podría ser el Estado, para establecer mejores equilibrios y generar respuestas eficaces y más incluyentes; b) El fortalecimiento de actores privados y sociales frente a la autoridad estatal. Dada la fragmentación de la autoridad estatal, de su capacidad administrativa y del régimen de propiedad existente, estos sectores resultaban capaces de poner en cuestión la autoridad estatal; c) Este paradigma se postuló como alternativo al modelo burocrático clásico de carácter jerárquico y centralizado. Hacía énfasis en la autonomía de los servicios, la competencia entre ellos, la sujeción de las relaciones a contratos de in-

¹¹ *Idem.*

centivos, y el control de los consumidores o clientes. Sin embargo, y aunque representaba una alternativa innovadora, este paradigma encontró límites cuando se puso en práctica, por no haber logrado concretarse en acciones eficaces, y terminar por resultar contraproducente.

La delegación de 'poder' que se le hizo a los tecnócratas se sustentó en el supuesto de que podían ser 'confiables' al tomar decisiones discrecionales. Sin embargo, las crisis financieras ofrecieron clara evidencia de que los tecnócratas podían ser también capaces de cometer masivos errores políticos y de que quizá los mecanismos formales para asegurar su 'neutralidad' no resultaban tan eficaces como para prevenir su captura por parte de sectores privados o de inducirlos a una suerte de ceguera ideológica frente a posibles amenazas provenientes de dichos sectores.¹²

En países de menor desarrollo esta situación ha estado estrechamente relacionada con la debilidad relativa de la autoridad y de la capacidad estatal. Si bien es cierto que ese paradigma montado en la flexibilización y la descentralización que pudieron haber resultado componentes hasta innovadores en el quehacer administrativo, acabaron por representar un riesgo en aquellos casos en los que no se contaba con una estructura económica y de mercado desarrolladas y tampoco de planeación y de control,¹³ este hecho ha llevado a plantearse la pregunta a propósito de qué tan útil y eficaz podría resultar ese paradigma en determinados contextos de fragmentación institucional y heterogeneidad social, pudiendo derivar en formas renovadas de clientelismo y mercantilización de las relaciones del Estado con la sociedad.¹⁴ Entre los problemas que se han vinculado a este paradigma se encuentran los siguientes:

¹² *Ibidem*, p. 61 (la traducción es mía).

¹³ Véase Allen Schick, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, 1998, pp. 123-131.

¹⁴ Nuria Cunill Grau, "Retos de las reformas de segunda generación: ¿mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?", *Nueva Sociedad*, núm. 160, 1999, pp. 6-10. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/2755_1.pdf>.

Uno es la aparición de iniquidades producto de la aplicación irrestricta del principio de la descentralización, sobre todo cuando se traduce en la sobrevaloración de la autonomía financiera. El otro efecto es el refuerzo del corporativismo y el clientelismo, que puede derivar en el principio de la discrecionalidad. La descentralización intraorganizacional (en agencias autónomas) y la política-administrativa (en niveles locales de gobierno), así como la discrecionalidad al interior de las agencias, sin enfoques contingentes una, y sin fundación democrática la otra, puede atentar contra los valores que las fundamentan, en particular contra la democratización de las relaciones de poder y la adopción y resolución de las necesidades de la colectividad.¹⁵

Uno de los frentes más críticos del paradigma corresponde al de la transformación de los ciudadanos en clientes, reelaborando la matriz democrática y civil que la primera de estas categorías conlleva, para reducirla a su aspecto mercantil:

Los ciudadanos, como cuerpo político, en la tradición (clásica de la administración pública) detentan la soberanía de legislar. Este carácter tiende a desaparecer cuando se privilegia la negociación y la transacción privada con el punto de contacto con la Administración Pública; esto es, con los que prestan el servicio; se renuncia a los arreglos democráticos para la solución de problemas colectivos. El avance que se produce en el relevamiento (sic) de la importancia del 'cliente' es pues más aparente que real: la metáfora, productiva para enfrentar la noción de 'súbdito' que se somete pasiva al ejercicio del poder político, deviene en resultados similares.¹⁶

En el contexto de la globalización del que difícilmente los países podrían abstraerse, se requiere avanzar hacia un esquema de gobiernos y administraciones públicas en los que los recursos técnicos estén al servicio de la solución de problemas sociales y no al servicio de los funcionarios que ocupan los altos puestos de la administración (los tecnócratas). Es decir, en donde 'lo público' adquiera un significado distinto que permita "al Estado reinsertarse activamente en el desarrollo y la democracia, sin que por ello pretenda imitar al viejo Estado

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Ibidem*, p. 15 (el paréntesis es mío).

de bienestar de las democracias avanzadas, ni al Estado neoliberal".¹⁷ Se debe avanzar hacia un modelo que se aleje de posturas dicotómicas: Estado-mercado o ciudadano-cliente, para avanzar en uno comprometido con la equidad más que con la eficiencia, pero allegándose los recursos técnicos y tecnológicos necesarios para lograrlo.

En el pasado, la intervención natural de la administración pública se correspondía de mejor manera con la del Estado; hoy esta realidad es diferente. La expansión de la economía global y de los flujos de intercambio poblacional, económico y legal, hacen que la administración pública contemporánea enfrente nuevos retos y que los anteriores tomen nuevas formas. Si bien es de primera importancia insistir en que la administración pública es un fenómeno sociológico y organizativo propio del Estado, también lo es que, para bien o para mal, hoy forma parte de una innegable dimensión global.

En sus muchas manifestaciones la globalización define el principal reto de la actuación del gobierno y de la administración pública en el siglo XXI. Está dando forma a nuevos tipos de interacción y de relaciones de interdependencia entre naciones, economías y poblaciones; en este proceso, está modificando las bases del papel y de las funciones del gobierno. El primer reto que se deriva de esto es que el gobierno debe actuar en los márgenes (*governing the edges*); esto es, debe establecer vínculos con un creciente, complejo y dinámico entorno de redes. La globalización cambia el papel básico del gobierno: requiere vinculación en lugar de dirección, convencimiento en lugar de control y facilitación en lugar de acción.¹⁸

La globalización representa numerosos retos para la organización de las comunidades políticas nacionales. "La internacionalización de las inversiones, de la producción y del consumo entra cada vez más en contradicción con la base nacional de los sistemas fiscales",¹⁹ de ahí que específicamente la administración pública tenga que prestar

¹⁷ Nuria Cunill Grau, "El mercado en el Estado", *Nueva Sociedad*, núm. 221, 2009, pp. 36-40.

¹⁸ George Abonyi y David M. van Slyke, "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century", *Public Administration Review*, núm. 70, 2010, pp. 33-45 (la traducción es mía).

¹⁹ David Held, *Un pacto global*, Madrid, Taurus, 2005, pp. 45-48.

atención particular a la globalización de la producción. George Abonyi y David Van Slyke, han identificado cuatro arenas en las que la globalización se presenta como retos para la administración pública: *a)* la liberalización de las políticas, esto es, la reducción de los costos de transacción por el intercambio de bienes y servicios entre las fronteras nacionales; *b)* la aceleración del cambio tecnológico, sobre todo en lo que se refiere a la infraestructura de transporte, comunicaciones y tecnologías de la información; *c)* la promoción de la movilidad del capital, y finalmente *d)* la creación de zonas de competitividad de carácter global en sus respectivos territorios.

La globalización de la producción cambia el papel del gobierno. En este contexto, la fortaleza de capacidades locales y de los sólidos intercambios fronterizos, determinan el éxito de la competencia económica. La simple participación de diversas empresas requiere de una sofisticada administración y de capacidades tecnológicas si se quiere competir en mercados internacionales. De ahí que el crecimiento sostenido y la transformación económica, dependerá de los aprendizajes, adquiridos, el intercambio de información, la coordinación y la construcción de capacidades. Esto involucra la manera en la que las empresas operan el proceso de identificar, adaptar e innovar actividades, recursos, y tecnologías, que se vuelven esenciales para lograr una competencia eficaz en el marco de cadenas de valor.²⁰

La globalización presiona a los países y a sus gobiernos a actuar bajo los parámetros establecidos por los organismos financieros internacionales; sin embargo, autores como David Held y Anthony McGrew consideran que los problemas de generación y distribución de los recursos, si bien se tendrían que dejar a las fuerzas del mercado, esto no es tan sencillo por el hecho de que no se les otorgó a esos procesos de generación y distribución, la atención que se requería. Los estados fueron omisos respecto a las profundas raíces de problemas inherentes a dichos procesos, lo que arrojó también un profundo deterioro en algunos países de la prosperidad económica de sectores como el agrícola o el textil; en adición a lo anterior, está la integración

²⁰ George Abonyi y David M. Van Slyke, "Governing on the Edges...", *op. cit.*, p. 37 (la traducción es mía).

de flujos financieros globales capaces de desestabilizar economías nacionales, así como la presencia creciente de problemas transnacionales como el calentamiento global que ponen en peligro los bienes comunes, además de las fuertes desigualdades al interior de los estados y entre ellos.²¹ Tanto por la magnitud de las transformaciones actuales como por el poder que han adquirido las empresas transnacionales, se requiere una nueva arquitectura institucional muy vigorosa para regular la globalización y reducir las desigualdades.

Se trata de desarrollar instancias de gobierno a los distintos niveles, del local al global, con el objetivo de imponer ciertas normas a los mercados financieros y comerciales, así como para hacer coincidir a quienes toman las decisiones políticas con la población involucrada en ellas; en suma, una perspectiva en la que la economía mundializada sea regulada y sometida a imperativos sociales y ambientalistas. Esto es, construir mecanismos de gobernanza global, que respondan a exigencias de solidaridad, democracia, justicia social y eficacia política.²²

El enorme reto que tienen los estados y sus gobiernos frente al fenómeno de la globalización es que ésta adolece de una definición precisa, puesto que engloba todo, desde los mercados financieros hasta internet, pero arroja muy poca luz sobre las condiciones contemporáneas de los seres humanos, que son los actores, villanos o víctimas de ese fenómeno.²³ Esa situación cuyos resultados son un vertiginoso proceso de intercambios, una conciencia de pertenencia a un destino común y la irrupción de tratados internacionales, ha limitado los poderes de los estados, lo que obliga a generar cada vez más acciones colectivas y colaboraciones internacionales en la búsqueda

²¹ En 2006, 45% de los seres humanos vivían con menos de dos dólares diarios, y 18% (es decir, más de un millar de millones de personas), con menos de un dólar al día; el abismo entre ricos y pobres continúa agrandándose: el 60% más pobre de la humanidad posee sólo el 5.6% de la riqueza mundial, mientras que la concentración del dinero en pocas manos crece de manera exponencial. Véase David Held, "De l'urgente nécessité de réformer la gouvernance globale", *Recherches Sociologiques et Anthropologiques*, vol. 37, núm. 1, 2007, pp. 66, y David Held et al., *Transformaciones globales: política, economía y cultura*, México, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 23-25.

²² David Held y Ayse Kaya (eds.), *Global Inequality: Patterns and Explanations*, Cambridge, Policy Press, 2007, pp. 51-55.

²³ *Idem.*

queda de soluciones a problemas que se volvieron también comunes. A pesar de esos peligros, los estados son actores clave, porque mantienen una capacidad de acción definitiva en muchas áreas y porque continúan siendo el marco principal de la organización de la democracia representativa y del debate público.²⁴

¿MÁS O MEJOR REGULACIÓN?

Un evidente reto para las administraciones públicas en el futuro cercano, considerando escenarios determinados por la globalización, es lo que autores como Giandomenico Majone identifican como 'Estado regulador',²⁵ que incorpora algunos aspectos del nuevo orden internacional pero no necesariamente como elementos interrelacionados en el sistema capitalista, lo que favorecería mejor su comprensión, pero sobre todo sus resultados. En este contexto se ha discutido que aparece una suerte de nueva división del trabajo entre el Estado y la sociedad (procesos privatizadores), acompañados de mayor delegación, proliferación de tecnologías de regulación, formalización de relaciones interinstitucionales e intrainstitucionales y la aparición de un número también mayor de mecanismos de autorregulación a la sombra del Estado,²⁶ es decir, formas de regulación alejadas de las antiguas montadas en órdenes y control y no ejecutadas directamente por el Estado, lo que estaría constituyendo un nuevo capítulo en el tema de la regulación.

El debate sobre las reformas en materia de regulación registradas en la última década, además de la 'buena gobernanza' a la que nos referimos en el capítulo cuatro, complementan los cambios registrados en las economías bajo el membrete de 'neoliberales', y reta algunos de sus más simples postulados sobre la naturaleza de las relacio-

²⁴ David Held, *La democracia y el orden global*, Madrid, Alianza, 2a. ed., 1997, pp. 12-16.

²⁵ Giandomenico Majone, "From de Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2, 1997, pp. 139-167.

²⁶ David Levy Faur, "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, núm. 12, 2005, pp. 13-15.

nes entre la política y la economía en términos generales y entre el Estado y el mercado, en términos particulares. Este debate añade densidad explicativa al incorporar la dimensión que ofrece elementos para entender los efectos de las políticas neoliberales, pero también el advenimiento del nuevo orden global. Mientras que en el nivel ideológico estas políticas promovían la desregulación, en el práctico se promueve la regulación, pero de otra naturaleza a la que se ponía en práctica en el pasado. Los resultados pueden parecer contradictorios y el nuevo orden mundial podría caracterizarse como un 'capitalismo regulatorio'.²⁷ Este nuevo orden sería social, político, económico, y resultaría en que el Estado, el mercado y la sociedad no serían actores tan antagónicos. Las relaciones se volverían mucho menos unilaterales y habría un 'diálogo' entre ellos mucho más sistemático y productivo. "De hecho no podrían existir mercados eficientes fuera del Estado y la sociedad en el que operarían y estos mercados requerirían no sólo de una regulación vigorosa, sino eficaz".²⁸

En una era en la que los estados aspirarían a aprender y a aportar mayor valor para las sociedades en términos de eficiencia, la regulación y los reguladores, en el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, alcanzaron a doblar su presupuesto. Aunque siguiendo a Christopher Hood es difícil definir la regulación dentro del gobierno, se la podría caracterizar incorporando al menos tres criterios: un cuerpo burocrático que influye en el desempeño de otro; una separación organizacional entre la burocracia reguladora y a los que regula; y algunos funcionarios instruidos por las agencias reguladoras que escrutan el comportamiento de los regulados, poniendo en juego algunas exigencias para lograr cambiarlo. A partir de estos criterios, lo interesante sería acercarse a conocer cómo opera la regulación dentro de los gobiernos, cómo logran interactuar el conflicto y la cooperación y cómo esta regulación alterna con cambios que se llevan a cabo dentro de los gobiernos, como pueden ser aquellos inspirados en la Nueva Gerencia Pública.²⁹

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ Christopher Hood *et al.*, "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion", *Public Money and Management*, vol. 18, núm. 2, 1998, pp. 61-68.

De las lecciones extraídas de experiencias estudiadas, por ejemplo en Gran Bretaña, destacamos las siguientes: *a)* la cantidad, pero sobre todo el tipo de regulación para el gobierno, no debe exceder a la escala que se utiliza en el sector privado; *b)* la regulación interna en el gobierno ha aumentado tanto en características de formalidad como en complejidad, intensidad y especialización en las pasadas dos décadas, y *c)* el comportamiento de los reguladores dentro del gobierno parece relacionarse con la cercanía en sus experiencias con los sectores a los que se regula; esto es, entre más distantes se encuentran de sus regulados, más formales se vuelven en su actividad, en términos de, por ejemplo, aplicar de manera más estricta las normas o sanciones en lugar de generar mecanismos de participación, operar regulaciones de manera más discreta a través de métodos de cooperación para allegarse información y con ello incidir de manera más natural en el cambio de comportamiento. La importancia creciente de la regulación en el sector público arroja el dato de que su inversión en recursos es cercana a lo que se invierte en el sector privado.³⁰

Sin embargo, de los aprendizajes que se pueden también extraer es que si estos costos llegaran a ser excesivos, acabarían generando problemas dentro del sector público. Identificamos al menos tres: primero, una buena parte de la regulación que se aplica en el sector público proviene de previsiones desreguladoras consignadas por normas, las que en general no han tenido el impacto esperado, pero sus costos no se vincularían directamente con la nueva regulación; segundo, la regulación para el sector público tiene que llevarse a cabo de manera coordinada con la derivada de tareas de auditoría e inspección, lo que también favorece la posibilidad de compartir gastos; tercero, se enfatiza la necesidad de poner en marcha mecanismos de autorregulación, pasando del esquema de un menor involucramiento de los regulados en el proceso de decisión y sanción, a otro en el que la persuasión sustituya la excesiva formalidad, aunque este tipo de regulación no se encuentra tan extendido como quizá sí sucede con los anteriores.³¹

³⁰ *Idem.*

³¹ Christopher Hood, Oliver James y Colin Scott, "Regulation of Government: Has it Increased, Is it Increasing, Should it be Diminished?", *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, 2000, pp. 283-304.

Por otra parte, y de forma paralela a la idea proveniente de la Nueva Gerencia Pública de desregular bajo la premisa de 'dejar que administren los administradores' (*let managers manage*), lo que en realidad sucedió es que esta propuesta quedó en un estadio de retórica oficial y en su lugar lo que se fortaleció fue la tarea reguladora del Estado, creando, incluso, órganos autónomos encargados de regular áreas específicas de la actividad estatal.³² Esto resultó en un incremento tanto de recursos como de funcionarios dedicados a esa tarea, al punto de que la tendencia a contar con funcionarios reguladores será muy pronto equivalente a los hacedores de políticas. Esta situación obligará a que para entender el funcionamiento de los gobiernos y sus administraciones resultará imperativo considerar la importancia creciente de la regulación.³³

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ERA DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La velocidad con la que han acontecido los cambios e intercambios de información en las últimas décadas ha puesto en evidencia otro formidable reto para los gobiernos y sus administraciones, puesto que la llamada 'era de la información' se ha convertido en el rasgo distintivo del desarrollo de las sociedades, lo que abre importantes interrogantes respecto a los alcances del gobierno y sus administraciones para 'gobernar'. Desde 1994, Rhodes señalaba que frente a las tendencias actuales la capacidad de los gobiernos centrales tendería a erosionarse, y en 1997, refiriéndose a Gran Bretaña, escribió que era un país centrado en la sociedad, en donde no cabía un gobierno central y unitario, sino un gobierno con múltiples centros intentando vincular diferentes niveles de

³² Véase Mauricio Dussauge, "Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control", *Buen Gobierno*, núm. 5, 2008, pp. 65-77; María del Carmen Pardo y Mauricio Dussauge, "Policy Analysis in Mexico Constitutional Autonomous Agencies", en J. L. Méndez y M. Dussauge (comps.), *Policy Analysis in Mexico*, Colección Policy Press (en prensa).

³³ Christopher Hood, "Regulation...", *op. cit.*, p. 304.

gobierno.³⁴ En ese entonces esta afirmación resultaba, si no exagerada cuando menos provocadora; frente a la llegada vertiginosa de la revolución en tecnologías de la información, la pérdida de centralidad y control de los gobiernos para gobernar, parece mucho más inminente.³⁵

Ante esta realidad se ha llevado a cabo un análisis de las radicales transformaciones y efectos en las formas en las que operan los gobiernos hechos tanto por estudiosos como por *practitioners*. Estas posturas llegan a plantear incluso el desarrollo de un 'Estado virtual' en el que la cultura de las 'nuevas tecnologías' produce estructuras y procesos fragmentados, descentralizados y poco jerárquicos.³⁶ Uno de los elementos centrales en la utilización de recursos tecnológicos en la administración pública es que éstos casi de manera inexorable están ligados a la innovación, así como a la comunicación entre los niveles de toma de decisiones y los de la operación de los procedimientos y procesos burocráticos. "El cambio en el *modus operandi* de la administración pública pasa por las nuevas tecnologías".³⁷ Un aspecto fundamental en su utilización se relaciona con la posibilidad de transparentar y hacer posible la rendición de cuentas, lo que sin duda contribuye a democratizar el espacio de acción de los gobiernos y sus administraciones.

Un tema vinculado al uso de las tecnologías de la información relacionado con la administración pública, a pesar de las severas críticas que también se han hecho frente a análisis que quizás exageran en sus beneficios,³⁸ es el de su utilización en la búsqueda por mejorar la confianza en las instituciones del gobierno. "Existe una preocupa-

³⁴ Roderick A. Rhodes, "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain", *Political Quarterly*, vol. 65, 1994, p. 149.

³⁵ Ian Holliday, "Steering the British State in the Information Era", *Government and Opposition*, núm. 36, 2001, pp. 315-329.

³⁶ Christopher Hood, "The Tools of Government in the Information Age", en Robert E. Goodin, Michael Moran y Martin Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, septiembre de 2009, pp. 1-10.

³⁷ *Idem*.

³⁸ Existen referencias que recogen los señalamientos y críticas que se han hecho al uso de las TIC. Véase Kenneth Kraemer y John Leslie King, "Computing and Public Organization", *Public Administration Review*, vol. 46, 1986, pp. 488-496. Ian Holliday, "Steering the British...", *op. cit.*

ción generalizada de que las sociedades han ido perdiendo fe en el desempeño de las instituciones de representación, y se esperaría que gobiernos más abiertos y transparentes y servicios mejor proveídos, podrían ayudar a restaurarla".³⁹

El llamado e-gobierno, por ejemplo, que se ha querido presentar como una solución para muchos problemas y no como un medio, sí facilita la posibilidad de que el gobierno ofrezca información a la ciudadanía en línea a través de internet o de otros medios electrónicos y pueda con ello ampliar las oportunidades de participación política en línea.⁴⁰ También promete mejorar la provisión de diversos servicios públicos que van desde la posibilidad de difundir información gubernamental hasta llevar a cabo transacciones. El uso de estas tecnologías, sin duda, de inmediato remite al problema de la brecha digital; sin embargo, sus beneficios no pueden quedar relegados frente a un hecho que a todas luces escapa a la lógica de estas tecnologías.

El crecimiento en uso de estas tecnologías es enorme; no obstante, estudios hechos en función de su utilización han demostrado que se podría tener una mejor opinión de que los gobiernos están intentando solucionar de mejor manera los problemas, pero el tema de la desconfianza ciudadana no se ha alterado como resultado de su utilización.

EL PARADIGMA DE LA SUSTENTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo sustentable se incorpora en las agendas públicas a partir de los años setenta; en ese momento empieza a adquirir importancia dada sus implicaciones en la economía, la sociedad y la cultura, al señalarse como un imperativo para el crecimiento y desarrollo económicos, lo que obligó a pensar en términos de equilibrio de esos componentes (subsistemas), al punto de que su evolución se plantea como un asunto de interdependencia entre la economía y la ecología,

³⁹ Caroline J. Tolbert y Karen Mossberger, "The Effect of e-Government and Trust and Confidence in Government", *Public Administration Review*, mayo-junio de 2006, pp. 354-355.

⁴⁰ *Idem*.

además de un asunto de equidad, de relación generacional y de carácter global, lo que dio como resultado que se registrara en los últimos años una intensa actividad en foros internacionales al firmarse convenios, tratados y protocolos que refieren al asunto específico de la sustentabilidad ambiental.⁴¹

Un documento muy importante es la Agenda de Desarrollo Post-2015 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los que de los ocho objetivos el séptimo consiste en garantizar la sustentabilidad del medio ambiente, estableciéndose que los recursos naturales básicos y los ecosistemas se deben gestionar de manera sostenible a fin de satisfacer la demanda alimentaria de la población y otras necesidades ambientales, sociales y económicas. El cambio climático, la creciente escasez de agua y los conflictos por el acceso a los recursos son todos ellos elementos que plantean desafíos a la sustentabilidad ambiental y la seguridad alimentaria. El hambre y la pobreza muchas veces inducen a los grupos más desfavorecidos a explotar en exceso los recursos de los que dependen sus medios de subsistencia. Las estrategias, las políticas y las instituciones para la conservación, protección y mejora de los recursos naturales deben ser fortalecidas para crear un entorno propicio y deben basarse en las limitaciones de recursos específicas a las que se enfrenta cada lugar. La FAO apoya la gestión sustentable de los recursos naturales, en particular la eficacia del uso agrícola del agua, la productividad de la tierra y el suelo, la ordenación sustentable de los bosques, la acuicultura y la pesca continental, los sistemas agropecuarios integrados y la gestión de los plaguicidas y los recursos hídricos. La FAO también apoya los principales Convenios de la ONU sobre el medio ambiente, en particular los Convenios sobre Diversidad Biológica, Desertificación y Cambio Climático. Los programas de la FAO sobre la agricultura, los recursos naturales, la silvicultura, la pesca, como también sus programas sociales y económicos y técnicos, dedican una parte importante de sus recursos y esfuerzos hacia el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio número 7 y sus correspondientes metas.⁴²

⁴¹ Laura Pérez Bustamante, *Los derechos de la sustentabilidad. Desarrollo, consumo y ambiente*, Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2008, pp. 12-13.

⁴² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Agenda de Desarrollo Post-2015 y Objetivos de Desarrollo del Milenio*, 2010.

De ahí que los retos en materia energética y equilibrio ecológico que enfrentan todas las sociedades en el planeta han hecho del Estado un actor central en la articulación de políticas ambientales capaces de hacerles frente. De este modo, la dimensión ambiental del quehacer de la administración pública ha pasado de ser un agregado de la hechura de políticas públicas a constituirse como una determinante de la misma. Esto resulta evidente no sólo en el nivel práctico de toma de decisiones públicas, sino también como parte de la agenda teórica y de investigación de la administración pública.⁴³

Siguiendo a Daniel Fiorino, la agenda ambiental para el futuro de la administración pública debe ser capaz de superar los parámetros parciales de carácter técnico del pasado y refundarse en una visión 'ecológica' de conjunto.⁴⁴ El concepto de sustentabilidad es comprensivo para el desarrollo de las sociedades. Poniendo el sistema ambiental en el nivel del político, social y económico, permite incorporar preocupaciones dentro de un único concepto que las engloba. La administración pública interviene en políticas y gobernanza, en dónde están planteadas y en dónde deberán resolverse las demandas de la colectividad; esto se extiende al diseño y operación del sistema económico. La administración pública debe preocuparse no sólo por aspectos operacionales, como el incremento de los ingresos y las estrategias presupuestales, sino por el éxito del sistema económico en su conjunto, en el que su legitimidad descansa en los subsistemas político y social. Otorgando importancia a los asuntos ambientales como la otorgada a dichos subsistemas, el ámbito de intervención se expande y se incorpora un tercer subsistema del que depende la supervivencia de la colectividad. El concepto de sustentabilidad es no sólo comprensivo sino integrador, puesto que requiere que se tomen decisiones en un contexto marcado por la interacción y actuación coordinada de los tres subsistemas. Cualquier asunto en las sociedades modernas enfrenta el problema del uso de recursos naturales, de regulación de instituciones financieras, de delimitación de zonas para

⁴³ Daniel J. Fiorino, "Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010, pp. 78-88.

⁴⁴ Traducción (no literal) de las ideas expuestas por Daniel J. Fiorino en *idem*.

establecer costos, por ejemplo del agua, que se relacionan con factores económicos y con capacidades de los gobiernos para incorporarlos en un marco de cabal sustentabilidad.⁴⁵

Respecto al reto que la sustentabilidad ambiental está imponiendo a la administración pública, se ofrecen explicaciones sobre dos modelos que guiarían su actuación para la toma de decisiones (*policy making*): el racional y el incremental. En el primero, los objetivos son claros y presentan cierta consistencia entre ellos. Los tomadores de decisiones cuentan con algún tipo de confiabilidad, lo que les permite identificar problemas y surgen opciones hasta predecibles; esto facilita poder escoger entre varios cursos de acción. Podría decirse que es una forma casi correcta de la imagen de lo que la administración pública podría estar haciendo.

Nos gustaría pensar que tenemos un comportamiento lógico y que estamos muy bien informados y que nuestras instituciones gubernamentales son maquinarias bien aceitadas, lo que permitiría suponer que ofrecen respuestas o soluciones meditadas que se traducirían en fines socialmente deseables.

El segundo, el incremental, ofrece una visión contrastante respecto de la toma de decisiones. En este supuesto, los objetivos no están claros o entran en conflicto unos con otros; tampoco existe información o ésta es poco relevante; las alternativas de política están muy pobremente definidas; finalmente, si llega a surgir una política, ésta se construye de manera segmentada y sus resultados no corresponden con los propósitos planteados. Sin embargo, este modelo, si bien se presenta como poco satisfactorio, en términos de toma de decisiones en las administraciones públicas resulta más realista.⁴⁶

Estudios realizados en distintas áreas de políticas, sostienen que la toma de decisiones (en el sector público) es menos racional y más incremental de lo que debería suceder.⁴⁷

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem* (el paréntesis es mío).

Muchas instituciones aspiran a tomar decisiones lo más 'racionales' posible, pero en el contexto de un mundo complejo, interrelacionado, globalizado, existen muchas posibilidades y alternativas que no logran conciliar objetivos de muy distinta naturaleza y alcance. En términos normales se cuenta, además, con escasa información para el tamaño de esas decisiones e intervienen muchas personas cuyos intereses tampoco necesariamente se comparten, lo que significaría la imposibilidad de alcanzar los estándares del modelo racional. A lo más que se podría aspirar es a alcanzar lo que por 'racionalidad limitada' según el concepto de Herbert Simon, e intentar moverse del modelo incremental racional.⁴⁸

Este tipo de análisis existe en materia de sustentabilidad ambiental, en donde se extiende la frontera de la racionalidad limitada. Cuando se utilizan análisis para la toma de decisiones, los tienen que conocer qué tipo de problemas están en juego, sus limitaciones y posibilidades. De igual forma cómo se compara una alternativa con otras existentes 'exitosas' que se han puesto en marcha en otros contextos o países, y qué beneficios obtendrá la sociedad en su conjunto, pero también los grupos afectados por esas políticas. En suma, la administración pública, al enfrentarse al reto de la sustentabilidad debe poner atención al menos en dos elementos que tienen un papel clave en esa política: análisis de riesgo; esto es, se debe estimar con la mayor precisión posible el daño de una actividad, sustancia o tecnología; y, segundo, debe llevarse a cabo un análisis económico pormenorizado en el que se definan con claridad los costos y beneficios de diferentes objetivos, metas o decisiones.

⁴⁸ *Idem.*

CONSIDERACIONES FINALES

La dificultad para establecer fronteras disciplinarias universales y definitivas en el campo de la administración pública ha resultado, en su largo desarrollo intelectual, una enorme ventaja, en lugar de entenderse como una grave limitación. En este libro se parte de la idea de reconocer la polémica en relación con su estatus y la diversidad de asuntos que giran en torno a la administración pública, como una característica constitutiva de este campo de conocimiento, con el absoluto convencimiento de que le provee de actualidad y riqueza.

El incentivo para el desarrollo de la administración pública y su cabal comprensión es adentrarse en la forma en que ha establecido no un objeto de estudio, sino objetos de estudio, ligados primero, a la recurrente discusión sobre el carácter positivo y normativo de esta disciplina, a sus métodos de investigación, pero también al apropiado funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias, lo que a todas luces complica, pero enriquece su espectro de conocimiento. Por ello, la administración pública no ha sido nunca definida como una ciencia, sino que se ha desarrollado haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo. Primero, construir instituciones y normar la vida social; segundo, organizar y establecer normas y procedimientos; tercero, conducir el desarrollo y controlar; y cuarto, de manera paradójica, simplificar, achicar, desregular y volver a regular mejor.

La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. De igual forma, el enfoque político sirvió para arrojar luces sobre asuntos vinculados con los procesos políticos, notablemente los legislativos. Por su par-

te, el enfoque gerencial que aparece en dos distintos momentos: primero, proponiendo el carácter científico de la administración pública con las teorías reconocidas como tal, y décadas después, con la llegada del *management*, hasta llegar a nuevas concepciones como las provenientes del mirador del enfoque de políticas públicas, la nueva gerencia pública y la gobernanza.¹

Desde sus orígenes la administración pública se ha desarrollado respondiendo a los imperativos de los distintos modelos de Estado; su recorrido ha estado marcado por el tránsito desde el Estado gendarme, pasando por el liberal, acrecentado su influencia en el social y presionada para limitar esa influencia en el llamado neoliberal. Esta imbricada relación con el Estado abre posibilidades de desarrollo que la sitúan en una posición privilegiada para producir tanto nociones como acciones de beneficio colectivo. Su desarrollo se ha caracterizado por exigencias de distinto signo y esto ha resultado en una creciente producción que no puede quedar enmarcada sólo en avances de tipo disciplinario; asimismo ha tenido también que responder a exigencias de acción pública cada vez más eficaces. Christopher Pollitt lo frasea de manera sencilla, pero elocuente: “la administración pública tiene distintas ‘personalidades’, porque viene de diferentes lugares y porque intenta ir a diferentes destinos”.²

El debate sobre la científicidad de la administración pública no ha quedado saldado y esto se ha vuelto un insumo creativo, más que uno que limita y constriñe su desarrollo. La evolución ha permitido entender a la administración pública de muchas maneras: arte, ciencia, oficio, profesión, siempre en la tensión entre sus avances teóricos y la necesidad de su utilidad para las mejores causas sociales enmarcadas en la acción gubernamental y pública. También siempre en una tensión entre su vinculación con otras disciplinas: notablemente el derecho, pero igualmente la economía y la ciencia política, vislumbrando salidas para ese círculo, en, por ejemplo, la interdisci-

¹ Jos C. N. Raadschelders, *Public Administration, The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 112 (la traducción es mía).

² Christopher Pollitt, “Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2020”, *Public Administration Review*, número especial, diciembre de 2010, pp. 5292-5294 (la traducción es mía).

plinariedad. Su desarrollo ha permitido abonar en la discusión que va más allá de sus límites como disciplina, con todos sus atributos, hasta presentarse como una multidisciplina con insumos y explicaciones que parten de muy diferentes miradores analíticos y que han permitido enriquecer el debate y las propuestas.

A lo largo del siglo XVIII y XIX, prototipos de formas de administración crecieron a partir de la ley y de los estudios políticos. Quedan fuertes rastros de estas influencias. En el siglo XX aparecieron otras disciplinas tributarias de la administración pública, la economía fue particularmente importante y la Teoría de la Organización, entre otras [...].³

Esta diversidad es lo que también ha alimentado distintos modelos, técnicas y métodos, lo que ha provocado intensas discusiones (como la que escenificaron Dwight Waldo y Herbert Simon) que han querido establecer propuestas de carácter definitivo, para zanjar dichos debates. Sin embargo, lo que resulta es una intrínseca imposibilidad de pretender darle un carácter científico a la administración, como queda corroborado en su desarrollo intelectual. En el registro de esta búsqueda que por momentos fue también perdiendo importancia, este libro detalla ese recuento, sin pretender hacerlo cronológico, desde los albores de la disciplina, cuando aparece la llamada ciencia de la administración (Charles Bonnin); más adelante, el movimiento de la también identificada administración científica (Frederick Taylor); y ya en el siglo XX, la llegada de la ‘nueva’ administración pública encabezada por Woodrow Wilson, quien quiso verla como una herramienta de gobierno aislada de la política. Un intento más se registró a partir de la irrupción de la idea, que se vuelve a replantear en el siglo XX, de que los modos y las técnicas de la administración privada resultaban pertinentes para aumentar la eficiencia en la administración pública. De esta manera, la primera oleada del *management* y más adelante la Nueva Gerencia Pública, privilegiaron el uso de métodos de administración privados, y partieron del hecho de que ambos campos tenían características que los igualaba. Hay que decir que estos supuestos, por un lado le ofrecieron al campo de la admi-

³ *Idem.*

nistración pública mayor autonomía, pero por el otro no lograron el propósito de encapsularla en definiciones y teorías únicas y universales, puesto que las diferencias entre ambos campos resultaron a todas luces difíciles de igualar.

El desarrollo del campo de la administración pública se topa con disyuntivas difíciles que la obligaron a encontrar vías y acciones diferentes a las que había ensayado en las décadas previas a las crisis financiera y energética. El modelo de Estado benefactor encuentra límites claros en esos críticos momentos. La satisfacción de demandas y las respuestas gubernamentales tenían que encontrar cauces distintos a aquellos cuyo contenido tenían que ver sólo con la utilización de recursos abundantes, en buena medida provenientes de los energéticos. Se tiene que acudir entonces al mercado como una posibilidad de incentivar la economía y la distribución de sus beneficios.

En ese escenario, la frontera entre los ámbitos público y privado se desdibuja; los gobiernos dejan de ser los protagonistas del desarrollo y la administración pública busca formas de renovación que le permitan seguir contribuyendo a la realización de la sociedad, poniendo en el centro de su actuación el valor de la equidad, lo que el mercado no podía hacer en ninguna circunstancia. Los ámbitos públicos y privados se habían reconfigurado en el desarrollo histórico de distintas formas, pero el Estado, el gobierno, seguían siendo los actores que garantizaban que los equilibrios sociales no se rompieran. Sin embargo, frente al desgaste del modelo de Estado social suceden al menos tres situaciones que impactan el desarrollo de la administración pública. Primero, la reconfiguración de los actores; segundo, la renovación de esquemas y métodos de actuación de la administración pública, y tercero, su evolución encarnada, entre otras situaciones, en la globalización, lo que marca un encuentro con retos particularmente sensibles para la administración pública.

De la misma manera, los públicos de la administración pública han adquirido un grado relevante de diversidad y complejidad. No se trata únicamente de la expansión demográfica y económica de las últimas décadas, sino que aparecen más y nuevas demandas sociales provenientes de nuevos sectores y actores, pero también inscritas en una lógica que cambia los paradigmas mediante los cuales operaba la administración pública y que se sustentaban en un compromiso so-

cial amplio y de carácter más incluyente. De esta forma, aparece la tendencia a tratar de que el ciudadano como tal pase a encarnar una suerte de condición de cliente, lo que podría estar atentando contra sus derechos. Este embate 'gerencialista' encontró obvios límites, y lo que se registra es un renovado impulso proveniente de la ciudadanía para garantizar sus derechos, de ahí que en los años recientes los temas relacionados con los valores públicos y la participación ciudadana hayan influido de manera determinante en la redefinición de lo público y en la práctica de la administración. Los valores públicos, definidos como las pautas normativas sobre los derechos, beneficios y prerrogativas a los que los ciudadanos tienen derecho, las obligaciones para con otros y el Estado, y los principios en los cuales los gobiernos y las políticas deben fundamentarse, han abierto el debate a la forma en que los administradores públicos deben asegurar dar cabida a los diferentes grupos sociales, y atender y responder a sus demandas.

De ahí que la participación ciudadana directa se ha vuelto un tema de renovado interés tanto para la teoría como para la práctica de la administración pública. Dada la complejidad y pluralidad de los grupos sociales con los que interactúa hoy la administración pública y la comprensión de un cabal espacio público, se han extendido más allá de lo vinculado con la soberanía al lograr integrar cada vez más la deliberación pública; esto es, entender lo público como eje de una administración pública democrática:

[...] el centro de lo público es realmente el centro de la comunidad política sustentada en la ciudadanía. En el corazón de la vida pública está el proceso de la activa participación en el proceso colectivo y de acción colectiva de toma de decisiones, bajo un esquema fundamental de solidaridad y equidad".⁴

Sin embargo, existen retos materiales y políticos reales para que la acción de los ciudadanos en la administración pública alcance resultados deseables. Entre estos retos se encuentran la desigual oportunidad de distintos grupos sociales de participar de manera visible y sostenida con los oficiales de gobierno, así como la posible cooptación de los grupos

⁴ Jeff Weintraub, "Public, Private: The Limitations of a Grand Dichotomy", *The Responsive Community*, vol. 7, núm. 2, 1997, p. 19 (la traducción es mía).

ciudadanos por parte de grupos de poder en su interior. A pesar de todo esto, es cierto que la agenda de la participación ciudadana es y se volverá un asunto central en el futuro de la administración pública.⁵

La reconfiguración de los alcances de la acción administrativa pública dio pie a la aparición de nuevos esquemas bajo los cuales quedaba establecida que la participación del Estado, pero sobre todo de los gobiernos, debía estar acompañada de otros actores, como quedó anotado, principalmente de la sociedad. La corresponsabilidad en tareas públicas cruza de manera horizontal las nuevas propuestas de los marcos analíticos de administración pública, desde el enfoque de políticas, pasando por la Nueva Gerencia Pública, hasta llegar al de la gobernanza y el gobierno de redes. Esa apuesta renovadora incluye al gobierno como un actor entre otros, en unos casos otorgándole el papel de timonel y, en otros, de socio paritario. Con cualquiera de los supuestos las aportaciones de los distintos enfoques favorecieron, de nueva cuenta, el debate y la propuesta, buscando en todos los casos encontrar el elemento de relevancia que permitiera formular soluciones para los graves problemas que actualmente enfrentan las sociedades.

Esta corresponsabilidad también se ha vuelto en una mayor presión para los cuerpos burocráticos a los que, debido a la mayor visibilidad social, se le exige volverse más 'responsables' (*responsive*) frente a la ciudadanía; la exigencia de mayor transparencia y rendición de cuentas se inscribe claramente en esa lógica. Sin embargo, caben al menos dos matices en esas tendencias; por un lado, sigue existiendo un déficit, en circunstancias específicas, respecto al involucramiento de la sociedad, y por el otro, algunas propuestas de las nuevas tendencias plantean disyuntivas difíciles de conciliar, como son mayor autonomía y flexibilidad contra rendición de cuentas y discrecionalidad.

La diferencia entre responsabilidad y colaboración de "socios", es que no son sólo términos conceptuales o terminológicos. De hecho, representan una fuerte paradoja que surge tanto en la teoría como en la prác-

⁵ *Idem.*

tica de la contemporánea gestión del sector público. Esta paradoja se acrecienta debido al consenso que se ha ido construyendo sobre la necesidad de contar con ambos atributos para dirigir al gobierno y a la administración pública hacia futuras reformas.⁶

Por último, el vigor alcanzado por la propuesta renovadora de la administración pública tiene que ver con los enormes retos que debe enfrentar en un futuro que ya la alcanzó. El fenómeno de la globalización que impacta de muchas maneras el quehacer público, exige actuaciones públicas de magnitud y profundidad inéditas. No sólo se desdibuja la frontera entre el ámbito público y el privado, el mercado se coloca como un jugador importante, y la sociedad adquiere mayor vigor, sino que las fronteras nacionales se pierden y los gobiernos y sus administraciones se ven obligados a reaccionar a estímulos e intercambios derivados de una intensa y veloz interacción entre países y entre empresas y consorcios.

La globalización en sus muchas formas define los retos fundamentales del papel del gobierno y la administración pública en el siglo XXI. Da forma a nuevos tipos de interacción e interdependencia entre países, economías y poblaciones y, este proceso, está incidiendo en el cambio del rol básico y de las funciones del gobierno.⁷

Derivado de esos intensos intercambios, los retos que enfrenta la administración son muchos y de muy distinta naturaleza. Entre ellos, la tentación de que los altos puestos de la administración pública hubieran podido ser ocupados por funcionarios, que esgrimiendo una capacidad técnica acorde con las exigencias de la nueva era globalizada, pudieran formular propuestas alejadas de las grandes y extendidas necesidades de grupos de la población ajenos a esas exigencias. La supuesta neutralidad de estos grupos no pudo corroborarse en la prác-

⁶ Eran Vigoda, "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the New Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, 2002, pp. 527-528 (la traducción es mía).

⁷ George Abonyi y David M. van Slyke, "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century", *Public Administration Review*, número especial, 2010, p. 533.

tica, y la distancia con las más sentidas necesidades sociales, favorecieron el aislamiento de estos grupos al punto que sus propuestas no lograron enraizar lo suficiente como para volverse permanentes.

Dejar al gobierno como un actor entre otros en el juego político favoreció que se le exigiera un compromiso más evidente respecto a su capacidad regulatoria. Si ya no actúa en el terreno económico e incide de manera única en la formulación de políticas, debe tener un papel mucho más activo en la regulación no sólo en términos de legalidad, sino en términos funcionales. Las reformas en materia de regulación registradas en la última década, además de la 'buena gobernanza', complementan los cambios registrados en las economías bajo el membrete de 'neoliberales' y reta algunos de sus más simples postulados sobre la naturaleza de las relaciones entre la política y la economía en términos generales y entre el Estado y el mercado, en términos particulares. El nuevo papel regulador incorpora la dimensión que ofrece insumos para entender los efectos de las políticas neoliberales, pero también el advenimiento del nuevo orden global. En el ámbito ideológico estas políticas promoverían la desregulación; en el práctico, lo que se ha promovido es una mejor regulación, de distinta naturaleza a la que se ponía en práctica en el pasado. Esto es, formas de regulación alejadas de las antiguas montadas en órdenes y control, e incluso algunas de ellas no ejecutadas directamente por el Estado, lo que constituiría un nuevo capítulo en el tema de la regulación.

Aunque los resultados pueden parecer contradictorios, el nuevo orden mundial podría caracterizarse como un 'capitalismo regulatorio'.⁸ La apuesta sería que este nuevo orden social, político y económico, resultaría en uno en el que el Estado, el mercado y la sociedad no serían actores tan antagónicos. Las relaciones se volverían mucho menos unilaterales y habría un 'diálogo' entre ellos mucho más sistemático y productivo. "De hecho no podrían existir mercados eficientes fuera del Estado y la sociedad en el que operarían y estos mercados requerirían de una regulación vigorosa y, sobre todo, eficaz".⁹ Para entender

⁸ David Levy Faur, "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, núm. 12, 2005, pp. 13-15.

⁹ *Idem*.

el funcionamiento de los gobiernos y sus administraciones es imperativo considerar la creciente importancia de la regulación.¹⁰

La velocidad con la que han acontecido los cambios e intercambios e información en las últimas décadas ha puesto en evidencia otro formidable reto para los gobiernos y sus administraciones, puesto que la llamada 'era de la información' se ha convertido en el rasgo distintivo del desarrollo de las sociedades, lo que plantea importantes interrogantes respecto a los alcances del gobierno y sus administraciones para 'gobernar'. Frente a la llegada vertiginosa de la revolución en tecnologías de la información, la pérdida de centralidad y control de los gobiernos para gobernar parece mucho más inminente.¹¹ Los recursos tecnológicos de los que pueden allegarse la administración pública sin duda ofrecen enormes posibilidades para, primero, acercar a la ciudadanía al gobierno, y también para hacer de sus tareas unas más eficaces y transparentes. Sobre este tema, es sin duda fundamental tratar de acortar la brecha digital y aquilatar con seriedad que se trata de medios y no de fines. Habría que insistir en el hecho de que su utilización incluso sirviera para mejorar la opinión que los ciudadanos pudieran llegar a tener de sus gobiernos y administraciones públicas.

Por último, los retos en materia energética y equilibrio ecológico que enfrentan todas las sociedades en el planeta han hecho del Estado un actor central en la articulación de políticas ambientales capaces de hacerles frente. De este modo, la dimensión ambiental del quehacer de la administración pública ha pasado de ser un agregado de la hechura de políticas públicas a constituirse como una determinante de la misma. Esto es evidente no sólo en la práctica de toma de decisiones públicas, sino también como parte de la agenda teórica y de investigación de la administración pública.¹²

¹⁰ Christopher Hood *et al.*, "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion", *Public Money and Management*, vol. 18, núm. 2, 1998, p. 304.

¹¹ Ian Holliday, "Steering the British State in the Information Era", *Government and Opposition*, núm. 36, 2001, pp. 315-329.

¹² Daniel J. Fiorino, "Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010, pp. 78-88.

La administración pública es un campo disciplinario y profesional, vivo y actuante; es un elemento indisoluble del Estado y es la herramienta fundamental con que cuentan los gobiernos para lograr incidir en un equilibrio social más justo. Sus transformaciones han sido espectaculares, aunque sus resultados no han ofrecido lo que al menos en términos de expectativas se esperaba de ellas. Sin embargo, no existe en el desarrollo social una mejor alternativa para lograr recortar la distancia entre los que tienen más y tienen menos. Lo que es necesario hacer es reconocer que sólo la administración pública ofrece esta posibilidad, por lo que es necesario otorgarle el lugar que le corresponde en el desarrollo político de las distintas formaciones sociales existentes, para que tanto desde el mirador teórico como del práctico logre seguir aportando ideas y soluciones, como lo ha hecho a lo largo de un fructífero desarrollo intelectual registrado de manera apretada en las páginas de este libro.

BIBLIOGRAFÍA

- Abonyi, George y David M. van Slyke, "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty First Century", *Public Administration Review*, núm. 70, 2010.
- Aguilar V., Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1971.
- Aguilar V., Luis F., "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 54, abril-junio de 1983.
- Aguilar V., Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2000.
- Aguilar V., Luis F., *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Barcelona, ESADE, 2008.
- Aguilar V., Luis F., *Políticas públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 1, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/Siglo XXI Editores, 2010.
- Anheier, Helmut K., *The Governance Report*, Oxford, The Hertie School of Governance, 2013.
- Arellano, David, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE/Cámara de Diputados, 2004.
- Balla, Steven J., Martin Lodge y Edward Page, *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- Bañón, Rafael, "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencias actuales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública/FCE, 1998.

- Benhabib, Seyla, "Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jurgen Habermas", en Craig J. Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, 1992.
- Berkley, George y John Rouse, *The Craft of Public Administration*, Nueva York, McGraw-Hill, 2003.
- Blanco, Ismael y Ricardo Gomá, *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*, México, FCE, 2004.
- Boston, Jonathan, "Basic NPM Ideas and their Development", *The Ashgat Research Companion to Public Management*, 2010.
- Bresser Pereira, Luiz, "De la administración pública burocrática a la gerencial", *Revista do Serviço Público*, vol. 47, núm. 1, enero, 1996. Disponible en <www.bresserpereira.ecn.br>.
- Bushouse, Brenda K., Willow S. Jacobson, Kristina T. Lambright, Jared J. Llorens, Richard S. Morse y Oraorn Poocharoen, "Crossing the Divide: Building Bridges Between Public Administration Practitioners and Scholars", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 21, 2011.
- Cabrero, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, 2000.
- Cabrero, Enrique, *Administración pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, núm. 2, México, Siglo XXI Editores, 2010.
- Cárdenas, Enrique, "La economía mexicana en el dilatado siglo XX: 1929-2010", en Sandra Kuntz (coord.), *Historia mínima de la economía mexicana: 1519-2010*, México, El Colegio de México, 2012.
- Carrillo, Ernesto, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Cejudo, Guillermo M., "Public Administration in Latin America: Adaptation to a New Democratic Reality", en Andrew Massey y Karen Johnston (eds.), *The International Handbook of Public Administration and Governance*, Reino Unido, Edward Elgar, 2015.
- Chatterjee, Partha, *The Politics of the Governed. Reflections on Popular Poli-*

- tics in Most of the World*, Nueva York, Columbia University Press, 2004.
- Collin, Gordon, "Governmental Rationality", en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Crozier, Michel, *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Cunill Grau, Nuria, "Retos de las reformas de segunda generación: ¿mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?", *Nueva Sociedad*, núm. 160, 1999. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/2755_1.pdf>.
- Cunill Grau, Nuria, "El mercado en el Estado", *Nueva Sociedad*, núm. 221, 2009.
- Dahl, Robert H., "The Science of Public Administration: Three Problems", *Public Administration Review*, vol. 7, 1947.
- Dussauge, Mauricio, "Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control", *Buen Gobierno*, núm. 5, 2008, pp. 65-77.
- Dussauge, Mauricio, "¿De las E's a las C's? Reformas administrativas en el mundo. 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.
- Dussauge, Mauricio, "Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos", en David Arellano y Fernando Patrón, *Gestión pública y buen gobierno en México: diálogos, preocupaciones y propuestas*, México, CIDE/Universidad de Guanajuato, 2015.
- Elias, Norbert, *El proceso de civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE, 2009.
- Enderlein, Henrik, S. Wälti y M. Zürn, *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *El derecho a la privacidad*, México, Cuadernos del IFAI, núm. 2, 2004.
- Ferguson, Adam, *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil*, Madrid, Akal, 2010.
- Fiorino, Daniel J., "Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010.
- Frederickson, George H., "Toward a Theory of the Public in Public Administration", *Administration & Society*, vol. 22, núm. 4, 1991.

- Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Cuadernos de Transparencia, núm. 6, IFAI, 2008.
- Geddes, Barbara, *Politician's Dilemma*, Berkley, University of California Press, 1994.
- Gil Villegas, Francisco, "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Gilbert, Joseph y Daniel Nugent, *Everyday Forms of State-Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*, Durham, Duke University Press, 1994.
- Goodin, Robert E., Michael Moran y Martin Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (publicación en línea), septiembre de 2009.
- Goodnow, Frank, *Politics and Administration*, Nueva York, Macmillan, 1900.
- Gordon, Colin, "Governmental Rationality", en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, University of Chicago Press, 1991.
- Governance Report*, Hertie School of Governance, Oxford, University Press, 2014.
- Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración pública en el Estado absolutista*, México, Fontamara, 1986.
- Guerrero, Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.
- Guerrero, Omar, *Gerencia pública. una aproximación plural*, México, UNAM, 2004.
- Gulick, Luther H. y Lyndal Urwick, "Papers on The Science of Administration Development", *Public Administration Review*, vol. 7, 1947.
- Hegel, Georg W., *Filosofía del derecho*, México, Juan Pablos, 1998.
- Held, David, *La democracia y el orden global*, Madrid, Alianza Editorial, 2a. ed., 1997, pp. 12-16.
- Held, David, Anthony McGrew, David Golblatt y Jonathan Perratton, *Transformaciones globales: política, economía y cultura*, México, Oxford University Press, 1999.
- Held, David, *Un pacto global*, Madrid, Taurus, 2005.
- Held, David, "De urgente nécessité de réformer la gouvernance globale", *Recherches Sociologiques et Anthropologiques*, vol. 37, núm. 1, 2007.
- Held, David y Ayse Kaya (eds.), *Global Inequality: Patterns and Explanations*, Cambridge, Policy Press, 2007.
- Holliday, Ian, "Steering the British State in the Information Era", *Government and Opposition*, núm. 36, 2001.
- Hood Christopher, "Public Administration and Public Policy. Intellectual Challenges for the 1990's", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, 1989.
- Hood Christopher, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, 1991.
- Hood Christopher, *The Limits of Administration*, University Microfilms, 1983.
- Hood Christopher, Oliver James y Colin Scott, "Regulation of Government: Has it Increased, Is it Increasing, Should it be Diminished?", *Public Administration*, vol. 78, núm. 2, 2000.
- Hood Christopher, "The Tools of Government in the Information Age", en Robert E. Goodin, Michael Moran y Martin Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (publicación en línea), septiembre de 2009.
- Hood Christopher, Oliver James, George Jones, Colin Scott y Tony Travers, "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion", *Public Money and Management*, vol. 18, núm. 2, 1998.
- Johnson, Paul M., *A Glossary of Political Economy Terms*, "Bureaucracy", Haley Center, Auburn University, AL., 1994-2005
- Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Brookings Institution Press, 2005.
- Kickert, Walter, Erik-Hans Klijn y Joop Koppenjan, "Introduction: A Management Perspectives on Policy Networks", en Kichert, Klijn y Koppenjan, *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Londres, SAGE, 1997
- Kooiman, Jan, *Governing as Governance*, Londres, SAGE, 2003.
- Kraemer, Kenneth y John Leslie King, "Computing and Public Organization", *Public Administration Review*, vol. 46, 1986.
- Krugman, Paul, *et al.*, *Fundamentos de la Economía*, Nueva York, World Publishers, 2007.
- Lasswell, Harold D., "The Policy Orientation", en Daniel Lerner y

- Harold D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lefort, Claude, *The Political Forms of Modern Society: Bureaucracy, Democracy and Totalitarianism*, Polity, Oxford, 1986.
- Lerner, Daniel y Harold Laswell, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Levy Faur, David, "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, núm. 12, 2005.
- Lodge, Martin y Kai Wegrich, *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, Oxford, Oxford University Press, 2014.
- Lynn, Laurence E. Jr., "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Mainzer C., Lewis, "Public Administration in Search of a Theory. The Interdisciplinary Delusion", *Administration & Society*, vol. 26, núm. 3, 1994.
- Majone, Giandomenico, "From de Positive to the Regulatory State", *Journal of Public Policy*, vol. 17, núm. 2, 1997.
- Maldonado, Claudia, "La evaluación en México: orígenes, características y resultados?", en Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo (eds.), *Trayectorias de reforma administrativa en México*, México, El Colegio de México/CIDE (en prensa).
- Maley, Terry, *Democracy and the Political in Max Weber's Thought*, Toronto, The University of Toronto Press, 2011.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe-La mandrágora*, Madrid, Cátedra, 2008.
- Márquez, Vivianne y Rainer Godau, "Burocracia y políticas públicas: una perspectiva desde América Latina", *Estudios Sociológicos*, vol. 1, núm. 2, 1983.
- Marx, Carlos, *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2010.
- McCubbins, Matt, Roger Noll y Barry Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, núm. 3, 1987.
- Méndez, José Luis, "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, enero-marzo de 1993.

- Mény, Yves y Jean Claude Thoenig, *Les Politiques publiques*, París, Presses Universitaires de France, 1989.
- Merino, Mauricio, "De una disciplina sin objeto de estudios, a un objeto de estudio sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Merino, Mauricio (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, FCE/Conaculta/Universidad Veracruzana, 2010.
- Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, Nueva York, Free Press, 1968.
- Miller, Gary J. y Terry M. Moe, "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *The American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, 1983.
- Mitchell, Timothy, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics", *The American Political Science Review*, vol. 85, núm. 1, 1991.
- Moriconi, Marcelo, *Retórica, política y administración pública: ¿por qué fallan las reformas administrativas?*, México, UAM/Clacso, 2011.
- Moulton, Stephanie, "Integrating the Public in Public Administration: Envisioning the Scholarly Field in 2020", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010.
- Nabatchi, Tina, "(Re)discovery of the Public in Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010.
- Nabatchi, Tina, "Putting the Public Back in Public Values Research: Designing Public Participation to Identify and Respond to Public Values", *The Copenhagen Public Value Consortium Biennale Workshop*, Leiden, Netherlands, 2010.
- Nieto, Fernando, "¿Cambios eficientes?, Reforma de las reglas burocráticas en México, 1995-2012", en Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo (eds.), *Trayectorias de reforma administrativa en México*, México, El Colegio de México/CIDE (en prensa).
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agri-

- cultura, Agenda de Desarrollo Post-2015 y Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2010.
- O'Leary, Rosemary, "Minnowbrook: Tradition, Ideas, Spirit, Event, Challenge", *Journal of Public Administration Research and Theory*, número especial, 2011.
- O'Leary, Rosemary y David M. van Slyke, "Introduction of the Symposium on the Future of Public Administration in 2020", *Public Administration Review*, número especial, 2010.
- O'Leary, Rosemary, David M. Slyke y Soonhee Kim (eds.) *The Future of Public Administration Around the World: The Minnowbrook Perspective*, Washington, D. C., Georgetown University Press, 2010.
- O'Toole, Laurence J. Jr., "Treating Networks Seriously: Practical Research Based-Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, Georgia, núm. 1, vol. 57, University of Georgia, 1997.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 2002.
- Ostrom, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, UNAM/CRIM/FCE, 2000, pp. 14-15.
- Page, Edward C., *Bureaucrats and Expertise: Elucidating a Problematic Relationship in Three Tableaux and Six Jurisdictions*, Elsevier Mason, 2010.
- Page, Edward C., *Policy Without Politicians*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- Pardo, María del Carmen, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, vol. 33, enero-marzo, núm. 1, 1993.
- Pardo, María del Carmen (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Pardo, María del Carmen y Mauricio Dussauge, "Policy Analysis in Mexico Constitutional Autonomous Agencies", J. L. Méndez y M. Dussauge (comps.), *Policy Analysis in Mexico*, Colección Policy Press, 2015.
- Parkin, Michel y Gerardo Esquivel, *Macroeconomía: versión para Latinoamérica*, México, Pearson Educación, 2007.
- Parsons, Wayne, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Londres-Massachusetts, Edward Elgar, 1995.
- Pérez Bustamante, Laura, *Los derechos de la sustentabilidad. Desarrollo, consumo y ambiente*, Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2008.
- Peters, B. Guy, "Política pública y burocracia", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1, 1993.
- Peters, B. Guy, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999.
- Peters, B. Guy, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Peters, B. Guy, "Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, núm. 182, vol. 45, 2005.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre, "Bureaucracy and Democracy", *Public Organization Review*, vol. 10, núm. 3, 2010.
- Peters, B. Guy y John Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998.
- Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2a. ed., 2003.
- Pollitt, Christopher, "Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2010", *Public Administration Review*, número especial, diciembre de 2010.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 3a. ed., 2011.
- Procacci, Giovanna, "Social Economy and the Government of Poverty", en Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 151-168.
- Raadschelders, Jos C. N., *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford, Oxford University Press, 2011.
- Raadschelders, Jos, C. N., "The Study of Public Administration in the United States", *Public Administration*, vol. 89, núm. 1, 2011.

- Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría contemporánea*, México, UNAM, 2005.
- Rhodes Raw y David Marsh, "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, vol. 21, núm. 1-2, 1992.
- Rhodes, Rod, "From Institutions to Dogma. Traditions, Eclecticism, and Ideology in the Study of British Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 6.
- Ríos-Figueroa, Julio y Alejandra Ríos Cázares, "Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam", *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 2, 1999 Disponible en <http://works.bepress.com/julio_rios/5>.
- Rittel, Horst y Melvin Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences*, núm. 4, junio de 1973.
- Roberts, Alasdair, "The Rise and Fall of de Discipline: Economic Globalization, Administrative Reform, and the Financial Crisis", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010.
- Robertson, Peter J. y Taehyon Choi, "Ecological Governance: Organizing Principles for an Emerging Era", *Public Administration Review*, vol. 70, 2010.
- Roderick, A. Rhodes, "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain", *Political Quarterly*, vol. 65, 1994.
- Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, París, Editions du Seuil, 1981.
- Rutgers, Mark K., "Beyond Woodrow Wilson: The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective", *Administration & Society*, núm. 29, 1997.
- Rutgers, Mark, "Paradigm Lost: Crisis as Identity of Study of Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 4, 1998.
- Sánchez, José Juan, *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM/Plaza y Valdés, 2001.
- Sánchez, José Juan, *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM/INAPQROO/Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Scafritz, Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999.
- Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reform", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, 1998.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Nueva York, Norton Press, 1997.
- Simon, Herbert, "A Comment of the Science of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 9, 1947.
- Simon, Herbert, "The proverbs of Administration", *Public Administration Review*, vol. 6, núm. 1, 1946.
- Simon, Herbert, "A Comment of the Science of Public Administration: Comment on an Article by Robert Dahl", en C. E. Hawley y R. G. Weintraub" (eds.), *Administrative Questions and Political Answers*, Nueva York, Van Nostrand, 1966.
- Simon, Herbert, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, Nueva York, The Free Press, 5a. ed., 1997.
- Skinner, Quentin, *Machiavelli: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Smith, Keith W., "Informal Organization", *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, 2007.
- Thoenig, Jean-Claude, "La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Tolbert J., Caroline J. y Karon Mossberger, "The Effect of e-Government and Trust and Confidence in Government", *Public Administration Review*, mayo-junio de 2006.
- Uvalle, Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública*, México, IAPEM/UAEM, 1997.
- Velasco, Ernesto, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/Siglo XXI Editores, 2010.
- Ventriss, Curtin, "Toward a Public Philosophy of Public Administration: A Civic Perspective of the Public", *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 2, 1989.
- Vigoda, Eran, "From Responsiveness to Collaboration: Governance,

- Citizens, and the New Generation of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 5, 2002.
- Waldo, Dwight, *The Administrative State*, Nueva York, Ronald Press, 1948.
- Waldo, Dwight, “Scope of Theory of Public Administration”, en James C. Charlesworth (ed.), *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, Philadelphia American Academy of Political and Social Science, octubre de 1968.
- Waldo, Dwight, “Public Administration”, en Marian D. Irish (ed.), *Political Science: Advance of the Discipline*, Englewood, Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1968.
- Waldo, Dwight, “Development in Public Administration”, *Annals of the Academy of Political and Social Science*, vol. 404, noviembre de 1972.
- Walsh, Kieron y John Stewart, “Change in the Management of Public Services”, *Public Administration Review*, vol. 70, 1992.
- Weber, Max, *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echavarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, España, FCE, 2002.
- Weber, Max, “La empresa estatal de dominio como administración: Dirección política y burocracia”, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 2005.
- Weintraub, Jeff, “Public, Private: The Limitations of a Grand Dichotomy”, *The Responsive Community*, vol. 7, núm. 2, 1997.
- White D., Leonard, “Introducción al estudio de la administración pública”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (comps.), *Clásicos de la administración pública*, México, FCE, 1999.
- Wilson, Woodrow, “The Study of the Administration”, *Political Science Quarterly*, vol. II, núm. 2, 1887.
- Zavaleta Solís, Dionisio, “La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica”, en Francisco Porras (coord.), *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, México, Instituto Mora, 2012.
- Zendejas, Jorge Luis, “Transformar estados: reforma administrativa en lugares comunes y complicados”, tesis de Licenciatura en Política y Administración Pública, México, Centro de Estudios Internacionales-El Colegio de México, 29 de noviembre de 2013.
- Zurbriggen, Cristina, “La falacia tecnocrática y la reforma del Esta-

do. A diez años del Informe del Banco Mundial”, *Nueva Sociedad*, núm. 210, julio-agosto de 2007. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/3447_2.pdf>.

Una introducción a la administración pública
se terminó de imprimir en octubre de 2018
en los talleres de Druko International, S.A. de C.V.,
Calzada Chabacano 65, local F, col. Asturias, Cuauhtémoc,
06850, Ciudad de México
Portada: Enedina Morales.
Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.