





---

ENFOQUES

CONTEMPORÁNEOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ENFOQUES  
CONTEMPORÁNEOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Política Pública,  
Relaciones Intergubernamentales  
y Nuevo Institucionalismo

JUAN DE DIOS PINEDA GUADARRAMA

ENFOQUES  
CONTEMPORÁNEOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Política Pública,  
Relaciones Intergubernamentales  
y Nuevo Institucionalismo

JUAN DE DIOS PINEDA GUADARRAMA

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503  
Colonia La Merced  
Toluca, México.  
C. P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89  
Fax: (722) 214 07 83

[www.iapem.org.mx](http://www.iapem.org.mx)  
[instituto@iapem.org.mx](mailto:instituto@iapem.org.mx)

,6%1

Toluca, México, Septiembre de 2002.

'LVHxRHGLWRULDO  
\$OHSKFRPHUFLDOLJDGRUD

'LVHxRGHSRUWDGD  
5RVDPDULDJDUFLDFRUGRYD

)RWRGHSRUWDGD  
-RVBUWXUR/RSHJ3HUHJ

,PSUHVRRHQ0pLFR

## Miembros Fundadores

Carlos Hank González †  
Andrés Caso Lombardo  
Jorge Laris Casillas  
Miguel Angel Cruz Guerrero  
Raúl Martínez Almazán  
Ignacio J. Hernández Orihuela  
Adalberto Saldaña Harlow  
Jorge Guadarrama López  
Filiberto Hernández Ordóñez  
Roberto Rayón Villegas  
Raúl Zárate Machuca  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Arturo Martínez Legorreta  
Jaime Almazán Delgado  
Guillermo Ortiz Garduño  
Gregorio Valner Onjas  
Jorge Hernández García  
Alberto Mena Flores †  
Juan Carlos Padilla Aguilar  
Víctor Manuel Mulhia Melo  
Gerardo Sánchez y Sánchez

## FRQVHMRGHRQRU

Arturo Martínez Legorreta  
José Antonio Muñoz Samayoa  
Carlos F. Almada López  
Roberto Gómez Collado  
Guillermo Haro Bélchez  
Marco Antonio Morales Gómez  
Samuel Espejel Díaz González

## Directorio

Enrique Mendoza Velázquez  
PRESIDENTE

Roberto Ramírez Pérez  
SECRETARIO EJECUTIVO

## FRRUGLQDGRUHV

Adolfo Hernández Millán  
CAPACITACION Y DESARROLLO  
PROFESIONAL

Guillermo Legorreta Martínez  
DIFUSION Y VINCULACION

César Ortega Elizalde  
EXTENSION

Gerardo Albarrán Cruz  
INVESTIGACION

## Consejo Directivo 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez  
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy  
VICEPRESIDENTE

Enrique Peña Nieto  
Carlos Rello Lara  
Guillermo Cano Garduño  
Rafael López Castañares  
Isidro Pastor Medrano  
Carlos Antonio Quijada Arias  
Ignacio Rubí Salazar  
José Chanes Nieto  
Julio César Olvera García  
Alejandro Fierro Sánchez  
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega  
TESORERO

Roberto Ramírez Pérez  
SECRETARIO EJECUTIVO

Jorge Derbez Gómez  
INFORMATICA Y SISTEMAS

Arturo Valdés López  
ADMINISTRACION Y FINANZAS

## GHOHJDGRVUHJLRQDOHV

Miguel A. Villafuerte y Eudave  
TLALNEPANTLA

Héctor Bernal Serrano  
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral  
IXTLAHUACA

Héctor Hernández Reyes  
VALLE DE BRAVO

FRPLWHLQYHVWLJDFLRQ

VHGHV

Rafael López Castañares  
PRESIDENTE

Luis F. Aguilar Villanueva  
Alfonso Iracheta Cenecorta  
Gina Alma Escandón Carrillo  
Alexander Nemer Naime Libián

Gerardo Albarrán Cruz  
SECRETARIO TECNICO

FRPLWHHGLWRULB

José Chanes Nieto  
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán  
Luis García Cárdenas  
Rodolfo Jiménez Guzmán  
Ricardo Uvalle Berrones  
VOCALES

Gerardo Albarrán Cruz  
SECRETARIO TECNICO

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,  
Col. La Merced, C.P. 50080.  
Tels. (01 722) 214 38 21 y  
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN  
DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008

Barrio La Teresona.  
Toluca, Estado de México.  
Tels. y Fax (01 722) 167 10 03, 167 10 05,  
y 167 10 06.

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq.  
Constitución de 1917  
Col. La Comunidad, C. P. 54000  
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.  
Tel. (01 55) 55 65 74 11  
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatepetl s/n,  
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,  
C. P. 56611  
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.  
Tel. y Fax. (01 55) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n  
Ixtlahuaca, Estado de México.  
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN  
VALLE DE BRAVO

Calle Isidro Fabela No. 13  
Barrio de Barranca Seca.  
Valle de Bravo,  
Estado de México. C.P. 51200

DJDEULHODHLYiQ  
PLVSHTXHxXHORVGHVLHPSUH

DQRUDGRPt QJXH]  
OHFWRUDDVLGXD  
\\TXLHQFRPSDUWHR\\RQ\\DSHUVRQDO

---



La nueva administración pública no sólo trata de cumplir con sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma más eficiente y económica, también en diseñar y participar de la ejecución de políticas que mejoren la calidad de vida de los gobernados.



## Presentación

( O HWXGIDU FRQ FDCIGDG QXHYDV rutas de investigación de la administración pública fortalece el pensamiento institucional, congruente con la necesidad de ampliación de los espacios públicos de deliberación de ideas y de ofertas académicas. En un contexto en que los gobiernos buscan responder con mayor efectividad y transparencia en los asuntos públicos, es pertinente que desde el ámbito académico se ofrezcan contenidos que vinculen la investigación con la realidad: fórmula indispensable que abordan los investigadores serios y los gobiernos responsables.

De ahí que sea un privilegio redactar estas líneas –firmadas de manera mancomunada– para la presentación de la obra que el lector tiene en sus manos, bajo la pluma experta del maestro Juan de Dios Pineda. Las razones abundan, aunque, en todo caso, la publicación de un libro es en sí mismo un acontecimiento. Más aún, como es el presente caso, cuando el autor es miembro de la limitada comunidad académica dedicada a la investigación de la teoría de la administración pública y de la gestión pública mexicanas. Además, el maestro Pineda posee otras cualidades especiales: tiene, dentro de sí, una pasión irrenunciable por el gremio de los politólogos y administradores públicos del país; de igual manera, goza de un amplísimo reconocimiento en el mundo académico donde ha destacado su interés por entregar

lo mejor de sí –de su formación académica y experiencia profesional– a los universitarios.

Las evidencias son muchas, y quizá, sólo con una de ellas, podamos ser contundentes: bajo la Presidencia del maestro Juan de Dios Pineda –en el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.–, se diseñó y realizó el Primer Congreso Internacional en Ciencia Política y Administración Pública en México (en el 2001); único en su género a más de 50 años de creación de las licenciaturas en nuestro país. En ese magno evento se logró congregarse a 50 conferenciantes internacionales de más de 15 países, así como a más de una centena de ponentes nacionales, y a un poco más de 2 mil congresistas –en estas fechas, precisamente, la comunidad universitaria está en espera de las Memorias de ese encuentro, en siete tomos, y también bajo la coordinación académica del autor de la presente obra.

El autor cuenta con una larga y admirable trayectoria docente y de divulgación académica en diferentes instituciones, de la que se han (y en algunos casos “nos hemos”) beneficiado casi todos los que compartimos el estudio de las ciencias sociales, desde diferentes miradores: leyéndolo, algunos escuchándolo en el aula de clase, en seminarios, conferencias, o en la simple charla informal pero invariablemente bien informada. El maestro Pineda tiene una interesante producción editorial, ya sea como autor, coordinador y/o compilador de temas clásicos y/o de actualidad siempre ligados a la administración pública y a la ciencia política. Entre otras obras, tenemos: a) “Los desafíos de la ciencia política en el siglo [L]” (2002); b) “Instituciones, política pública y gobierno local” (2001); c) “Textos clásicos comentados para un fin de siglo, en filosofía política y administración pública” (1999); d) “El estado del arte de la administración pública” (1999); e) Estudio introductorio de la obra de Gabriel Almond “Una disciplina dividida” (1998); y f) “Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad” (1997).

Este libro se caracteriza por la certidumbre en la investigación responsable y propositiva, enriquecedora. Del análisis de hechos se pasa a la evidencia, y de ello a la argumentación que se recrea con la concatenación de las ideas. El ciclo se cierra con la persuasión, como el mejor arsenal intelectual en el mundo de las ciencias sociales. Además de ello el texto

aborda tres temas de actualidad –incluso dos de ellos apenas se están incorporando a la agenda académica de hace un lustro en México: las relaciones intergubernamentales y el nuevo institucionalismo\_, de la teoría de la administración pública que configurarán, seguramente, nuevos motivos de análisis y de debate intelectual en los terrenos académicos.

Por esas razones estructurales –pues los estudios comentados de los doctores Juan Carlos León y José Juan Sánchez, que en esta obra se incluyen, atenderán las particularidades–, nos es muy grato recomendar el fino y talentoso trato que el profesor Juan de Dios Pineda revela en este libro. Por eso con seriedad y amplio gusto redactamos estas líneas. Y por ello también la recomendamos a los responsables de formar universitarios y a éstos mismos; también, por supuesto, a los servidores públicos que tienen la responsabilidad de confeccionar una administración pública de calidad y con amplia transparencia y rendición de cuentas. Pues siempre buscamos –en las diferentes áreas de la educación en México como muestra de comunión nacional–, alentar la producción de estudios serios e inteligentes, argumentados y responsables, tal y como es la característica y tratamiento a la que nos tiene acostumbrados el autor.

Lic. Enrique Mendoza Velázquez

Presidente, LQVWLWXWRGHDGPLQLVWUDFLyQS~EOLFDGHOHVWDGRGHPp[LFR

Mtro. Enrique Agüera Ibañez

Vicerrector, EHQHPpULWDXQLYHUVLGDGDGXWyQRPDGHSXHEOD

Lic. Ramón Rodríguez Magaña

Secretario de Educación Pública, JRELHUQRGHOHVWDGRGHFDPSHFKH

6HSWLHPEUHG



# Índice

## PRESENTACIÓN \_

HQULTXHPHQGR]D HQULTXHDJ• HUD UDPyQURGUtJXH]

## PROEMIO\_

MXDQFDUORVOHyQ\UDPtUH]

## ESTUDIO COMENTADO\_

MRVpMXDQViQFKH]JRQ]iOH]

## INTRODUCCIÓN\_

- Apuntes preliminares: planteamiento | 35
- Enfoques de estudio, alcances y delimitación del tema | 38
- De los capitulares | 43
- Una nota de gratitud | 45

## CAPÍTULO I

ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA | 49

- Planteamiento general | 50
- Características del sistema político mexicano  
y su gestión gubernamental | 53
  - Rasgos y tramos de discusión sobre el sistema  
público-administrativo mexicano en transición | 59

## CAPÍTULO II

APROXIMACIONES A UN ESTUDIO INCIPIENTE  
DEL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 63

- El estudio de las ciencias de políticas: cinco planteamientos iniciales | 63

El papel de los gobiernos en los Estados modernos enfocados en las ciencias de políticas	69
La racionalidad gubernamental	71
La racionalidad de las ciencias de políticas como método de gobierno	71
El desarrollo de las ciencias de políticas	73
El “origen moderno” y su desarrollo	74
Características esenciales	80
¿Qué son las ciencias de políticas?	81
La doble dimensión de las políticas públicas	83
El conocimiento “del proceso”	83
El conocimiento “en el proceso”	84
Innovaciones paradigmáticas de las ciencias de políticas	86
Líneas y atributos	90
La metodología del proceso por etapas de las políticas públicas	91
La propuesta de Lasswell	92
El proceso por etapas	93
El análisis de las políticas públicas	96
El análisis de sistemas y su influencia en el análisis de políticas	98
El análisis de políticas de Lindblom	99
Consideraciones finales sobre el análisis de políticas	101
Corrientes de las políticas públicas	102
Racionalismo versus incrementalismo	103
Corriente sinóptica versus antisinóptica	104
Macroenfoques estatistas y pluralistas	105
Nota final	107

### CAPÍTULO III ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE EL ENFOQUE DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES | 109

Comentarios iniciales	109
El estudio de las relaciones intergubernamentales	110
Su naturaleza y sus alcances	110
Sus orígenes	115
Sus características	117
Argumentos para el uso del concepto de UL	122
Modelos de relaciones nacionales, estatales y locales	125
Etapas de desarrollo de las UL en un sistema federal	128

La etapa conflictiva | 130; La etapa cooperativa | 130

La etapa concentrada | 131; La etapa creativa | 132

La etapa competitiva | 133; La etapa calculadora | 135

La etapa contractiva | 136; La etapa collage-coercitiva | 136

Comentario final | 137

#### CAPÍTULO IV

#### APUNTES BÁSICOS SOBRE EL ENFOQUE DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO | 139

Apuntes preliminares | 139

La nueva administración pública | 142

El nuevo institucionalismo | 148

Racionalidad y decisión organizacional | 148

Líneas centrales del nuevo institucionalismo | 150

Los conceptos de estabilidad y cambio institucional | 154

Las tres escuelas del nuevo institucionalismo | 158

La escuela del institucionalismo histórico | 159

La escuela del institucionalismo de la elección racional | 163

La escuela del institucionalismo sociológico | 166

Repaso final: énfasis comparativo de las tres escuelas | 171

#### CONSIDERACIONES FINALES | 177

L La administración pública mexicana | 177

LL El enfoque de las políticas públicas | 180

LLL El enfoque de las relaciones intergubernamentales | 183

LY El enfoque del nuevo institucionalismo | 186

#### ANEXOS | 193

L Información complementaria al capítulo LL\_

1. Fases y características del proceso de la política pública | 193

2. Diagrama sobre el proceso de las políticas públicas | 194

3. Modelo del proceso de implementación de las políticas | 195

LL Información complementaria al capítulo LL\_

1. Fases y características del proceso de las políticas públicas | 196



## Proemio

**L** D SUHQM y Q F HQW I FD GH H W X G I R metódico de la administración pública se transforma como la realidad misma, quizá no de la misma manera ni con la misma velocidad y, desde luego, no siempre con la misma dinámica, atinencia disciplinaria, fortaleza teórica, capacidad argumentativa y precisión instrumental operativa necesaria para estar en condiciones óptimas de trabajar sobre la naturaleza misma del cambio, su sentido prospectivo y la necesaria materialización del bien común, demanda permanente de la sociedad.

Es un hecho innegable, harto difícil de soslayar, que la perspectiva multidisciplinaria con la que la compleja realidad nos obliga a entender el quehacer científico ha traído propuestas novedosas, corrientes de pensamiento, construcciones metodológicas e innovaciones instrumentales que posibilitan concepciones que se orientan, vía la confrontación y el debate, a ganar espacios de manera y forma incremental sobre posiciones ciertamente conservadoras poco flexibles que en términos generales se fuerzan a concebir el futuro con ojos de pasado.

Ya Khun advertía que debido al hecho de que si bien el quehacer científico es individual,

su verdadera connotación y trascendencia depende de su posicionamiento y aceptación comunitaria, proceso no exento de verdaderas oposiciones debido a la proclividad de la naturaleza humana por resistir el cambio, que a fuer de no profundizar dado que no es el propósito de este trabajo, se sitúan la más de las veces en la afectación de intereses involucrados en le sentido fundacional que el conocimiento ineludiblemente propone, actitud que no reconoce la naturaleza dialéctica del cambio.

Si bien es menester el uso de la ponderación y cautela en la valoración de las nuevas propuestas, que en no pocos casos se adoptan por consideraciones de índole ideológica más que científica, o por artificios más producto de temporalidades específicas que algunos llaman moda, para no caer en el extremo contrario, de suyo igual de peligroso que la inmovilidad y la consecuente reproducción de conocimientos que en el contexto de la realidad cambiante, realmente no explican nada.

A este tenor, el uso poco serio y por ende indiscriminado de referentes que sin mucho cuidado pretenden constituirse como nuevas e innovadoras verdades paradigmáticas, sin construcciones teóricas sólidas, endebles en su capacidad argumentativa y con serias fallas instrumentales, pretenden sustituir propuestas disciplinarias de pertinencia ampliamente probada, también es una tendencia que deberemos rechazar de manera seria y consistente.

El desarrollo del Estado capitalista posindustrial y posmoderno en el marco de la globalidad, inserto en el contexto de una vertiginosa revolución tecnológica de la que apenas empezamos a advertir sus trascendentes efectos en nuestra manera de concebir y por ende explicar la realidad, así como la revitalización del quehacer democrático de sociedades más demandantes y proclivamente más oferentes, que si bien desde la perspectiva de Dahl no ha logrado consolidarse de manera plena, posterior a un lapso de experiencia de la historia humana que abarca más de 2 mil años, ha puesto de manifiesto el replanteamiento de la esfera de lo privado y de la esfera de lo público, que de acuerdo con Jünger Habermas constituyen la esencia del Estado, claro está, visto desde la óptica de su concepción burguesa, que sin duda no es la única, pero que nos ofrece la posibilidad de entender los cambios estructurales en la connotación de lo público y consecuentemente la articulación de la calidad ciudadana de los individuos organizados en sociedad.

La sociedad entendida como el imaginario colectivo resultante de la organización política de los individuos que la integran, crea ciudadanos que a su vez constituyen la institucionalidad que denominamos Estado, replanteando dialécticamente tanto la dimensión, atribuciones y límites de la esfera privada y de la esfera pública.

Recordemos que la naturaleza intrínsecamente pública tanto del Estado, del gobierno y de la administración gubernamental surge de manera original de la sociedad a través del quehacer y participación ciudadana. Recordemos también que lo público se instituye a partir del quehacer resultante de la agregación de voluntades privadas, y que lejos de entrar en contradicción, establecen ámbitos de concurrencia y complementariedad que se orientan a posibilitar la dominación legal del Estado sobre la sociedad, para garantizar su existencia y progreso. Lo privado lejos de ser antitético de lo público, lo fortalece y le otorga significación.

En el transcurso del tiempo la concepción de lo público ha sufrido cambios trascendentes, desde su concepción clásica griega, particularmente ateniense materializada de manera magistral en el concepto substancialmente público del *Ágora* como el espacio de discusión y debate público de los asuntos inherentes a lo que a todos compete en su articulación en demos entendidos como la organización privada/pública de los particulares dotados de status ciudadano; el señorío feudal y absolutista en donde la validación pública del poder era inmanente a la divinidad, y el espectáculo de lo público se orientaba al alarde del poder con la magnificencia de la heráldica y el contubernio de la liturgia eclesiástica como elementos orientados a mantener el carácter de servidumbre de individuos condenados de manera reduccionista a connotaciones de suyo limitadas de lo privado, sin capacidad de organización o actuación pública, hasta la aparición gradual de un espíritu público común (del inglés *common*) que se traduce de manera y forma incremental en la institucionalidad de lo parlamentario, posibilitando la difusión y la socialización de la información con el resultado de la creación de sociedades de públicos orientados a equilibrar el poder y devolverlo a su connotación realmente pública inherente a la sociedad; sin olvidar el ismo de la Revolución Francesa que desencadena y libera las fuerzas de la actividad particular, que muchos consideran burguesa en su connotación moderna de lo que hoy llamamos ciudadano,

ingrediente sine qua non para la construcción de la democracia y, que a pesar de su distancia en el tiempo, hoy sigue vigente en la idea de sociedades más públicas en donde lo privado dista de ser antípoda y se traduce en complementariedad. Si bien la dimensión privada de las cosas está determinada por limitaciones que alguna de las acepciones del vocablo indica y en contraposición lo público evoca connotaciones de amplitud y universalidad, lo privado no es sólo egoísta y lo público no es instantáneamente ciudadano; lo privado es la razón, lo público lo constituye la acción, y la verdadera enajenación está constituida por la incapacidad de tornarse público; la manipulación monopólica de lo público se orienta de manera irremediable al autoritarismo y la manipulación, y en su connotación más espacial, la actividad pública se percibe más como un proceso de enajenación que el orientado a la reflexión y el debate; conclusión a la que llega el catalán Jordi Borja en señeros trabajos sobre la administración del espacio público constituido por las mega urbes en las que los individuos vivimos en este siglo.

En la actualidad seguimos discutiendo la pertinencia de lo ciudadano, que si bien constituye uno de los valores consagrados por la concepción positivista contractual de lo republicano, consignado en los ordenamientos constitucionales de los Estados modernos, no existe consenso en el ámbito y responsabilidad de su construcción, para algunos como Castoriadis y Arendt, es responsabilidad de la sociedad, otros como Frederickson aducen que es responsabilidad del Estado y, para algunos más como Escalante son simplemente imaginarios, lo verdaderamente indiscutible es que en ellos y sólo en ellos reside la soberanía, y en su transmisión institucionalizada vía la elección, se materializa la representación y la consecuente legitimación del poder inherente a la autoridad pública. Es en este contexto que la noción de gobernanza no sólo adquiere connotaciones instrumentales sino que parte del supuesto binario significado por la consecuente ampliación de espacios públicos en el rico y polivalente espectro que la construcción de la institucionalidad democrática supone, y en su dimensión instrumental que se instala en la adopción de la gerencia pública y de las políticas públicas con la intención de buscar ampliadas capacidades de gestión, en la constante búsqueda de la materialización eficiente del bien común.

El trabajo del maestro Pineda se orienta a buscar respuestas en el contexto de lo hasta aquí planteado; su visión fresca e informada sobre las nuevas corrientes del pensamiento administrativo público, surgen no de manera improvisada o por generación espontánea, más al contrario son el resultado de un trabajo académico serio y comprometido y de una labor de representación gremial que lo posibilita a contar con sensibilidades resultantes de la siempre difícil factura del equilibrio entre la teoría y la praxis, aledaño al conocimiento y quehacer eficiente de nuestra disciplina.

El mejor servicio que el lector confiere al especialista es el de cuestionar sus afirmaciones, contrastar sus argumentos, señalar sus debilidades pero también admitir sus grandezas; Pineda como muchos de nosotros se niega a someterse a la cómoda repetición de lo predado, de lo preestablecido, de lo presupuesto en suma de lo consagrado, se lanza a la crítica y al debate, nuestro deber, por elección propia, es el de acompañarlo.

'U MXDQFDUORVOHyQ\UDPtUH]

6HswLHPEUHGH



## Estudio comentado

### I

**M**H FRP SODFH UHDCIJ DU HD HWXGR comentado de la obra del maestro Juan de Dios Pineda, Enfoques contemporáneos de la administración pública, Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo. En primer lugar, porque esta investigación contribuye al estudio de nuestra disciplina desde el punto de vista del objeto de estudio, por lo que en ella se abordan tres enfoques que han venido a enriquecer el carácter multidisciplinario del campo de estudio. Y en segundo lugar, porque se analizan dichos enfoques de manera descriptiva, reflexiva y propositiva, permitiendo al lector profundizar en el conocimiento de la vasta teoría de la administración pública.

En este espacio, pretendo ubicar la investigación en el contexto de las diversas interpretaciones del objeto de estudio de la administración pública, situación que permitirá al lector encontrar enseñanzas, cuestionamientos y discusiones en su revisión. Para, posteriormente, seleccionar algunas de las aportaciones que considero más importantes en el texto.

## II

La administración pública es una ciencia.<sup>1</sup>Toda ciencia (dura o blanda) requiere para tener este estatus de tres elementos básicos: objeto de estudio, estudio del objeto y método de estudio. Mientras que el objeto de estudio es la materia, es decir, la actividad que se realiza cotidianamente en las esferas del gobierno, el estudio del objeto, es el conjunto de obras, investigaciones y trabajos que diversos pensadores, a lo largo de la historia, aportan conocimiento en esa materia. Waldo afirmaba que la administración pública es un objeto que busca su propia disciplina.

También Baena de Alcázar sostiene que el objeto determina y prevalece por encima del estudio del objeto. Entonces, existe una relación dialéctica entre ambos elementos: objeto de estudio y estudio del objeto se pertenecen y se relacionan mutuamente. Uno no puede existir sin el otro. Por su parte, el método de estudio más utilizado, no siendo el único, es el método comparativo. Por tanto, la administración pública cuenta con estos elementos esenciales para constituirse en una disciplina autónoma, independiente y que tenga identidad propia.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, existen dos corrientes para determinar el carácter científico de un campo de conocimiento. La primera versión, supone que sólo con la aplicación del método científico se puede generar y propiciar la conformación de un campo de conocimiento llamado ciencia (enfoque positivista). La segunda versión, parte del supuesto de que con diversos métodos (históricos, inductivo-deductivo y comparativo) es factible conformar una disciplina de estudio que alcance el rango de ciencia (enfoque pospositivista). Este enfoque es el más generalizado para las ciencias sociales y en particular, es la noción de ciencia para la administración pública.

Adicionalmente, existe una clasificación que divide a las ciencias en “puras” y “aplicadas”.

<sup>1</sup> Sánchez González, José Juan. *La Administración Pública como Ciencia. Su Objeto y su Estudio*. México, LDSH Plaza y Valdes, 2001.

<sup>2</sup> Sánchez González, José Juan. “Situación Actual de la Ciencia Administrativa”. *Revista Conmemorativa del 25 Aniversario del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, 1999.

En la metáfora de Karl Popper, los relojes –que son exactos y previsibles permiten establecer leyes– son las ciencias puras y las nubes –cambiantes y modificables generan principios y generalizaciones– son las ciencias aplicadas.<sup>3</sup> La administración pública es una ciencia aplicada. Su conocimiento puede y debe emplearse en la actividad organizada del Estado. Por su propia naturaleza, la administración pública es una ciencia social que nació en el seno de la ciencia política. Contrario a lo establecido por Wilson, no existe en la actividad una dicotomía política-administración, que permita a nuestro campo de estudio, separarse de su referente político.<sup>4</sup> El siglo [XIX] fue un fiel testigo de que todo acto administrativo público, también era una acción política.<sup>5</sup> No obstante, se intentó teóricamente aislar “artificialmente” ambas orientaciones, la realidad mostró que parte de la propia “identidad” de la administración pública era su ingrediente político.<sup>6</sup>

En este contexto, cobra importancia la necesidad de precisar el objeto de estudio de la administración pública. En otro momento, he identificado las diversas interpretaciones del objeto de estudio, que son las siguientes: 1) el Estado; 2) el gobierno; 3) el poder; 4) el poder ejecutivo; 5) los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial); 6) la burocracia; 7) la organización; 8) el public management (manejo público) y, 9) public policy (políticas públicas). Estas orientaciones del objeto de estudio representan los campos más importantes de un solo objeto: la administración pública.<sup>7</sup>

El trabajo de Juan de Dios Pineda analiza dos orientaciones más del objeto de estudio: las relaciones intergubernamentales y el nuevo institucionalismo. La tercera –las políticas públicas– ya había sido considerada como parte de estas orientaciones de estudio. Por ello,

<sup>3</sup> Almond, Gabriel A. Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999. En este libro Almond, presenta un capítulo en donde hace referencia al trabajo de Karl Popper.

<sup>4</sup> Wilson, Woodrow. “Estudio de la Administración”. Waldo, Dwight (ed.) Administración Pública. La Función Administrativa, los Sistemas de Organización y otros Aspectos. México, Trillas, 1985.

<sup>5</sup> Waldo, Dwight. Estudio de la Administración Pública. Madrid, Aguilar, 1964.

<sup>6</sup> Waldo, Dwight. “Una Teoría de la Administración Pública Significa en Nuestra Época también una Teoría de la Política”. Naomi Lynn y Aarón, Wildavsky (comps.) Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

nos parece que la obra que se presenta contribuye al debate contemporáneo de la teoría de la administración pública, en la medida que enriquece el conocimiento en nuestra disciplina de estudio.

### III

La investigación Enfoques contemporáneos de la administración pública, es pertinente, vigente y aporta elementos de análisis a la realidad administrativa de nuestro país. Resulta pertinente debido a que explora el campo de estudio de la administración pública, así como sus argumentaciones actuales y sus debates. Es vigente, dado que se trata de un trabajo teórico que representan una minoría dentro de las publicaciones en el campo de estudio, ya que existe una inclinación por los estudios de caso. Por último, aporta elementos de discusión para situar a estos enfoques –política pública, nuevo institucionalismo y relaciones intergubernamentales– en el proceso de transformación que se han realizado al interior del Estado, por consiguiente en su administración pública y en la percepción que tienen los ciudadanos de éstas.

Dentro de las aportaciones que considero más importantes, pueden destacarse las que a continuación se presentan. La obra puede leerse en dos momentos. Por una parte, en su planteamiento práctico en relación con el análisis de la administración pública en México, así como las reflexiones finales. Por otra parte, en su planteamiento teórico en el desarrollo de los tres enfoques (políticas públicas, relaciones intergubernamentales y neoinstitucionalismo), donde se analizan los contenidos, conceptos y categorías de análisis de cada uno de ellos.

El autor sostiene que las ciencias de políticas tienen un enfoque multidisciplinario. Asimismo, que su desarrollo contemporáneo de esta escuela, proviene de la década de 1940, propiamente en los Estados Unidos y que sus fundadores fueron Lasswell y Lindblom. Las ciencias de políticas coadyuvan como método de gobierno para alcanzar mayor capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad. Durante la obra hace una distinción sobre la doble dimensión de las políticas públicas: su conocimiento “en el proceso” y “del proceso” con el

<sup>7</sup> José Juan Sánchez, *La administración pública...*, op. cit., pp. 168-169.

fin de recoger las principales líneas futuras de desarrollo en esta orientación del objeto de estudio. En una de sus reflexiones señala:

Gobernar, mediante el empleo de políticas públicas en nuestro país, dará certidumbre, eficacia y racionalidad a los programas de gobierno. Las opciones de políticas son una alternativa que, por la variedad de recursos que combinan, incrementan la gobernabilidad de los Estados. Su aplicación depende de los tiempos, condiciones y prioridades regidos por el comportamiento ciudadano, y el nivel de profesionalización del servicio público y de las instituciones.<sup>8</sup>

Por su parte, las relaciones intergubernamentales, puede considerar a ésta como una veta propia de la administración pública. Su mayor representante es Deil Wright, con su obra clásica *Para entender las relaciones intergubernamentales*.<sup>9</sup> En este contexto, analiza las ocho fases de las relaciones intergubernamentales: 1) conflictiva; 2) cooperativa; 3) concentrada; 4) creativa; 5) competitiva; 6) calculadora; 7) contractiva y, 8) collage-coercitiva, que se han presentado en los Estados Unidos en esa materia. Lo que le permite a Juan de Dios Pineda, también Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, reflexionar en torno al caso de México y establecer su génesis, desarrollo, dificultades de implementación y los posibles beneficios para mejorar la gestión gubernamental en nuestro país. Al respecto señala:

El enfoque de las relaciones intergubernamentales atiende la discusión sobre los temas principales de gobernación de un Estado federal, que deben ser considerados en términos de estatutos y de funciones con la gobernación subglobal en los ámbitos estatal y municipal. Este enfoque se aleja de las nociones tradicionales de centralización y descentralización, concentración

<sup>8</sup> Juan de Dios Pineda, *Enfoques contemporáneos de la administración pública, Política pública, relaciones intergubernamentales y nuevo institucionalismo*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Sección Campeche, 2002, 225 pp.

<sup>9</sup> Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Estudio introductorio de José Luis Méndez. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997, 704 pp.

y desconcentración, autoridad central y delegación de funciones, dentro de las instancias gubernamentales, por ser de distinta naturaleza su campo de estudio y su ejercicio público (...) Las relaciones intergubernamentales representan una alternativa distinta y significativa para asumir un nuevo contenido y evaluación de los gobiernos contemporáneos, en el marco de los Estados federados.<sup>10</sup>

Los principales representantes del nuevo institucionalismo son James March y Johan Olsen.<sup>11</sup> Aunque analiza las tres escuelas del nuevo institucionalismo –el histórico, de la elección racional y el sociológico– afirma que cada escuela ha hecho aportaciones, desde sus perspectivas, al campo organizacional en la vida pública de las instituciones y a la administración pública. En ese sentido dice:

La escuela del nuevo institucionalismo considera que las organizaciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. También, forman lineamientos para la interacción humana, a partir de reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. En el nuevo institucionalismo la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales y económicos–, dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones en las instituciones.<sup>12</sup>

Estos tres enfoques contribuyen a fortalecer la capacidad administrativa del Estado, debido a que cuestionan su desempeño y resultados, presentan esquemas teóricos por los cuales pueden encontrarse soluciones para su mejoramiento. En contrario, a los estudios de la nueva gestión pública (new public management) que presentan argumentos discutibles y

<sup>10</sup> Juan de Dios Pineda, *Enfoques contemporáneos...*, op. cit. p. 186.

<sup>11</sup> James March, y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, La base organizativa de la política*, Estudio introductorio de Rodolfo Vergara. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, 1997, 330 pp.

polémicos para mejorar el desempeño de la administración pública. Este es un acierto, nos parece, porque el autor presenta nuevos enfoques que por diversos caminos permite mejorar el desempeño y el conocimiento de nuestra disciplina.

Por todo lo anterior, me permito recomendar ampliamente la obra de Juan de Dios Pineda, como un libro de texto para los estudiantes de licenciatura y/o posgrado de las disciplinas de las ciencias políticas y administración pública, los publiadministrativistas, los profesionales de otras carreras que se desempeñan en el sector público, así como aquellos lectores interesados en la administración pública contemporánea.

'U MRVpMXDQViQFKH]JRQ]iOH]  
6HswLHPEUHGH

<sup>12</sup> Juan de Dios Pineda, *Enfoques contemporáneos...*, op. cit. p. 189.



# Introducción

\$SXQWHV SUHOLPLQDUHV SODQWHDPLHQWR

**A** O FIFUHGH ODV GRV últimas décadas del siglo xx se manifestó en México una oleada de cambios en diversos terrenos. El sistema político mexicano y el tipo de gestión gubernamental, así como los rasgos del sistema público-administrativo, se revelaron como nuevas formas de relación entre sociedad y Estado. Se transitó de un poder centralizado hacia uno más abierto; de un sistema de partidos casi único a otro más pluralista: el rumbo final del siglo xx fue la ruta de los gobiernos divididos, de la búsqueda de contrapesos entre los poderes de gobierno,<sup>1</sup> de la participación de la sociedad y del empleo de nuevas opciones de políticas desde el terreno gubernamental.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> En el caso de México, el gobierno se define como “el poder público que dimana del pueblo por el cual este ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la nación, constituido por los Poderes de la Unión, que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiera a la Federación.” Tomado de Secretaría de la Presidencia, Glosario de términos administrativos. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1976, p. 93.

<sup>2</sup> Para algunos autores, el gobierno “es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos”. Véase Omar Guerrero, La administración pública en el Estado capitalista. México, Fontamara, 1986, p. 73.

El fin de siglo marcó, sin duda, la apertura de un nuevo orden en el ejercicio de los asuntos públicos y de gobierno y, por supuesto, en el desarrollo de enfoques contemporáneos en la disciplina de la administración pública. Cambió la historia de nuestro país a partir de impulsos vertiginosos de la sociedad, de movimientos complejos, de conflictos, de demandas incesantes, que han buscado ser atendidos mediante la implantación de metapolíticas, como sería la reforma del Estado en México.<sup>3</sup>

Bajo ese contexto, se presentan cada vez más graves y profundos problemas para el Estado mexicano y, en consecuencia, para el ejercicio de la acción pública: conflictos que hacen parecer, en algunos casos, a los órganos de poder como ineficientes, aislados de la sociedad. De manera paralela, la administración pública no encuentra en muchas ocasiones los caminos para acercarse y responder a la sociedad. De ahí la búsqueda incesante que la disciplina de la administración pública está emprendiendo, a partir de enfoques nuevos, para acercarse a los ciudadanos con eficacia y responsabilidad.

En virtud de que los problemas gubernamentales son cada vez más complejos, se ha profundizado desde la academia el estudio de nuevas corrientes que permitan mejorar los esquemas administrativos, y abran posibilidades a los Estados y a los gobiernos contemporáneos a mejorarse. En ese recurrente propósito se han construido nuevas corrientes en el campo de la administración pública,<sup>4</sup> como serían los enfoques de la política pública, el nuevo institucionalismo, la administración gerencial, los modelos posburocráticos, los estudios de gobernabilidad, la propuesta de las relaciones intergubernamentales, entre otros. El reto del campo disciplinario de la administración pública en este mundo en transformación se centra en ofrecer propuestas para solventar las complejas demandas de la sociedad, a partir

<sup>3</sup> Aunque en este trabajo no se profundizará al respecto, entendemos por reforma del Estado: a) la adecuación o reforma en el sentido de su deber ser en tanto formación política; b) los cambios en el sistema jurídico; c) el redimensionamiento en la ordenación y funciones de las instituciones públicas; d) la recompensación en las relaciones reales del poder, en tanto principios efectivos del sistema político y e) el marco de los cambios en las relaciones internacionales. Tomado de Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras, *La reforma del Estado en los nuevos escenarios internacionales*. México, Diana, 1996, p.14.

<sup>4</sup> Entendemos por administración pública “el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ratificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo

de la aplicación de políticas de nueva generación.<sup>5</sup>

La política pública y las relaciones intergubernamentales, por ejemplo, representan para nuestro país una opción viable en la construcción de nuevas relaciones público-administrativas, que permitan la ampliación y el mejoramiento de la capacidad de respuesta de los tres niveles de gobierno, a partir de la eficiencia y la racionalidad en la toma de decisiones. El asunto es redefinir una nueva relación entre los ámbitos gubernamentales y la sociedad, lo que supone un cambio de principios en el ejercicio de la administración pública.<sup>6</sup> Las nuevas herramientas administrativas deben responder en contextos gubernamentales marcados por la extrema complejidad, la evolución de tecnologías, los rápidos procesos de cambio social y la profundización de los problemas nacionales.

El diseño e instrumentación de políticas gubernamentales deben ser asumidos por los gobiernos y las administraciones públicas, pero con una sociedad civil participativa y corresponsable: ése es el cambio de principios. El contexto que enfrenta nuestra administración, por ejemplo, obliga a cambiar y en algunos casos repensar los patrones de acción administrativos. La idea es atender los retos nacionales que demandan el ejercicio responsable del poder público, en la construcción de una vida pública moderna.<sup>7</sup>

al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases (...) es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar (...) la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.” Tomado de Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*. México, Harla, 1985, p. 73, en José Juan Sánchez, *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, LQD\$998, 253 pp.

<sup>5</sup> Entendemos por “políticas de nueva generación” aquellas que privilegian la descentralización de funciones, la flexibilización de estructuras burocráticas y la operación de las demandas públicas, a partir de un cuerpo de funcionarios gubernamentales profesionalizados en el servicio público. Véase Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 277-279. Sobre todo, revítese el apartado [LY

<sup>6</sup> Por medio del gobierno, el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se vincula a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno ejerce el poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y Estado. Véase José Juan Sánchez, *Administración pública...*, op. cit., p. 67.

## (QIRTXHVGHHVWXGLR DOFDQFHV \GHOLPLWDFLyQGHOWHPD

Ante estos nuevos retos y perspectivas del Estado mexicano, y bajo la certidumbre de que se han alejado cada vez más las prácticas indeseables del poder centralizado del ejecutivo, del entonces tradicional margen de maniobra sin límites –con un alto dispendio de recursos públicos y un elevado déficit fiscal por las políticas del Estado de bienestar–, es necesario repensar las tareas del Estado y de la administración pública: su rediseño institucional y la agenda pública; la instrumentación de políticas y la evaluación de las mismas. Lo anterior, con base en un enfoque renovado del papel de las instituciones públicas, para la racionalización de decisiones y recursos gubernamentales.

Bajo el contexto de transición que vivimos –cambios experimentados en nuestro país en los últimos 20 años, retos incrementados de una nación compleja–, se aborda el presente estudio como una propuesta que pretende revisar las líneas generales de algunas de las nuevas corrientes de la administración pública, con el propósito de ofrecer argumentos para su implantación en el ejercicio público mexicano.

El propósito es presentar de manera descriptiva, analítica y prescriptiva los aspectos centrales de tres corrientes de estudio del campo disciplinario de la administración pública: a) el enfoque de la política pública; b) del nuevo institucionalismo; y c) el estudio de las relaciones intergubernamentales. Se analizan esas corrientes como opciones sistemáticas que permiten racionalizar y optimizar las decisiones públicas en un país en transformación como el nuestro.

El estudio de esos tres enfoques intenta contribuir al debate para hacer de la gestión pública un instrumento que privilegie los niveles de eficacia y gobernabilidad. El propósito es presentar

<sup>7</sup> La construcción de la vida pública, en el marco de una sociedad civil demandante, significa explicar las condiciones, tiempos y actores que intervienen en la organización de las estructuras y los procesos que regulan al sistema político, así como los distintos ámbitos de la vida pública. Sugiere destacar las reglas, costumbres, rutinas y prácticas de la administración pública y el desempeño del gobierno, identificando los centros de influencia en la toma de decisiones que se vinculan con los sistemas de gestión pública.

los argumentos más relevantes sobre tres enfoques de la teoría de la administración pública, a la luz de sus categorías, técnicas y metodologías, con el cometido de hacer recomendaciones para mejorar la capacidad de gobernar de los poderes públicos en nuestro país.<sup>8</sup>

La idea del nuevo principio organizacional, por otro lado, es tratado en este manuscrito en el marco del nuevo institucionalismo. Con este principio se busca maximizar los beneficios de la sociedad y reducir las zonas de incertidumbre en la gestión gubernamental.<sup>9</sup> El estudio aborda el estilo de decisión y gestión administrativa que se está delineando en el marco de las nuevas relaciones entre el Estado, el aparato burocrático y la sociedad civil, centrado en la propuesta del nuevo institucionalismo.<sup>10</sup>

De ahí que Enfoques contemporáneos de la administración pública es el resultado de una investigación preparada –entre otros motivos de origen académico y de interés profesional– para coadyuvar en el incipiente debate de una gestión pública más eficaz, a partir del terreno teórico y la prescripción de rutas de acción para el servicio público mexicano.

En el trabajo se describen, analizan y discuten la naturaleza y los orígenes; los contenidos y las metodologías; así como los procedimientos y las estrategias, del estudio de la política pública, el neoinstitucionalismo y las relaciones intergubernamentales.<sup>11</sup> El propósito es presentar las categorías más relevantes de esos enfoques, para la implantación de cursos que redunden en una gestión pública mexicana de mejor calidad. Los esquemas de estudio que se revisan buscan argumentar líneas administrativas para repensar el papel de la administración pública, y el diseño de caminos probables que racionalicen el ejercicio gubernamental.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> En cuanto a la capacidad de gobernar, Yehezkel Dror señala “que pese a los múltiples conflictos que impactan los niveles de gobernabilidad en los diferentes países del mundo, se considera que la inteligencia humana está capacitada para ‘inventar nuevos diseños de gobernación’, con el propósito de afrontar en mejores condiciones los retos del siglo [L]”. Confróntese, Yehezkel Dror, *La capacidad...*, op. cit., pp. 35-41.

<sup>9</sup> Esta aseveración se centra en términos de la teoría economicista de la organización, bajo los supuestos del análisis de políticas en atención al análisis del costo-beneficio, de la maximización de utilidades, de la reducción de incertidumbre organizacional. Recordemos que el eje central en la percepción del análisis del costo-beneficio es que nunca existe un precio justo en el nivel de los participantes, pues siempre existe alguien que se aprovecha del beneficio de la acción colectiva. Véase, Jean-Francois Chantal, “Hacia una antropología de la organización”, en *La Revista Gestión y Política Pública*. México, FLGH996.

<sup>10</sup> El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos organizacionales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto institucional. Son dos las ideas centrales para explicar la estabilidad en los procesos sociales: primero, las organizaciones

Las ciencias de políticas, entre otras categorías conceptuales de los últimos decenios, deben ser revisadas, actualizadas e implantadas para la gestión responsable del gran gobierno y sus administradores; aunado a la preparación de cuadros de profesionales de la administración pública.<sup>13</sup>

Si bien el papel de las instituciones políticas se ha rediseñado por el avance de la sociedad civil, las nuevas tecnologías y la movilidad de los estamentos –al interior de transformaciones sociales y mercados competitivos (en donde el entonces Estado de bienestar mexicano ha sucumbido, entre otras razones, por los altos déficits públicos)–,<sup>14</sup> es pertinente entender el enfoque de políticas como un programa no estático, y que atiende el dinamismo de los Estados y el ejercicio público, pues los principios de décadas atrás han sucumbido ante las nuevas evidencias del Estado en un mundo en transformación.<sup>15</sup>

Con el propósito de delimitar el tema central de este documento, el estudio describe y analiza las líneas generales de los tres enfoques señalados. No tiene como objetivo, con todo, estudiar y analizar otras corrientes actuales que han enriquecido la teoría de la administración pública, como serían la escuela de la reinención del gobierno,<sup>16</sup> los estudios de gobernabilidad, los modelos posburocráticos, o bien las escuelas de la gerencia y gestión públicas, entre otras.

En el documento se ofrece un diagnóstico de la administración pública mexicana de

sólo cambian de manera incremental; y segundo, las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Aunque reconoce, también, la posibilidad de la convención y el contrato como una vía de cambio institucional, por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional. Al respecto, véase Michel Crozier, y Erhard Friedber, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México, Alianza Editorial, 1990, pp. 54-75.

<sup>11</sup> La definición que centra el estudio de las relaciones intergubernamentales es la ofrecida por William Anderson: “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”. Tomado de Robert Agranoff, “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”, en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, pp. 179-182.

<sup>12</sup> Sobre el tema de la argumentación administrativa, en lo que se refiere al debate de las escuelas cameralistas y las modernas, confróntense Christopher Hood, y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, Estudio introductorio de Ricardo Uvalle. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 53-79.

<sup>13</sup> Para profundizar en el tema de la profesionalización del servicio público, se recomienda consultar: José Juan Sánchez, “Profesionalizar el servicio público: antecedentes y perspectivas en

las últimas décadas del siglo [ ]. Posteriormente se presentan los enfoques de estudio, para cerrar el contenido del manuscrito con una serie de recomendaciones temáticas, a la luz de las corrientes estudiadas.

Se pretende esbozar una serie concatenada de juicios y categorías analíticas sobre los tres enfoques, que permita, a partir de una congruencia lógica y desde una percepción teórica, confirmar la idea central de este documento en el sentido de que es factible la implantación de políticas públicas en México, bajo un marco de transición política y administrativa que busca reducir la incertidumbre institucional.<sup>17</sup> El asunto es construir acuerdos entre gobernantes y gobernados –en los diferentes ámbitos de gobierno, para una abierta y transparente corresponsabilidad entre actores e instituciones.

Se busca argumentar la necesidad de incorporar en el ejercicio administrativo mexicano los enfoques del nuevo institucionalismo, las relaciones intergubernamentales y la política pública, pues estas escuelas promueven la descentralización de funciones, la colaboración institucional, y la toma de decisiones diseñada y consensuada bajo una agenda pública, abierta, para incidir en el diseño e implantación de políticas racionales y con mejor impacto en la sociedad civil.

Se señala la importancia de que las decisiones públicas sean diseñadas con márgenes de

México”, en Juan de Dios Pineda (coord.), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, 1999, pp. 223-229.

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar comenta, bajo esa etapa, que la experiencia política de esos años “está marcada por la amplia intervención del Estado y por la desilusión de su desenlace: un gobierno fiscalmente deficitario, administrativamente exhausto y políticamente anquilosado”. Véase Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, pp. 16-17.

<sup>15</sup> Desde el mirador del Banco Mundial se reconoce la necesidad de replantear el papel y las tareas del Estado ante el evidente fracaso hacia el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. De ahí que se asegure, “que el desarrollo –económico, social y sostenible– es imposible sin un Estado eficaz”. Más adelante se señala que: “Es un hecho cada vez más aceptado la necesidad de un Estado eficaz –no uno de dimensiones mínimas– como condición fundamental para el desarrollo económico y social, pero más como socio y promotor que como director. Los Estados deben funcionar como complemento de los mercados, no en lugar de éstos”. Confróntese, Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, 1997, pp. 19-23.

<sup>16</sup> Se recomienda revisar David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Rading, M. A., Addison Wesley, 1992, 328 pp.

certidumbre, factibilidad financiera y técnica, y que gocen de un soporte jurídico y social, en el marco de estructuras de gobierno por colaboración. En el estudio se pretende argumentar que el diseño de políticas de gobierno debe considerar tres principios:

1. Políticas factibles y profesionalmente diseñadas con una visión de largo plazo,<sup>18</sup> en términos sociales, financieros y políticos, buscando un impacto positivo para la sociedad: políticas de largo alcance que permitan una distribución del ingreso más equitativa.

2. Políticas diseñadas mediante el concepto de “integralidad gubernamental”, que se refiere a que las administraciones públicas en sus ámbitos federal, estatal y municipal deben conducir sus acciones administrativas a partir de la colaboración responsable de gobierno y de una transparente relación intergubernamental, con estructuras de decisión flexibles, en un marco de descentralización, de responsabilidad institucional, y con apego en las bases jurídicas.

3. Políticas consensuadas, pues la sociedad cada vez más informada y politizada no acepta que el diseño de políticas pierda base social, se debe dejar de lado aquel paradigma viejo de una planeación única, desde las estructuras de élite administrativas. El principio es atender la participación del público ciudadano, para la implantación de políticas. El propósito es minimizar incertidumbre en la formulación y ejecución de políticas, y en la aceptación de las mismas.

'HORVFDLWXODUHV

<sup>17</sup> Lo señalado se refiere precisamente a los postulados del neoinstitucionalismo, que invitan a considerar, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional cotidiana. Y porque forman lineamientos para la interacción humana, a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. Tomado de James March y Johan P. Olsen, El redescubrimiento de las instituciones, La base organizativa de la política, estudio introductorio de Rodolfo Vergara. México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 9-21.

El manuscrito se ha organizado en cuatro capítulos, y un apartado de conclusiones. En el primero se presenta un análisis sobre la situación de la administración pública mexicana en las últimas décadas del siglo [I], en el que se incluyen tres secciones. En la primera se hace un planteamiento general; en la segunda se analizan las características del sistema político y el tipo de gestión gubernamental, y en la tercera se estudian los rasgos del sistema público-administrativo.

Los contenidos temáticos que se incorporan en los siguientes tres capítulos, recogen el mismo número de temas identificados con nuevos enfoques de la administración pública. Los estudios tienen como propósito dar sustento a la redacción de las consideraciones finales, para vertir comentarios sobre una administración pública mexicana más ordenada.

El capítulo segundo, “Aproximaciones a un estudio incipiente del enfoque de la política pública”, integra ocho unidades: a) el estudio de las ciencias de políticas; b) su perspectiva histórica; c) el papel de los gobiernos en los Estados modernos; d) el desarrollo de la política pública; e) la metodología del proceso por etapas; f) el análisis de las políticas; g) sus principales corrientes, y h) se cierra el capítulo con un comentario final.

En el tercer apartado, “Estudio preliminar sobre el enfoque de las relaciones intergubernamentales”, se argumenta la importancia, naturaleza y alcances de ese enfoque en el estudio de los sistemas federales. Se presentan, asimismo, los modelos de las relaciones nacionales, estatales y locales a la luz de la experiencia estadounidense, incluyendo sus etapas de desarrollo. El apartado se ha diseñado en cuatro unidades temáticas, incluyendo un comentario final. Se precisa que se ha elegido ese modelo de relaciones intergubernamentales porque es el que presenta mayor desarrollo en este campo, y por las analogías naturales que guarda en materia federal con nuestro país.

El cuarto apartado, “Apuntes básicos sobre el enfoque del nuevo institucionalismo”, incluye cuatro contenidos: los dos primeros se refieren a anotaciones preliminares sobre

<sup>18</sup> Para un estudio sobre el servicio civil de carrera, con el que se pretenden operar con mayor prescripción políticas profesionales por un cuerpo de funcionarios públicos, véase María del Carmen Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, en Gestión y Política Pública. México, FICP volumen LYnúm. 2, segundo semestre, 1995.

el tema, y a presentar los rasgos generales de la corriente de la nueva administración pública –denominada de esa forma por las nociones de equidad social que resalta, como condición necesaria que debe guardar la administración pública. En la tercera unidad se plantea una exposición sobre el nuevo institucionalismo: los aspectos de racionalidad y decisión organizacional; los conceptos de estabilidad y cambio institucional; así como las tres escuelas más representativas. Se cierra este apartado con un repaso final sobre las tres escuelas institucionalistas.

Con el capítulo cinco, “Consideraciones finales”, se cierra el ciclo de la edición iniciada con los planteamientos redactados en esta introducción, y seguido con lo expuesto en el cuerpo del documento. Este apartado pretende dar respuesta a las ideas centrales y ser consecuencia lógica de lo anotado en la exposición de los temas tratados. El propósito es presentar de manera concisa y ordenada los aspectos centrales de esta publicación, señalar los resultados alcanzados, las perspectivas, así como ensayar una serie de recomendaciones en la materia, a la luz de los tres enfoques de la administración pública estudiados. Posteriormente, se presentan dos anexos con información complementaria, analítica, o bien comparativa, sobre algunas materias de los dos enfoques estudiados en los capítulos Lly LLL

Finalmente, se espera que el presente documento pueda ser de utilidad –en la medida de sus modestos alcances–, para los estudiosos en la materia, en todo caso, que responda a las expectativas mínimas de los lectores.

## 8QDQRWDGHJUDWLWXG

Esta publicación no hubiera sido posible sin los apoyos, y mejores augurios, de las tres instituciones que coeditan este libro. Gracias al Instituto de Administración Pública del Estado de México (LDSH)Pa los apoyos de la Sección Campeche del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, y de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (EXDS) En ese sentido, agradezco a las personas que forman parte de esas instituciones, y que directamente respaldaron este proyecto.

En el **IDSFP** se aprecia la generosidad de Enrique Mendoza, Presidente del Consejo Directivo 2001-2004, quien impulsó con extraordinario interés profesional este producto. De igual forma a Roberto Ramírez, Secretario Ejecutivo de esa prestigiada organización. Es grato reconocer el permanente interés de Enrique Agüera, Vicerrector de Docencia de la **EXD** y Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla por alentar esta publicación: su compañía y responsabilidad gremial siempre ha sido enriquecedora. De manera similar a mi colega Juan José Oroza. Por otro lado, a Ramón Rodríguez, Presidente de la Sección Campeche del Colegio, y Secretario de Educación Pública de ese Estado, mi consideración por el estímulo profesional que representa para muchos. A Luis Armando Officer su interés sin restricciones.

A todos ellos mi gratitud por hacer de este libro una empresa suya, y de manera especial a los titulares de esas instituciones porque generosamente acordaron redactar la “Presentación” de este libro, con comentarios hacia mi persona realmente inmerecidos.

En una versión preliminar de este documento se agradecen las recomendaciones siempre útiles de José Antonio Núñez, Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac. He de reconocer, por otro lado, la riqueza bibliográfica de expertos en las materias tratadas en este ejemplar –con quienes tengo en la mayoría de los casos el privilegio de una estrecha vinculación académica. Entre otros, a los profesores Luis F. Aguilar, Mauricio Merino, Ricardo Uvalle, María del Carmen Pardo, José Luis Méndez, Enrique Cabrero, María del Pilar Hernández, David Arellano, Federico Estévez, Carlos Elizondo, Eduardo Guerrero, Félix Vélez, Jonathan Molinet, Carlos Ugalde, y Roberto Moreno. Un pronunciamiento especial para los profesores Juan Carlos León y José Juan Sánchez, quienes además de ser reconocidos por su vasta producción académica, han preparado de manera muy sobresaliente los escritos preliminares de este ejemplar.

La labor de edición, por otro lado, estuvo asistida por tres espléndidos colaboradores: Jorge Luis Checa, Jazmín Galindo y Karla Polichuk. A Hosanna Alvarez, como siempre, mi agradecimiento por el tiempo prestado a la revisión tipográfica. Tres personas, finalmente, estuvieron pendientes en todo momento y con palabras de aliento para la culminación de este libro: Nora Domínguez, Raul Pineda y Augusto Lozano.

(ODXWRU  
6HSWLHPEUHG





## Capítulo I

### Análisis de la administración pública mexicana

El análisis del sistema político mexicano y el tipo de gestión gubernamental, así como los rasgos del sistema público-administrativo, en el marco de las nuevas relaciones entre sociedad y Estado. Lo anterior, bajo un contexto de procesos dinámicos, en donde el aparato gubernamental y su modo de procesar las demandas se ha modificado simultáneamente con el impulso de la sociedad.<sup>1</sup> Posteriormente, se plasman ocho apuntes sobre los rasgos de nuestro sistema administrativo en transición, como esbozo a los contenidos temáticos que se desarrollan a lo largo de este documento. La idea es presentar de manera concisa esas percepciones, para centrar la discusión en el tramo de la transición que ha recorrido México y el que todavía falta por caminar.

<sup>1</sup> Los esfuerzos por parte de las organizaciones sociales, partidos políticos y del gobierno mismo han contribuido a dar origen y forma a lo que hoy llamamos reforma del Estado (...), esos cambios sucedidos recientemente en la gestión gubernamental desencadenan cambios en la política misma y, por lo tanto, producen finalmente reformas del Estado. Tomado de Luis F. Aguilar, “Gestión gubernamental y reforma del Estado”, en Mauricio Merino, (coord.), Cambio Político..., op., cit., 131-147 pp.

### 30DQWHDPLHQWRJHQHUDO

Han sido diversas las explicaciones, interpretaciones y apreciaciones que se han planteado sobre las transformaciones del Estado mexicano de las últimas décadas del siglo [ ] oscilan desde el discurso oficial hasta posturas extremas del mapeo ideológico y administrativo. Con todo, en la década de los ochenta el Estado mexicano fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento del aparato público.

Esos dos ejes, la agenda de la democratización y el redimensionamiento de las estructuras gubernamentales, son dos caras de una unidad, y han florecido a la luz del régimen mexicano que combinaba autoritarismo e hipertrofia; en donde el ámbito estatal y el aparato gubernamental se acompañaron con el autoritarismo burocrático. Recordemos que el déficit fiscal del Estado mexicano que colapsó la política-económica en la década de los ochenta, libre de controles y de una asignación eficiente de los recursos públicos, tipificó al gobierno como un directo interventor en la economía, sin límites, pero con el consecuente desquiciamiento de la vida pública.<sup>2</sup>

Los problemas del Estado mexicano, de entonces, crecieron simultáneamente bajo dos lógicas: a) el surgimiento de formas de representación política derivadas de la creciente, aunque incipiente, pluralidad de la sociedad mexicana; y b) un avance constante de las desigualdades sociales, incremento de la extrema pobreza, rezagos en el servicio administrativo, así como una ausencia en la definición de políticas que reintegraran el sentido de servicio al Estado.<sup>3</sup>

A partir de los años ochenta, como en ninguna otra década del siglo [ ] , se vivió en una sociedad compleja, informada, plural, diferenciada y participativa; pero, por otro lado, actualmente son millones las mujeres y los hombres de México que viven en condiciones de marginación, de falta de incentivos, con bajos niveles de educación y sometidos en la

<sup>2</sup> Confróntese, Luis F. Aguilar (estudio introductorio y compilación), *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 17.

<sup>3</sup> Otros de los problemas que Luis F. Aguilar considera agudos, es el que se refiere “a enfrentar las viejas limitaciones de la decisión y gestión gubernamental, como: la conducción centralizada, la tentación patrimonialista, el descuido de recursos y bienes públicos, la burocratización de las iniciativas y, principalmente, la fundamentación factual, narrativa y proyectual del Estado (en vez de una normativa, argumentativa y estratégicamente funcional)”. *Ibid.*, p. 5.

incertidumbre de la pobreza cultural, ideológica y económica.

Son cuatro los aspectos que explican esta realidad:

1. Fallas en el mercado que provocó el Estado interventor, caracterizado por la ausencia de definiciones político-administrativas de largo plazo.

2. Falta de capacidad gubernamental en la formulación e implantación de políticas.

3. Incapacidad para gobernar con un nítido sentido social, soslayando los enfoques de políticas racionales y sensibles, para mantener la cooperación social territorial.

4. Carencia de un cuerpo de profesionales, explícitamente preparados, para formular, implantar y dar seguimiento a las políticas gubernamentales.<sup>4</sup>

En este proceso de cambio, en este valle de la transición en el que está inmersa la sociedad mexicana,<sup>5</sup> los retos son la planeación ordenada y responsable de largo plazo, la flexibilización de las estructuras gubernamentales, la consolidación de la incipiente pluralidad y competencia democrática, con el propósito de replantear las funciones del Estado y su administración pública, en su relación con la sociedad civil.

Lo trascendente es sacar a la luz los problemas rectores de organización y de representación, de análisis de demandas, de reorganización de la agenda nacional y de reinterpretación de la gestión pública: en otro sentido, de implantación de opciones de política, de políticas públicas.<sup>6</sup>

El desafío es vislumbrar y analizar los fenómenos públicos a partir de la consideración de cinco vectores, a saber:

<sup>4</sup> Al respecto, véase Ricardo Uvalle y Marcela Bravo, *Visión multidimensional del servicio público*. México, Plaza y Valdés, XQDPI 999, 237 pp. También, confróntese, Esteban Moctezuma y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados, El servicio civil de carrera*. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 50-59.

<sup>5</sup> Mauricio Merino utiliza esta frase –prestada de Adam Przeworski, como él lo señala– para referirse, con exactitud, al doble proceso de transición de cambio político y económico que vive México a partir del “movimiento emblemático de 1968” (...) “un doble proceso de transición en busca de la democracia y de una economía de mercado estable, abierta y competitiva (...) un doble proceso de transición que se profundizó en sus vertientes económica y administrativa desde 1982 –a consecuencia de la llamada ‘crisis de la deuda’–, y que adquirió perfiles políticos nítidos en 1988 –después de las elecciones presidenciales de ese año”. Tomado de Mauricio Merino (coord.) *Cambio político...*, op. cit., “Introducción”, pp. L[ ]LY

1. Realizar las funciones del Estado –de seguridad nacional, de rectoría económica y de bienestar social, principalmente–, considerando en lo interno la creciente pluralidad de la sociedad, en un contexto de gobiernos divididos.

2. Reducir la incertidumbre estatal y acrecentar los beneficios públicos, bajo el esquema de cambio con estabilidad. En otras palabras, desarrollar decisiones públicas eficaces en el contexto de una sociedad más informada y con mayores niveles de participación.

3. Considerar el proceso de generación de políticas mediante la definición del estilo de hacer políticas en un México más orientado administrativa y políticamente a la agenda democrática, y en donde es prioritario redefinir el nuevo papel que deben jugar las instituciones públicas en una arena política e institucional cada vez más compleja.<sup>7</sup>

4. Profundizar en el diseño de políticas federales, estatales y municipales en un contexto de transición política y de alternancia política, en donde la ficción de la democracia, ha quedado casi enterrada por el avance de la sociedad civil, el empuje de las organizaciones políticas.

5. La necesidad de consolidar el fortalecimiento de “los otros poderes públicos”, el legislativo y el judicial, en un sentido de pesos y contrapesos, con respecto al ejecutivo, para hacer de la responsabilidad constitucional una responsabilidad pública cotidiana, en donde los poderes estén sujetos al escrutinio y a la demanda pública: a la rendición de cuentas.

## &DUDFWHU t VWLFDVGHQVLVWHPDSRO t WLF R

<sup>6</sup> Diversas son las aseveraciones, distinciones y precisiones entre la palabra “política” y “políticas”. Se señala por diversos autores que el término de “políticas públicas” obedece a una traducción literal (“fría”) del inglés. Pues en ese idioma el concepto es public policy, que se distingue con toda claridad de la palabra politics. La primera locución se refiere a los asuntos de índole administrativo estrictamente: a la gestión pública; el segundo término no sólo abarca el ejercicio, también la estructura y los orígenes del poder. En el capítulo dedicado al proceso de las políticas públicas se profundizará al respecto.

<sup>7</sup> Se considera, adicionalmente para este asunto, “que el gobierno [debe quedar] sujeto al control social del voto, de la opinión y del rendimiento público de cuentas por sus actos, y en donde las decisiones de gobierno estén además restringidas por los contrapesos de otros poderes del Estado, por las libertades individuales constitucionalmente garantizadas por la capacidad de organización e iniciativa de los grupos sociales para promover sus intereses, por el buen conocimiento que ciudadanos y organizaciones poseen sobre sus problemas particulares y sobre los asuntos públicos”. Tomado de Luis F. Aguilar, “Política pública y gobierno del Estado”, en La revista del Colegio, Núm. 4 “Políticas Públicas”. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990, pp. 233-236.

## PH[LFDQR\|VXJFWLyQ.BHQIDPHQVDO

Los movimientos de democratización del régimen político y de su sistema administrativo tienen su inicio en las últimas décadas del siglo xx, a la luz de dos acontecimientos: 1) la crisis fiscal de 1982, con sus inherentes políticas de ajuste y reforma del modelo económico; y 2) la crisis político-electoral de 1988. Esos dos fenómenos han llevado a un fase más articulada de las nuevas relaciones entre sociedad y Estado, así como de la manera de procesar las demandas sociales a partir de la administración pública.

Recordemos que con los saldos del movimiento revolucionario mexicano se fue consolidando, a lo largo de décadas, un estilo de gobierno y de gestión pública que, bajo el mirador del Luis F. Aguilar,<sup>8</sup> se ilustran en ocho características: seis de ellas se presentan a continuación.

El primer rasgo del formato de administración pública en nuestro país ha sido la preeminencia del gobierno federal sobre los gobiernos local y municipal:

La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y las prioridades de las comunidades políticas locales, ya sean regionales o municipales. Todos los asuntos políticos y administrativos considerados relevantes han sido calificados de naturaleza “nacional”, por lo que el resultado ha sido el predominio abrumador del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, usualmente carentes de toda iniciativa.<sup>9</sup>

La segunda característica se refiere al tipo de toma de decisiones, misma que se ha distinguido por su amplia autonomía y discrecionalidad: se ha presentado una escasa participación y discusión de los sectores de la población. Lo que significa que el gobierno ha asumido el control de la vida pública. Ese tipo de administración reflejaba los controles de los ámbitos político, económico y social.

<sup>8</sup> Véase Luis F. Aguilar, “Gestión gubernamental”, op. cit., p. 131.

El gobierno goza de un tradicional amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de su agenda político administrativa, en la elección e implantación de sus políticas. Ha sido, entonces, un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concentración ciudadana. El gobierno ha protagonizado y controlado el ámbito de la vida pública. Hasta en las políticas exclusivamente técnicas, la decisión estuvo en manos de una élite bastante autónoma que consultó discrecionalmente a los interesados o a los afectados, pero descartó de manera sistemática la participación resolutoria de ciudadanos y grupos independientes en la definición y tratamiento de sus problemas.<sup>10</sup>

El tercer rasgo característico del sistema político mexicano, considera a la gestión pública como la fuente primera de la legitimidad gubernamental. A través de esta característica se logró eficacia en la toma de decisiones en materia de políticas gubernamentales, pero también el aparato público experimentó un alto crecimiento. La toma de decisiones fue eficaz en la medida de que se dispuso de los recursos públicos para atender las diversas demandas de la sociedad, lo que significó una rentabilidad alta en materia de consenso social. Esto se puede percibir con toda claridad a partir de la segunda mitad del siglo [ ] :<sup>11</sup>

La eficacia decisional del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerado el elemento clave para mantenerlo legítimamente. En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. La política mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia de la ley: a la manera del Estado liberal. La eficacia decisional de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano. La llamada “política de masas”, pieza angular del sistema, tuvo

<sup>9</sup> Ibid., p. 132.

<sup>10</sup> Ibid.

base y alcance administrativo. Se puede hablar de una “economización” de la política, en el sentido que los fines, las bases y los mecanismos del consenso fueron las varias utilidades económicas que obtenían individuos y organizaciones.<sup>12</sup>

El cuarto, se centra en el hecho de que en la etapa de los gobiernos posrevolucionarios fue elegida la gestión directa de las políticas, con el propósito de lograr un mayor control y protagonismo de la acción gubernamental en busca de legitimidad y apoyo de los diferentes sectores. Ello supuso, necesariamente, la burocratización de los programas y el crecimiento de los recursos humanos en las instituciones públicas, dejando de lado la cooperación natural entre población y autoridades gubernamentales. Así, las políticas de desarrollo y de bienestar social se operaron directamente mediante los programas del gobierno federal, soslayando la participación de la empresa pública. En consecuencia, mientras el dinamismo se encontraba en el aparato público, las diferentes formas de participación social fueron soslayadas y, en algunos casos, inhibidas desde las estructuras del poder. La arena del poder público era la generadora de las políticas sociales y la fuente de legitimidad.<sup>13</sup>

La quinta característica se refiere, en consecuencia, a la regulación de las conductas económicas estatales. La economía fue reflejo del tipo de sociedad que teníamos, pues a partir del periodo revolucionario transitamos de estamentos tradicionales a una sociedad industrial. Lo anterior mostró dinamismo en la etapa que vivió México con sus políticas de sustitución de importaciones, lo que significó la regulación de conductas y elecciones económicas de predominio estatal, tanto para fines de protección y promoción de capital nacional, como para propósitos de defensa del empleo.

<sup>11</sup> Para Carlos Elizondo Mayer el gobierno de Echeverría optó por incrementar el gasto para ampliar las oportunidades sociales e incrementar el papel del Estado en la economía. Lo primero, es decir un mayor gasto social, era necesario dada la desigualdad y pobreza que el crecimiento del desarrollo estabilizador no había logrado eliminar. No obstante, Carlos Elizondo señala que “el gasto en sistemas autoritarios suele ser presa de intereses organizados y de prácticas clientelares; se asigna más con criterios políticos que con base en las necesidades sociales”. Confróntese Carlos Elizondo Mayer, “El reto interno: balance fiscal en un contexto democrático”, en Rogelio Tinoco (coord.), Coloquio de la pluralidad. La realidad mexicana, reflexión y debate. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Gobierno del Estado de México, 1999, pp. 11-16.

<sup>12</sup> Véase Luis F. Aguilar, “Gestión gubernamental”, op. cit., pp. 132-133.

La sexta característica se refiere al papel del Estado rector de entonces, con énfasis en dos aspectos: a) una administración pública, en su composición de los recursos humanos, basada en criterios de lealtad personal en contradicción con criterios de racionalidad administrativa y eficiencia profesional; y b) que al paso del tiempo el enorme aparato público centralizado que mantuvo la cohesión social, terminó por revelarse en un Estado con un amplio déficit fiscal, con crisis económicas y sociales recurrentes a partir de la década de los ochenta, y con una base social descontenta por las políticas de ajuste económico.

Notorio ha sido el énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados. Es, sin duda, una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales, que ofrecía muy poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para lo que se integraran disciplinariamente a la cadena personalizada de gestión. El estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino un hecho producido y dilatado en los diversos niveles de gobierno.<sup>14</sup>

Se puede concluir, a la luz de las seis características revisadas, que el arreglo funcional del Estado mexicano se distinguió en lo político, por un poder centralizado y unipersonal; y en el ámbito administrativo público por el gigantismo burocrático, los excesivos gastos públicos, un Estado obeso y con altos costos presupuestales. El desarrollo económico tuvo su columna vertebral en las políticas predominantemente gubernamentales. En todo caso, la característica central del Estado de entonces se perfiló en descuidos fiscales, endeudamiento excesivo, alto protagonismo estatal y un papel menor de la iniciativa privada y el mercado.

Esos rasgos del sistema político mexicano han cambiado el panorama a partir de la crisis económica y políticas de ajuste. El Estado ha dejado de ser el rector de los diferentes ámbitos de la vida nacional, por la creciente participación de la sociedad civil, por el mayor

<sup>13</sup> El papel protagónico del Estado en la economía y el creciente gasto en empresas públicas en esas épocas, fue más el resultado de la desconfianza a los empresarios, que una visión ideológica y de política económica de Estado. Si bien esa postura gubernamental logró legitimidad, a final de cuentas el asunto desencadenó en un alto déficit público. Confróntese Carlos Elizondo, "El reto interno", op. cit., p. 18.

dinamismo de los partidos políticos, y por la instalación en el mando central gubernamental de las entidades federativas y municipios gobernados por partidos de diferentes fuerzas políticas, incluyendo la alternancia en el mando del ejecutivo federal.

Como se ha comentado en párrafos previos, lo señalado en los seis puntos pretenden ser indicadores cualitativos más que cuantitativos sobre las características de los gobiernos posrevolucionarios, previos a dos situaciones que cambiaron el escenario nacional: 1) la crisis económica de 1982; y 2) las elecciones de 1988.<sup>15</sup>

Las políticas de desarrollo, de antes de la década de los ochenta, ya no funcionaron por la tipología de los problemas señalados –crisis fiscales, alta deuda externa, Estado obeso, falta de promoción del desarrollo social de otros sectores, entre otros. Por ello, el poder gubernamental no tuvo otra opción de que la de canalizar una reforma del Estado, emprendida de manera incipiente en la administración de 1982 a 1988, y continuada de manera agresiva en el sexenio siguiente. Se pensó en una reforma de Estado desde dos vertientes: la reforma política y la reforma económica.<sup>16</sup>

Una vez señalados los puntos anteriores, se presentan ocho características adicionales de la transición de la administración pública, en contextos de gobiernos divididos y de alternancia en el poder. Es imposible querer seguir manteniendo la estructura de dominación del Estado en escenarios de dinamismo político y social y, sobre todo, de creciente participación en la vida pública.<sup>17</sup>

5DVJRV\WUDPRVGHGLVFXVLyQVREUHHOVLVWHPD  
S~EOLFRPIQGWUWYRPH[LFDQRHQWWDQQ

En esta sección se plasman ocho apuntes sobre algunas de las identidades de nuestro sistema público-administrativo en transición. Si bien en la sección anterior se habló sobre los rasgos distintivos del sistema político mexicano, las líneas siguientes hacen referencia al estado de la administración pública en una etapa de transición propicia para la implantación de políticas

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar, “Gestión gubernamental”, op. cit., p. 133.

públicas<sup>18</sup> y el estudio de las relaciones intergubernamentales.

1. México es un país con amplio dinamismo, en tiempos de cambio político, de mayor transparencia gubernamental, de gobiernos divididos y de un pluralismo cada vez más abierto en la sociedad.<sup>19</sup> Por ello es necesaria una revisión teórica y práctica de categorías de las disciplinas administrativo-públicas, con el propósito de actualizar el estudio de los escenarios que hoy se manifiestan en nuestro país.

2. En México han cambiado las formas de administrar y también han surgido nuevas instituciones, a la vez que se han modificado los métodos de gobierno. Se presenta un dinamismo acelerado en las relaciones entre gobernantes y gobernados. El poder político busca eficacia con resultados tangibles. Ahora nuestra sociedad más preparada, demanda con mayor claridad respuestas públicas. Así, nuevas rutas de investigación buscan la eficiencia terminal de las decisiones gubernamentales, bajo un sustento metodológico y de impacto administrativo: se persigue profesionalizar el servicio público para entregar a la comunidad mejores resultados.

3. A la vez que cambian las relaciones gobernantes-gobernados, también se revelan nuevas formas de interacción institucional. Por ello lo que debe pretender nuestra administración pública es atender las demandas de la sociedad civil bajo parámetros de un desempeño gubernamental óptimo. La vida plural, rasgo característico de las sociedades modernas, implica la democratización de las decisiones públicas, la transparencia y rendición de cuentas y, en todo caso, la optimización de los recursos escasos.

4. **El diseño y elaboración de políticas en nuestro país, va no son tan sólo decisiones** El proceso de transición que vive México se sustenta básicamente en el dinamismo de las instituciones políticas que marcan pautas para la democratización en México. La transición que inicia en la década de los ochenta se cobija a la luz de una nueva institucionalidad en el país, por la fuerza del Estado de derecho y por el respeto de cada uno de los actores que participan en este proceso. Para profundizar en este tema se recomienda, Mauricio Merino, "La construcción democrática: un desafío del sistema político mexicano", en Rogelio Tinoco (coord.), Coloquio de la..., op. cit., pp.181-188.

<sup>16</sup> Un análisis sobre la reforma del Estado en nuestro país se encuentra en José Juan Sánchez, Administración pública y reforma del Estado en México. México, LQD3998, 253 pp.

<sup>17</sup> No obstante, hay diversos aspectos que no permiten fluir libremente el proceso de transición democrática que vive nuestro país, entre estos, tenemos: a) la tendencia de los partidos políticos de colocar por encima del debate los asuntos de orden electoral y no de tipo institucional; b) el papel de los medios para transparentar la información en esta coyuntura política; y c) la debilidad económica que siempre parece ser un elemento a considerar en los cierres sexenales para coadyuvar a un puerto seguro del proceso de cambio en México.

de élite. La democratización de las decisiones públicas debe ser ahora el peso mayor de la balanza; el fantasma de aquellos grupos que siempre buscaron preferencias y en muchos casos lucharon por el monopolio del poder va desdibujándose, aunque sea de manera incipiente: ahora, por fortuna, no tienen espacio libre en la vida pública.<sup>20</sup>

5. México está en el marco de un nuevo contexto democrático. Las nuevas instituciones deben centrarse en dar rumbo y certeza a la convivencia política, a la democratización de las decisiones. En el pasado, antes de la aparición de los gobiernos divididos en nuestro país, esas élites privilegiadas siempre buscaron un papel preponderante en la elaboración de políticas, y aun más, en la gestión de la agenda gubernamental: en su diseño e implantación. En la actualidad esas perspectivas son diferentes.

6. El proceso de cambio de nuestro sistema político ha avanzado aceleradamente en las últimas décadas del siglo [ ], lo que ha significado que el entonces Estado interventor se reestructurara y por consiguiente se modificaran las relaciones de poder –recordemos que las decisiones de políticas eran tan sólo objetivos de grupos que se coaligaban. Ahora, nuestro entorno social y las estructuras políticas de toma de decisiones han evolucionado, en el sentido de ser más sensibles y de contemplar mayor participación.

7. Nuestro sistema político, en un escenario de cambio ordenado, debe ser cada vez más abierto a los grupos de interés: no como mediador o para privilegiar a algunos, sino para asumir una actitud y capacidad de gobierno responsable. El Estado más democrático y su aparato administrativo deben ser, sobre todas las cosas, más que protagónicos, caracterizarse por los altos niveles de legitimidad. La consistencia de un gobierno radica en percibir la madurez de la sociedad para asimilar los cambios y, a la vez, hacer de aquéllos fuente de legitimidad, de consenso. Así, las decisiones públicas son congruentes y profesionales, plurales y transparentes: de ello la sociedad recibe certidumbre.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Un estudio que analiza el caso de nuestro país en la materia es el de Lenin Bustamante, “Las políticas públicas en las transformaciones del Estado mexicano moderno,” en Juan de Dios Pineda (coord.), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, 1999, pp. 195-208.

<sup>19</sup> Véase María del Carmen Pardo, “La administración pública en tiempos de cambio”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 96. México, LQD\$997, pp. 103-118.

8. Ahí está el papel de los nuevos servidores públicos en nuestro país: entender que su fuente de poder, de legitimidad, tiene como propósito original servir a la sociedad, con eficiencia y ética.<sup>22</sup> La legitimidad no la da el poder político: ese es el resultado, la consecuencia. El poder consiste en responder y ejercer una función pública para la sociedad. Con todo, hay que señalar que en ocasiones ese cambio de actitudes resulta del conflicto, de la formación de acuerdos, y de ahí que ese dinamismo deba revelarse en una función pública legítima y legal, cooperativa, organizada.

México debe superar esos ocho tramos de discusión, para lograr certidumbre institucional. El debate sobre el proceso democrático de la sociedad mexicana en el ámbito gubernamental está lejos de terminar, ya que para construir el supuesto básico de pluralismo en los diferentes órdenes de la vida política del país, deben de consolidarse, entre otros asuntos, las nuevas relaciones entre la sociedad y el gobierno, así como un mecanismo eficiente de relaciones entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

<sup>20</sup> Una propuesta sobre la construcción de la vida pública se encuentra en Juan Carlos León, "La esfera pública en la pluralidad y en el pospluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica," en Víctor Alarcón y Héctor Zamitiz (coords.), *La revista conmemorativa del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*. México, 1999, pp. 111-128.

<sup>21</sup> Para algunos autores las mudanzas al cambio democrático en nuestro país se muestran en las vertientes del pluralismo político, social y cultural expresado en las urnas; así, la relación entre “el centro” y los poderes estatales tienden a modificarse, situación que empieza a influir en el ámbito de las fuerzas oficiales, y a transparentar y dinamizar las relaciones intergubernamentales. Confróntese Alfonso Zárate, “Transformaciones del sistema político mexicano”, en Rogelio Tinoco (coord.), *Coloquio de la...*, op. cit., pp. 155-161.

<sup>22</sup> Sobre el papel de los valores éticos y morales en los procesos decisorios en las sociedades democráticas, véase Omar Guerrero, “Moral en políticas públicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 86. México, LQD\$994, pp. 63-78.

