



# La adopción de instrumentos y reformas administrativas en México a la luz de los desarrollos teóricos y empíricos de la administración pública en Estados Unidos

Irma Guerra Osorno <sup>a</sup>

**Resumen** – El artículo muestra que, mientras el desarrollo de la administración pública en Estados Unidos ha transitado por la vía de hacerla más funcional y acorde tanto a su sistema como a sus valores, en México se ha optado, en muchos casos, por imitar algunas de las mismas estrategias, pero de manera incompleta, sin atender las situaciones y limitaciones propias del momento y entorno. El análisis toma como punto de referencia inicial la publicación a finales del siglo XIX del texto de Wilson titulado “El estudio de la administración”, abarcando hasta el sexenio de Felipe Calderón en México. El objetivo es mostrar el desfase entre el pensamiento administrativo en Estados Unidos y la práctica en nuestro país, así como las profundas diferencias en el contexto político que han terminado por obstaculizar la modernización administrativa en México, en parte por los diferentes roles que ha jugado la burocracia, evidenciando cómo el tema de la profesionalización de los servidores públicos, entre otros, sigue siendo asignatura pendiente.

**Palabras clave** – Administración Pública, Política, Burocracia, Interés Público, Democracia.

**Abstract** – The article compares the development of public administration at different stages, both in the United States and in Mexico. The analysis takes as an initial point of reference the publication at the end of the century XIX of Wilson's text entitled "The study of the administration", covering until the six-year term of Felipe Calderón in Mexico. The objective is to show the gap between administrative thinking in the United States and practice in our country, as well as the deep differences in the political context that have ended up hindering administrative modernization in Mexico, partly because of the different roles played by the bureaucracy, evidencing how the issue of the professionalization of public servants, among others, it is still a pending issue.

**Keywords** – Public Administration, Politics, Bureaucracy, Public Interest, Democracy.

## CÓMO CITAR HOW TO CITE:

Guerra-Osorno, I. (2023). La adopción de instrumentos y reformas administrativas en México a la luz de los desarrollos teóricos y empíricos de la administración pública en Estados Unidos. *Interconectando Saberes*, (16), 89-100.  
<https://doi.org/10.25009/is.v0i16.2791>

Recibido: 2 de febrero de 2023  
Aceptado: 5 de septiembre de 2023  
Publicado: 15 de septiembre de 2023

<sup>a</sup> Universidad Veracruzana, México. E-mail: [irma1684@hotmail.com](mailto:irma1684@hotmail.com)



## INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años, y en distintas etapas, México se ha caracterizado por la implementación de modelos de desarrollo provenientes o dictados principalmente desde Estados Unidos. Esto mismo ha sucedido también en la administración pública, la cual, en diferentes momentos, ha hecho suyos determinados paradigmas, incorporando herramientas de gestión que antes se han implementado en aquel país. Así, los intentos más serios de reformas administrativas no han sido producto interno, sino una apropiación, por demás inadecuada en muchos sentidos. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es mostrar que, mientras el desarrollo de la administración pública en Estados Unidos ha transitado por la vía de hacerla más funcional y acorde tanto a su sistema como a sus valores, en México se ha optado en muchos casos por imitar algunas de las mismas estrategias, pero de manera incompleta, sin atender las situaciones y limitaciones propias del momento y entorno, además de hacerlo tardíamente. De tal forma que, en nuestro país aún no se había consolidado (ni se ha consolidado) un aparato burocrático profesional, meritocrático e impersonal, cuando ya se pensaba en introducir instrumento del tipo que la Nueva Gestión Pública (NGP) propone, o se ha pretendido asegurar la provisión de bienes y servicios a partir de arreglos que involucran a terceros, así como la coordinación entre distintas jurisdicciones, cuando no se ha apostado por generar las capacidades que estos actores requieren para participar, ni existen los marcos adecuados para su regulación.

Ahora bien, es importante mencionar que este análisis no pretende ser una revisión exhaustiva del desarrollo de la administración pública en Estados Unidos y México, ya que eso ameritaría un mayor

espacio; en cambio, la intención es presentar algunos de los principales hitos para mostrar el desfase en la implementación de ciertos instrumentos de reformas administrativas, así como los contextos diferenciados entre un país y otro, mismos que en muchos casos supusieron la ausencia de los elementos o condiciones mínimas indispensables para asegurar su éxito. De igual manera, el presente trabajo puede eventualmente servir como base para futuras investigaciones que amplíen la comparación, permitiendo una mayor profundidad en el análisis de ciertos momentos.

Lo anterior se realizó a partir de una amplia revisión de literatura y se procedió por el método comparado, identificando algunos de los principales hitos en el desarrollo de la administración pública en Estados Unidos y refiriendo la situación o discusión presente con respecto a la administración pública en México durante esos momentos en particular. La decisión de centrarse inicialmente en Estados Unidos y a partir de ello referenciar el contexto mexicano, obedeció a que es en el primero en donde se implementan muchas de las reformas que posteriormente se retomarían en nuestro país. El periodo de análisis abarca únicamente hasta el sexenio de Calderón por cuestiones de extensión. Sin embargo, eventualmente sería importante ampliar el ejercicio al sexenio de Peña Nieto y, sobre todo, considerar el de López Obrador, ya que, al menos en el discurso, su administración significa un rompimiento con las lógicas y paradigmas que previamente se venían instrumentando en México.

El texto está organizado en seis apartados. Los primeros cinco analizan el desarrollo de la disciplina en ambos países, describiendo los principales rasgos de los paradigmas que fueron emergiendo y cómo estos se

implementaron en cada caso. Finalmente, el sexto apartado presenta las conclusiones.

## PRIMERAS DISCUSIONES SOBRE LA SEPARACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA POLÍTICA

El diseño constitucional de los Estados Unidos ha marcado de manera importante las discusiones alrededor de la práctica y el estudio de la administración pública en aquel país. La desconfianza inicial que los colonos mostraban hacia el Estado fue lo que motivó la búsqueda por la división y fragmentación del poder en la Constitución, de tal forma que éste no pudiera ser ejercido en contra de los ciudadanos (Stillman, 2005). Así, la democracia se ha erigido como el valor fundamental en los EE.UU. y como mecanismo para evitar el surgimiento del autoritarismo.

En cuanto al estudio de la administración pública, éste no surgió sino hasta finales del siglo XIX con el texto de Wilson titulado “El estudio de la administración”, el cual planteó por primera vez la necesidad de separar la administración de la política. Esta necesidad devino del crecimiento que había mostrado el aparato estatal durante el mismo siglo como consecuencia del aumento en las demandas que debía satisfacer. Entre las razones de lo anterior están: el paso de una sociedad eminentemente agrícola a una industrial, la necesidad tanto de administrar como de planear el uso de los recursos naturales para evitar su sobre explotación, el surgimiento de la urbanización y el ideal de la Gran Sociedad que prometía un desarrollo espiritual y material (Waldo, 2006). Todo esto provocó preguntas en torno a la responsabilidad de los servidores públicos y su papel dentro de un sistema democrático como el de los Estados Unidos, generando presiones a favor de

un mayor control sobre esta clase (Lynn, 2001), para lo cual, la propuesta de Wilson representaba la solución.

Por el contrario, a finales del siglo XIX si bien se vivía en México una estabilidad política y crecimiento económico bajo el mandato de Porfirio Díaz, no existía un Estado democrático, por el contrario, se vivía una dictadura y el crecimiento no se veía reflejado por igual en todas las clases sociales. Entre las acciones políticas más estratégicas implementadas por Díaz es posible identificar las siguientes: poner en los puestos políticos más importantes a sus incondicionales y a los hombres más cercanos y leales; rotar a los mandos del ejército, trasladando a los regimientos a diferentes regiones y zonas de la república mexicana para evitar que los líderes militares se arraigaran en una determinada demarcación y a futuro pudieran sublevarse con el apoyo tanto de la población como de los hacendados; así como integrar al gobierno a un gran número de liberales y conservadores, generando estabilidad política y social, aunque no evitó la formación de grupos políticos opositores. Posteriormente, la Revolución Mexicana traería al país varios años de inestabilidad tanto política como económica, caracterizados por la lucha entre distintos grupos que se disputaban el poder; prevaleciendo el caudillismo y los gobiernos inestables de muy corta duración.

Así pues, lo que pone de manifiesto estos dos hechos, el Porfiriato y la Revolución, es el contexto completamente distinto al que se vivía en Estados Unidos entre la publicación del texto de Wilson y las primeras décadas del siglo XX. Con Díaz, el tema de la democracia estuvo completamente ausente, política y administración eran un solo cuerpo. La Revolución, con el lema de “sufragio efectivo, no reelección” a pesar de que obedecía a un reclamo democrático, no logró

asegurar en los años posteriores la estabilidad y condiciones necesarias para la consolidación de la democracia. Retardando además el surgimiento de un cuerpo administrativo si no independiente de la clase política, sí profesional.

## EL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA

En 1918, Willoughby publica “The movement for budgetary reform in the states”, en el cual analiza los cinco movimientos que generaron consenso para la adopción de un presupuesto en Estados Unidos. El primero fue la democracia que presionaba por crear y mejorar mecanismos que permitieran reforzar o materializar la voluntad popular. El segundo movimiento pugnaba porque la legislatura actuara como órgano de la opinión pública, vigilando y supervisando la conducción del ejecutivo. El tercer movimiento es el que intentó llevar algo de la técnica del sector privado a las tareas del gobierno para asegurar una mayor eficiencia. El cuarto movimiento estaba relacionado con la reforma municipal y la necesidad de mejorar los métodos de administración a esta escala, especialmente en el área de finanzas, de tal forma que existiera congruencia entre lo que se planeaba gastar y los ingresos que se esperaban obtener. Finalmente, el movimiento iniciado a escala municipal se amplió hasta considerar la necesidad de una reforma presupuestaria a nivel estatal. Como consecuencia de estos movimientos, el presupuesto representó una de las mejores herramientas para asegurar una mayor responsabilidad y orden por parte del ejecutivo en el ejercicio del gasto, así como generar una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos que les permitiera a los ciudadanos conocer lo que sus gobiernos estaban haciendo.

En cambio, en México lo que acontecía por esos años era la promulgación de la Constitución de 1917 y el asesinato de Carranza tres años más tarde, por lo que el presupuesto como instrumento para vigilar al ejecutivo y hacerlo más responsivo no era tema en ese momento. Las primeras discusiones en nuestro país no se darían formalmente sino hasta 1976 con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que tenía la intención de poner “fin a la ‘trampa administrativa’ de organizar el presupuesto exclusivamente en función de los ingresos, sin tomar en cuenta los objetivos de la programación gubernamental” (Pardo, 2009, p. 125).

## DE LA ORTODOXIA A LA HETERODOXIA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Por otro lado, en los primeros años del siglo XX comenzó a tomar también fuerza en Estados Unidos lo que sería conocido como el movimiento del *Scientific Management*, cuyo precursor, Frederick Winslow Taylor, abogaba por una “ciencia” u “organización científica del trabajo”, la cual se podía aplicar de igual forma tanto en la empresa privada como en el sector público: sus primeros estudios fueron producto de su experiencia en el sector metalúrgico. A partir del trabajo de Taylor, y hasta mediados de los años 40 del s. XX, los esfuerzos se dirigieron a identificar, a partir de la observación de la conducta, una serie de principios generales que pudieran enunciar la mejor forma de administrar, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia. Ejemplo de esto es el conocido POSDCORB de Gulick (1937): planeación, organización, dirección, *staffing*, coordinación, presentación de informes y presupuestación, que representan las funciones administrativas sustantivas en cualquier organización. De

igual forma, en “*papers on the science of administration*” (1937) distintos autores identifican una serie de principios asociados con la especialización, unidad de mando, el alcance de control, el liderazgo, la coordinación vertical y horizontal, etc.

Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial vendría a desafiar lo que hasta el momento había sido considerado como la teoría ortodoxa de la administración pública en Estados Unidos; disciplinas como la economía y la psicología parecían tener más que decir y aportar durante y después del conflicto. Es en este periodo en el que surgen una serie de críticas dirigidas tanto al llamado *Scientific Management* como a la idea de la separación política – administración de Wilson. Autores como Robert Dahl y Waldo plantearon la imposibilidad de una disciplina libre de valores, el primero de ellos partiendo del criterio de eficiencia como un valor en sí mismo; el segundo abogando por una disciplina con valores, acorde con el diseño constitucional de los E.E.U.U. y, por lo tanto, una administración pública promotora de la democracia, conformada por servidores públicos comprometidos con este ideal. En la perspectiva de Waldo, esto implicaba la imposibilidad de separar la administración de la política, afirmación que lo llevó a sostener un largo debate con Herbert Simon.

Para este autor, la posibilidad de separación radicaba en la diferencia entre medios y fines: si los objetivos eran fijados fuera del ámbito de la administración, entonces lo que le correspondía a ésta era determinar los mejores medios para conseguirlos. Así, los fines serían definidos en la esfera política y su realización sería tarea de la administración (Simon, 1988).

Es importante señalar que el texto de Simon sobre el comportamiento administrativo no tiene aplicación exclusiva al sector público, en realidad sus conclusiones

respecto a la racionalidad limitada de los individuos, los mecanismos de influencia mediante los cuales la organización puede alinear a sus subordinados, etc., caben en cualquier tipo de organización. Por el contrario, Waldo sí aborda de manera específica a la administración pública y lo hace en el contexto estadounidense. Esta diferencia tiene que ver con que en Simon persiste la aspiración por crear una ciencia positiva de la administración, si bien sus estudios constituían en parte una crítica a los principios del *Scientific Management* por considerarlos simplemente hechos fácticos que no necesariamente aplicaban por igual a todas las organizaciones. En cambio, Waldo asume que el contexto y el diseño de un país es determinante en el tipo de administración pública que habrá de promoverse, lo que implica que el estudio de ésta aspire a tener el carácter de ciencia normativa.

Por su parte, en México la disciplina se caracterizó en los primeros años por tener una visión sumamente legalista, privilegiando la búsqueda del interés general y asegurando el orden público. Casualmente la propuesta de construcción del dique imaginario entre política y administración que planteaba Wilson, llegaría con este enfoque, al menos en teoría. Al respecto, Pardo (2000) señala que:

“El derecho público supone una separación rígida entre lo político y lo administrativo. Esto necesariamente obliga a entender la administración pública como distinta del poder político y subordinada a éste. El aparato administrativo no tenía objetivos propios y sus funciones se veían siempre como secundarias, ya que sólo ejecutaba las tareas que los órganos políticos le confiaban.” (p.21).

A pesar de lo anterior, en la realidad no hubo tal separación. Todavía a principios de los años 20 del s. XX no se lograba la estabilidad política que se había roto al estallar la Revolución. Esta situación llevó a que los gobernantes de esos años, incluyendo a Cárdenas, buscaran concentrar en su persona un amplio poder, relegando a las instituciones a un segundo plano (Meyer,s.f.). Surge entonces en 1929 el Partido Nacional Revolucionario con el objetivo de congregar en él a distintos sectores y transitar hacia cierta estabilidad, convirtiendo a la estructura de la administración pública en moneda de cambio bajo la forma de dominación patrimonialista.

“in Mexico the governmental bureaucracy was an essential part of the authoritarian regime. In the context of one-party domination in effect since 1929, the public administration was, at the same time, a tool for political control over the society and an instrument for the implementation of public policies. Political competition took place within the bureaucracy, and it was the main arena for recruitment of political leaders.” (Cejudo, 2007).

Por otra parte, de acuerdo con Pardo (2009), entre 1940 y 1960 México se caracterizó por la búsqueda de estabilidad política y desarrollo económico. Objetivos que debía promover la administración pública y razón por la cual el Estado jugó un papel activo, subordinando con esto a los gobiernos estatales. El resultado fue la ascensión de la burocracia como grupo privilegiado en la negociación política, al mismo tiempo que el Presidente Ávila Camacho buscó asegurar un mayor control sobre esta clase al convertirlos en su gran mayoría en personal de base, forzándolos a

sindicalizarse, en un momento en que el propio Presidente ejercía control sobre los líderes sindicales y la mayoría de ellos pertenecía al partido.

## LOS IDEALES DEMOCRÁTICOS Y EL PAPEL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO: HISTORIAS OPUESTAS

De 1968 a 1988 vendría en Estados Unidos el periodo que Stillman (2005) identifica como el reposicionamiento de los ideales democráticos y cuyos principales exponentes son Vincent Ostrom con “La crisis intelectual de la Administración Pública” y George Frederickson con su texto titulado “Hacia una Nueva Administración Pública”, ambos trabajos publicados en la década de 1970.

Ostrom (1973), hasta cierto punto en la línea con Waldo, introduciría al debate la necesidad de una teoría democrática de la administración pública, cuyas bases se encontrarían en autores como Hamilton y Alexis de Tocqueville. Entre los planteamientos dirigidos por Ostrom a conseguir o a promover una administración pública democrática estaban: regresar el poder a las comunidades del conocimiento; el administrador público no ya como un maestro sino como un servidor público, el cual debe responder principalmente a los ciudadanos y no exclusivamente a los gobernantes; así como la existencia de policentros de decisión, descentralización y jurisdicciones traslapadas. Con respecto a este último punto, el autor sostenía que el Estado debía intervenir sólo en materia de bienes públicos y que la producción de los mismos podía realizarse bajo distintos arreglos organizacionales que incluyera la coordinación entre gobiernos locales y/o estatales; así como entre distintas dependencias de gobierno.

Por lo que respecta a la Nueva Administración Pública (Frederickson, 1999), esta corriente, cuyo principal exponente puede ser considerado como heredero de Waldo, parte del hecho de que los servidores públicos en el desempeño de sus actividades terminan haciendo política; en esto radica la imposibilidad de separar ambas esferas. Frederickson destaca también la importancia de que la administración pública promueva la equidad social como valor fundamental de la democracia y ya no sólo el criterio de eficiencia; los administradores, dice este autor, deben mostrarse preocupados por las minorías y convertirse en sus defensores, fomentando además la participación ciudadana; por otra parte, es de los primeros estudiosos en plantear la necesidad de buscar esquemas de provisión de bienes y servicios alternativos a la burocracia, tema que estará muy presente en el enfoque de gobernanza.

A partir de esto, si bien podemos decir que en Estados Unidos el *scientific management* ya había sido hasta cierto punto superado en el debate, en México algunas de sus ideas apenas comenzaban a introducirse, modificando con ello el enfoque legalista. De acuerdo con Pardo (2000), es en la década de 1960 que en nuestro país se comienza a hablar de proceso administrativo y se consideran aspectos de la conducta humana que antes no habían sido considerados. El resultado fue la incorporación al sector público de métodos que habían sido desarrollados en el ámbito específico de la administración privada.

Lo anterior pudo haber sido motivado por el surgimiento de toda una ola de planeación en nuestro país. Entre 1960 y 1980, Pardo (2009) señala que se crearon distintas agencias cuyo objetivo era facilitar la planeación y mejorar las técnicas empleadas para ello.

Poco a poco la participación del gobierno en la vida política y económica se fue incrementando, lo que se veía reflejado en el crecimiento del sector paraestatal, tan sólo de 1970 a 1982 éste pasó de 354 a 1,155 unidades. Las principales consecuencias de esto, y de acuerdo con la misma Pardo, fueron: 1) una “nueva clase de funcionarios” cuyos conocimientos resultaban más especializados y técnicos que aquellos que poseían los políticos tradicionales. Aun así, esta nueva clase seguía manteniendo lealtad al partido y al “proyecto de nación”; 2) el descuido de la democracia como producto de la fuerza que adquirió el ejecutivo en las negociaciones política.

Como se observa, en México la necesidad de contar con una burocracia profesional llegó muchos años después que en Estado Unidos, pero además, no hubo un debate real sobre cómo debía transitarse a ella, cuáles eran los requisitos y qué forma debía asumir. El mismo contexto fue marcando las pautas, y lo que terminó generando fue una especie de híbrido que mantenía miembros del partido en ciertos puestos donde la especialización no era mayor y colocando en niveles superiores a gente técnica que seguía estando al servicio de todo el aparato.

En este esquema, el tipo de funcionario que Frederickson visualizaba, así como el tipo de valores que debía promover, en realidad se encontraba en una lógica totalmente contraria a la que experimentaba el aparato burocrático en nuestro país. Los burócratas que no pertenecían a la “nueva clase” estaban ahí por el partido y precisamente por el peso político que representaban sus jefes, el cual no podía deberse a las minorías: se debían y obedecían a los intereses de los grandes sectores o grupos que representaban. Responder a las demandas de la ciudadanía en general no era entonces

algo que se requiriera para asegurar la estabilidad del régimen, ésta se disputaba y se ganaba en otra arena.

## LA NGP, LOS REFUNDADORES, EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO, LA GOBERNANZA ¿Y MÉXICO QUÉ?

A finales de la década de 1980 y principios de 1990, distintos países, entre ellos Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda, comenzaron a introducir una serie de reformas a su aparato administrativo que fueron vistas por la comunidad académica e internacional como innovadoras. Estas modificaciones fueron producto de la crisis financiera que se vivió internacionalmente a causa del aumento inicial en los precios del petróleo con su posterior caída, el crecimiento del aparato burocrático y la necesidad de la clase política por recuperar el control sobre el mismo, así como el estado deteriorado de las finanzas públicas. En este contexto y a partir de las reformas introducidas en unos cuantos países, comienza a configurarse lo que hoy se conoce como Nueva Gestión Pública (NGP). El éxito de este enfoque podría estar en lo que Hood (1991) identificó como el reclamo de universalidad, mismo que partía de la idea de que en la NGP cualquier valor cabía y que mismos remedios se habían aplicado a mismos problemas.

Las grandes promesas del modelo –disminución en los costos, resolución de problemas públicos y mejora de la calidad de los servicios (Cejudo, 2007)- volvieron atractivas sus propuestas, propuestas que en realidad eran una mezcla de enfoques que ya habían sido abordados años atrás: la elección pública y el gerencialismo. Las soluciones han ido desde poner a competir a las burocracias vía mecanismos de mercado o cuasi mercado, considerando la co-producción de bienes y servicios con el sector privado, hasta darles

mayor grado de discrecionalidad a cambio de más transparencia, evaluación del desempeño y medición de resultados.

Sin embargo, este modelo generó distintas reacciones. Enfoques como el de gobernanza y análisis de redes parecen haber recuperado algunos de sus elementos y haberlos desarrollado con mayor claridad; por el contrario, los movimientos refundacional y del nuevo servicio público han intentado repositionar a la administración pública y a los burócratas, trayendo a la discusión el tema del interés público.

En la corriente de los refundadores, Wamsley (1990) retomó algunas de las ideas de la Nueva Administración Pública: promoción de una mayor participación ciudadana, la búsqueda de la equidad social y la preocupación acerca de que los representantes populares no representan a las minorías. Empero, añade la necesidad de estudiar las instituciones políticas en las cuales se introducen los individuos, así como de concebir una autoridad legítima que permita que los ciudadanos reconozcan a la burocracia de igual forma, al tiempo que este aparato le atribuye a la autoridad esa misma legitimidad. Bajo esta perspectiva, el administrador público no es un subordinado de la clase política, sino un agente que tiene la responsabilidad de defender el interés público y poner al servicio de los ciudadanos su experiencia.

En cambio, el Nuevo Servicio Público de los Denhardt (2010) representó una crítica a la NGP, afirmando que, si el objetivo de la administración pública es la promoción del interés público, esto no es algo que pueda lograrse desde y con una visión empresarial. Aquél es el resultado de un diálogo sobre valores compartidos, de aquí la importancia que el administrador se asuma ante todo como un ciudadano.

Si esto es así, entonces será el primer defensor del interés público. Como se observa, la palabra ciudadano es rescatada en este enfoque, después de que la NGP proponía verlos como consumidores que pagaban por recibir ciertos servicios. El cambio de término resulta fundamental para los Denhardt debido a que en la práctica el ciudadano es algo más complejo que el consumidor, y los derechos que cada uno posee son distintos, resultando ser más amplios en el caso del primero. El consumidor paga y tiene derecho a exigir cierta calidad en los bienes y servicios que se le entregan a cambio, pero los derechos de los ciudadanos no se limitan a esto, sino que pueden llamar a cuentas a sus representantes y a los mismos administradores, deben poder recibir servicios de salud y educación aunque no estén en posibilidades de pagar por ellos; además, se les reconoce su capacidad para organizarse y participar en los asuntos públicos.

Finalmente, entre los enfoques más recientes está el de gobernanza. El término comenzó a ser usado por Cleveland (2007) para referirse a dos hechos: por un lado, estructuras menos jerárquicas y flexibles al interior de las dependencias de gobierno, y por el otro, la difusión de las fronteras entre lo público y lo privado como resultado de arreglos que involucraran a ambos sectores. Frederickson sugiere “that there be a fundamental distinction between public administration as the internal day-to-day management of an agency or organization on one hand, and public administration as governance, the management of the extended state, on the other.” (Frederickson, 2007, p.17). Si bien no existe consenso con respecto a lo que significa el término, sí puede concluirse que la gobernanza implica la inclusión de nuevos actores al ámbito de lo público: desde la producción y ahora también en la provisión de bienes y

servicios, hasta su participación en el proceso de políticas (algo que en realidad el enfoque de políticas pública ya proponía, de ahí el adjetivo).

La forma en cómo la gobernanza se ha operacionalizado es a través del análisis de redes, incluso para autores como Rhodes (Mette, 2004) “Governance refers to self-organizing, inter-organizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state.” (p. 3). En este tipo de definiciones, redes y gobernanza parecieran ser un mismo fenómeno, sin embargo, es importante señalar que el estudio de redes no es exclusivo de la administración pública y representa sólo una de las opciones, quizá sí la más importante, mediante la cual se puede estudiar la gobernanza. Textos como el de “*Theories of democratic network governance*” de Sorensen y Torfing han tenido por objetivo replantear la importancia del Estado en la coordinación de las redes para permitir que realmente operen, evitar que sean capturadas y, en general, que no se convierta en un obstáculo para el interés general.

Ahora bien, frente a estos desarrollos teóricos y prácticos en Estados Unidos, ¿qué sucedió en México? Lo que ocurrió fue que la crisis financiera en este país también obligó a tomar medidas enfocadas de manera inicial a reducir el tamaño del aparato estatal, iniciándose con De la Madrid una serie de privatizaciones que continuarían con Salinas de Gortari. El aumento en el déficit, en la inflación, así como el deterioro en las condiciones materiales de la población, obligó a De la Madrid a recuperar legitimidad no sólo mediante medidas de corte económico, sino con medidas tendientes a disminuir la corrupción al interior del propio aparato administrativo. Entre las acciones realizadas destacan: prohibición de la contratación de

parientes, la obligatoriedad de la declaración patrimonial, la tipificación en el Código Penal de los delitos que podían cometer los servidores y la elevación a rango de secretaria de la Contraloría General de la Federación (Pardo, 2009).

Por otra parte, el tema de la participación ciudadana, que en Estados Unidos ya había sido fuente de importantes debates, comienza a surgir en México durante el periodo de Ernesto Zedillo, como componente esencial del Programa de la Administración Pública (PROMAP), junto a propuestas orientadas a la evaluación del desempeño de la gestión de gobierno (Pardo, 2009). Sin embargo, los resultados en general no fueron los esperados, los indicadores del desempeño, por ejemplo, terminaron sin ser aplicados. También fracasaron los intentos por reformar el servicio civil, dejando intactos los patrones de lealtad personal que se construyeron por tantos años (Cejudo, 2007).

Por otra parte, la Agenda de Buen Gobierno (AGB) impulsada por Vicente Fox se caracterizó por su fuerte corte gerencialista, a grado tal que algunos consideraban que esta tendencia no consideraba los objetivos de largo plazo que una administración pública debe atender, a diferencia de los que sucede en el sector privado (Pardo, 2009). Al respecto, Graham T, A. (1984) ya había señalado que, si bien era posible identificar algunos elementos en común entre la administración pública y la privada, por ejemplo en cuanto al tipo de funciones sustantivas, la primera era sin duda mucho más compleja y el contexto en el cual se enmarcaban sus funciones no era el mismo. Entre las diferencias fundamentales que encontraba este autor están: la perspectiva del tiempo, la presencia de sindicatos fuertes en el aparato estatal, los distintos actores ante los que se debe responder, los grados en que la transparencia de procesos y resultados

es requerida, así como la concentración o dispersión de las decisiones. Comprender esto le pudo haber evitado a Fox muchos de los problemas y objeciones que se le presentaron al intentar poner en práctica su agenda, misma que al no encontrar el eco y respaldo suficientes terminó por perder fuerza hacia el final de su sexenio.

Además, un aspecto importante de las reformas que se introdujeron en otros países con relativo éxito fue el papel que jugaron liderazgos específicos, generalmente en la figura presidencial (Barzelay, 2003), tanto en su promoción como en el *enforcement*; liderazgo que no pudo asumir por completo Fox, en parte por su inexperiencia y en parte por el Congreso en el que no tuvo mayoría. Sin embargo, resulta importante señalar que, a pesar de lo anterior, las iniciativas del servicio profesional de carrera y de transparencia, que llevaban ya algunos sexenios tratando de concretarse, encontraron oportunidad para su aprobación y puesta en práctica.

Por lo que respecta al debate en torno al interés público, aspecto fundamental en los refundadores y el Nuevo Servicio Profesional, el breve recuento histórico sobre la situación de la administración pública en México refleja que el tema ha estado prácticamente ausente de la discusión, misma que en los últimos años se ha caracterizado más por el tipo de reformas que se han introducido. Incluso, la NGP al poner el acento en los resultados, olvida que los procesos importan, en este caso el proceso por el cual se construye el interés público: la oportunidad que tienen distintos grupos de participar en su definición y que aquellos que se ven afectados por alguna decisión tengan los mecanismos que les permitan alzar la voz y hacer valer su opinión.

Lo anterior nos dirige, por último, hacia el tema de la gobernanza en México. Algunas de sus propuestas o ejes llevan en realidad algunos años ya de estarse implementando, sobre todo lo que se refiere a la provisión conjunta. Ejemplo de ello son los servicios de salud, de educación, que representan sectores en donde el Estado juega un papel fundamental porque los derechos a estos servicios se encuentran garantizados en la Constitución. La promoción del desarrollo vía microcréditos es también un ejemplo de funciones compartidas, o las asociaciones civiles que reciben recursos del gobierno para atender ciertos grupos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Asociaciones que durante el gobierno de Felipe Calderón constituyeron un medio importante para la implementación de distintos programas, principalmente en materia de pobreza y prevención de la violencia. En el marco de estos programas también se les atribuyó un papel importante en su coordinación e implementación a los gobiernos estatales y municipales, delegándoseles responsabilidades fundamentales.

## CONCLUSIÓN

Durante el periodo analizado, el aparato burocrático en México pasó de ser un simple ejecutor de las políticas de gobierno y un ente completamente subordinado a la figura presidencial, como lo fue durante el Porfiriato, a la arena de lucha entre distintas facciones que a su vez garantizaban cierta estabilidad política y social, hasta intentar constituir un ente profesional pero que aún no es capaz de romper con su pasado clientelar, patrimonialistas, etc. En este sentido, el servicio profesional de carrera solo ha logrado consolidarse en algunas dependencias más del ámbito federal que del estatal o incluso del municipal, siendo el caso más

emblemático el del Instituto Nacional Electoral (INE). Esto a pesar de que el supuesto detrás de buena parte de las reformas posteriores es precisamente la existencia de un cuerpo burocrático profesional, lo cual ha representado uno de los esfuerzos más importantes en el contexto estadounidense, no de ahora sino de mucho tiempo atrás como se señalara en el texto.

Por otra parte, los episodios de violencia que caracterizaron la primera cuarta parte del siglo XX y los intentos posteriores por superarlos y darle rumbo al país generaron que temas relacionados con la democracia, la promoción de equidad social, participación ciudadana, interés público, rendición de cuentas, entre otros, llegaran muy tarde a la agenda, a comparación de lo ocurrido en Estados Unidos. Hoy se aspira a grandes transformaciones, pero los cimientos siguen siendo los mismos.

Aunado a esto, la influencia de la NGP pareciera que se fue desvaneciendo al tiempo que otras corrientes como la gobernanza comenzaron a ganar terreno en la academia y en la práctica, al menos hasta el sexenio de Calderón. La lección que podemos aprender de Estados Unidos es que el contexto y los cimientos importan; en el marco de la gobernanza, que implica la participación de terceros en el ámbito de lo público, la falta de capacidad institucional por parte del gobierno federal para orientar y coordinar los esfuerzos bajo lógicas de descentralización, jurisdicciones traslapadas y existencia de redes ha comprometido la efectividad de programas y actividades. Retomar autores como Sorensen, por ejemplo, puede constituir una guía para comenzar a plantear, desde nuestra especificidad, el rol que habrá de asumir el gobierno y los administradores públicos en configuraciones que van más allá de su propio ámbito.

Por último, no se trata solo de ir adoptando las modas internacionales, es indispensable analizar críticamente las situaciones particulares del país en donde se habrán de introducir cambios y, en su caso, las condiciones necesarias para su éxito. Si no existen tales condiciones, entonces habrá que trabajar generarlas.

## REFERENCIAS

- Aguilera, R. (2002). *Gazeta de Antropología*. Recuperado el 14 de diciembre de 2014, de [http://www.ugr.es/~pwlac/G18\\_11Rafael\\_Aguilera\\_Portales.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G18_11Rafael_Aguilera_Portales.html)
- Barzelay, M. (2003). The Process Dynamics of Public Management Policy Change, *International Public Management Journal*, 6(3).
- Cejudo, G. (2007). *New Wine in Old Bottles: How New Democracies Deal with Inherited Bureaucratic Apparatuses. The Experiences of Mexico and Spain*. Documento de trabajo no. 190, CIDE.
- Cejudo, G. (s.f.). *La nueva gestión pública*. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, en prensa.
- Denhardt, J. y Denhardt R. (2010). *The new public service. Serving not steering*. Nueva York: ME Sharpe.
- Frederickson, G. (1999). Hacia una nueva administración pública. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Clásicos de la administración pública*. México: FCE.
- Frederickson, G. H. (2007). Whatever happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. En Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*. New York.
- Graham T, A. (1984). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? en R. Stillman (ed.), *Public Administration. Concepts and Cases*, Boston, Houghton Mifflin.
- Gulick, L., y Lyndall U. (eds). (1937). *Papers on the Science of Administration*. Nueva York: Institute of Public Administration.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Lynn, L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 144-160.
- Mette, A. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Meyer, L. (s.f.). La institucionalización del nuevo régimen. Recuperado el 18 de diciembre de 2014, <http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/80.institucionalizacionnuevoregimen.pdf>
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Ostrom, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Pardo, M. (2000). La administración pública en México: su desarrollo como disciplina. En J. Méndez, *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Pardo, M. (2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*. México: El Colegio de México.
- Simon, H. (1988). *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.
- Stillman, R. J. (2005). The Study of Public Administration in the United States. En *Public Administration: concepts and cases*. Boston: Houghton Mifflin.
- Waldo, D. (2006). *The Administrative State*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Wamsley, G. L., Bacher, R. N., Goodsell, C. T., Kronenberg, P. S., Rohr, J. A., Stivers, C. M., White, O. F., et al. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- Willoughby, W. F. (1999). The Movement for Budgetary Reform in the States (1918). En Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de La Administración Pública*, México, FCE.