

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Años
al servicio
de México

ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LUIS MIGUEL MARTÍNEZ ANZURES
COORDINADOR

ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Luis Miguel Martínez Anzures
Coordinador

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



**Años
al servicio
de México**

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barría Traverso
Jorge Culebro Moreno
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Adriana Plasencia Díaz
Diana Vicher García
Héctor Zamitiz Gamboa

ANTOLOGÍA SOBRE TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tercera edición: Julio de 2019

ISBN: 978-607-9026-89-9

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151

Col. Palo Alto, C.P. 05110

Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México,

50 81 26 57

www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

José de Jesús
Jiménez Hernández
**Vicepresidente para los
IAPs de los Estados,
2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

Índice

Presentación	
Carlos Reta Martínez	11
Prólogo	
Luis Miguel Martínez Anzures	13

PARTE I TEMAS CLÁSICOS

1 Von Stein, Ferraris y el Estado social de derecho	
Omar Guerrero	27
2 Luis de la Rosa	
Luis Miguel Martínez Anzures	41
3 Lucas Alamán Creador de Instituciones	
José Chanes Nieto	61
4 Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala	
Ricardo Campos A. T.	109
5 Orígenes de la Ciencia de la Administración Pública en América Latina: una mirada a Cerbeleón Pinzón	
Diana Vicher	131
6 Bases para la Organización de la Administración Pública desde el Supremo Poder Ejecutivo (1823-1824)	
Luis Miguel Martínez Anzures	155

PARTE II TEMAS CONTEMPORÁNEOS

1 Una introducción a la administración pública	
María del Carmen Pardo	181

2	Las implicaciones administrativas de la Nueva Gobernanza Pública Luis F. Aguilar Villanueva	213
3	Hacia una disciplina de la administración pública para el siglo XXI Rafael Martínez Puón	234
4	La Reforma de la Administración Pública en la Visión de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible Ricardo Uvalle Berrones	257
5	Gobierno abierto como política pública Carlos F. Matute González	303
6	Valor de las políticas públicas en la administración pública contemporánea Maximiliano García Guzmán	327
7	La administración pública mexicana: los avatares teóricos de la disciplina para el siglo XXI Gloria Luz Alejandre	349
	Sobre los autores	389

Dedicatoria

Para mi madre †

En un perenne homenaje a sus años de privaciones, esfuerzos y enorme cariño a quienes muchas veces no fuimos capaces de comprender lo entrañable de esos significados.

Para Martha Alicia

Porque el amor se nutre de una esperanza permanente; ésta es la savia que lo purifica y mantiene encendido.

Luis Miguel Martínez Anzures

Presentación

El objetivo principal del INAP consiste en contribuir al desarrollo de capacidades administrativas del Estado mexicano. Con miras a alcanzar esta finalidad, el Instituto ha orientado sus actividades en dos planos paralelos que guardan una relación estrecha: la profesionalización y capacitación de funcionarios y servidores públicos, así como la creación y difusión del conocimiento y cultura administrativos.

En esta ocasión tengo el agrado de presentar el libro que el lector tiene entre sus manos. Constituye la tercera edición de la *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, que coordinó el doctor Luis Miguel Martínez Anzures, actual director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

La primera edición de la *Antología* se remonta a comienzos de este siglo, específicamente a 2002. La segunda edición vio la luz, en un época más cercana, esto es, en 2017. Debido, a la enorme aceptación que tuvo esa edición, que la llevó a agotarse rápidamente, se pensó en el proyecto de publicar una nueva versión profundamente renovada, fiel al avance de la investigación en estos años, y sensible a los temas objeto de debate.

Debo señalar que representa un doble logro la aparición de esta obra. En primer lugar, porque consiste en la publicación de un material que da cuenta del estado del arte de la ciencia de la administración pública, tanto desde una perspectiva histórica, la cual incluye el abordaje de autores considerados clásicos, como en cuanto a los temas contemporáneos que animan las líneas de investigación actuales y de cara al futuro.

Pero en segundo lugar, porque se trata de una publicación que reúne a doce académicos expertos en los temas de nuestra disciplina, incluyendo a algunos de los más prestigiados estudios de la misma en nuestro país y en Hispanoamérica. Por tal motivo, agradezco a cada uno de ellos su amabilidad para dedicar un espacio y escribir un capítulo, que sin duda enriquece ampliamente el producto.

Como ya se señaló, la obra está dividida en dos grandes secciones. La primera, dedicada a los temas clásicos abarca el estudio del pensamiento y obra de autores clásicos como lo es Lorenz von Stein, Carlo Ferraris, Luis de la Rosa, Lucas Alamán, Lorenzo de Zavala y Cerbeleón Pinzón. La sección se complementa

Carlos Reta Martínez

con un análisis de la organización administrativa en el recién formado Estado mexicano.

La segunda parte, dedicada a los temas contemporáneos aborda agendas de investigación como la gobernanza, las políticas públicas, el gobierno abierto, así como reflexiones sobre los retos que plantea para la disciplina y práctica el siglo XXI como es la agenda 2030 de las Naciones Unidas concentrada en el desarrollo sustentable.

Con la publicación de este libro, el INAP está en posibilidad de cumplir con el doble propósito de su misión. Por un lado, sirve como muestra del desarrollo del conocimiento en nuestro campo de estudio, y por el otro, servirá de material insuperable para nuestra labor de profesionalización en el aula.

Estoy convencido que la presente edición de la *Antología* está llamada a constituirse en un material de estudio, análisis y reflexión obligado por todo aquel estudiante de la ciencia de la administración pública, así como de funcionarios y servidores públicos en proceso de profesionalización; pero principalmente, de todo aquel ciudadano interesado por los asuntos públicos. En particular, todos nuestros alumnos de nuestros programas académicos encontrarán provecho y utilidad, desde la licenciatura, la maestría hasta el doctorado.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

Prólogo.

La presente Antología sobre Teoría de la Administración Pública es una obra que reúne a diferentes investigadores en los estudios teórico-metodológicos de nuestra disciplina y se divide en dos momentos: los clásicos y los contemporáneos.

El libro en su conjunto permite analizar a la administración pública, como bien lo apunta María del Carmen Pardo, desde la óptica de una historia compleja que ha recorrido “un largo trayecto intelectual de lo que ha sucedido en el pasado para entender esa tensión entre teoría y práctica o entre ciencia y oficio.” A través del tiempo, un sinnúmero de autores de diferentes latitudes han cultivado nuestra disciplina, sumando sus conocimientos, aportaciones y propuestas a una constante transformación, modernización, innovación y su reinención, siendo este conocimiento acumulado el que constituye la base e inspiración para el desarrollo de los temas contemporáneos.

En este mismo sentido, a través de la pluma de los especialistas que participan en esta Antología, se busca seguir fortaleciendo la teoría, la práctica, la enseñanza e investigación, que permita integrar diferentes aportaciones al estudio de las ideas administrativas que enriquecen nuestra disciplina.

La valiosa colaboración de este grupo de investigadores, permite acompañar al lector en un recorrido histórico conceptual que va desde los primeros cimientos del proceso teórico del cameralismo hasta los más recientes aportes de la Administración Pública moderna, que nos abre una puerta en el tiempo para repensar los retos institucionales que exige una sociedad moderna, informada, abierta, plural y participativa.

En los siguientes párrafos a manera de prólogo intentaré dibujar las coordenadas y referencias que le permitan al lector tener un acercamiento a los temas que abordan los diferentes autores en sus artículos, sin que con ello se intenten agotar las tesis desarrolladas en el contenido general de cada escrito, ante esta advertencia, espero cumplir con tan ambicioso objetivo.

En la primera parte, dedicada a los clásicos, se revisan las obras de Lorenz von Stein y del Italiano Carlo Ferraris; enseguida se abordan los aportes de grandes pensadores ilustrados en el México del siglo XIX como Lucas Alamán, Lorenzo Zavala y Luis de

la Rosa, revisión que comprende desde el período de la construcción de instituciones conocido como el Triunvirato hasta las reformas administrativas en el México Independiente. En el último apartado, se examinan los estudios del colombiano Cerbeleón Pinzón, precursor de la disciplina en nuestro continente. En los pensadores clásicos encontramos las bases para la construcción y el florecimiento de la ciencia de la Administración Pública en la región y en el mundo.

El artículo de Omar Guerrero examina los aportes y contribuciones del alemán Lorenz von Stein, cuyo pensamiento administrativo trascendió la frontera germánica para cultivar la ciencia de la administración en Italia, España y Estados Unidos, haciendo de la disciplina un saber universal. En las referencias que presenta el autor, aborda la relación entre administración y vida social, destaca que en el Estado social de derecho la eliminación de la penuria es una tarea de la administración pública y debe considerarse un asunto de la comunidad entera.

En su escrito señala que el Estado no es parte de la sociedad y que no debe tratar de conducir a un ordenamiento independientemente constituido. El Estado debe crear las condiciones que el individuo no puede procurarse. En esta tarea el principio de comunidad no debe otorgar lo que el individuo puede conseguir por su propio esfuerzo. Omar Guerrero, concluye el apartado de Von Stein señalando que Estado social de derecho es aquel que procura el bienestar de la sociedad a través de medidas directas e indirectas.

En esta misma línea metodológica aborda los estudios de Carlo Ferraris, catedrático de la universidad de Pavía, a quien se le atribuye llevar el pensamiento de Von Stein a Italia. Ferraris, en su propuesta, separa la ciencia de la administración pública del derecho administrativo; refiere que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración política, que estudia cómo el Estado se procura los medios económicos, físicos e intelectuales, y la ciencia de la administración social, que estudia cómo el Estado promueve el desarrollo económico, físico e intelectual de la sociedad. Es decir, el Estado necesita, por un lado, la ejecución de la Ley y, por otro, la actividad de sus órganos ejecutivos, de tal forma que el Estado define sus justas funciones para obtener los recursos necesarios que le permitan buscar en la sociedad el bienestar común.

En el artículo sobre el zacatecano Luis de la Rosa se aborda una visión adelantada a su época, desde una óptica de una

administración pública comprometida con un mejoramiento social basado en la transformación de las instituciones y en la construcción de infraestructura para llevar a México al progreso. En esta labor integró los esfuerzos de sus antecesores para fomentar la industria, la agricultura, el comercio y garantizar el orden público, a partir de un programa basado en principios administrativos para que todo en su conjunto proyectara al país hacia la prosperidad.

De la Rosa definió que se debe establecer una diferencia entre gobierno y administración. El gobierno tiene como objeto mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, y la administración pública tiene que satisfacer las necesidades más imperiosas de toda sociedad: seguridad, salubridad e instrucción pública. Asimismo, estableció los principios de una buena administración, convencido de que era posible fomentar la instrucción pública y mejorar todas las clases sociales por medio de la administración pública y con ello poner fin a las constantes disputas por el poder político.

El siglo XIX fue, sin duda, un periodo de hombres ilustres con una gran visión de Estado en nuestro país que forjaron las bases de las instituciones del México independiente; al respecto, poco se ha escrito sobre ellos desde nuestra disciplina, por ello, de manera oportuna José Chanes Nieto, se da a la tarea de presentar de manera majestuosa la vida y obra de Don Lucas Alamán, quien tenía una amplia visión transformadora para forjar las instituciones e iniciar un proyecto de nación en medio de un México turbulento; en esta incansable tarea Alamán fue llamado en incontables ocasiones a servir a su país para resolver los grandes problemas de México.

En su artículo José Chanes Nieto, describe la contribución y aportes de Alamán a la organización del Estado Mexicano, quien desde su actividad pública sienta las bases para la construcción de instituciones públicas. Destaca dentro de esta labor, su papel en la renegociación de la deuda externa, el proyecto para la colonización, la creación de Museos, jardines botánicos, el Archivo General de la Nación y el establecimiento del Banco de Avío.

Don Lucas Alamán fue un personaje en la historia de México que despertó pasiones y opiniones antagónicas en medio de una disputa ideológica por el poder entre conservadores y liberales; su biógrafo José C. Valadés lo describe como “un hombre soñador de la grandeza de México, que día a día colocaba una piedra tras otra para construir un México gigantesco”; bajo ese ideal, fomentó

el crecimiento de minas, fábricas, agricultura, impulsó el orden institucional y un ambicioso proyecto de instrucción pública y cultura. Chanes Nieto, concluye su artículo con un análisis que detalla, a manera de diagnóstico, los principales problemas que tenían los cuatro ministerios existentes en la época y las medidas para resolverlos.

Dentro de este mismo contexto histórico, en el artículo Bases para la Organización de la Administración Pública desde el Supremo Poder Ejecutivo, se analiza el periodo de transición conocido como el Triunvirato que abarca de marzo de 1823 a octubre de 1824; a través de los informes que cada uno de los cuatro Ministros presentaron ante el Soberano Congreso Constituyente podemos conocer el estado que guardaba la administración pública previo a la entrada en vigor de la Constitución de 1824.

En los asuntos de Relaciones Exteriores e Interiores a cargo de Lucas Alamán, destaca la atención que se prestó a la seguridad pública, encargada de afianzar la tranquilidad en los caminos; o a la sanidad, que tenía como fin administrar asuntos tales como la limpieza de los pueblos, mercados, alimentos, aguas potables y la desecación de pantanos. El ministro guanajuatense, consolida los primeros grandes proyectos en temas como instrucción pública, cultura, jardines botánicos, colegios y cátedras sueltas. También presenta el proyecto de construcción del Canal de Tehuantepec para la zona del Istmo que tenía como fin la comunicación interoceánica para el desarrollo del comercio y que por falta de recursos nunca se concretó.

En el tema hacendario, el ministro Francisco Arrillaga propone la creación formal de una Tesorería General ante el caos existente en la administración de las finanzas, con lo que se redefinen los impuestos y contribuciones para sanear el sistema hacendario y la concertación de préstamos al extranjero. Asimismo con el Ministro Pablo de la Llave se rediseñan los quehaceres públicos respecto a la administración de justicia y negocios eclesiásticos con el fin de sustituir los viejos tribunales coloniales, regular la remuneración de los jueces y combatir la arbitrariedad y la corrupción.

El ministerio de Guerra, encargado a José Joaquín Herrera, se ocupa de organizar y definir la administración de la milicia y los cuerpos que la componen, propone la construcción de cuarteles, hospitales y la edificación de un hogar de descanso para los soldados veteranos y con discapacidad, para compensar los servicios que sus elementos brindaron a la patria.

En los Apuntes Biográficos de Lorenzo Zavala, Ricardo Campos Álvarez Tostado esboza, a través de los datos biográficos, su vida legislativa y su quehacer dentro de la función pública; el periodista yucateco se caracterizó por su visión crítica y duro posicionamiento centrado en la denuncia de los grandes problemas del México independiente, que demandaban ser atendidos de manera inmediata y que encontraban sus raíces en los excesivos bienes que poseían los eclesiásticos y religiosos y en la distribución de tierras fértiles en posesión de familias descendientes de ricos españoles.

Lorenzo de Zavala, además de su intensa y apasionada participación en la vida política de México, destacó como periodista, traductor y ensayista; polémico en su forma de expresar sus preocupaciones por la situación del país, participó en la creación de las bases administrativas y legislativas del poder en México.

En esta ventana abierta hacia el pasado de la administración pública, Diana Vicher hace una revisión minuciosa de la obra de Cerbeleón Pinzón quien pone a Colombia en el mapa del pensamiento administrativo; sus estudios, con una fuerte carga de influencia de las obras del francés Bonnín y cierta distancia ideológica de su contemporáneo Florentino González, consolidan el conocimiento en materia de ciencia administrativa para los servidores públicos y de la administración pública.

El legado de Cerbeleón, a decir de la autora del artículo, lo encontramos en la enseñanza de la administración pública para los servidores públicos de su nación, actividad que posteriormente se extendió a otros países del continente; en estos estudios propone que para llevar a cabo un buen servicio público es necesario realizar adecuados nombramientos. En esta tarea se debe tomar en cuenta el interés público entendido como el compromiso que el servidor público tiene respecto del progreso del país, la laboriosidad como sinónimo del amor por el servicio público y la adhesión como la cualidad que refleja la coincidencia y acuerdo con los principios y planes del gobernante, pero de modo institucional, no personal.

En esta revisión documental, además de la importancia de los nombramientos de los empleados, adiciona a su análisis los medios para la acción administrativa (reglamentos, explicaciones, instrucciones, resoluciones); las formas de comunicación oficial, la cual debe ser clara, precisa y decorosa; la vigilancia, encaminada a observar la acción administrativa hasta que llegue a su término;

y la moral administrativa, que se refiere a los deberes que tiene el gobernante para cumplir la Constitución y la Ley.

En la segunda parte del libro, denominado temas contemporáneos, María del Carmen Pardo plantea que la administración pública más que una ciencia se ha desarrollado haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo, y su riqueza está en que se nutre de muchas influencias de tipo legal, político y gerencial.

Describe dos momentos claves en el análisis del estudio administrativo: el primero, cuando nace el concepto de soberanía nacional, donde es la nación y no el rey ni el Estado, el titular del derecho; es decir, la voluntad general de la nación es soberana y no la voluntad absoluta del rey. El segundo, a finales del siglo XIX, considerado el periodo fundacional de la ciencia de la administración moderna con los aportes de Woodrow Wilson, quien es considerado el padre de la Administración Pública Moderna por sus aportes y conceptos empresariales dirigidos hacia la eficiencia, la eficacia, y la legitimidad, para entender el funcionamiento del gobierno y de la burocracia estatal.

María del Carmen Pardo considera que la disciplina de la administración pública es una actividad en continuo desarrollo, que está abierta a los debates sobre cómo plantear hipótesis, desarrollar teorías o enfoques que han permitido plantear nuevos derroteros que vigorizan los alcances teóricos y prácticos de la disciplina como son las políticas públicas, la nueva gerencia pública y la gobernanza.

Sintetiza de manera extraordinaria el estudio de las políticas públicas, desde los aportes de Harold D. Laswell, Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero e Ives Mény y Jean Claude Thöening, quienes presentan contextos y planteamientos distintos pero convergentes. De igual forma aborda a la Nueva Gerencia Pública (NGP) como uno de los desarrollos teóricos más actuales y de mayor influencia en los estudios de la administración pública, concebida como el cambio de estructuras y procesos de las organizaciones del sector público (David Osborne, Ted Gaebler, Donald Kettl, Christopher Hood, Laurence E. Lynn entre otros).

El último derrotero de análisis es la Gobernanza que surge a partir de la creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública, que nos lleva a plantear una nueva relación entre gobierno y sociedad donde el ciudadano ejerce un papel relevante y se espera de este nuevo vínculo mayor

participación en el diseño, implementación y evaluación en las decisiones de gobierno.

Aguilar Villanueva, en el siguiente artículo, analiza el concepto de gobernanza, término que se emplea para denotar la acción de gobernar. Describe y explica que ante una sociedad más plural y participativa existe mayor involucramiento de los ciudadanos, con lo que el proceso de gobernar se vuelve cada vez más bidireccional (del gobierno a la sociedad y de ésta al gobierno).

Aguilar Villanueva señala que en el mundo contemporáneo se afianza una nueva gobernanza pública, un nuevo modo gubernativo de asociación colaborativa público-privada y gubernamental-social con elementos claves para entenderlas: interlocución, coordinación, coproducción, negociación, consenso, corresponsabilidad entre el sector público y privado y entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad.

Este cambio del modo de dirigir, conducir y coordinar a la sociedad impacta el sistema administrativo y modifica la normatividad, organización, procesos, procedimientos y prácticas en relación al ciudadano.

Con esta nueva forma de gobernar se observa una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, prácticas de cabildeo, opinión pública, y mayor presencia en diferentes mecanismos de participación ciudadana, como son observatorios ciudadanos, Consejos Consultivos, Comités, así como la incorporación sistemática del ciudadano en los procesos de formulación e implementación y evaluación de políticas públicas y la provisión de los servicios públicos; en síntesis señala que “hoy no se puede gobernar más que con la sociedad misma”.

En otro sentido, atendiendo los temas y tendencias de la administración pública para el Siglo XXI, Rafael Martínez Puón toma como punto de partida para su escrito la pregunta ¿hacia dónde se dirige el campo de estudio? Plantea dentro de su ensayo que una posible respuesta nos debe llevar a una más amplia definición de lo público, es decir, hacia un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades construyan soluciones colaborativas y se definan conceptos tales como la Gobernanza y el Gobierno Abierto (*Open Government*).

Define que el concepto de Gobierno Abierto está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas y a los conceptos de transparencia, participación ciudadana y calidad en el servicio

público, dentro de una sociedad plural e informada; es decir, se debe transitar hacia un nuevo paradigma que permita pensar al ciudadano como el centro de actividad del Gobierno Abierto.

Martínez Puón reconoce que aún existen retos en la Administración Pública como son: fortalecer vínculos entre gobiernos y administraciones públicas, mayor producción académica, formación de investigadores en la materia y fortalecimiento de Colegios Gremiales e Institutos de Administración Pública; así como también invertir en proyectos y redes institucionales en las que puedan participar las Organizaciones de la Sociedad Civil, sin olvidar la evolución que ha tenido a lo largo del tiempo el estudio de la Administración Pública desde los clásicos hasta nuestros días.

En esta misma línea de debate, Ricardo Uvalle plantea en su artículo que se debe tener una visión de cara a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que exige de la Administración Pública revisar el patrón de gobierno bajo la óptica de la gobernanza para incorporar las capacidades de la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles, aprovechando recursos y tecnologías para mejorar la gestión pública.

También aborda el tema de gobierno abierto desde una óptica de desarrollo democrático que demanda que el poder gubernamental sea más público y que, de tal forma, cuente con mayores mecanismos de control que permitan evitar la opacidad, falta de transparencia y generen mecanismos de combate a la corrupción.

Ricardo Uvalle señala que si se toma como punto de partida que en el gobierno democrático se favorece la cercanía con los ciudadanos, es indispensable aprovechar las plataformas digitales y la tecnología para que el ciudadano sea parte de los procesos de gestión pública, los cuales deben ser abiertos, interactivos e institucionales para incentivar la cooperación, la participación y la corresponsabilidad en los problemas de la vida colectiva.

De tal forma que la administración pública y las políticas públicas tengan mayor desarrollo en la vida colectiva, entendida como un modo de convivencia que tiene oportunidades, restricciones, problemas y soluciones per que hacen posible las condiciones de la gobernabilidad y la gobernanza.

En el siguiente artículo Carlos Fernando Matute analiza el Estado constitucional de derecho y su papel para la descentralización y creación de órganos constitucionales autónomos, que hacen propicio el desarrollo de un gobierno abierto e incentivan la parti-

cipación de particulares en la gestión de lo público, que es la base para una estrategia basada en la gobernanza.

El camino hacia un nuevo modelo de gobernanza, significa que el gobierno y la sociedad trabajan de forma colaborativa y la transparencia como columna vertebral del sistema constituye uno de los antídotos más eficientes contra la corrupción.

En nuestro País, el decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo el artículo 6° de la Constitución mexicana es una nueva etapa de la transparencia y el derecho de acceso a la información, porque amplía la relación de sociedad civil con el poder público, en este contexto el artículo de Carlos Fernando Matute, presenta diferentes elementos que permiten observar el cambio de paradigma que ha permitido transitar del gobierno cerrado en el que los entes públicos decidían lo que se publicaba, al gobierno caracterizado por la apertura a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos en las políticas públicas y las decisiones de gobierno.

Con la presencia del gobierno abierto como política pública, se promueve una nueva cultura política y cívica donde la transparencia actúa en beneficio de quien incentiva su apertura, de quien la práctica y hace de sus instituciones entes abiertos a la crítica, todo ello en su conjunto, genera certeza en el quehacer público, porque fortalece los derechos ciudadanos y consolida “La gobernanza con una opinión pública debidamente informada.”

Maximiliano García Guzmán propone examinar a la disciplina en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, tales como democracia, apertura, horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa. Apunta que la relación entre administración pública y ciudadanía se da por la interacción de demandas, actores, mercados y acciones de gobierno en el espacio de lo público.

Su artículo analiza el valor profesional e institucional de las políticas públicas en el marco de la administración pública contemporánea, de cara al análisis de nuevos problemas públicos como el género, la bioética, las redes sociales, el cambio climático, migración, delincuencia organizada y la reivindicación de derechos.

El enfoque de políticas permite asignar un nuevo rol científico y profesional a la formación moderna del administrador público durante el ciclo de las políticas que van desde la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño, la

implementación y la evaluación hasta la interconectividad de las políticas, sin que este sea un proceso lineal.

Finalmente Gloria Luz Alejandre hace una revisión teórica de los conceptos de Estado, gobierno y administración pública a la que define como el conjunto de dependencias y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, dentro de un sistema político donde actúa como el instrumento mediador de las demandas sociales.

Dentro de los avatares de la administración pública de finales del siglo XX e inicios del XXI, analiza puntualmente los temas de mercado, nueva gestión pública, políticas públicas y gobierno corporativo. Herramientas que se suman a la administración pública, se consolidan como mecanismos para lograr el objetivo central de organizar a las dependencias gubernamentales en su actuar, dentro de un Estado democrático, abierto y transparente.

Gloria Luz Alejandre señala que estos cambios repercuten en mejores condiciones y acciones de gobierno. En contraparte, también tienen límites y su límite son los propios seres humanos quienes a veces buscan el beneficio personal sobreponiéndolo al beneficio colectivo.

Ante estos escenarios, plantea la necesidad de retornar los elementos básicos de una administración pública efectiva y comprometida con la población, en el sentido ético weberiano del término. Así, señala que “el primer paso es alcanzar a los avatares en la aplicación de tareas sumamente complejas y con ello cumplir con los compromisos de Estado de corte altamente democrático que promovemos, o bien, el arribo a tendencias ya conocidas con rupturas de paradigmas o de agregación de nuevos avatares.”

Finaliza su artículo, y con ello cierra la obra de *Antología sobre teoría de la administración pública*, con una tarea específica a manera de reflexión “La administración pública mexicana perfila otros rumbos, quizá ya conocidos, quizá agotados, quizá rescatados. El punto crítico de la disciplina, de sus avatares y de sus estudiosos, será poner manos a la obra para comprender esta rearticulación, con visos de pragmatismo, en las formas y en el fondo”

En suma el contenido de esta Antología resulta de gran utilidad para el estudiante, el académico y el investigador, el libro es desde ahora un texto obligado para los estudiosos de nuestra disciplina; sus líneas de gran profundidad y actualidad permiten al lector hacer un recorrido histórico conceptual de la administración pública.

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

Las diferentes reflexiones en torno a la administración pública, nos permiten anticipar que derivado de las necesidades cambiantes de una sociedad democrática, informada, abierta, plural y participativa, nuevos serán los retos institucionales, por un lado, seguir cultivando nuevas categorías conceptuales y, por el otro, buscar nuevas herramientas prácticas para atender los grandes problemas públicos contemporáneos.

En esta ardua tarea, es necesario contar con estudios epistemológicos en la materia, incluir nuevas líneas de investigación y análisis en los planes y programas de estudio, reinventar las instituciones con experiencias exitosas de gestión pública en el mundo, pero principalmente definir los retos y perspectivas de la administración pública de cara a la agenda 2030.

Los desafíos de la administración en este primer cuarto de siglo son, entre otros, la búsqueda de nuevos métodos alternativos para comprender la realidad social, la gestión pública y los mecanismos de participación ciudadana en un gobierno abierto, transparente, que rinda cuentas a los ciudadanos y que haga uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías de comunicación, redes sociales y plataformas digitales.

Luis Miguel Martínez Anzures
Ciudad de México, febrero de 2019

PARTE I
TEMAS CLÁSICOS

VON STEIN, FERRARIS Y EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Omar Guerrero*

INTRODUCCIÓN

De entre las ciencias sociales, la administración pública es una de las disciplinas que más tempranamente se abocó al estudio del Estado social de derecho, brindando como resultado un sustancioso examen de la administración social. Entre los pensadores que ofrecieron mayores contribuciones se encuentran Lorenz von Stein y Carlo Ferraris, cuyas ideas sobre esa administración social son aquí examinadas.

En las obras de los dos eminentes administrativistas es observable la mutación del Estado, hasta entonces centrado en el desarrollo del individuo, hacia una concepción más enfocada en la sociedad como un todo. Esta profunda transformación, que también fue estudiada por economistas y sociólogos de principios del siglo XIX, impactó profundamente en la organización y el funcionamiento de la administración pública. Particularmente, ella debió expandir su abanico funcional hacia ámbitos entonces considerados como inherente al individuo, y ampliar y diversificar las instituciones administrativas hacia esferas de acción hasta entonces vedadas.

La ciencia de la administración pública misma se transformó radicalmente, prohiéndose en sus temas de estudio nuevas materias de interés social. La salud pública, las relaciones de trabajo, la seguridad social, la educación y otras materias más, llenaron las páginas de los libros de texto y refrendaron el sitio de la administración pública como una ciencia social. Buena parte de la literatura administrativa producida al terminar la Segunda Guerra Mundial, trata precisamente del Estado social de derecho.

EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La función esencial de todo Estado, independientemente de su forma de gobierno, radica en la preservación del orden y del derecho, porque sin esta función no hay lugar para establecer el

* Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

bienestar y la seguridad de sus habitantes. En este sentido, todo Estado es un Estado de bienestar (Dowart, 1971: 19). Sobre esta línea, Thomas Hobbes puso de relieve la intensa relación existente entre la protección y la obediencia como fundamentos del Estado (Hobbes, 1978: 298). Un Estado de bienestar típico fue observable en Bizancio, donde la política social no tuvo características coercitivas, sino atributos basados en valores humanitarios. Fue, en efecto, “una manifestación voluntaria de consideraciones humanas” (Constantelos, 1968: 283). Además, el programa de bienestar bizantino no destruyó la auto-dependencia, el auto-respeto y la iniciativa. Ese programa, llamado “filantropía”, no produjo pobres serviles y dependientes, débiles de carácter, resignados y parasíticos, pues era sabido en Bizancio que la persona que no trabajaba, no comía.

El Estado moderno es el corolario del Estado de bienestar. Está caracterizado primordialmente por la subordinación al derecho de toda la actividad de la administración pública, así como por el recurso de queja ante los tribunales judiciales y la defensa de los derechos individuales ante los actos de la misma (Fischbach, 1968: 43-45). En efecto, la administración pública está enteramente supeditada a la ley bajo el principio de legalidad. Como la Constitución política es identificada con la idea de constitución formulada por el individualismo, suelen identificarse el Estado de derecho y el Estado constitucional. El individualismo refleja un mundo de libertades de tipo personal, de contratación, trabajo, industria y comercio, entre otras más (Schmitt, 1961: 145-150). La esencia del orden constitucional así diseñado, es que la esfera de libertad individual es por principio ilimitada, en tanto que la facultad del Estado para intervenirla es limitada por principio. Junto a la promoción de los derechos individuales, el desarrollo y extensión de las constituciones representativas se convirtieron en un elemento primordial del Estado moderno, cuyo saldo son las constituciones políticas contemporáneas.

Un paso muy significativo hacia el presente es observable en el desarrollo del Estado de derecho, que ha significado un proceso progresivo por el cual, a partir del siglo XIX, ha mudado su antigua condición de *Estado liberal de derecho*, a *Estado social de derecho*. Esto es particularmente visible en los países altamente desarrollados, donde las constituciones democráticas han tenido un amplio desenvolvimiento. La mutación de las características

del Estado moderno como Estado de derecho, dando cabida a los rasgos sociales, ha superado la antigua idea de separación absoluta entre la esfera pública y el ámbito de los derechos individuales (Kammler, 1968: 98-124). Bajo esta noción, el Estado social de derecho se identifica primordialmente por rasgos como la seguridad social, y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y los asalariados en general. El Estado social de derecho se caracteriza por organizar democráticamente no sólo al Estado mismo, sino también a la sociedad, bajo el proyecto de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico.

La generalización de la política social en los Estados industrializados, principalmente en países como Prusia e Inglaterra durante el siglo XIX, obedeció a la necesidad de superar las desigualdades sociales que entorpecían el crecimiento económico y estimulaban los conflictos sociales (Kammler, 1968: 97, 106-107). El corolario de estas transformaciones fue la conversión de los derechos liberales en derechos sociales, definidos principalmente por el derecho a la participación democrática en la vida económica. Luego de varias décadas de evolución hacia el presente, a pesar de las fuertes críticas a que se ha sometido al Estado social de derecho, los saldos brindados al bienestar social es muy significativos. Es más, el desempeño de funciones sociales por el Estado es considerado como una muestra de su modernidad (Junquera, 1986: 103).

De este proceso emana un nuevo derecho: el derecho social, que tiene un carácter integrador relativo al productor y al consumidor, y que se extiende hacia el derecho del hombre para participar en la comunidad nacional. Consiste, asimismo, en participar como ciudadano con base en la igualdad y disfrutar de los logros de la democracia. El derecho social también abraza el control sobre el poder político nacional. En suma, es “el derecho a la libertad de los grupos, dentro de los grupos y entre los grupos” (Gurvitch, 1944: 87).

LORENZ VON STEIN

Nota Biográfica

Lorenz von Stein nació el 15 de noviembre de 1815 en el ducado de Schleswig, que entonces era parte de Dinamarca. Su padre fue el Barón von Wasner, un coronel del ejército danés descendiente de

noble familia quien, por motivo de su matrimonio, se vio forzado a dejar su apellido, adoptando desde entonces el de su esposa: Stein. Tras la temprana muerte de su padre, el joven Lorenz asistió durante 11 años a la Academia Militar en Eckernförde, pues por tradición paternal se le había proyectado cursar la carrera de las armas. Pero un acontecimiento, en ocasión de una visita al rey de Dinamarca, posibilitó a Lorenz revelar su verdadera ascendencia y su deseo de estudiar una profesión diversa a la carrera militar (Mengelberg, 1964: 3). A la edad de 17 años, con el apoyo del gobierno danés, fue inscrito en el gimnasio de la escuela secundaria en Flensburg, y en 1835, a la Universidad de Kiel. Su formación académica continuó dos años más en las Universidades de Jena y Berlín, en Alemania. Von Stein se matriculó como estudiante de derecho y también tuvo una formación muy sólida en las humanidades y la ciencia del Estado. Asimismo, estuvo particularmente interesado en el estudio de la filosofía. Finalmente obtuvo el grado de Doctor en Derecho en la Universidad de Kiel, en el año de 1840.

A mediados del siglo XIX, Von Stein concibió que Austria, donde vivía desde años atrás, debería desempeñar un papel principal en la unificación de Alemania. De modo que fue asesor de varios ministros, y participó en la fundación de empresas en las cuales fue presidente del Consejo de Administración (Mengelberg, 1964: 6 y 8-9). Pero hay una experiencia vivida por Von Stein particularmente llamativa: su papel como asesor del gobierno del Japón cuando corría la década de 1880. Uno de sus alumnos fue una destacada figura pública durante la Era Meiji (1867-1912). Después de que el poder de la aristocracia feudal japonesa decayó en la década de 1860, Japón se abocó a la creación de una nueva constitución y una nueva administración pública. Incluso, una comisión establecida para estudiar las instituciones de Europa Occidental fue enviada a Viena, con objeto de consultar a Von Stein. El hecho de que Von Stein fuera de tendencia monarquista convencido, fortaleció la confianza depositada en su persona. Von Stein murió en Weidlingan, cerca de Viena, en septiembre de 1890.

La Administración Social

Lorenz von Stein fue un autor de amplio rango como investigador. Trató con profundidad a la economía, la administración pública, la política y las finanzas, toda vez que fue un preclaro científico social.

Dentro del campo de la sociología destaca particularmente su obra sobre los movimientos sociales en Francia (Stein, 1964), toda vez que en su tratado sobre la administración pública realiza un jugoso examen de las relaciones entre la sociedad y la administración pública (Stein, 2016).

este estudio sobre la sociedad comienza como una interpretación de la misma, como un gran ámbito de la vida colectiva y, por lo tanto, como una materia interesante a la administración pública. Sin embargo, en el momento en que Von Stein está escribiendo su tratado sobre ciencia administrativa (1870), la teoría de la administración pública estaba pisando un terreno de reciente creación, y por consiguiente, no tenía en este ámbito las ventajas epistemológicas de que disfruta en otros ámbitos. Dicho de otro modo, no podía apoyarse en conceptos no sólo conocidos, sino reconocidos (Stein, 2106 564). De ahí que esa disciplina deba crear un ámbito epistemológico y desarrollarlo directamente. Al respecto son menester dos cosas que aportarán lo necesario, la primera de las cuales es que las partes individuales de ese ámbito ya están más o menos estudiadas a profundidad, y sólo resta su sistematización orgánica. La segunda es que es posible asumir que la vida social es autónoma ante el Estado y la administración pública.

Más bien, el fundamento de la sociedad es el concepto de “comunidad humana”, concepto que contiene a la totalidad de los individuos con derechos iguales y con definición idéntica. De manera que es la comunidad humana de donde procede la sociedad, comenzando con la distribución de los bienes económicos y espirituales entre los individuos, hecho del que deriva una disparidad. Esta desigualdad se convierte en la diversidad de la vida exterior al configurar la diferencia de las fuerzas, luego de las opiniones y aspiraciones, y después de las necesidades. Posteriormente, esta disparidad se expresa, cuando los escalones sociales inferiores reconocen que hay estadios superiores del desarrollo personal (Stein, 2016: 564-565). Es decir, del respeto superior, en conjunción con la posesión de los medios de ayudar o dañar a otros, procede el prestigio. El honor y el poder son las formas en las cuales el respeto y el prestigio logran gozar de una imagen pública reconocida en la vida colectiva. De ahí que la diversidad de los seres humanos origina una diversidad en el honor y el poder.

Emanan de esa situación dos ideas fundamentales sobre la conducta del Estado, en relación con la sociedad. En primer lugar, que el Estado no es parte de la sociedad, y que no debe tratar

de conducir un ordenamiento independientemente constituido. Porque los ordenamientos y fenómenos sociales se forman a sí mismos, de modo idéntico a como lo hacen los ordenamientos y fenómenos de la economía social. Asimismo, esos ordenamientos viven de conformidad a leyes que siguen “imperturbablemente” su camino (Stein, 2016: 571. Según Von Stein, es incomprensible querer influir directamente en la configuración social, así como en las leyes conforme las cuales se rigen el valor y el precio. De aquí que el autor alemán se pregunte cuál es el papel del Estado en este ámbito.

De lo dicho deriva la categoría “desarrollo social”, tal como se encuentra en el concepto del movimiento ascendente de las clases. El Estado no debe producir por sí mismo tal desarrollo, pues más bien éste debe ocurrir “por y para el individuo libre”. Más bien, “el Estado debe crear las condiciones que el individuo ya no puede procurarse por su propia fuerza en el ordenamiento social dado para ascender de la clase inferior a la superior” (Stein, 2016: 571-572). El principio de la autodeterminación personal demanda que la actividad del Estado, comience sólo donde la fuerza del individuo es incapaz de hacer realidad ese propósito. Ello ocurre porque el Estado, por cuanto unidad personal de todos, es al mismo tiempo el representante de la armonía entera de los intereses de todos. De acuerdo con Von Stein, el Estado laborará en pro de esta armonía o, por el contrario, “él mismo se irá a pique por carecer de esta capacidad”. Cuando el Estado no es apto para cumplir su función social suprema, que no radica en someter unos intereses a otros, sino en resolver armoniosamente sus conflictos, las fuerzas físicas entran en pugna y la guerra civil aniquila el bienestar de todos, y al Estado mismo también. Aquí radica “el principio general de la administración social”, que es un signo muy representativo del Estado social de derecho.

Pero hay un factor que se opone al libre movimiento social, consistente en la falta de condiciones materiales de la existencia personal (Stein, 2016: 582). La situación que se origina de este hecho es la “penuria”. Por esta razón, la eliminación de la penuria es una condición previa del desarrollo en la sociedad. Sin embargo, la penuria presupone de suyo que el individuo no se puede defender por sí mismo. En el Estado social de derecho, la eliminación de la penuria es una tarea de la administración pública porque

ella somete a la personalidad, que es libre en sí, al poder de las cosas que satisfacen sus necesidades. Como la penuria no sólo es un obstáculo, sino la falta de libertad para quien la sufre, su eliminación ya no es solamente un asunto del individuo, sino de la comunidad entera. Este es el motivo por el cual la comunidad, con sus propias fuerzas, tiene que poner remedio a la penuria que padece el individuo. La penuria, asimismo, entraña la pobreza.

Según lo expresa Lorenz von Stein, en la pobreza se tiene que distinguir su concepto económico y su concepto social. La pobreza en su concepto económico implica una situación en la cual la carencia de los medios necesarios de subsistencia es una amenaza a la vida misma. Por su parte, en su concepto social, la pobreza significa la situación del individuo en la cual se carece de todos los medios para alcanzar, aun mostrando gran productividad, una posición social autónoma y participar en el movimiento ascendente de clases (Stein, 2016: 591-592). Como es de observar, ambos conceptos de pobreza coinciden casi completamente, pero para Von Stein son muy diferentes de conformidad con su esencia. En el caso de la pobreza económica la causa de la misma radica en la carencia de lo necesario para la personalidad individual, en tanto que la pobreza social consiste en la perturbación del movimiento ascendente de clases. En todo caso, Von Stein, afirma que ambas situaciones están en contradicción con las exigencias más altas de la vida colectiva. Con la distinción entre la pobreza económica y la pobreza social se puede dar inicio a la elaboración científica y el tratamiento práctico, cuando se separa de la pobreza económica, el concepto de la pobreza social como ámbito de la administración del desarrollo social.

La Cuestión Social

El desarrollo precedente lleva al argumento de Von Stein a un ámbito central: a medida de que avanza más la civilización, tanto más se separan el sistema de asistencia a los pobres y el tema de la “cuestión social”. Sin embargo, no es posible tener un dominio de este ámbito de estudio cada día más importante, sin considerar que la esencia de la cuestión social se deriva de la ciencia de la sociedad. El terreno de esta disciplina no es ajeno a Von Stein, que ha disfrutado de prestigio legítimo como sociólogo (Marcuse, 1968: 374-388).

Como lo hace saber Von Stein, “la sociedad en general, y en ella cada ordenamiento, se divide en clases”. La naturaleza de la libertad personal genera en dichas clases el movimiento ascendente, que es una necesidad orgánica de la vida social, porque donde este movimiento deja de escalar surge un peligro que amenaza a la situación colectiva. Porque sólo donde existe dicho movimiento hay bienestar general. Su presupuesto es la libertad social, por un lado, y, por el otro, el combate a la penuria social. Dicho bienestar implica la capacidad del individuo para conseguir capital económico, por medio de su capital personal. Sin embargo, frente a esta realización efectiva se encuentra no sólo el interés del capital en general, que se propone explotar el trabajo productivo de quienes no tienen capital, sino también la ley de acuerdo con la cual el gran capital supera al capital pequeño en la competencia económica. Se trata de la ley de los grandes capitales. De semejante antagonismo deriva una profunda contradicción en la sociedad, que obstruye su libre desarrollo, y que al mismo tiempo es percibida por los individuos como falta de libertad económica y libertad personal. “De esta contradicción se desarrolla un peligro; del peligro se plantea la cuestión acerca del modo en que haya de resolverse este peligro; y esta cuestión acerca de cómo el trabajo productivo desprovisto de capital pueda llegar a la autonomía económica mediante la adquisición de capital es la *cuestión social*” (Stein, 2016: 613-614).

Es cierto que esta cuestión constituye una parte muy relevante de la administración pública. Del conjunto de actividades e instituciones del Estado dedicadas a resolver esta cuestión, Von Stein asume que se constituye precisamente la “administración del progreso social” (Stein, 2016: 614). Esta misma cuestión tiene su propia historia, así como su propio organismo y su propio sistema, el cual comienza a desarrollarse particularmente sólo a partir de su época.

Ciertamente se vincula a esta cuestión saber si el Estado, que representa también los intereses sociales del movimiento ascendente, debe dejarlo a merced de sí mismo. Este es el punto en el que no se ha logrado tener claridad plena. Para Von Stein se trata, sencillamente, del límite de la administración pública ante el movimiento social.

Como corolario de su discurso sobre el fundamento del Estado social de derecho, Lorenz von Stein afirma que “la esencia de la administración social consiste en que no sólo un determinado

ámbito individual sino también la entera administración esté penetrada e inspirada cabalmente en todos sus puntos por el principio según el cual, han de brindarse a las clases trabajadoras todas aquellas condiciones del desarrollo que no se pueda procurar por sí misma a causa de la falta de capital para desplegar su capacidad de obtener una ganancia conveniente tanto física como espiritual, pero dejándolas a merced de sí mismas en la adquisición efectiva del capital” (Stein, 2016: 614).

Von Stein ha desenvuelto un argumento central de la naturaleza y el funcionamiento del Estado social de derecho, como un Estado que procura el bienestar de la sociedad a través de medidas directas e indirectas. Es tal su forma de sanjar la cuestión social, que se eleva como condición fundamental de la sociedad moderna, pues de lo que se trata es que las clases ascendentes se capitalicen para escalar hacia condiciones de existencias superiores.

CARLO FERRARIS

Nota Biográfica

Carlo Francesco Ferraris (1850-1924) nació en Moncalvo, Italia, y realizó sus primeros estudios en Turín, ciudad en cuya universidad se graduó como abogado en 1870. Su tesis de grado versó sobre la representación de las minorías en el parlamento. Posteriormente siguió varios cursos en Pisa, y entre diciembre de 1872 y agosto de 1874, realizó un viaje de estudio en Alemania e Inglaterra. Particularmente cursó tres semestres en Berlín bajo la tutoría de Rudolf Gneist y J.W. Holtzendorff, así como con Adolf Wagner (Ingravalle, 2007: 8-11). Con base en el pensamiento jurídico del primero, Ferraris criticó la separación entre el derecho constitucional y el derecho administrativo. Por su parte, a través de las lecciones de Hermann Rösler tuvo un primer contacto con la ciencia de la administración pública. Ferraris representa el caso excepcional de un gran profesor formado por eminentes maestros. Gneist es, posiblemente, el autor extranjero que mejor conoció el desarrollo político en Gran Bretaña, merced a su importante estudio sobre la constitución inglesa, del mismo modo que su célebre libro sobre la historia del parlamento. Holtzendorff alcanzó la celebridad a través de un texto muy prestigiado sobre la ciencia política, en tanto que Wagner produjo un tratado monumental de economía, y un magno

libro sobre las finanzas. Debemos hacer notar particularmente su estancia en Alemania, época en la cual tuvo la inspiración para preparar un artículo sobre la reforma administrativa en Prusia (Ferraris, 2007: 65). En todo caso, Ferraris consideraba a Alemania como la “tierra clásica de la ciencia de la administración”.

Ferraris también tuvo una carrera administrativa y académica destacada. En 1874 es nombrado oficial de estadística en el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, y en 1875, la Universidad de Pavía le encarga la impartición de un curso sobre ciencia de la administración pública (1878-1883). Particularmente su contacto intelectual con la obra de Lorenz von Stein lo hace encontrar un sitio adecuado entre este gran pensador, y su maestro Rösler (Ingravalle, 2007: 12-16, 25-26). En 1885 es contratado para profesar la cátedra de estadística en la Universidad de Padua, en la cual posteriormente es electo como rector. En 1905 es designado ministro de Obras Públicas, en 1913 es nominado como senador y en 1919 preside por tercera vez la Comisión de Finanzas. Ferraris muere en octubre de 1924.

Sociedad y Cuestión Social

Para Carlo Ferraris, un estudioso del Estado social de derecho, el concepto de sociedad es fundamental para el estudio de la administración pública. En su tiempo, la terminología científica de la voz *sociedad* indicaba “un ser no separado sino distinto del Estado”. Por tal motivo, es posible, considerando el relativismo histórico y examinando los grandes datos brindados por la demografía con relación al estado actual de la civilización, agregar la noción de sociedad como concepto preciso. Por tal razón, por principio se debe excluir de ella a todas aquellas personas cuya posición como categoría social depende del Estado, es decir, el soberano, los integrantes de los órganos legislativos, el servicio civil y el ejército. Todos ellos comprenden un todo aparte, en tanto forman una categoría que vive para el Estado. Son, propiamente hablando, “clases políticas”, pero no “clases sociales”. También se excluyen de la sociedad a todos aquellos que son parte del culto, es decir, el clero de cualquier religión (Ferraris, 2017: 14-15). Este es un estamento que hoy en día constituye una institución con carácter independiente cuya influencia es patente en el Estado y la sociedad, pero no es un orden político ni un orden social. En

contraste con esos cuerpos, los intereses sociales son permanentes. Más bien, clases sociales son los terratenientes, los industriales, los agricultores y los obreros, es decir, categorías sociales productivas. Son clases que al transcurrir de los siglos conservan un carácter sustancialmente idéntico.

También se debe distinguir la sociedad y la humanidad. La primera “es el orden de los individuos en clases fundadas sobre los intereses económicos, físicos, intelectuales”; mientras que la humanidad “es el orden de los individuos en grandes grupos fundados sobre las condiciones de nacionalidad y creencia religiosa” (Ferraris, 2017: 44). La sociedad se caracteriza por sus armonías y antagonismos de intereses, mientras que la humanidad lo hace con las armonías y antagonismos de las nacionalidades y las creencias. Ambas entidades producen una agitación variada, múltiple y continua que impacta al Estado, y que redundante en la necesidad de realizar un conjunto de movimientos y mutaciones en su organismo y sus funciones. El estudio del modo cómo se generan estos movimientos y mutaciones, y cómo el Estado las encara para cumplir nuevas funciones, es el objeto del estudio de las ciencias políticas.

Enseguida, Ferraris se propone describir la naturaleza de las clases sociales. La tendencia natural de los hombres es constituir grupos especiales, pues se asocian con base en intereses económicos, físicos e intelectuales, y producen en la sociedad un doble proceso de agrupamiento por una parte, y de separación por la otra. De modo que todos aquellos que tienen intereses idénticos se unen, mientras que todos aquellos que tienen intereses opuestos se separan, “y así vienen a constituirse las clases sociales” (Ferraris, 2017: 18). Es cierto que las clases sociales no están reconocidas por la ley, pero están vivas y vigorosas en la realidad, mantienen con sus antagonismos la agitación social, y generan un conjunto de problemas que se denomina la “cuestión social”.

Ferraris explica que la ciencia de la administración se divide en ciencia de la administración política, que estudia cómo el Estado se procura los medios económicos, físicos e intelectuales; y la ciencia de la administración social, que estudia los modos cómo el Estado promueve el desarrollo económico, físico e intelectual de la sociedad. De manera que no se trata únicamente de relaciones jurídicas, porque el Estado no organiza sus relaciones con los particulares sólo mediante vínculos jurídicos, ni tampoco solamente realiza

contratos y actúa en los juicios. Más bien, el Estado busca las modalidades preferibles bajo criterios morales, jurídicos y utilitarios para procurarse un esquema financiero, militar y administrativo, y por extensión, incrementar el progreso social, económico, físico e intelectual (Ferraris, 2017: 48-49). De manera que un Estado constituido de modo jurídicamente adecuado necesita, tanto como con las leyes, como mediante sus órganos ejecutivos, obtener los recursos necesarios para sus gastos, y guiar a la sociedad hacia su bienestar. Se trata, entonces, de una intervención del Estado social de derecho por medio de la ley y a través de los órganos ejecutivos, pues es una tarea que le compete por cuanto tal. “Todo el organismo del Estado interviene en esta obra, se pone en movimiento, despliega su actividad”. Jurídicamente, administración significa sólo la ejecución de la ley, en tanto que en el sentido político, administración es sinónimo de la intervención del Estado.

El Estado Social de Derecho

De lo dicho, Ferraris deduce que la ciencia de la administración investiga esencialmente los principios generales que dirigen al Estado en su acción social. Es la disciplina que estudia cómo el Estado debe promover la actividad individual, hasta donde es útil y posible, así como las razones superiores de interés público que demandan como innecesaria la injerencia gubernativa (Ferraris, 2017: 21). Esta injerencia se orienta al conocimiento de cómo el Estado remueve los obstáculos al libre desenvolvimiento de la actividad individual. Dicha injerencia, asimismo, ha producido la abolición de los privilegios de las clases debidos a la herencia desde los tiempos medievales, sustituyéndolos por la libre asociación, la libre vocación y la libre reunión de los intereses.

Desde entonces, los principios de libertad e igualdad adquieren la dignidad de principios orgánicos de la administración social, ya que sin ambos no se desarrolla la energía individual, ni surge el movimiento en los fenómenos sociales. En una situación tal, a causa de la infecundidad social, el Estado no tiene un campo para su actividad (Ferraris, 2017: 22-23). Sin embargo, la igualdad jurídica no basta debido a que en las clases ricas acumulan un gran poder y una superioridad efectiva, la cual, aun no siendo jurídicamente reconocida, es la causa de los antagonismos que entrañan a la cuestión social. Esto, por consiguiente, busca acompañar la igual-

dad jurídica con una igualdad de hecho. El “Estado moderno”, entonces, debe involucrarse en los fenómenos sociales, y acrecentar más extensa e intensamente su acción social.

En fin, Carlo Ferraris exclama: “¡Cuán espléndida no aparecerá la acción social del Estado moderno considerada en su conjunto!” (Ferraris, 2017: 66). En efecto, abolidos los privilegios jurídicos de las clases, veremos al Estado social de derecho centrar sus cuidados en el comercio, la beneficencia pública, la agricultura y las escuelas, así como otras muchas materias más. Y más todavía procurar a las clases inferiores de la sociedad, para propiciar su desahogo económico, su vigor físico y su cultura intelectual. Ferraris concluye, que de tal modo “nos transportamos así en el verdadero corazón de la civilización moderna y asignamos al Estado sus justas funciones en la solemne explicación de los destinos del individuo en la sociedad”.

BIBLIOGRAFÍA

- Constantelos, Demetrios (1968), *Bizantine philanthropy and social welfare*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Dowart, Reinhold August (1971), *The Prussian welfare State before 1740*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ferraris, Carlo F. (2007), “La Riforme Administrative in Prussia”. Ferraris, Carlo F., *Scritti 1837-1898*, Torino, Claudina, a cura di Francesco Ingravalle.
- (2017), *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, Hermosillo, Universidad de Sonora.
- Fischbach, Oskar Georg (1968), *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional.
- Gurvitch, Georges (1944), *La Déclaration de droits sociaux*, New York, Éditions de la Maison Française.
- Hobbes, Thomas (1978), *Leviathan*, Indianapolis, The Library of Liberal Arts.
- Ingravalle, Francesco (2007), *Introduzione*. Ferraris, Carlo F., *Scritti 1837-1898*, Torino, Caludiana.
- Junquera González, Juan (1986), *La Función pública en la ‘Europa de los Doce’*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kammler, Jörg (1968), “El Estado Social”. En Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk, *Introducción a la ciencia política*, Barcelona, Editorial Anagrama.

- Marcuse, Herbert (1968), *Reason and revolution*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd.
- Mengelberg, Kaethe (1964), *Introduction*. Stein, Lorenz von, *The History of social movement in France, 1789-1850*, Totowa, New Jersey. Introduced, edited and translated by Kaethe Mengelberg.
- Schmitt, Carl (1961), *Teoría de la constitución*, México, Editora Nacional.
- Stein, Lorenz von (1964), *The History of social movement in France, 1789-1850*, Totowa, New Jersey, Introduced, edited and translated by Kaethe Mengelberg.
- (2016), *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica.

LUIS DE LA ROSA

Luis Miguel Martínez Anzures*

Nació en el Mineral de Pinos en el Estado de Zacatecas en el año de 1804. Hizo sus estudios en el Colegio de San Juan Bautista de la ciudad de Guadalajara, Jalisco y desde un principio mostró inquietudes por la vida política. Luis de la Rosa tenía la idea firme por mejorar la situación política, económica y administrativa del país.

Sus ideas eran totalmente liberales; junto con un grupo de personas que colaboraban con él, escribieron el periódico llamado *La Estrella Popular*.

El periódico fue nombrado así porque tenía la intención de hacer llegar al pueblo unas propuestas siempre brillantes, con el objetivo de transmitir conceptos que orientaban a las personas a dirigirse siempre al bienestar colectivo y el crecimiento del conjunto.

Los escritores dentro del periódico trataban de basarse en una condición libre del pueblo que nunca se cumplió en su totalidad, además siempre protegía sus ideales y otorgaba espíritu de compañerismo.

Al poco tiempo, el periódico *La Estrella Popular* cambió de nombre dándose a conocer como *El Liberal*, haciendo recordar de este modo el pensamiento de sus integrantes y de su fundador.

También haciendo alarde de sus pensamientos y de su forma de actuar, colaboró siempre para que el Estado de Zacatecas creciera y en los peores momentos, ayudando a su reconstrucción.

Fue miembro de la legislatura zacatecana, luchando constantemente en el logro político y la participación colectiva.

Fue colaborador en el régimen de Don Francisco García Salinas, quien en esos años se encontraba al mando y en favor del seguimiento del bien y la paz de la región.

La posición de Luis de la Rosa era totalmente contraria a la de Santa Anna, por lo que mutuamente chocaron y su lucha fue con el fin de establecer los ideales frente a una muchedumbre que buscaba que México tuviera tranquilidad en cualquiera de sus ámbitos.

* Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

Luis Miguel Martínez Anzures

De la Rosa llega a la Ciudad de México en el año de 1841 con fines puramente políticos. Para empezar logra el puesto de Ministro de Hacienda el 11 de marzo de 1845, defendiéndolo únicamente unos cuantos meses.

Sus trabajos como Ministro de Hacienda quedan ocultos, pero hace pensar en una ubicación turbulenta observando la situación financiera paralelamente a la política que se manejaba en conjunto con un estado de incertidumbre y desconcierto.

Cabe señalar la marcada diferencia de las clases sociales en esos años, quienes poseían lo tenían en grandes cantidades.

El pueblo era obstruido, maltratado y desatendido, puntos principales que De la Rosa observa y sobre los cuales quería actuar.

Fue Ministro de Justicia en el mes de mayo de 1847 cuando se encontraba en el poder el General Pedro María Anaya. Como podemos analizar su estancia fue corta, pero regresó para el 14 de noviembre conservando su cartera hasta el mes de enero de 1848.

También se adentró en las relaciones interiores y exteriores del mes de enero a junio de 1848. Dentro de esta labor fue donde sintió un mejor apoyo para lograr actuar y tratar de hacer algo por la mejora del “caído” Estado mexicano.

En los momentos que se encontraba como Ministro de Relaciones, que en ese período extrañamente se denominaba Relaciones Interiores y Exteriores, se tenía en el poder a De la Peña y Peña, quien mostró varias consideraciones por el trabajo de De la Rosa.

Regresó al puesto mencionado para el año de 1855, para ser específico el 13 de diciembre, pero ahora cuenta a dificultad, consiguiendo de este modo permanecer hasta agosto de 1856.

Sus ideas pacíficas lo llevaron a participar con Ignacio Comonfort en la formación, establecimiento, desarrollo, análisis y firma del Tratado de Guadalupe.

Con dicho tratado se estableció la paz con Estados Unidos. Definitivamente por largas décadas la situación con el vecino país del norte había sido opaca, fría y llena de baches, pero la firma de este Tratado abría una luz en vías de llegar a una estabilidad mexicana.

La preocupación por las relaciones con el país del norte, formaban la estructura base para reorganizar la situación política y económica de un México tambaleante.

Para mejorar las relaciones De la Rosa fue nombrado en 1848 Ministro de Relaciones frente a Estados Unidos. Considerando esto como un reto para él, tenía en la mira llegar a establecer, mediante un mecanismo de depuración, la salud en las relaciones.

Gracias a su desempeño logró ser candidato a la Presidencia junto con el General Arista. Pero preocupantemente las presiones políticas no lo dejaron y la situación empeoró en 1856, cuando Santa Anna, mandó que lo encerraran y señaló que debería estar preso durante muchos años.

En otras cosas, y dentro de sus variadas actividades, fue gobernador del Estado de Puebla. Durante su estancia mostraba aliento y signos de cambio que al final no se establecieron.

También fue distinguido Diputado del Congreso Constituyente, y con esto de pronto, le llegaron armas que lo motivaban y formaban bases en su esfuerzo de una participación política pura y de reestructuración.

En pro de la cultura y el desarrollo de la educación en México, participó en el Colegio de Minería, al poco tiempo llegando a ser director del mismo. Su apreciación por los trabajos administrativos se dio a notar hacia el desarrollo académico de varios de los miembros de la Academia, en quienes dejó huella y muchas tareas por hacer en beneficio del país.

Por otra parte, Luis de la Rosa realizó una publicación sobre *La administración pública de México y medios para mejorarla*. Fue publicada originalmente en el año de 1852, y ha sido base de diversos análisis y observaciones hasta la actualidad.

Su fin primordial era el fomentar la instrucción pública y en beneficio a todas las clases de la sociedad por medio de una buena administración. Él hacía creer y la sociedad pensaba que la nación, cansada de disturbios y discordias iba a disfrutar los grandes beneficios de una civilización siempre creciente.

Una de sus afirmaciones que nos hace reflexionar es cuando se refiere a que el espíritu de empresa comenzaba a reanimarse, no se hablaba ya sino de caminos y telégrafos, de navegación por medio de vapor, de exposiciones industriales. De fundación de hospicios y penitenciarías, de mejorar todos los establecimientos de instrucción pública, de la introducción al país de nuevas máquinas, de instrumentos agrarios o industriales; y en fin señalaba que las artes de la paz comenzaban a florecer y hacían esperar al país un porvenir muy prometedor para todos.

Hace aquí mención de la influencia del comienzo de una revolución industrial que aunque aún no se daba a todo su potencial, como a principios del siglo xx, mostraba ya algunos signos de superación de los que México debía de ser partícipe.

Es importante analizar que hace énfasis en lo que se refiere a la construcción de teatros, refiriéndose a la consideración de hacerlo dentro y fuera de la capital, lo que nos hace pensar que desde esa época el Estado se enfoca principalmente a dar cursos a partir del centro; situación que se sigue dando en la presente Ciudad de México.

De la Rosa continúa diciendo que: “todas las previsiones han fallado, todas las esperanzas se han desvanecido, y sobre los escombros de las instituciones ya destruidas irán cayendo una por una esas causas de utilidad pública, esas mejoras administrativas que se habían realizado ya, o que se iban planteando cada día”.

Y en estas circunstancias él se hace la pregunta de qué ¿si podría ser de utilidad una obra de administración pública? Se cuestiona sobre el interés de las personas por leer y analizar una obra de mejoras y adelantos, de civilización y progreso.

De la Rosa duda sobre el destino y el beneficio de su obra, no cree en las relaciones y el compromiso de la gente por mejorar y buscar nuevos caminos para el desarrollo de un pueblo.

Remarca sus comentarios diciendo que la situación tan desgraciada de aquellos días hacía dejar cualquier trabajo, creaban desaliento y grandes obstáculos debido a la simple intención de querer realizar algunas cosas por la sociedad necesitada.

Pero después reflexionó ya que no pudiendo existir ninguna sociedad política sin una regular administración todo lo que es relativo a ella debe tener un gran interés para todas las clases del Estado, sean cuales fueran las instituciones políticas, y aun cuando no haya en el país más institución que un poder absoluto, ni otras leyes que la voluntad que el hombre ejerza.

La situación mostrada y el espíritu del autor, lo obligaron a continuar con su obra, además conservó una idea firme, estableciendo así, documentos clave para implementar una buena administración.

El escritor está lejos de creer que la administración pública de México haya empeorado posteriormente a la independencia.

Por otro lado, afirma que se han cometido grandes errores administrativamente hablando y las interminables distensiones

políticas han puesto al país y a su gobierno en la imposibilidad de formar y realizar un sistema completo de administración.

Las opacas cuestiones políticas todo lo han envenenado y los personajes de excelencia de nuestro país se han dedicado al examen y discusión de esas cuestiones que irritan al espíritu y hacen perder el rumbo hacia el de los ideales mejor forjados.

Posteriormente se hace mención de un punto muy importante como lo que es la utilización de los pocos recursos en el pago de una deuda.

El punto hace recordar o retomar la situación vivida en México en la década pasada, en la que el endeudamiento fue excesivo y los esfuerzos por mejorar y crear bases para la inversión y progreso, se fugaban orientándolos hacia el pago de una inflada y muy perjudicial deuda externa.

Retomando a De la Rosa, quién invitaba al gobierno a actuar con una buena administración que amortizaría muy fácilmente el monto del endeudamiento, argumentando también el deber de disminuir el gasto excesivo en un ejército numeroso y costoso que opaca los esfuerzos del pueblo y su trabajo. El mantener numerosos e improductivos soldados coloca al presupuesto en condiciones muy reducidas y ventajosas.

Muy poco se ha podido hacer en cuestiones de mejoras administrativas, desde que se consumó la independencia nacional hasta nuestros días; y sin embargo, cuando se compara el estado actual de nuestra administración con lo que era bajo el sistema colonial, se necesita de mucha ceguera para no ver nuestras mejoras y el gran progreso.

Este progreso necesitó de mucho, así como la participación y la labor de muchas personas se hicieron notar con fuerza. El avance es incomparable pero todavía falta mucha participación.

El autor tiene como objetivos principales:

- Establecer los verdaderos principios de una buena administración;
- Exponer las opiniones mejor fundadas sobre la materia administrativa;
- Aclarar las anteriores opiniones; y
- Reasumir las doctrinas de los escritores más eminentes de la época.

Además De la Rosa expone la ciencia administrativa, tratando de darle una aplicación práctica según el estado de cada país y por ningún momento tomarla solamente desde el aspecto teórico.

Realiza comparaciones de su obra con algunos otros escritores, como por ejemplo Teodosio Lares, de quien dice que su obra tiene una gran diferencia, pues examina las materias legales relativas a la administración.

Por el contrario, De la Rosa examina la teoría de la administración pública en su aplicación a la moral y a la economía.

La obra del señor Lares es consultada principalmente por tribunales y por todas las personas que se ocupan por cuestiones de origen jurídico y paralelas a funciones de tipo administrativo.

El análisis de De la Rosa es consultado por funcionarios y agentes de la administración pública. Siempre que se trate de realizar reformas, innovaciones, mejoras y adelantos en materias prácticas de administración.

Por lo dicho anteriormente, la obra del señor Lares es muy brillante y expone cosas interesantes y dignas de ser analizadas, pero tienen un enfoque muy distinto al de Luis de la Rosa.

En un inicio el escritor pensaba presentar la obra como un programa que tenía como fin dirigir la administración pública del Estado de Zacatecas. Todo esto pensado en que algún día llegaría a tomar posesión como gobernador. Pero tiempo después determinó ampliar y complementar el desarrollo de sus temas al cambiar completamente las circunstancias políticas del país, y además ya no considerando a un solo estado sino a la situación global del país.

Divide su ensayo en ocho grandes secciones:

- La primera parte comprende las ideas generales sobre la administración pública;
- La segunda sección comprende la administración general de la república;
- La tercera comprende la administración particular del Distrito Federal;
- La cuarta trata de la administración de los estados;
- La quinta trata de la administración municipal.

En sí la primera parte habla sobre el bienestar de las sociedades, sobre la diferencia que debe establecerse entre el gobierno y la administración.

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

La sección segunda examina las materias siguientes:

- Enajenación de tierras públicas;
- Colonización;
- Emigración extranjera;
- División territorial;
- Desmembración predominante en el país;
- Dificultades que hay que vencer;
- Censo y población de México;
- Consideraciones sobre el aumento de población;
- Catastro general del país y medios de formarlo;
- Oposición a la formación del catastro;
- Medios para mejorar la agricultura, las artes y la industria; y
- Medios para mejorar el comercio y la navegación.

Todo esto orientado al bien general sin otorgarle un espíritu individualista, sino propone el bien común del país.

En este capítulo se observa la situación de puentes, telégrafos, correos y líneas de diligencias; también:

- Navegación fluvial y marítima;
- Arsenales y astilleros;
- Medios de fomentar la navegación de México;
- Creación de la escuela de Marina;
- Establecimiento de pesos y medidas;
- Establecimiento de una ley de quiebras y bancarrotas;
- Observación de la inutilidad de los tribunales mercantiles;
- Normas sobre educación y enseñanza;
- Puntos sobre el comercio e ideas generales;
- Comentarios sobre las fronteras de la República;
- Temores fundados de una guerra de castas;
- Necesidades de civilizar a la raza indígena,
- Necesidades de establecer un ministerio del interior;
- Ventajas de la centralización administrativa; y
- Desventajas de la misma centralización.

De los anteriores temas desarrollados por él se observa una conciencia por mejorar las estructuras existentes en todos los ámbitos en la situación prevaleciente de México. Propone varias innovaciones y cambios que siguieron grandemente en el propósito de engrandecer a la República de los Estados Unidos Mexicanos.

Luis Miguel Martínez Anzures

Es clara la situación en la que se encontraba México en aquellos días, por lo que la acción brillante de Luis de la Rosa ingresa en este sentido de preocupación y de conciencia por conseguir crear una mejor nación.

La sección tercera trata de la administración interior de los estados, de los caminos pertenecientes a cada estado y los medios necesarios para mejorar todos estos aspectos comentados.

Del fomento que cada estado debe dar a la minería, a la agricultura y al sector industrial tanto como a la base comercial.

De los establecimientos de instrucción secundaria, del establecimiento de penitenciarias y casas correccionales; de hospicios, hospitales y otras instituciones de carácter de beneficencia; de la policía de seguridad pública, de la fundación de nuevas poblaciones de los estados.

La sección número cuatro trata exclusivamente de la administración particular de la zona del Distrito Federal y de los territorios de la República.

En la sección quinta se comenta sobre la administración municipal y sobre las ramas pertenecientes a esta administración, también se examinan las materias siguientes:

- Necesidad de abolir en todas sus partes el sistema de abastos establecido en la época colonial;
- De los mercados, alhóndigas y casas de matanza;
- De los acuerdos y fuentes públicas;
- De los hospitales, baños y lavaderos públicos;
- De la vacuna y su propagación;
- De las cárceles y casas de corrección;
- De la policía municipal;
- De la instrucción primaria y escuelas básicas;
- De la policía de ornato y recreo;
- Necesidad de conceder a las municipalidades toda la posible independencia en el ejercicio de la autoridad municipal y asegurarles fondos y recursos suficientes para mejorar en todos sus ramos la administración local;
- Organización de los ayuntamientos; y
- Necesidad de separar a estas corporaciones de toda intervención en toda clase de negocios de tipo político en la región.

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

La sección sexta trata de la estadística tomada en cuenta como base de una buena administración.

En esta sección se exponen los principios fundamentales e invariables de la estadística tomados de las ciencias físicas y de las ciencias naturales.

En la sección séptima se examina lo relativo a la organización del ejército, de la marina y la que pertenece a la guardia nacional y al sistema de defensa militar en toda la República.

La sección ocho y última, trata de la moral pública y del catolicismo en sus relaciones con la administración.

Como apéndice a este ensayo, se publicaron diversos manuscritos inéditos y curiosos sobre la administración bajo el gobierno colonial.

La obra consta de alrededor de 400 páginas en cuatro volúmenes. Se publicó por entregas de 40 páginas cada una, cubiertas con forro de papel y también adornadas con una litografía que representa una hermosa vista interior de la penitenciaría de Filadelfia. Toda la obra se publicó en diez entregas.

Luis de la Rosa da diversas ideas generales de la administración pública, las cuales son descritas de esta forma:

“Un gobierno tiene como principal objetivo defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos si la constitución es popular” (De la Rosa).

Posiblemente también sostener las prerrogativas e inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia.

La administración pública tiene como único objetivo satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad. La seguridad personal y, de las propiedades y, el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres de un pueblo.

La instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades, a que están sujetas las clases más necesitadas de la sociedad, y si es posible el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona la civilización al hombre.

Tales son los grandiosos e importantísimos objetivos de la administración. Para llenarlos cumplidamente se necesita un vasto conocimiento de los recursos y necesidades de un país, de su clima y productos naturales, de la naturaleza y configuración de sus terrenos, de su mayor o menor población de los usos, costumbres y carácter de las diferentes clases sociales.

“Háblese también del estado de rudeza o de cultura y civilización en el cual se encuentran” (De la Rosa).

“Una acertada administración, para cumplir los beneficios objetos con los que ha sido establecida, necesita desarrollar todos los aspectos clave de prosperidad de un país, colocar a las sociedades en un estado de animación y progreso, realizar multitud de obras y crear grandes instituciones para que la multitud difiera de un estado de rusticidad, y estar sometida a una situación de vida salvaje y llena de limitaciones” (De la Rosa).

TESIS

Para dar garantías a los hombres, se hace necesario tener:

- Cárceles;
- Presidios;
- Casas de corrección; y
- Una buena policía.

Es necesario, para una vida en armonía, una buena agricultura, buenos caminos, proteger e impulsar a la industria manufacturera, expeditar los medios de comunicación y de transporte, facilitar el comercio y librarlo de toda especie de trabas e inútiles restricciones que frenan la actividad y la revolución económica.

Son necesarios hospicios y otras casas de caridad para acoger en ellas a la indigencia desvalida, para inspirar ahí mismo un amor al trabajo y a las acciones de provecho para ellos mismos.

Es obligado el contar con hospitales y, enfermerías y otras instituciones que ayuden a las poblaciones en cualquier momento. Dirigidos estos organismos con inteligencia para que el país encuentre una situación sanitaria en forma constante y disminuyan a toda costa los estratos de la peste y toda clase de enfermedades transmisibles.

Son necesarios colegios, escuelas, y academias para instruir a la niñez y a la juventud que tiene hambre por obtener conocimientos en todas las materias, además de la importancia de enseñanza de tipo moral y la de tipo religioso que realza el carácter del hombre, eleva su alma sobre miserias que se presenten y todas las pequeñeces de la tierra.

Los vicios se eliminan al tener un buen regimiento policiaco, que pone freno a la inmoralidad para conservar las buenas costumbres o restablecerlas cuando se han relajado y sobre todo para reprimir al vicio que transforma a la sociedad e insulta.

Por otro lado, si una sociedad quiere salir de su carácter rústico y de su vida salvaje, quiere eliminar todo lo acostumbrado, lo usual y los instintos, se hace necesario el crear establecimientos, construir obras y monumentos públicos. Todo esto para dar una cierta elevación al carácter y al espíritu del hombre, que le inspiren ideas de belleza y de gusto refinado que introduzcan la urbanidad y la benevolencia en todos los usos y costumbres de la vida de una sociedad cambiante. Por lo tanto, que la administración fomente o promueva por lo menos, todo lo que pueda contribuir al ornato y al embellecimiento de un país, así en el campo como en el interior de las poblaciones.

Cabe señalar que esta acción debe darse y manifestarse tanto en las poblaciones grandes, como en los pequeños lugares pueblerinos, con el fin de crecer conjuntamente y no observar ningún retraso en alguna zona del país.

Conociendo la importancia de una buena administración, es importante decir que una sociedad puede subsistir como nación durante siglos y aún hacerse respetar de otros países por medio de alianzas o acuerdos, o convenciones diplomáticas, viviendo o superviviendo bajo un gobierno mal organizado y bajo instituciones políticas que van muy lejos de la dignidad y de la libertad del hombre para vivir en condiciones prósperas.

Pero bajo una mala administración, torpe y negligente se esterilizan todos los manantiales de la prosperidad y de la riqueza; tal vez con un clima benévolo y en su suelo fértil y fecundo, el pueblo se encuentre menesteroso y las clases más numerosas plagadas de miseria y condiciones paupérrimas. Los campos se encontrarán incultos y la tierra totalmente árida, desnuda de árboles y privada de los adornos de la vegetación, comarcas enteras estarán desiertas y no se verán en ellas más que una que otra choza de un campesino y alguna cabaña de pastores, todo en fin, es improductivo.

Desacertada en sus disposiciones o corruptora por su misma inmoralidad, los Estados decaen de su prosperidad, retroceden de su civilización e inevitablemente regresa a la trágica incivilización.

En medio del atraso general, la carestía de víveres, el hambre viene con frecuencia a distorsionar el rumbo de la sociedad.

Al parecer los mendigos que pululan por todas partes dentro de la situación nada saludable se devoran el trabajo productivo de algunos hombres de bien; y como no hay establecimiento de caridad para recoger a los indigentes y dedicarlos a algún trabajo productivo, la mendicidad se hace un oficio, un arbitrio, una especulación y los mendigos agotan los escasos recursos de la sociedad y la inficionan con sus vicios.

Ante los estragos del hambre, surgen las pestes desastrosas y como no existe un remedio para este tipo de problemas, como no hay hospitales y enfermerías, ni recursos para ayudar a la muchedumbre enferma y desvalida, las pestes se ceban primero en las clases más pobres.

En medio de la miseria y la desolación de la sociedad todo lo que constituye la civilización se desatiende o se abandona por completo y los vicios mismos se ejercen entonces con impunidad y con franqueza.

Cuando las miserias son generales, cuando afligen y ponen en estado de duelo aun a las clases más opulentas de la sociedad, cuando las quiebras y bancarrotas de algunos poderosos arruinan a millares de familias; cuando la usura semejante al buitres, devora todo por completo, los hombres tienden a concentrarse en sí mismos y aislarse de los demás; con esta actitud creen hacerse superiores a la común adversidad, reduciéndose a un total abandono y a la indolencia.

Agregándose a esta postura, los extranjeros se olvidan del país o toman ventaja de las circunstancias expuestas.

De la Rosa afirma que considera difícil establecer una administración adecuada a las necesidades e intereses de los pueblos. Una mala administración puede mantenerse por mucho tiempo sólo por el terror, sólo por los hábitos de obediencia ciega que el pueblo haya contraído, sólo por el temor de los pueblos a las consecuencias desastrosas de las convulsiones políticas.

Una buena administración no puede fincarse en la fuerza, porque ninguna medida grandiosa de administración puede ejecutarse sin la espontánea e ilustrada cooperación de todas las clases del Estado.

El gobierno manda y se hace obedecer; la administración en lugar de mandar, dirige a la sociedad y la conduce a su engrandecimiento y prosperidad por la persuasión y el buen convencimiento.

Una buena administración se apoya en una serie de discusiones francas y bien basadas, pero en forma pacífica y decorosa. Discute sobre todos los aspectos concernientes a la sociedad apoyándose en la instrucción e inteligencia de quien dirige los negocios administrativos, de quien es emprendedor y enfrenta los retos.

Toda esta visión sobre la base del interés público y el uso de los talentos auxiliares, de los agentes superiores y subalternos de la misma administración. Una administración adecuada está muy lejos de encontrar un lugar en la oscuridad por el contrario, la buena administración sale a la luz de la función de un buen Estado.

Debe difundir todos los conocimientos útiles y debe considerar la educación y la enseñanza popular como medio más eficaz de preparar a la sociedad a las pacíficas mejoras y reformas de un gobierno benéfico.

Se puede dar el caso de un gobierno inmoral, que puede subsistir por largo tiempo, aún al frente de una poderosa nación, siendo totalmente intrigante y astuto para con todos y muy cauteloso para no contraer compromisos ni responsabilidades muy fuertes, siendo muy desleal para con los débiles, además muy moderado con los que pueden defenderse de su osadía; asimismo, apuñala y reprime a quienes no se pueden defender ante sus actos.

Pero una buena administración, jamás podrá apoyarse en la inmoralidad, ya que uno de los principales objetos es respetar la virtud y la probidad y aun cuando sea muy débil puede reprimir el vicio aun cuando sea fuerte y difícil de vencer, tiene que evitar el crimen y corregir a los culpables haciéndoles llegar una lluvia de ideas y hábitos de contenido moral.

La administración pública tiene a su cargo la inocencia de la niñez, además la sencillez e inexperiencia de la juventud, la sensibilidad de la mujer y la buena fe, así como la lealtad de todos los hombres en sus transacciones civiles, el honor de los hombres de bien y la reputación de todas las familias que forman los pequeños pueblos. De esta forma es irrepudiable que pueda tomar una ventaja negativa ya que estamos en sus manos, por el contrario debe aprovechar para guiar en el camino de la prosperidad.

Todo lo que podría pasar con una administración inmoral, comenta Luis de la Rosa.

Una de las grandes dificultades para el establecimiento de una buena administración consiste en los cuantiosos gastos que ella exige.

La persona que dirige la administración pública del Estado, por grandiosa que sea su capacidad creadora, no podrá sino concebir en amplitud los planes administrativos y solamente dictar medidas generales sin detenerse a lo particular.

Necesitará siempre de numerosos agentes cooperadores y auxiliares, quienes tendrán la tarea de desarrollar y ejecutar los planes administrativos implantados para cada ramo. Se necesitarán de hombres peritos, personal especializado y con conocimiento en cada una de las áreas que corresponden a la administración. Se pide contar con hombres dotados de toda la experiencia, de instrucción y aptitud necesaria para el buen cumplimiento de sus labores públicas.

Pues bien, todo este personal de oficina dedicado, necesitará de una remuneración y debe constar de buenos sueldos y gratificaciones de acuerdo a la importancia de sus servicios y la capacidad e instrucción que se necesita para llegar a un destino con acierto.

Es importante señalar y recalcar la importancia de estas palabras expuestas por el autor, en lo que se refiere a que el personal deber ser remunerado de acuerdo a una estricta y buena valuación del puesto, es punto importante de una buena administración de hoy en día en todos los sectores y ya sea de la empresa de tipo privado en la porción que pertenece al Estado.

También el empleado del sector público, en muchos países es bien remunerado cual debe ser, y además se basa en supuestos sistemas de evaluación. Esta posición va de acuerdo con regiones civilizadas y que toman a estos cargos con la seriedad e importancia que se debe.

“El pópulo” exige de una buena administración pero no toma en cuenta que absorben gran cantidad de presupuesto. Los servicios se exigen gratis, pero nadie coopera para mejorarlos o aporta en forma económica para lograr su subsistencia digna.

El exigir que todo el servicio público se haga gratuitamente, es desconocer por completo las necesidades e interés de la sociedad, desconocer el corazón del hombre que no se mueve a consagrar su tiempo y su capacidad a ningún trabajo, a ningún servicio, sea el que fuere, sino con la esperanza y seguridad de una competente remuneración.

Por siempre, el servicio público de nuestro país ha costado muy caro.

Luis de la Rosa considera que el otorgar servicios gratuitos es inexplicable y conlleva a una administración a la bancarrota acompañada de una incapacidad de los gobernantes por tomar esa clase de decisiones.

De aquí viene el porqué de los altos gravámenes que afectan a los más pobres que es siempre la mayoría y los de enormes recursos eluden el pago o si lo realizan, no resultan muy afectados. Pero por siempre, la riqueza toma ventajas y la parte perjudicada es el pueblo que jamás se beneficiará de servicios gratis en comparación del nivel en el cual es perjudicada con los altos impuestos para mantener los servicios.

Es posible que en un país exista abundancia, no se apoya a la agricultura y a las artes más indispensables para el desarrollo de la vida. Si no hay caminos y toda clase de medios para las conducciones y el transporte, definitivamente el desarrollo no se puede dar.

Imposible aumentar la higiene y evitar las enfermedades, si no se cuenta con una serie de comodidades y bienestar en las clases más numerosas de la sociedad.

Si no hay hospitales y enfermerías, si no se conservan las poblaciones en el mejor de los estados de salud e higiene y tampoco se le da una importancia a que la gente del campo viva en mejores habitaciones para ellos y para las numerosas familias y en fin, que se realicen inspecciones de higiene y policía sanitaria que consulte al gobierno y que lo ilustre en materias que son verdaderamente científicas y facultativas con lo que se refiere a la sanidad.

Por otro lado, la mendicidad nunca desaparecerá mientras no se establezcan hospicios que recojan a los indigentes para que no vivan en condiciones incivilizadas y se incorporen a la vida productiva de la cual necesita en gran medida nuestro país.

La participación de estas personas a la vida económica del país, es de vital importancia para el desarrollo y la obtención de las expectativas de un progreso en todos los ámbitos.

El orgullo que inspira al hombre, la consideración de que se basta a sí mismo por medio del trabajo y que se hace por su industria y su talento tan independiente como pueda serlo de la voluntad y el arbitrio de otros; es la postura necesaria hacia una mejoría.

Imposible sería la seguridad en nuestro país, si las cárceles continuaran como son desde la época colonial. Mientras existan presidios que sean escuelas de corrupción, mientras no se establezcan penitenciarías y otros establecimientos adecuados para el castigo, pero al mismo tiempo para la corrección.

Mientras no exista un buen campo policiaco y bien remunerado, tendido como una red por todo el país y pronta en todas partes para aprehender a los culpables; mientras existan caminos desiertos y grandes despoblados, imposible que deje de existir una gran inmoralidad y disolución de las costumbres.

Evitando una mala estructura escolar desde las escuelas primarias y exista un apoyo a casas correccionales de jóvenes y se evite que caigan en los vicios y en la enfermedad de la inmoralidad se puede lograr mantener una seguridad o por lo menos aproximarse a ella.

Por otro lado, manifiesta su inconformidad de que la población viva en las grandes ciudades en lugar de hacer crecer en forma regulada y con una buena administración las pequeñas poblaciones que se encuentran algunas con enormes recursos para desarrollarse y sean explotadas conscientemente.

En los pueblos y villas se necesita la construcción de baños, acueductos y fuentes públicas, empedrados y embanquetados, alumbrados y paseos arreglados y cuanto más pueda hacerse para maravillar las localidades y hacerlas cómodas, saludables y agradables, así la sociedad tornará en forma brillante.

Por lo tanto, para construir todas las obras de utilidad para erigir y sostener las instituciones que exigen de las necesidades de la sociedad, y para remunerar a todos los empleados y funcionarios que deben dirigir o administrar aquellas instituciones.

Son necesarios fondos muy cuantiosos

Estos fondos no pueden salir sino de las contribuciones y en muy corta parte de los donativos de algunos pero muy pocos hombres generosos. Sería inútil esperar que la beneficencia pública bastase a todas las atenciones de la administración.

Es demasiado precario y eventual este recurso para que una administración inteligente y previsora pudiese fundar en él la esperanza, y mucho menos la seguridad de realizar grandes mejoras.

En materia de gastos, una buena administración no puede hacer más que proveer a las necesidades de la sociedad con el menor gravamen posible de los contribuyentes y cuidar sobre todo que los fondos públicos sean administrados con pureza y honestidad, además de ser invertidos con igualdad y economía.

En administración, no siempre se pueden hacer los gastos con economía, la circunstancia del exceso en los gastos, es siempre provechoso para el bien de la sociedad debido a la importancia y necesidad de los objetos en que los fondos públicos se invierten.

En cuanto a este punto, observamos constantemente una falta a la economía; al parecer la tendencia del sector público ha sido el gastar lo más posible con el fin de beneficiar a algunos cuantos que otorgan las ganancias por compadrazgo. Año tras año los presupuestos no se cumplen y la economía dentro del endeudamiento, se ven grandemente afectados.

Puede decirse en general que los gastos hechos por una buena administración, principalmente en las grandes obras de utilidad y de ornato público, en que se ocupan tanto jornaleros, artistas y menestrales, son unos gastos fecundados para la sociedad que la animan y vivifican, lejos de empobrecerla.

En estas cuestiones, Luis de la Rosa propone el ejemplo del gobierno español, que se dice que era muy económico en sus gastos administrativos. Y lo era en efecto, y más que económico era avaro, aun cuando se trataba de lo más indispensable para proveer las exigencias del propio pueblo.

Pero también nada era bueno en México en la época colonial, nada que se le aproximara a una regular administración. Después de tres siglos de haber explotado los inagotables tesoros de México y haber acumulado en el erario, con horribles vejaciones gabelas, millones sobre millones.

Fueron mínimos los beneficios que obtuvo México antes de lograr ser independiente considerando el tiempo en que los españoles poseían el territorio.

Al consumarse la independencia, apenas había los puentes más indispensables; la mayor parte del país se encontraba inculto y despoblado; comarcas inmensas de las provincias fronterizas no tenían más habitantes que los salvajes y las fieras.

Adentrándose en el territorio, la muchedumbre que constituye la verdadera esencia de la sociedad, se encontraba desnuda, indigente, horriblemente trabajada, hambrienta y llenas de lacerias.

Hambrunas hacían estragos en la población, el gobierno arrepentido de los errores e incapacitado, no podía atender a nadie, ni otorgar la ayuda más mínima.

También la agricultura había sido descuidada exageradamente y ligada con prohibiciones de todo tipo; las artes estaban también ligadas con los reglamentos de los gremios y con otras restricciones. La industria fabril estaba parada. El comercio ocultado con los monopolios y las especulaciones del gobierno.

La minería era el único sector de riqueza que recibía protección, muchas veces por el descuido de otras áreas de importancia sobre todo a la agricultura.

En la cuestión municipal, todo era un problema ya que era una total bancarrota. En la capital del virreinato y en algunas provincias existían hospitales y otros establecimientos mantenidos por las beneficencias. Muy pocos de estos establecimientos eran costeados por el gobierno. En las principales villas no había hospitales, ni casa de pobres, ni fuentes, ni acueductos, ninguna clase de servicio público; no eran en sí poblaciones sino unas grandes rancherías

La instrucción primaria de la niñez estaba casi abandonada. Las cárceles eran focos de corrupción moral y epidemias: por lo tanto, la situación no presentaba ninguna administración.

La administración del Estado no era buena ni mala, simplemente no existía en ninguna región del vasto territorio.

El gobierno empezó a cambiar hasta que sancionó a fines del siglo las ordenanzas de intendentes. En estas ordenanzas fue donde el gobierno colonial inició a abandonar, aunque todavía con reserva y timidez sus errores de tipo económico y administrativo. Aquellos errores que habían prolongado con martirio el malestar y la miseria del país durante mucho tiempo.

Pero para entonces el gobierno español no había concedido aún el tiempo de administración que debía tener un país tan grande.

Se habían distribuido todos los negocios oficiales del virreinato en cuatro ramos, que los oficinistas de aquella época llamaban las cuatro causas:

- Justicia;
- Gobernación;
- Guerra; y
- Hacienda.

Por otro lado, bajo el nombre de gobernación se comprendía todo lo que ahora conocemos como administración pública, incluso la llamada administración municipal.

Todos los negocios del virreinato se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario, pero en cada ramo se realizaba una discusión.

Las pláticas y las intervenciones se llevaban a cabo tratando de evitar lo más posible una reforma en cualquiera de los sectores.

El gobierno tenía la costumbre de querer abarcar todo sin pensar dejar alguna labor a sus agentes y funcionarios, dejándoles únicamente la ejecución de sus respectivos mandatos.

Para la más sencilla resolución se abría todo un expediente y tropezaba en toda clase de obstáculos y se pensaba mucho en los privilegios. Todo el papeleo y los análisis se quedaban inconclusos y eran archivados y bien guardados.

Cuando se pensaba tener una resolución siempre surgía una duda que daba pie a mayor estudio y revisión que terminaba siempre en inútiles discusiones que daban lugar a cerrar el caso inconcluso.

Ya tenemos una idea de lo que era la administración pública y de lo embarazoso que era la actividad de cada miembro del Estado. Por lo tanto, el avance y el desarrollo del país, era negativo, como cuando se considera que aun para el arreglo de los más urgentes negocios de la administración municipal, se le ocurría a México pedir licencia y autorización de los virreyes, y cuando esta licencia se llegaba a obtener, ya no existía la necesidad de lo que se trataba de proveer o lo que se requería remediar dentro del sistema social.

Ya es tiempo de buscar una base sólida en que apoyarse para realizar una buena división política del territorio nacional.

Se hacía necesario una división que atendiera y favoreciera, hasta donde fuera posible, los intereses locales de cada población, pero en la que se sacrificaron también estos intereses por el bien general si fuera necesario.

Al hacer definitivamente esta división territorial, sería preciso no hacer caso de las miserables antipatías sobre todo de los partidos políticos que monopolizaron los empleos políticos y los suelos.

Tomar por base la población para igualar con respecto a ella las grandes secciones en que se ha de dividir al país parece a primera vista lo más conveniente, pero esta base tan recomendada por Humboldt, es inadmisibles en un país como lo es México,

cuya población se encontraba dividida en forma desigual y desproporcionada.

Los escritos de De la Rosa sobre administración pública hablaban acerca de todas las necesidades objetivas de la nación de las cuales debe considerar permanentemente una buena administración del Estado.

La obra de De la Rosa es una brillante aportación para el bienestar de una nación ya que le importa principalmente el beneficio de toda comunidad y el progreso en general.

En ella, vemos la triste situación de México en épocas pasadas. También observamos rasgos que aún persisten y que no se han eliminado, pero la idea está presente y es en lo que De la Rosa hace mucho énfasis.

Es labor de personas capaces con experiencia rebatir los problemas existentes y hacer caso de las exigencias de una sociedad creciente.

También, es urgente como lo señala el autor, la redistribución de la población y la desconcentración y eliminación de los grandes conglomerados que atraen los problemas y los vicios.

Es sobresaliente el trabajo de De la Rosa y la obra deja huella en el camino hacia la superación y el bienestar de un país. Queda en manos de gente preparada tomar las herramientas necesarias para actuar a favor de los cambios.

La obra de De la Rosa es digna de tomarse en cuenta en pro de la cultura y el bienestar.

BIBLIOGRAFÍA (OBRAS CONSULTADAS).

Apuntes sobre el escritor Luis de la Rosa Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), s/f, s/p.

Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la Administración Pública*, México, Editorial Harla, 1985.

Diccionario Porrúa, México, Editorial Porrúa, 1980.

Enciclopedia Quillet, Tomo 6 y 7, México, s/e, 1969.

Enciclopedia de México, Tomo R-Z, México, s/e, 1960.

Enciclopedia Salvat, Tomo 11, México, Salvat Editores, 1970.

LUCAS ALAMÁN CREADOR DE INSTITUCIONES

José Chanes Nieto*

Sumario: I. Trascendencia. II. Paradojas. III. Obras. IV. Reforma de las instituciones. 1. Diagnóstico. 2. Medidas. 3. Programa de reforma. A) Ministerio de Guerra. B) Ministerio de Hacienda. C) Ministerio de lo Exterior. D) Ministerio de lo Interior. 4. Obstáculos para la reforma. 5. El municipio. 6. Otras aportaciones administrativas. Bibliografía.

I. TRASCENDENCIA

“La vida de los hombres públicos interesa por los grandes negocios en que intervienen y los acontecimientos en que tuvieron parte, hallándose ligada con la historia de las naciones a cuyo principio, progreso, trastornos, o ruinas contribuyen”.

“Examinemos en la historia de nuestros errores las causas que nos han hecho cometerlos; séanos útil la experiencia de lo pasado, y busquemos con esta luz el camino para conducirnos con mejor acierto en lo venidero, reformando las actuales instituciones, teniendo para esto a la vista lo que en ellas haya bueno y conveniente, y variando todo lo que... es impracticable, defectuoso, débil o perjudicial”.

Lucas Alamán

El título Lucas Alamán Creador de Instituciones refleja la trascendencia del pensamiento y de las aportaciones de Lucas Alamán a la administración pública.

Los estudios y referencias del autor de las *Disertaciones sobre la historia de la República Mexicana*.¹ han sido hechos por partidarios u opositores en su mayoría, en consecuencia, la figura del guanajuatense continúa siendo polémica y por las interpretaciones dominantes sobre su ideario, su trayectoria sería la del conservadurismo, a pesar, contribuyo al debate, de haber sido creador, trascendental creador, de concepciones e instituciones

* Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México.

¹ Alamán, Lucas, *Disertaciones sobre la Historia de la República Mexicana, desde la época de la conquista que los españoles hicieron a fines del siglo XV de las islas y Continente Americano hasta la Independencia*, 3 ts., 2ª. ed., Editorial Jus, S.A., México, 1969.

administrativas, además de estudios indispensables para conocer nuestra historia.

El propósito de *Lucas Alamán: Creador de Instituciones* es presentar sus ideas fundaciones y participación en la administración nacional desde que ocupa el cargo de Secretario de Estado y del Despacho Universal de Relaciones Exteriores e Interiores en 1823 hasta que muere en 1853 a pocos días de haber dejado la titularidad de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Lucas Alamán es uno de los personajes polémicos por excelencia de nuestra historia. Agustín de Iturbide, Lorenzo de Zavala, Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort, Maximiliano, Porfirio Díaz, José Yves Limantour, José Vasconcelos, en tantos puntos seguidor y propagador del pensamiento alamanista, para no mencionar a otros recientes, comparten con Alamán juicios que van de la diatriba al elogio desmedido, en pocas ocasiones aparece el equilibrio y la fundamentación, el maniqueísmo los guía y la incompreensión ha sido el resultado. Los hechos seleccionados para emitirlas son aquellos que comprueban el prejuicio, ignorando los que lo contraríen. Las más de las veces sobre el análisis sereno privan el denuesto o la apología. Los comentarios, más que análisis, primordialmente se limitan a encomiarlos o deturparlos, con apoyo en la imagen que sus autores se formaron o bien han recibido sobre ellos, tal es el caso del autor que nos ocupa.

En efecto, como lo precisa de Valle-Arizpe, “Don Lucas Alamán es el historiador a quien más se vilipendia y hostiga. Si no está conforme con los procederes de un héroe y demuestra los daños que ocasionó, se le incrimina de apasionado, de falaz; y si le hace justicia, entonces se asegura que le ha escatimado elogios, que no le ha hecho todas las grandes alabanzas que merecía hacerlo. Los que con más rigor atacan a don Lucas Alamán son los que no lo han leído”.² En el mismo sentido se pronuncia Alfonso Noriega al afirmar que hombres como Lucas Alamán han sido objeto, al mismo tiempo, de tanta admiración y tanto encono.³

Reconozco que toda reflexión sobre Alamán es una tarea amplia y difícil, al abundar en aspectos pintorescos, la importación de camellos o el ocultamiento de los restos de Hernán Cortés, y momentos patéticos, su persecución por la muerte de Vicente

² Valle-Arizpe, Artemio de, *Historia de la Ciudad de México según el relato de sus cronistas*, Editorial Jus, S. A., México, 1977, p. 187.

³ Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993, p. 65.

Guerrero o el ser testigo, observador con un “anteojo”, de la invasión estadounidense, del desmembramiento del país, que había tratado de prevenir años antes sin ser escuchado, al igual que en éxitos y fracasos, tal es el caso de sus múltiples tentativas como empresario, como también en innovaciones y anacronismos, añoranza de las instituciones novohispanas, continuidad y ruptura, esperanzas colmadas e insatisfechas, reconocimientos y desaprobación de sus actos y escritos.

El análisis se dificulta al representar Alamán en la creencia dominante un pasado que está presente, -algunas actitudes del clero lo ponen de relieve al tener resonancias decimonónicas-, un pretérito que se perpetúa o que se pretende prolongar, revivir o restaurar, como ocurre con el programa de Limantour, que tiene repercusiones alamanistas, y que continuamos escuchando como paradigma: “El programa de realización inmediata comprendía..., para levantar la situación económica... por una parte, la ingrata labor de aumentar en muy fuerte proporción los impuestos, reduciendo al propio tiempo los gastos al mínimo posible, y por la otra, la no menos desagradable empresa de desenmarañar y poner en vía de pago nuestra interminable deuda, nacional (y cuidar) por parejo de moralizar el personal y los procedimientos administrativos,... perseguir el fraude y destruir las corruptelas...”⁴

El programa inmediato de reordenación económica de quien, al decir de José Alvarado, “influyó decisivamente sobre muchos secretarios de Hacienda revolucionarios y todavía no ha sido definitivamente expulsada (su sombra) de los despachos donde se decide la política hacendaria del país”,⁵ implicó austeridad en el gasto, ordenación de la deuda pública, la externa principalmente, incremento de la carga fiscal de los causantes y combate a la corrupción.

Aspectos a los que se refirió Lucas Alamán al redactar la exposición de los diputados de las provincias de ultramar presentada en 1821 ante las cortes, pugnando por “la inmediata responsabilidad de los funcionarios públicos, por los abusos que cometan en el ejercicio de su autoridad” y al insistir en múltiples ocasiones en que “nada puede hacerse sin orden y economía”, así como al poner de relieve que “una sola ha sido la rutina que el gobierno ha seguido...

⁴ Limantour, José Yves, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, Editorial Porrúa, S.A. México, 1965, p. 38.

⁵ Alvarado, José. *El extraño caso de la secretaria de Hacienda*, Problemas Agrícolas e Industriales de México, vol. 5, núm. 1, México, enero-marzo de 1955, incluido en “*Luces de la Ciudad*”, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1978, p. 325.

arreglar las oficinas, suprimir empleados innecesarios o ineptos y crear un sistema de hacienda fundado en diversas bases y ... establecido sobre un arreglo de la deuda nacional... El gobierno entre tanto sin tener meditado plan alguno..., fluctuando entre las ideas según la variación frecuente de los ministros del ramo, ha dejado pasar el tiempo sin fijar un sistema o al menos sin darlo a conocer,...". Limantour fija un sistema y lo publicita, llegando a ser para muchos un modelo hasta nuestros días.

Alamán elaboró *La liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta el fin de diciembre de 1841. Precedida de la relación histórica de los préstamos de que procede, y de las diversas modificaciones que han tenido hasta la formación del Fondo consolidado, con un resumen de todos los puntos que han quedado pendientes y requieren resolución del Supremo gobierno*. El contenido de esta investigación es el siguiente: Préstamo contratado con la casa de B. A. Goldschmidt y la Compañía, y otros anteriores que se pagaron con los fondos producidos por éste. Préstamo de Barclay, Herring, Richadrson y Compañía. Capitalización de dividendos en 1931. Formación del Fondo consolidado al cinco por ciento. Liquidación de la deuda extranjera de la República mexicana. Oficio del Excmo. Sr. Ministro de Hacienda, encargado, a don Lucas Alamán la liquidación de la deuda extranjera de la República. Informe hecho por D. Lucas Alamán al Sr. Ministro de Hacienda, acompañando la liquidación de la deuda extranjera, y dando razón del orden que siguió en la operación.⁶

II. PARADOJAS

Las características de Alamán coadyuvan a las interpretaciones y opiniones discrepantes que sobre él se han vertido. No obstante, existen coincidencias, aun sus enemigos reconocen su amplia cultura, dominio de idiomas, excepcional talento que le permitió ser un creador de instituciones, como lo calificó Carlos Pereyra, impulsor de la revolución industrial y de caminos de renovación para la hacienda agrícola. José C. Valadés, señala que Alamán “sueña la grandeza de su país” y para realizar este anhelo “en el gobierno querrá ensayar nuevos sistemas inspirados en la liberación inglesa;

⁶ Alamán, Lucas, *La liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta el fin de diciembre de 1841. Precedida de la relación histórica de los préstamos de que procede, y de las diversas modificaciones que han tenido hasta la formación del Fondo consolidado, con un resumen de todos los puntos que han quedado pendientes y requieren resolución del Supremo gobierno*, Imprenta de I. Cumplido, México, 1845.

en la minería pretenderá la formación de poderosos empresarios como en Alemania;⁷ en la agricultura intentará la transformación de la hacienda y en la industria el desarrollo del maquinismo”.⁸

Las paradojas alamanistas se revelan en todos los aspectos de su vida. Es polémico y fue polemista, especialmente tratándose, de la participación ciudadana y el papel y la forma de gobierno. Desconfía de las elecciones, pero establece multas para las personas que no voten, buscando desarrollar la responsabilidad cívica. Se manifiesta partidario de un gobierno fuerte, director de la economía, y contrario a la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo nacional. Ha sido considerado, por algunos autores, como Jorge Gurría Lacroix,⁹ impulsor de la monarquía e inspirador del partido conservador, otros aseguran lo contrario, como José M. Bassoco, en la biografía necrológica del nacido el 18 de octubre de 1792 y fallecido el 2 de junio de 1853, publicada en el último año citado, al destacar, “por el conocimiento que de sus ideas tuvimos, que tan difícil creía el establecer aquí una monarquía como una verdadera república, y que consideraba a su patria condenada a ser el teatro y la víctima de las miserables oligarquías que se han disputado, y quién sabe por cuánto tiempo más se disputarán su dominio. En esta persuasión, a lo que evidentemente tendía Alamán era a un gobierno fuerte y central que, hermanando la libertad con el orden, pudiese administrar bien a una república que carece de los elementos indispensables para ser gobernada, popularmente”.¹⁰

Al respecto Valadés sostiene: “México no quería tomarse la molestia de pensar; todo lo creía resuelto por la gracia de la independencia... Sólo Alamán comprendía que lejos de la realidad vivía su patria. Y esa realidad alamanista no era el aprendizaje del dominio del hombre por el hombre: era la realidad económica sobre la que forjaba el porvenir a México. Lástima solamente que... pretendiese insistir en la tarea directiva del Estado en la economía nacional”.¹¹

⁷ Alamán, Lucas, *Ensayo sobre las causas de la decadencia de la minería en Nueva España*, 1821.

⁸ Valadés, José C., *Alamán: estadista e historiador*, Primeras reimpresión, de la edición de 1938, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, p. 117.

⁹ Gurría Lacroix, Jorge, “Las ideas monárquicas de don Lucas Alamán”, en *Trabajos sobre Historia Mexicana*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1964, pp. 91 y ss.

¹⁰ Bassoco, José M., “Biografía Necrológica de Lucas Alamán (1853)”, en *Obras de Lucas Alamán, Documentos Diversos (Inéditos y muy raros)*, t. I, Editorial Jus, S.A., México, 1945, p. 52.

¹¹ Valadés, *op. cit.*, p. 220.

Temeroso del Estado Federal, don Lucas es partidario de fortalecer el municipio; promotor de la industrialización del país y empresario fracasado; historiador y personaje de la historia; devoto católico e investigado por la inquisición; defensor de la integridad e independencia de México frente a los Estados Unidos e impulsor de la participación de capitalistas extranjeros en la economía, lo primero hace que Poinsett informe al gobierno norteamericano, cuando sale el guanajuatense del gabinete de Guadalupe Victoria, “que el partido norteamericano ha substituido en el poder al partido británico”.

Alamán es considerado conservador del orden político y progresista en lo económico por algunos autores; en esta materia, la económica, asevera que “un pueblo no debe tener a la mira depender de otro para nada en lo que es indispensable para subsistir”. Daniel Cosío Villegas, sin referirse directamente a don Lucas, apunta que avanzar por el sendero económico “habría requerido la paz y el orden, y éstos, a su vez, conservar las instituciones, las ideas y hasta los hombres heredados de España...”.¹²

El defensor de la propiedad privada es autor del proyecto de Ley de Repartimiento de Parcialidades, que concedía a los campesinos el derecho de reclamar tierras que les habían sido arrebatadas por las haciendas en el Estado de México. Propone en la Península de California “la distribución de tierras a los indios reducidos, prestándoles del fondo de misiones los auxilios necesarios para cultivarlas”, de conformidad con la “Memoria de 1823”. Crítico de Hidalgo por no indemnizar a los dueños de esclavos que liberó, obliga a introducir una cláusula en el tratado de comercio con Estados Unidos, por la cual los esclavos procedentes de ese país que se refugiaron en territorio mexicano serían libres y no podrían ser extraditados por el país de la esclavitud; principios recogidos por la Constitución de 1917.

Abelardo Villegas irrumpe en la controversia y concluye que “la lucha entre conservadores y liberales es... más que una lucha de principios un conflicto clasista. Los ideólogos... identificaban sus intereses de partido o de clase con los intereses de la nación... Alamán no ve ninguna contradicción en desear, como él dice, el bien de la patria y referirse a las clases populares de la independencia como la `hez del pueblo´. Eran los intereses de esta parte de la sociedad, `propietaria´, `sensata´ y `distinguida´, los que él defendía,

¹² Krauze, Enrique (compilador), *Daniel Cosío Villegas. El Historiador Liberal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 29.

creyendo con ello defender el bien de la patria. Esto explica en buena medida porque Alamán no es partidario de los cambios bruscos y repentinos: el criollo privilegiado no los necesita. Y por otra parte... encuentra que las doctrinas del liberalismo pueden servir como punto de apoyo a sus intereses”.¹³

No obstante, Alamán crea instituciones, organiza, fomenta, escribe e influye la historia del país; respecto a los acontecimientos que la conforman, expresa conceptos que son aplicables al propio Alamán. “En México, sostiene, no han podido tratarse hasta ahora libremente estas materias, pues durante el dominio español no podían escribirse más que loores de la autoridad existente; y cuando ésta cayó, pasando las cosas al extremo opuesto, como sucede siempre en las oscilaciones políticas, el único objeto de casi todos los escritores ha sido deprimir el poder que existió, sacar a la luz todos los males que pudo causar, ocultar o disminuir los bienes que hizo, y empleando estas declamaciones como un arma permitida, durante la guerra, servirse de la odiosidad que ellos causaban como medio muy oportuno de defensa. De aquí ha resultado tal confusión y extravío en las ideas, que hoy es ya necesario hacer conocer a los más de los habitantes de la República, y esto aun a hombres que por su instrucción en otras líneas, no debieran haber participado de los errores del vulgo, qué cosa es y ha sido la nación de la que forman parte; conocimiento necesario, pues que los errores a que ha inducido el perderlo de vista, han sido ya causa de grandes males y pudieran serlo todavía de otros mayores. Hoy que las pasiones han calmado, que se deja escuchar ya la voz tranquila de la razón, ha llegado la época de examinar libremente estas cuestiones y de juzgar con imparcialidad de todos los sucesos de nuestra historia, desde la conquista hasta la independencia, sin poder pasar todavía más adelante, pues para el período muy importante que comprende desde la Independencia hasta nuestros días, existen aún los mismos inconvenientes que antes había para hablar de la época del gobierno español: todavía el fuego de las pasiones se halla encubierto bajo una ceniza engañadora, y así es menester dejar esta parte de nuestra historia para que de ella se ocupen los escritores de la siguiente generación, contentándonos con prepararles acopio de hechos bien averiguados sobre los que puedan fundar su juicio”.¹⁴

¹³ Villegas, Abelardo, *La filosofía en la Historia Política de México*, Colección Pormaca, núm. 27, Editorial Pormaca, S. A. de C. V., México, 1966, p. 105.

¹⁴ Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos diversos (Inéditos y muy raros)*, t. I, Editorial Jus, S.A., México, 1945, p. 27.

Alamán en 1823 fue consignado a una comisión especial del poder legislativo, por considerar los diputados que estaba excediéndose en sus atribuciones y pretendía manejar los intereses nacionales al margen del Congreso. Se defendió el 1 de septiembre y, entre otros argumentos, indicó que “para proceder liberalmente con un gobierno..., se le debe apoyar mientras existe, quitarle si se le juzga malo; pero de ninguna manera debilitarlo”. La comisión especial rindió un dictamen, exonerándolo, que fue aprobado unánimemente en la sesión del 14 del mismo mes.

En 1825, el 29 de septiembre, el senador Cañedo acusó a Alamán de haber violado “escandalosamente las principales bases de... la Constitución federal”. La acusación no prosperó. El también senador Eustaquio Fernández presentó nuevos cargos, desechados por mayoría, al resolverse que “no ha lugar a responsabilidad”. Miguel Cavaleri presentó ante el Senado una tercera acusación, quejándose que Don Lucas no le había resuelto un negocio; la Cámara, por lo infundado del cargo, no le dio curso.

La acusación más importante contra el guanajuatense fue en 1833. El 6 de abril el diputado José Antonio Barragán la presentó en contra también de los ex ministros José Antonio Facio, Rafael Mangino y José Ignacio Espinosa. Admitida por la Cámara de Diputados se turnó a la sección del gran jurado. El 24, erigida la Cámara en gran jurado, absolvió a Mangino y Espinosa y resolvió que había lugar “a la formación de causa contra el ex ministro de Relaciones don Lucas Alamán” y contra Facio.

“Aprobado por el gran jurado que había lugar a la formación de causa contra Alamán, túrnese la causa a la Suprema Corte de Justicia; y el vicepresidente Gómez Farías, mientras giraba órdenes a las autoridades políticas de los estados para que buscasen y aprehendiesen a Alamán,... destituyó a los magistrados de la Suprema Corte... e integró el Tribunal con personas adictas a sus miras”.¹⁵ En la *Defensa del Ex-ministro de Relaciones D. Lucas Alamán escrita por él mismo*, se contienen sus argumentos para destruir la acusación y justificar la administración durante el período en que colaboró con Bustamante.

Antonio López de Santa Anna, el 28 de julio de 1834 acordó “suspender todas las órdenes, de cualquier autoridad que hayan procedido, dadas para la aprehensión del ex ministro D. Lucas Alamán; y que la Corte de Justicia

¹⁵ Valadés, *op. cit.*, pp. 326 y 327.

que hoy funciona, y cuya competencia constitucional desconoce el acusado, cese en sus procedimientos contra él, quedando dicho ex ministro obligado a presentarse para la conclusión de su causa...”.

El 27 de diciembre de 1834, Carlos María de Bustamante defiende a Alamán ante la Suprema Corte y le pide resuelva que éste “no tuvo influjo directo ni indirecto en la muerte del general Guerrero”. Bustamante concluye su defensa diciendo que “como hombre agradecido a los que sirvieron con honor a mi Patria y para que sirva de estímulo a algunos de los que me escuchan, para que lo imiten, recuerdo... sus importantes servicios... la protección que dispensó a las ciencias, a las artes, al comercio, a la agricultura y a todos los ramos en que se vincula la felicidad de una nación. ¡Ah si sus grandes proyectos se hubieran realizado, cuántas infelices familias tendrían una ocupación, honesta que enjuagara las lágrimas que les hace derramar la miseria!”.

El 17 de marzo de 1835 la Corte absolvió a Lucas Alamán.

Ha llegado el momento de evaluar a Lucas Alamán o al menos de acopiar hechos para fundar un juicio. Arturo Arnáiz y Freg recomienda “en la tarea de descifrar a uno de los hombres más enmarañados que han vivido por estas latitudes, (hay que seguir) el consejo que él mismo diera hablando de Morelos: `su historia no puede escribirse con más exactitud que tomándola de él mismo´.”¹⁶

III. OBRAS

En 1834 Alamán resume su vida: “Mis primeros años no se pasaron en el abandono y la disipación, sino en estudios y viajes que más de una vez han sido útiles a mi patria, y cuando la provincia de mi nacimiento me hizo entrar en la carrera pública nombrándome diputado a las cortes de Madrid en 1820 y 21, todos mis esfuerzos se dirigieron a corresponder dignamente a esta confianza. Propuse y obtuve en aquel congreso la rebaja de derechos de la plata y oro que se extrae de las minas;... y la minería disfruta todavía ese beneficio. Mis compañeros de la diputación de la América entera me hicieron el honor de encargarme, en unión del general Michelena, el redactar una exposición a las cortes, en que... se demostrase la posibilidad

¹⁶ Arnáiz y Freg, Arturo, “Prólogo”. en Lucas Alamán. *Semblanzas e Ideario*, Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1939, p. XXXV.

de practicar la Constitución española con respecto a estos países, y la necesidad de darles una particular, que desde entonces les habría hecho independientes... Otros escritos míos impresos en el mismo Madrid, sostuvieron la independencia absoluta...

“Regreso en seguida a mi patria, y honrado por el poder ejecutivo con el ministerio de relaciones en 1823, me dedico no sólo al despacho ordinario de los negocios que las circunstancias hacían bien laborioso, sino que mi deseo de organizar y fomentar todo lo que podría contribuir al esplendor nacional, se manifiesta creando el *museo*, formando el *archivo nacional*, establecimientos a que se debe la conservación de monumentos preciosos de la historia y de todos los papeles del gobierno, en que había el mayor desorden y extravío, y por último, haciendo se *decretasen fondos para la subsistencia de la academia de bellas artes*, que por su falta estaba a punto de cerrarse. Me retiro de los negocios públicos, y en los privados de mi encargo obro también en cuanto me es posible con relación al bien general: entre ellos era a mi cuidado el Hospital de Jesús. Duplico en él el número de camas que había para la asistencia de los pobres enfermos... No menos apegado a la verdadera y sólida instrucción, mis amistades privadas con sabios respetables de Francia, procuraron al colegio de la misma ciudad (de Guanajuato) la colección más perfecta de máquinas que hay en la República para la enseñanza de las ciencias exactas.

“Vuelvo al ministerio bien a mi pesar, en 1830: el transcurso del tiempo y la meditación más madura con la edad, me habían hecho de antemano fijar la atención en varios puntos esenciales para la prosperidad pública, y me dedico entonces a desarrollarlos. Mis primeros pasos tienen por objeto el restablecimiento, del crédito en los países extranjeros, cosa tan esencial al buen concepto y lustre de la nación...

“El descuido que en las administraciones anteriores había acerca de las obras del desagüe, la habían reducido a un estado ruinoso, y la capital estaba en peligro inminente de una inundación: emprendo con el mayor empeño su reparo... Y *propongo al congreso el establecimiento de una dirección, de (los trabajos del Desagüe de la Ciudad de México)* y que se continúen hasta verificar el desagüe directo de que tan gran beneficio resultaría a todo el Valle de México. Persuadido que era posible formar un sistema regularizado de instrucción pública con sólo los elementos que aislados existían, lo promoví en el congreso, y mis trabajos en el particular han sido la base de lo que después se ha hecho, aunque sin mentar

mi nombre... El museo que había creado en la primera época que serví al ministerio, y la academia que había sostenido, eran objeto del mayor interés para mí, y guiado por el interés de fermentarlos, obtuve que se les consignase el edificio de la Inquisición, que después un gobierno que se ha llamado liberal, porque en el vocabulario de la revolución todas las palabras significan lo contrario de lo que suenan, restituyó a su antiguo uso encerrando las víctimas del despotismo en el lugar que estaba destinado a ser la mansión de las ciencias y las artes. El fondo piadoso de las Californias había sido eternamente descuidado,... yo arreglé su administración y las misiones empezaron a percibir auxilios de que habían carecido muchos años. La industria nacional necesitaba un impulso, y yo se lo di, proponiendo al congreso la erección del Banco de Avío y cuidando muy escrupulosamente las funciones de éste: por mi empeño y eficacia se levantaban al mismo tiempo una fundición de fierro en el valle de los Amilpas, tres fábricas de algodón en Tlalpan, Puebla y Celaya, y una de paños en Querétaro. Las máquinas y los artesanos se hallaban en muchas partes de la República, y el resto de aquellas construido ya se disponía para remitirse de los Estados Unidos. También estaban próximas a venir dos fábricas de papel, y varios telares para medias con un maestro de esa arte habían llegado a México. De la Francia se había hecho trasladar un número considerable de ovejas merinas y cabras del Tibet, estando contratada la conducción de camellos de África e igualmente se tenían remitidos fondos al Perú para traer las especies de ganados propias de aquel país, y que se propagarían en facilidad y provecho en éste. Se comenzaba a formar crías de gusanos de seda; se fomentaba el plantío de moreras; varias plantas nuevas útiles habían venido y otras estaban mandadas a traer, y el fomento que se había dado al ramo de la cera hacía multiplicar las colmenas en muchas partes... Yo me esforzaba así en crear ramos productivos que pudiesen balancear en la riqueza pública la decadencia que me parece inevitable de la minería, en lo que no veo que nadie piense... Para fomento de estas nuevas artes y mejora de la agricultura yo había establecido un periódico enteramente consagrado a esos objetos, y se publicaba además una obra clásica en la materia, estándose recogiendo noticias para un tratado de agricultura exclusivamente mexicana. Ni solo los ramos de utilidad fijaron mi atención: ésta se dedicó también a aquellos que son el adorno del espíritu o que procuran un recreo digno de la civilización de una gran capital.

Para lo primero cuidé de que se escribiese un periódico puramente literario, destinado a despertar el gusto de las antigüedades, de la buena literatura y de las ciencias; y para lo segundo procuré el establecimiento de un teatro en la capital tal como nunca lo había habido en este país, y que todavía en parte se conserva. Tal ha sido la serie de ocupaciones del tiempo de mi ministerio...

“Nadie podrá ver sin duda un mal corazón, un designio de dañar en estos trabajos que han tenido por objeto la prosperidad y engrandecimiento de la república... Habré podido, arrastrado por teorías, cometer errores, caer en equivocaciones, pero ¿quién está libre de padecerlas, sobre todo en un gobierno nuevo, luchando siempre con revoluciones, y caminando sobre un terreno movedizo y por todas partes minado por las facciones? ¿Han estado exentos de ellas los que me acusan? y ¿tienen para disculparlas iguales servicios, méritos tan efectivos, títulos tan suficientes para merecer la indulgencia nacional? Permitaseme dudarle, mientras yo no vea otras obras de sus manos que ruinas, proscripciones y desolación”.¹⁷

Además de los hechos anteriores, en las cortes “Alamán participa en la discusiones sobre la *Ley de instrucción pública* y propone el establecimiento de escuelas prácticas para la enseñanza de la minería en Zacatecas y Guanajuato, así como pide que los establecimientos literarios queden autorizados para establecer cátedras de botánica y de anatomía. Expone también la necesidad de que en la universidades americanas sean enseñadas las lenguas indígenas; y logra se aprueben las fundaciones de una universidad en Guanajuato y de dos escuelas: una de agricultura en Celaya y otra de comercio en la Ciudad de México”.¹⁸

“La fruta de China, mango, plátanos distintos de los del país y otras muchas plantas curiosas y útiles de Asia, la yerba quina... una colonia de gallinas de Guinea... y un lindísimo faisán de la China”, según sus palabras, fueron traídos a México por el autor de *Historia de la Dominación Española en México*.¹⁹

El 16 de abril de 1823 comenzó sus funciones como secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores expidiendo el decreto que creaba la milicia nacional. Alamán se

¹⁷ Alamán, Lucas, *del ex-ministro de Relaciones. D. Lucas Alamán escrita por él mismo*, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1834, pp. 100 y ss.

¹⁸ Valadés, *op. cit.*, p. 118.

¹⁹ Alamán, Lucas, “Historia de la Dominación Española en México”, en *Diccionario Universal de Historia y Geografía*, t. V, Imprenta de F. Escalante y Cia. y Librería de Andrade, México, 1854, pp. 864 a 899.

enfrentaba a todos los problemas que surgían al igual que los que él se planteaba, sin tener el mandato ejecutivo que recaía en un principio en Nicolás Bravo, Celestino Negrete y Mariano Michelena en seguida de Vicente Guerrero, José Miguel Domínguez y José Mariano Michelena, después por Bravo, Guerrero y Domínguez, posteriormente, por Guadalupe Victoria, Guerrero y Domínguez y finalmente por Victoria, Bravo y Domínguez. Señaló el peligro de que Texas fuese desmembrado de la República y propuso al Congreso se restringiese, la entrada de colonos. Aplicó el principio de autodeterminación de los pueblos al presentar al poder legislativo el siguiente acuerdo: “Que siendo libre el pueblo de Guatemala para constituirse de la manera que le sea más conveniente a sus intereses y que crea más propia promover su felicidad, se retiren de su territorio las tropas mexicanas...”.

En materia internacional, promovió el panamericanismo, “para entrar en este pacto de unión, liga y confederación perpetua”. Para él el tratado con Colombia es “la base del pacto verdadero de familia que hará una sola de todos los americanos unidos para defender su independencia y libertad y para fomentar su comercio y mutuos intereses”.

En agosto de 1823, de acuerdo con la iniciativa de Tadeo Ortiz de Ayala,²⁰ elaboró un proyecto para la colonización y creación del territorio del Istmo de Tehuantepec, recordando al enviarlo al Congreso la necesidad de expedir una ley de colonización pues “las graves causas y motivos que la reclaman... se hacen mayores; cada día aumentan las pretensiones de contratistas que solicitan terrenos y cada día el número de familias que se establecen en Texas, sin regla ni orden conocidos, sin poderse evitar esto ni corregir ya tal abuso”. Así mismo llama la atención sobre el abandono de las Californias y de Texas.

Reorganiza el jardín botánico, establece un museo de antigüedades, funda el Archivo General de la Nación y el primer gabinete de lectura y propaga la vacuna. El 7 de enero de 1824 acordó el establecimiento de una sociedad filarmónica e intervino en su reglamentación y en la donación de un edificio para ella e intentó aprovechar para uso público el edificio de la extinta inquisición.

²⁰ Chanes Nieto, José, *Uno de los primeros teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala*, Cuadernos del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Serie Histórica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, pp. 65 y ss.

Al formar parte del gabinete de Bustamante, que el Dr. José María Luis Mora ha llamado “ministerio Alamán”, después de haber formado parte del Poder Ejecutivo, asociado con los generales Luis Quintanar y Pedro Vélez, se propuso restablecer la tranquilidad y la confianza públicas.

En la Memoria de 1830 examina las relaciones exteriores, la miseria del erario, las sociedades secretas, los instigadores de revoluciones, la libertad de imprenta, las condiciones de la agricultura, de la industria, de la minería y anuncia su propósito de mejorar la instrucción pública.²¹

Encaminó sus esfuerzos a la industrialización del país, que considera sólo tendrá vida propia en la medida en que convierta sus materias primas en artículos manufacturados; logró que la vigésima parte de los derechos de importación que causasen las telas de algodón se destinaran “al fomento de los tejidos de algodón comprando máquinas y telares, asignando pequeños fondos de habilitación, y todo lo demás que crea oportuno el gobierno, quien repartirá estos auxilios a los estados que tengan esta clase de industria”. Procura el progreso de los ingenios azucareros, solicita nueva maquinaria para la refinación e invita a los hacendados del Estado de México para que vean si es posible introducir esa maquinaria.

El 5 de julio de 1830 envió a la Cámara de Diputados el proyecto para el establecimiento del Banco de Avío, que aprobado, entró en vigor el 1 de agosto de 1830. Contrató la compra de telares modernos con una empresa de Estados Unidos y también con fondos del Banco de Avío ordenó la adquisición de máquinas para hilar, limpiar y moler trigo y para despepitar algodón, y de arados para tiro de caballos; pidió al representante mexicano en Francia el envío de abonos agrícolas, semillas para huertos y jardines, moreras y árboles para bosques. Asimismo, solicitó el envío de obras que sirviesen para divulgar las técnicas más avanzadas para la agricultura.

Introduce la semilla de césped, encarga castaños y plátanos para el adorno de la Ciudad de México, en la que fomenta el teatro, destinando veinte mil pesos para ese objeto. Dotó a la capital de la República de una escuela de artes y oficios, además de dos fábricas.

²¹ Alamán, Lucas, “Memoria de la secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830. Y en la de Senadores el día 13 del mismo”, en *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos (Inéditos y muy raros)*, Editorial Jus, México, 1945, pp. 165 y ss.

El patrimonio cultural de la nación recibió atención especial por parte de Alamán. Pretendió organizar el primer viaje científico para “reconocer y dibujar las antigüedades del Estado de Oaxaca”. En cambio, fundó en 1831 “un establecimiento científico que comprende los tres ramos que siguen: antigüedades, productos de industria, historia nacional y jardín botánico”. En 1825 había comunicado al rector de la Universidad “que con las antigüedades que se han extraído de la isla de Sacrificios y otras que existen en esta capital, se forme un Museo Nacional, y que a este fin se destine uno de los salones de esa Universidad”.

En la Memoria de 1832 hace hincapié en la necesidad de preservar y estudiar los monumentos antiguos, “su examen conduciría, sin duda, al descubrimiento de grandes verdades históricas que decidirán cuestiones del mayor interés acerca de la antigüedad de la primera población de América”.

Los esfuerzos para proteger los monumentos nacionales e impedir su derrumbe, por dueños ciegos o ambiciosos, de edificios antiguos, obligándolos a su restauración, evitar el saqueo de joyas arqueológicas y vigilar la exportación de pinturas tienen su punto de partida en el decreto del 14 de marzo de 1832 promulgado por Anastasio Bustamante y refrendado por Lucas Alamán. En el artículo primero dispuso que “el supremo gobierno de la federación, como protector de los establecimientos científicos, goza del derecho de preferencia por el tanto para comprar las bellas producciones de artes y ciencias que se descubran en terrenos de los particulares, en concurrencia de otros compradores”. El numeral segundo expresa que “está facultado para impedir que se extraigan de la República las mismas producciones que existan o se descubran, y sean necesarias para el fomento de las artes y ciencias, pagándolas a sus dueños”.

Promueve el establecimiento en el Colegio de San Juan de Letrán de la primera clase de economía política y propone la creación de un banco nacional a los cosecheros del tabaco, formando parte de su junta directiva que quedó instalada el 4 de abril de 1837.

En la fábrica de Cocolapan (Veracruz), a pedimento del prefecto de Orizaba, Manuel de Segura, establece la primera escuela para los hijos de los obreros y autoriza al obispo de Puebla para que formule los reglamentos de trabajo a fin de reducir la jornada de labores.

También elabora el plan, que acepta el gobierno, para la redención de la moneda de cobre; redacta el proyecto de Ley y

el reglamento de la Dirección General de la Industria Nacional, que respondía por sus actos al Ejecutivo de la nación y ante los empresarios; presenta el dictamen para que se derogue la concesión para la apertura de una vía interoceánica en la que hay intereses norteamericanos; pensó organizar un instituto histórico y propuso la adopción del sistema métrico decimal.

La industrialización, reconoce, es una tarea ardua: “crear una industria fabril desde sus principios, en un país donde nunca ha existido, o en que ha sido casi del todo arruinada, es la empresa más grande y de más difícil ejecución que puede acometerse. ¡Cuántos conocimientos se necesita reunir, cuántas preocupaciones es preciso vencer, cuántos intereses es indispensable chocar!”.

Para realizar su proyecto a finales de 1840 se reunieron en la Ciudad de México los empresarios y constituyeron la Junta de Fomento de la Industria. El año siguiente desarrolla sus funciones: “Los esfuerzos de individuos aislados, aun cuando cuentan con los del gobierno, no han sido bastantes en otras naciones para el fomento de la industria, mientras que ellos mismos por medio de asociaciones permanentes, no han ejercido una vigilancia general saludable, y con ella han frustrado los golpes de los intereses individuales, dando al mismo tiempo ser a los elementos de la ocupación popular... El pueblo mexicano, activo y laborioso y con genio para las artes, no los descuida por pereza, sino porque los extranjeros ocupan los mercados con la ventaja de la baratura que es efecto de la mayor práctica, del uso de la maquinaria más perfecta, y sobre todo, de la protección que las artes industriales han debido a todos los gobiernos; y si no las mejora al punto que es necesario para sostener la competencia, es porque la perfección exige por una parte el aprendizaje, que no ha merecido hasta ahora toda la atención que se necesita, porque se ha creído de menos importancia la enseñanza de las artes, que la de otros conocimientos que la moda, las preocupaciones, o el lujo ha sostenido e introducido; y por otra, porque demanda capitales que aleja este empleo el temor de la inestabilidad de las leyes protectoras de la industria, y sus violaciones en nombre de las necesidades, o por efecto de la corrupción o negligencia, alentados por la impunidad y la esperanza de lucro. Claro es, por tanto, que el camino que debe seguirse para efectuar el objeto de la industria nacional, es: primero, procurar el establecimiento de juntas aplicadas a promover sus adelantos...; segundo, que estas juntas arbitren fondos para promover el esta-

blecimiento de escuelas de agricultura, artes y oficios, y para estimular por premios las mejoras y adelantos de todo género y los descubrimientos útiles: para formar, producir y reimprimir manuales de procedimientos industriales y hacerlos circular baratos en el pueblo laborioso; para costear con el mismo objeto las publicaciones periódicas del propio género...; tercero: formar por la unión comunicativa de todas las juntas el escudo antinatural de las leyes prohibitivas... Formado el espíritu público para defenderlo de todo género de ataques, la seguridad alentará a la empresa y con ella no recelarán ya los capitalistas emplear sus fondos en los grandes establecimientos que necesita la perfección de la industria, más tarde no pedirá para su competencia con la extranjera, el favor de las leyes prohibitivas, y generalizados los medios de subsistencia, la abundancia se derramará por todas partes con la libertad comercial que hoy si fuese ilimitada abriría abismos de miseria porque las clases pobres quedarán sin ocupación”.

Para Alamán “La ruina de la industria es siempre la de la población, que crece y se aumenta en razón de los medios de subsistencia, y éstos son solamente el resultado de aquéllas. No prospera un pueblo sino por el bienestar de sus individuos, y éstos no lo tienen cuando no cuentan con los medios industriales. Si el gobierno quiere la conservación de la paz; si desea, como lo creemos, el bien y el engrandecimiento del pueblo que le ha encomendado sus destinos, le basta el empeño diligente y constante por los progresos de la industria”.

En noviembre de 1842 el presidente Nicolás Bravo invitó a Alamán para redactar el proyecto de ley y el reglamento de la Dirección General de la Industria Nacional. El 16 de diciembre Bravo “en consideración al mérito, aptitud y buenas circunstancias que concurren en don Lucas Alamán y en virtud de haber sido electo y propuesto en terna por la Junta General de la Industria Nacional”, lo nombró “Director, de la Junta General directiva del ramo en esta capital por término de cuatro años”.

Al desempeñar el cargo por la última vez de secretario de Relaciones Exteriores, elabora las *Bases para la Administración de la República* (22 de abril de 1853), funda el ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio y fija sus funciones, establece el Consejo de Estado y un procurador General de la Nación, reorganiza el servicio exterior, dispone la revisión de aranceles y ordena la separación inmediata del ejército de “los militares que se

constituyeron prisioneros voluntarios del ejército norteamericano en 1847” y aunque desea mantener el crédito externo reconoce que el gobierno debe redimir, antes que todo, la deuda interior, oponiéndose a la convención firmada por el gobierno mexicano con el español que reconocía la deuda anterior a la Independencia.

IV. REFORMA DE LAS INSTITUCIONES

1. Diagnóstico

En su *Historia de México* Alamán hace un diagnóstico desalentador de la administración en 1852: “al ver en tan pocos años esta pérdida inmensa de territorios; esta ruina de la hacienda, dejando tras de sí una deuda gravosísima; este aniquilamiento de un ejército florido y valiente, sin que hayan quedado medios de defensa; y sobre todo, esta completa extinción del espíritu público que ha hecho desaparecer toda idea de carácter nacional; no hallado en México mexicanos, y contemplando a una nación que ha llegado de la infancia a la decrepitud, sin haber disfrutado más que un vislumbre de la lozanía de la edad juvenil ni dado otras señales de vida que violentas conclusiones, parece que habría razón para reconocer con el gran Bolívar, que la independencia se ha comprado a costa de todos los bienes que la América española disfrutaba,... pues lo que ha pasado en México, se ha repetido con muy ligereas y temporales excepciones en todo lo que fueron posesiones españolas, sintiéndose en México los efectos del desorden de una manera más dolorosa, por tener un vecino poderoso que ha contribuido a causarlos y ha sabido aprovecharse de ellos”.²²

Sin embargo, reconoce que “en medio de tantas causas de atraso, el país ha hecho notables progresos, no tanto debidos al impulso del gobierno, sino mas bien venciendo los obstáculos que las instituciones y las dificultades políticas les han opuesto”. A pesar de los progresos “no quedó otra distinción, que el dinero; buscarlo es el único fin de los esfuerzos de todos; ganarlo por cualesquiera medios se tiene por lícito...; como nadie se cree obligado a servir a su país con su fortuna, pues cuando un gobierno sin prestigio necesita en las mayores angustias de la nación auxilios pecuniarios, no encuentra más que corazones endurecidos y bolsillos cerrados,

²² Alamán, Lucas, *Historia de México, desde los primeros movimientos que Preparan su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, t. V, Imprenta de J .M. Lara, México, 1852, pp. 903 y ss.

que sólo se abren con condiciones tanto más duras cuanto más urgente es la necesidad;... no quedando otra inversión a las grandes fortunas más que los goces materiales, obtener éstos es todo el objeto de su ambición. Por esto son infieles los empleados, por esto cometen abusos en la administración de los negocios públicos... Pero no se ha reflexionado, que siendo el egoísmo el principio fundamental de la sociedad moderna, éste no puede ser base de ninguna institución política;... que por consiguiente esa sociedad debe caer... La consecuencia que de estos antecedentes incontestables se deduce... es esta: las instituciones políticas de esta nación no son las que requiere para su prosperidad: es, pues indispensable reformarlas, y esa reforma es urgente y debe ser el asunto más importante para todo buen ciudadano”.

Alamán continúa indicando que “muchos hay que desesperan que se pueda hacer nunca una reforma que satisfaga los deseos de los que la miran como necesaria, y remedie los males de la nación. Todos los caminos, dicen, se han probado, y por ninguno se ha conseguido mejorar de condición...; dicese además de algún tiempo a esta parte, que esta nación antes se nos presentaba opulentísima y las más rica del universo, es muy pobre y no puede soportar sus gastos. Mas todo esto lo único que probará será, que no se ha de repetir lo que se ha encontrado ya insuficiente; que será menester abrir nuevos caminos, y en cuanto a la pretendida pobreza de la nación, es menester contestar, que si las ideas de extraordinaria riqueza eran exageradas, no lo son menos las contrarias que ahora se hacen valer, y que como la experiencia ha demostrado, en tiempos en que la administración ha sido bien entendida y pura, las rentas han sobrado para todo lo que pueda requerir la situación del país”.²³

2. Medidas

Diagnóstico

Considera Alamán “que de los males que la nación mexicana sufre, los unos son efecto del curso general de las cosas y del espíritu del siglo, y éstos no son fáciles de remediar con medidas prontas pues así como el daño se ha causado lentamente, debe remediarse también poco a poco, aprovechando todos los bienes que esos mismos

²³ Ibidem.

males han traído consigo... Otros son efecto de las instituciones, y consisten principalmente en cuanto al poder ejecutivo, en la debilidad de su acción y en la falta de protección efectiva para los ciudadanos contra los abusos de este mismo poder, que por una parte es débil para obrar conforme a la ley, y por otra absoluto para quebrantarla; en cuanto al poder legislativo, en las demasiadas facultades que ejerce y en la defectuosa composición..., es no sólo inútil sino embarazoso para el orden regular de un gobierno, que pueda llenar las necesidades de una nación; y en cuanto a los estados, en su demasiado poder y en su desproporcionada desigualdad. Estos males deben remediarse, no sólo sin chocar con aquellas inclinaciones manifestadas por el transcurso del tiempo, sino al contrario lisonjeándolas y favoreciéndolas, no pretendiendo tampoco variar todo lo que existe por un cambio absoluto, que como todos los fuertes sacudimientos, no se hace sin resistencia, sino conservando todo lo que tiene de ventajoso el actual sistema y solamente suprimiendo lo que es perjudicial y nocivo.”

Estados

Propone una transformación de los estados. “De estas inclinaciones que han echado hondas raíces en el espíritu público, una de las más preponderantes y que ha contribuido mucho al origen, restablecimiento y conservación del sistema federal, es la adhesión a las localidades, o lo que se llama provincialismo, la cual reducida a justos y prudentes límites, debe predecir el buen resultado, de que se administren con más cuidado los intereses particulares de cada población y de cada estado; asimismo, es a la que se debe que se haya fomentado en ellos la instrucción y que se hayan hecho algunas obras útiles de comodidad y ornato y aun de mera ostentación... resultado de aquí, que si se dividiesen ahora los actuales estados, en tantos cuantos son los departamentos o distritos que los componen, se haría una cosa muy bien recibida por todos estos departamentos, y que por sí sola con las extensas consecuencias que tendría, bastaría para salir de todas las dificultades en que la nación se halla, estableciéndose en ella un orden sencillo, simétrico, uniforme y poco costoso en todas partes ”.

“Establecido este principio,--considera el guanajuatense--, todas las funciones gubernativas son ya una consecuencia

fácil y natural de él. Siendo general el sistema de hacienda, cada estado ha de administrar la suya conforme a éste, contribuyendo con la parte que se le señale para el erario nacional, y como lo restante ha de quedar en su beneficio y los gastos administrativos han de ser moderados, podrán emplearse sumas considerables en obras públicas y en los ramos de fomento con lo que al mismo tiempo que la nación contará con lo que necesita para cubrir sus atenciones, los adelantos en todas partes serán grandes, debiendo sujetarse a un plan sistemático las obras que redunden en bien común o en el de varios estados, y todos ellos percibirán los benéficos efectos de un sistema que se dirige al bien universal, propagándose en todos las luces y el bienestar de los habitantes”.

Ejército

Como consecuencia de esta nueva organización, propone la transformación de las fuerzas armadas. “El ejército se formará del número de cuerpos o compañías que cada estado debe levantar, vestir y armar según su población y recursos,... no debiendo ser menos de setenta mil hombres el total de fuerzas de la República, pero sin tener sobre las armas más que el número preciso para el servicio en tiempo de paz, desapareciendo las distinciones de permanentes, activos y cívicos que a veces han degenerado en rivalidades odiosas, así como también las de cuerpos interiores y guardacostas, pues cada uno será lo que requiera su localidad, volviendo a cobrar lustre y aprecio la carrera de las armas y siendo honroso el título de soldado mexicano”.

Congreso

El poder legislativo tendría que modificarse. “El Congreso se debería componer de una cámara formada por los diputados nombrados uno por cada Estado, estableciendo por una ley las condiciones que deben tener los electores y los diputados, con lo que suprimido un grado en las elecciones, y acaso pudiendo hacerse directas tanto las de diputados como la de presidente de la República, se evitarán las intrigas que hoy hacen ilusorio el derecho electoral, y el Congreso ganaría en dignidad lo que perdiese en número de diputados,

sin que por esto hubiese de proceder con menor acierto en sus deliberaciones, pues no contribuye a él el número, sino la calidad de los individuos, y hemos visto en algunos estados, como en el de México, obrar con más tino y decoro veinte diputados, que son los que lo forman, que los ciento del Congreso General. En cuanto a otra Cámara, que si se juzgase necesaria, podría formarse por otro género de elección, con menor número de individuos y éstos con otras calidades o condiciones que los diputados”.

Propone la reducción de las atribuciones del poder legislativo, restándole las que Alamán considera insubstanciales y reforzando las de control sobre el ejecutivo y la administración a su cargo. “Las funciones propias del congreso habrían de reducirse a examinar y aprobar las cuentas presentadas anualmente por el gobierno, decretar los gastos de un año para otro y el modo de cubrirlos, declarar la guerra y aprobar los tratados de paz, establecer las bases de los aranceles de las aduanas marítimas, representar sobre los males que se notasen en la nación proponiendo su remedio, y hacer en la Constitución las variaciones que el trascurso del tiempo hiciese conocer ser necesarias. Esto es a lo que pueden extenderse las facultades de un congreso y lo único que se puede desempeñar con acierto y puntualidad. Por haberse dado demasiada latitud a estas facultades quedan desatendidos los ramos principales que son propios del conocimiento de este género de cuerpos y para que en su origen fueron establecidos, y así vemos hace muchos años que no se forman, examinan y aprueban los presupuestos y cuentas de inversión, y que el gobierno gasta todo cuanto quiere, sin pedir siquiera autorización para ello. Estos cuerpos han caído en un grado de ridiculez tal, que es imposible librarlos de él sino dándoles otra forma y atribuciones. Con las que han tenido desde la Junta Provisional, esto es, desde el principio mismo de la independencia, ningún bien han hecho ningún mal han excusado: alternativamente sediciosos, apáticos o condescendientes, han dejado dilapidar la hacienda nacional sin haber sabido o podido evitarlo...”.

En opinión de don Lucas los congresos son de suyo más a propósito para conservar lo que existe que para crear cosas nuevas, por cuyo motivo una nación en que todo está por hacerse, por haberse destruido todo lo que existía, si ha de depender de un congreso ordinario para tener sistema de hacienda, códigos y todas aquellas leyes orgánicas, sin las cuales los principios generales contenidos en una Constitución no pueden desenvolverse y reducirse a práctica,

nunca los tendrá, y no es el menor de los males de este género de sistemas, que no sólo no proporcionan los medios de tener todo lo que es necesario para la felicidad de un pueblo, sino que son un embarazo para que pueda nunca haberlo”.

Control sobre el ejecutivo nacional

Como consecuencia de los cambios al Congreso General se fortalece al ejecutivo nacional y el control sobre sus actos simultáneamente. “Estas variaciones en las facultades del poder legislativo, conducen necesariamente a otras en las del ejecutivo. Si éste necesita mayor acción, también requiere medios auxiliares para hacer uso con acierto de las que se le asignen y restricciones eficaces para impedirle abusar de ellas, especialmente en el manejo de caudales y nombramiento de empleados, en que los desaciertos suelen conducir a gravísimas consecuencias. Por desgracia, y es menester confesarlo con tanto sentimiento como franqueza, el desconcierto que se ha experimentado en la administración de los fondos públicos, no ha sido en muchos casos por la falta de capacidad, sino de probidad, y en esta parte todo cuanto se solía referir de los pocos virreyes que en el reinado de Carlos IV dejaron triste reputación de su conducta, se queda muy atrás de lo que hemos visto después de la Independencia, siendo los mexicanos los que peor han tratado a la patria a quien debieron el ser y a cuyo servicio estaban obligados a consagrarse, la que parece han considerado algunos como país de conquista, o como un real enemigo tomado por asalto, sin que por esto hayan faltado hombres cuya honradez, haciéndoles mucho honor, ha puesto de manifiesto que no se carece de ellos cuando se quieren emplear. Pero puesto que las restricciones hasta ahora establecidas, no han podido impedir los abusos, sea por insuficientes o por mal observadas, preciso es buscar el remedio por otro camino. Es menester que, como se ha hecho en la actual república francesa, la responsabilidad recaiga sobre el presidente y no sobre los ministerios, los cuales deben ser responsables al presidente, así como éste debe serlo a la nación, y para que esta responsabilidad sea efectiva y no impracticable como será en la República que acabamos de citar, es menester establecer el medio de impedir durante el período del gobierno de un presidente, el efecto de una providencia ilegal, dejando la calificación y castigo del crimen para un juicio de residencia bien establecido, que debe hacerse cuando haya dejado el ejercicio de la autoridad”.

El presidente de la República con mayores responsabilidades necesita un mejor apoyo para el ejercicio de la autoridad. “Para que... proceda con acierto el que se halla revestido de ella, debe tener consejos en cada departamento del gobierno, sin que éstos aumenten los gastos de la administración: una cámara compuesta de cierto número de magistrados de la corte suprema, como las de los consejeros de Castilla e Indias en el antiguo gobierno de España, consultará en materias de administración de justicia, y propondrá para los nombramientos en los ramos judicial y eclesiástico; una junta de hacienda, a la manera de la superior establecida por el código de Indias, ilustrará al presidente en los negocios propios de este ramo; otra de generales desempeñará las funciones de consejo de guerra, y se establecerá uno de Estado para todos los asuntos que corresponden a esta clase, formando estos cuerpos reunidos el consejo general de la nación, que podría desempeñar las funciones de segunda cámara a cuyo conocimiento se someterán todos los negocios graves y las reformas que hayan de hacerse en las leyes, estableciendo éstas los casos en que los cuerpos consultivos incurran en responsabilidad por lo que aconsejen al presidente, y aquéllos en que éste caerá en ella por no conformarse con el parecer de los primeros”.

Con las anteriores medidas está convencido que “se establecerá un orden de cosas adecuado al estado de la Nación, simétrico y uniforme en todas sus partes, económico en sus gastos, conforme con las opiniones y propensiones que se han creado, y los principios de la federación, no sólo se conservarán,... ‘quitándole el derecho de hacer daño’ sino que se multiplicarán todos los medios de hacer el bien, generalizándose cuanto puede tener de útil este sistema. La acción del gobierno, sin hacerse casi sentir, será más eficaz no encontrando contradicciones, y, la de los congresos y gobiernos de los estados, reducida a proporcionar el beneficio y adelantos de éstos, se verá como el efecto de una autoridad paternal, sin que pueda decaer en opresiva, como ha sucedido actualmente en algunos, lo que la ha hecho aborrecible, excitando el descontento y la revolución”.

De esta manera “los mexicanos volverán a tener un nombre que conservar, una patria que defender y un gobierno a quien respetar, no por el temor servil del castigo, sino por los beneficios que dispense, el decoro que adquiera y la consideración que merezca. Para obtener estos títulos, no es preciso que el poder recaiga en

hombres de gran capacidad: decoro y probidad es todo lo que se necesita”.

Persuadido de la urgencia de reformar las instituciones del país, no se obceca en lo que propone, pero sí en que se realice. “Sin esta u otra reforma que haga nacer nuevos intereses, que excite vivamente los ánimos, es inútil prometerse ningún grande resultado. El cambio del régimen federal en central, y la vuelta de éste al primero, dejó subsistentes las mismas cosas con diversos nombres, y la única variación que produjo, no ha servido más que para hacer odioso uno y otro sistema... Las instituciones en su presente estado, han caído en el mayor descrédito, como se ve en la fiesta nacional del 4 de octubre, destinada a recordar el día en que se publicó y juró la actual Constitución, la que se celebra con la mayor frialdad, pareciendo más bien una función fúnebre, que una festividad consagrada a un objeto plausible, no dando ocasión más que a alguna nueva censura de las instituciones mismas, o a algún sarcasmo contra las autoridades establecidas por ellas, y esto mismo sucedería con la del 16 de septiembre, si no se moviese al pueblo, no a manifestar entusiasmo, sino a concurrir a las diversiones que se le procuran a fuerza de dinero”.

Reforma de la administración

Para la reforma de las instituciones sugirió el nombramiento de “una comisión que no excediese de tres o cinco individuos, encargada de construir a la nación, la cual se entendería haberla facultado a este efecto, a lo que no se opone el corto número de estos individuos, pues en la ficción del sistema representativo, tanto se puede considerar representada por cinco como por cientos. Esta comisión tendría la facultad de nombrar todas las que creyese necesarias para la organización de cada uno de los ramos, según el *plan general* que ella propusiese, y todas las autoridades y oficinas de la república estarían obligadas a auxiliar sus trabajos y franquearle cuantos datos y noticias pudiese necesitar, de suerte que al cabo de un año, cuando más, todo estuviese concluido, sin perjuicio de ir poniendo en ejecución cada parte, según se fuese terminando. Este es el único modo posible de poner en completo y simultáneo arreglo todos los ramos de la administración, más como en materia tan delicada no es de esperar se acierte en todo desde el principio, y la experiencia a poco andar hace notar inconvenientes que no pudieron preverse

antes de poner en práctica un sistema político, al cabo de dos años se debería revisar todo él, teniendo a la vista las observaciones que se hubiesen hecho sobre cada una de sus partes, para enmendar y rectificar lo que se hubiese reconocido necesitarlo, quedando ya después al congreso hacer aquellas variaciones que el curso de los tiempos fuese demandando “.

Argumenta a favor de la comisión que plantea, al advertir que “el juntar la facultad de reformar con la de gobernar, como se ha hecho en la República, tiene el grave inconveniente de que la potestad absoluta que lo primero supone, se hace extensiva a lo segundo, y es muy difícil evitar que quien tiene en sus manos la facultad de hacer todo lo que quiere, se reduzca a hacer sólo lo que debe. En circunstancias difíciles, cuando en los países en que el sistema representativo se halla bien establecido, se convoca al congreso para tomar las resoluciones convenientes; entre nosotros por el contrario, el congreso no ha creído poder hacer otra cosa más acertada que disolverse, dejando una autoridad absoluta en manos del presidente...”.

No a las facultades extraordinarias

Al pronunciarse en contra de las facultades extraordinarias del ejecutivo, indica que su resultado había sido “el aumento excesivo de la deuda exterior e interior, multitud de negocios gravosos para el erario nacional, la destrucción de algunos establecimientos útiles, la creación de muchedumbre de empleados superfluos, y si bien se levantaron algunos edificios públicos magníficos, fueron construidos con enorme costo, y en lugar de ennoblecer el carácter de los ciudadanos, se fomentó la adulación y el abatimiento...”.

En consecuencia, “la idea de dictadura, que suelen tener algunos partidarios, debe pues ser absolutamente excluida de los medios en que puede presentarse para la reforma de la Constitución”.

Conclusión

En suma, Alamán propone definir un sistema de gobierno, precisión que deberían hacer los ciudadanos. “Todos los ciudadanos que puedan ser considerados útiles, deben ser llamados a trabajar en esta obra grandiosa. Ella debe fijar su suerte, estableciendo un sistema de gobierno que tendrá la ventaja sobre lo que existe, por lo menos de ser una cosa definida. En la actualidad, es tal la confusión

que se ha introducido, que aunque al orden presente de cosas se le llama federación, en realidad no existe cosa alguna a que pueda darse un nombre conocido. Hay elecciones populares, pero estas elecciones a nada conducen, porque en su resultado definitivo los gobernadores de los estados y el gobierno general a su vez, hacen nombrar a quienes les parece para congresos y ayuntamientos, atropellando hasta la apariencia de libertad; hay congreso, más éste no hace nada de lo que debería hacer; en vano se le pone a la vista todos los años el estado de la nación en las memorias de los ministros, que han venido a ser una especie de piezas académicas costosísimas y completamente inútiles, pues nunca se ve que se tomen en consideración, y acaso no son ni leídas por los que debían buscar en ellas la norma de sus operaciones; la responsabilidad es un arma de partido, no un medio legal de contener la arbitrariedad; las disposiciones de los tribunales no se acatan, siendo tan dudosa su jurisdicción, que un pleito ruidoso que hace años se sigue con grandes gastos, no se sabe todavía cuál es el tribunal que ha de conocer de él, y la administración de la hacienda pública camina sin presupuestos ni cuentas, al arbitrio del gobierno. Dar el nombre de sistema constitucional a tal desorden, es violentar la significación de las palabras, y gobernar al acaso, dictando providencias aisladas según las circunstancias, no es lo que puede hacer la felicidad de una nación, siendo al mismo tiempo incierto y poco seguro para el gobierno mismo, que no puede contar con un apoyo firme, ni hacerse de un partido en que pueda poner su confianza”.

Finalmente Alamán reitera “no tengo la presunción de creer que la reforma que he propuesto sea lo mejor, más el haber manifestado mis ideas, largo tiempo meditadas, será acaso motivo para que otros expongan las suyas con mayor acierto, saliendo del camino trillado del centralismo o la federación. Basta que no se desespere de la salvación de la patria, para que se trabaje con empeño en procurarla. Las desgracias que ella ha experimentado, los desaciertos que se han cometido y que ha sido mi deber como historiador presentar sin disfraz en el curso de esta obra, no deben abatir el ánimo ni desalentar las esperanzas de los que aman a su país. Todas las naciones han tenido épocas de abatimiento; todas presentan en su historia sucesos lamentables, facciones, derramamiento de sangre, excesos de toda especie, pero la constancia en la adversidad, la prudencia de los gobiernos y la ilustrada cooperación de los ciudadanos, las han salvado de

situaciones que parecían irremediables, y las han elevado después al colmo del poder”.²⁴

3. Programa de reforma

El 8 de febrero de 1838 presentó Lucas Alamán, como miembro de la comisión de organización, el estudio que se ha denominado *Examen de la organización general de la administración pública*²⁵ a fin de proponer un programa para reformarla, probablemente el primero de nuestra historia, destinado a emprender “simultáneamente la reforma de todos los ramos, pues ligados entre sí con tanta intermediación, sería imposible reformar el uno dejando subsistir los abusos e inconvenientes que se toquen en los otros”.

De no acometerse dicha reforma “imposible será que la República, pueda salir jamás de las dificultades en que hoy se encuentra, y el gobierno, luchando siempre con ellas, tampoco podrá desempeñar sus altas funciones con el decoro que exige la dignidad de la nación”.

Para realizar la reforma administrativa se precisa establecer un sistema integral y armónico de administración congruente con la Constitución y sujeto a un plan, más práctico que teórico, que efectivamente se siga uniformemente. “Desde que lograda nuestra feliz emancipación comenzaron a introducirse reformas parciales en el sistema administrativo que antes regía demasiado alterado ya por el establecimiento de la Constitución Española se empezó a notar un desconcierto general, resultado necesario de la variación que habían sufrido algunas partes del sistema, sin establecer la necesaria armonía entre todas ellas, y como desde entonces hemos caminado de revolución en revolución, cada una no ha hecho más que empeorar este estado de cosas. Este ha sido el mal, no sólo de nuestra República, sino de todas las que se han formado en los países Hispano Americanos: en todos ellos se ha desorganizado el antiguo sistema que regía, por el establecimiento de otros nuevos, sin regularizar según cada uno de ellos lo exigía todos los ramos de la administración en consonancia con la ley fundamental que se había adoptado, y como sin esto es imposible que ninguna forma de gobierno subsista, se ha atribuido a defectos e inconvenientes de los sistemas políticos, lo que no era más que falta de medios de ejecución para llevarlos a cabo. Entonces se ha recurrido a

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos (Inéditos y Muy raros)*, t. III, Editorial Jus, S.A., México, 1946, pp. 371 y ss.

nuevas revoluciones, aprovechado la ocasión los que por miras particulares promueven siempre éstas, y como es más fácil escribir nuevas constituciones que organizar efectivamente gobiernos, se ha tomado aquel partido en vez de emprender *la obra de arreglar la administración; obra ciertamente ardua, trabajo prolijo, y que requiere constancia, tesón, conocimientos más bien prácticos que teóricos y, sobre todo, un plan bien concebido y seguido con uniformidad*, cuya última circunstancia no ha podido llenarse aun menos que ninguna otra por gobiernos efimeros, constantemente atacados por facciones, y que más que en gobernar, no han podido pensar más que en defender su mal segura existencia”. Alamán en estas ideas sigue a la corriente del despotismo ilustrado, opositora a la del liberalismo democrático; la primera propendía a introducir reformas en la esfera económica, social y administrativa; la segunda, en lugar de la transformación desde arriba, mediante reformas administrativas, quería la revolución desde abajo, mediante reformas políticas.

Consecuentemente, la función de reforma, “como todo debe partir de un principio firme y estable y éste no puede ser otro que el sistema político que hoy existe... Nunca en efecto pudieran ser de tan funestas consecuencias como en la época presente las turbaciones a que darían lugar nuevas variaciones políticas...”.

Además debe “ir tocando uno por uno todos los ramos administrativos”, iniciando sus operaciones por “aquellos puntos más esenciales, y más inmediatamente ligados con el actual estado de las cosas, para atender a lo más urgente e ir aplicando primero remedios a los males más ejecutivos, dejando para la continuación de sus operaciones aquello que admite mayor demora”.

En consideración a que “la carrera que se propone correr es larga, y (siendo) un sistema que va a abrazar todos los ramos de la administración, era menester dar principio por lo que más inmediatamente es causa del estado difícil en que la República se encuentra...”.

En seguida detalla los principales problemas de las cuatro dependencias existentes y las medidas para resolverlos; las cuales se dirigen fundamentalmente a los aspectos sustantivos, los que justifican su existencia, y no sólo a los de mera gestión o de apoyo.

A) Ministerio de Guerra

“Las circunstancias hacen más que nunca necesaria, una fuerza efectiva y bien organizada de que el gobierno pueda disponer, tanto

para las atenciones exteriores, como para las interiores; mas esto no puede lograrse sin una buena ley de reclutamiento y sin organizar y completar algunos cuerpos. Hay en la actualidad multitud de éstos que estando todos muy bajos de fuerza hacen que para reunir un número de tropa suficiente para cualquier operación, sea preciso acumular muchos de aquéllos, resultando de aquí sumamente costoso el moverlos pues es menester pagar muchas planas mayores, muchos bagajes de oficiales y otros gastos consiguientes, para un corto número de soldados. Hállase además la contabilidad de los cuerpos en un estado extraordinario de confusión, y las ordenanzas tanto las generales como las particulares de algunas armas complicadas con disposiciones que ya no pueden considerarse como vigentes supuesta la independencia y la variación de sistema. La comisión de organización propone pues, para atender a estas urgentes necesidades lo siguiente:

“1o. Que la comisión de guerra presente inmediatamente una iniciativa para una ley de reclutamiento que reparta equitativamente la contribución de hombres y la haga pronta y efectiva, proponiéndose en la misma las medidas conducentes para evitar y corregir la desertión.

“2o. Que por la misma comisión se presente una iniciativa de amnistía para los desertores que se presenten a continuar su servicio en los términos y las condiciones que fueren convenientes.

“3o. Que por efecto de una y otra medida se levanten con la posible brevedad, diez mil hombres, y que éstos no se distribuyan en todos los cuerpos del ejército, sino que se destinen a completar aquéllos que el gobierno tenga por conveniente y de cuya perfecta organización se cuidará de preferencia.

“4o. Que la misma comisión, presente el plan de fuerza total de que el ejército deba constar, armas que deban componerlo y distribución que debe dársele.

“5o. Que se restablezca la denominación de los cuerpos permanentes por números en lugar de los nombres que ahora llevan.

“6o. Que para simplificar la contabilidad de los cuerpos, dejando para más adelante los ajustes de éstos, se les abran nuevas cuentas desde la época que la comisión proponga,

la cual deberá consultar también el modo de llevarlas con claridad en lo sucesivo, y el sistema de pagos que convenga seguir.

“7o. Que se revise la ordenanza general y los reglamentos particulares de las armas que los tienen, no para formar nuevas ordenanzas, sino para suprimir todo lo que ha venido a quedar en ellas inútil, e intercalar en sus lugares respectivos las disposiciones posteriores y vigentes, haciéndose una nueva edición de ellos en la forma expresada.

“8o. Que para poder ejecutar estos trabajos con la prontitud que su importancia requiere se pongan a disposición del presidente de la comisión de guerra, aquellos jefes y oficiales que crea aptos por sus conocimientos para auxiliarle, y se pasen al consejo las iniciativas que estaban formadas por el último Sr. Ministro del ramo sobre varios de estos puntos con todos los documentos que pueda ser necesario tener a la vista”.

B) Ministerio de Hacienda

“En medio de la escasez que sufre el erario nacional el desorden que se halla es tal, que la comisión encuentra que el desorden es todavía mayor que la escasez, y que es menester comenzar por corregir aquél para conseguir remediar ésta. La comisión pasa a proponer algunos puntos... para que se tomen en consideración...”.

“1o. El presupuesto anual no es más que una cuenta que se le abre al gobierno autorizándosele a gastar aquello, y nada más que aquello que el presupuesto contiene. Terminado el año para el que éste se fijó, la cuenta debe cerrarse en el estado en que está, y no hacerse en el año siguiente gasto alguno que no esté señalado en el nuevo presupuesto, aunque haya estado comprendido en los anteriores. Esto es claro, es terminante y nunca debió haberse perdido de vista; pero muy lejos de verificarse así, se hacen indebidamente pagos que no están en el presupuesto del año actual, sólo porque estuvieron en algunos de los años pasados, y de aquí resulta, que mientras que no se pagan los sueldos corrientes a empleados que se hallan en la miseria, se satisfacen sueldos atrasados por favor y predilección a

los que acaso no están en igual necesidad. Siéntese pues por regla, que no se ha de pagar cosa alguna en cuenta de sueldos anteriores al mes de julio del año pasado en cuyo día 1o. comenzó a correr el año económico; prevéngase así a las oficinas pagadoras, advirtiéndole a sus jefes que será punto de responsabilidad el hacer lo contrario, cualquiera que sea la orden que al efecto se les dé pues que siendo tales pagos contra ley, ninguna orden los puede poner a cubierto de la infracción de ésta... pásese inmediatamente la orden preventiva de suspender todo cuanto sea contrario a los principios que van asentados...

“2o. Por efecto de las conmociones políticas han sido removidos de sus empleos varios empleados y nombrados otros para sucederles. De aquí ha resultado que hay dos o más empleados para una misma plaza de donde provienen las diversas consultas que frecuentemente vienen al consejo sobre quién es quien deba ocuparla y las dificultades que ocurren a los ministros de la Tesorería sobre el pago de los sueldos, pues no estando en el presupuesto más que el de uno solo de estos empleados no hallan partida adonde aplicar los de los demás. La comisión propone que se forme por los ministros de la Tesorería una lista de estos empleados dobles y triples y que se haga iniciativa para que se les paguen sus sueldos en calidad de cesantes entre tanto puede colocárseles si tuvieren para ello aptitud”.

3o. Como han quedado sin pagarse de un año para otro varias libranzas a cargo de la Tesorería general no hallándose sus valores comprendidos en el presupuesto no hay legalmente fondos con que satisfacerlas, mas como es un deber sagrado del gobierno pagarlas y que por otra parte su crédito se arruinaría si no lo verificase, la comisión opina se sigan satisfaciendo con la mayor prontitud posible, pero que a fin de que en esto haya el arreglo debido se forme lista por la Tesorería de las libranzas que en ese caso se hallen para comprender su importe en el presupuesto, y que lo mismo se haga al fin de cada año económico.

“4o. Otro tanto debe hacerse con respecto a todos los demás pagos que se hayan mandado hacer por cualquier género de deudas, indemnizaciones, de que se deberá formar lista por los ministros de la Tesorería...”

“5o. A medida que se ha dificultado el pago de los sueldos de los empleados muchos de éstos han logrado por un favor

particular ser agregados a las oficinas recaudadoras, y a otras en que hay alguna mayor probabilidad de pago y lo mismo... han obtenido algunos cesantes y pensionistas, de donde ha resultado que aquellas oficinas se hallen con un gran número de manos y que se pague a los que de nada sirven mientras que nada perciben los que trabajan o deben trabajar porque su servicio es indispensable, como los empleados de las secretarías del despacho y otras oficinas. Este favoritismo en todos tiempos perjudicial, es una horrible iniquidad en épocas de escasez pues lo que a unos se les da se defrauda a los demás. La comisión por estas sólidas razones, propone se demande: 1o. que todas las oficinas, queden únicamente reducidas a los empleados que deben tener según su planta. 2o. que por las oficinas recaudadoras no se paguen más sueldos ni pensiones que las de sus propios empleados. 3o. que cuando en una oficina de esta naturaleza haya algún empleado que por haberlo sido antes en otra disfrute un sueldo mayor que en aquélla le corresponda, no se le pague por la oficina en que actualmente sirve más sueldo que el que corresponde a la plaza que en ella obtiene. 4o. que en los cuerpos del ejército se verifique también la separación de todos los oficiales agregados, no quedando más que los propios de los cuerpos.

“6o. Y como la expedición de certificados de sueldos atrasados da lugar a multitud de abusos, que todos son en perjuicio de los empleados, la comisión propone que no se expidan ningunos más en adelante, ni se paguen los que se hubieren expedido y que no hubieren rendido todavía los empleados.

“La comisión de Hacienda al tomar en consideración todas estas medidas podrá proponer todas las demás que sean conducentes al objeto de aprovechar mejor lo que hay, y de hacer pagar con exactitud aunque no sea más que alguna parte del sueldo de los empleados sin más preferencia que la mayor o menor importancia de las oficinas en que prestan sus servicios.

“La misma comisión deberá ocuparse de preferencia de proponer todas la medidas, que puedan conducir a la formación de un sistema arreglado de hacienda, y según el plan que se formare para éste irá iniciando sucesivamente,

las nuevas contribuciones que es indispensable establecer para llenar el deficiente que ahora se encuentra para cubrir los presupuestos, así como la supresión de las que tuviere por perjudiciales.

“La comisión de organización propondrá en otra vez sus ideas acerca del arreglo del crédito público, mas como paso previo, se deberá prevenir por avisos al público, que todos los que tengan créditos contra el gobierno que no sean procedentes de las deudas que se están satisfaciendo con el 15 y 17 por ciento de los productos de las aduanas marítimas o de libranzas y otros créditos flotantes sobre la Tesorería, o por alcances de sueldos, los hayan de presentar dentro de un término señalado en la Contaduría Mayor, la que tomando razón de ellos, los devolverá a los interesados con la constancia correspondiente, cuidándose al mismo tiempo por los señores ministros de la Tesorería de hacer que se enteren en ella sin demora los créditos que hayan hecho parte de contratos con el gobierno y que no hayan sido enterados todavía”.

C) Ministerio de lo Exterior

“Si en todos los departamentos se han hecho sentir de una manera funesta los pasados desórdenes en ninguno han sido de una trascendencia tan funesta como en el de lo exterior. Las relaciones de la República con las potencias extranjeras, que habían llegado a adquirir un grado notable de consistencia y respetabilidad, han quedado reducidas a reclamos de una naturaleza muy desagradable y comprometida y puede decirse que nuestra posición actual con respecto a las otras potencias es con las unas hostilidad y desagrado manifiesto y con las otras una frialdad e indiferencia tal, que no se nos considera más que bajo el punto de vista del provecho que puede dar de sí nuestro comercio. Es menester pues salir de un estado tan penoso y degradante y a esto deben dirigirse los esfuerzos del gobierno y los de la comisión de lo exterior.

“1o. La comisión de organización piensa que es muy urgente restablecer bajo un pié de paz y de armonía las relaciones que han sido turbadas de una manera desagradable con algunas potencias y que para esto deben de toda

preferencia examinarse los motivos de desavenencia que han sobrevenido, pesar con la mayor buena fe la justicia de los reclamos que se hacen y en todos aquellos en que la hubiere o en que sin desdoro de la nación convenga ceder, hacerlo pronta y francamente en obvio de mayores males.

“2o. Mas para evitar en lo de adelante los inconvenientes que ahora han sobrevenido y las dificultades con que estamos luchando, es menester guiados por lo que ha sucedido evitar la ocasión de su repetición, para esto la comisión propone 1. Que se examinen cuidadosamente todos los motivos de reclamo que se han ofrecido para tenerlos presentes en los tratados que en lo sucesivo se celebren precaviéndolos con estipulaciones claras y terminantes, 2. Que para esto se forme un proyecto de tratado que venga a ser la norma de todos cuantos en lo sucesivo hayan de celebrarse exceptuando los casos particulares que requieran alguna estipulación especial, 3. Que se celebren convenios particulares con las naciones con quienes tenemos relaciones, para establecer por medio de ellos cuales deban ser las facultades consulares, cuyo ejercicio ha venido a ser uno de los más frecuentes motivos de reclamaciones.

“3o. Y como uno de los motivos que más ha contribuido a entorpecer el progreso de nuestras relaciones exteriores y al descrédito del gobierno ha sido el retardo extraordinario que han experimentado para su aprobación los tratados celebrados con diversas potencias, sería muy conveniente se obtuviese del Congreso que aprobada por él la pauta que se propone en el artículo precedente para los tratados que en lo sucesivo hayan de celebrarse, en todos los que estuviesen literalmente conformes con ella, no hubiese de requerirse nuevo examen y aprobación del cuerpo Legislativo al cual sólo hubiesen de presentarse aquellos artículos que variasen de la norma general, lo cual en manera alguna repugna a lo que se halla prevenido por la Constitución.

“4o. Remediados por los medios arriba especificados los males que hoy nos aquejan nuestras relaciones exteriores saldrán del afrentoso y triste círculo a que hoy se hallan reducidas. Y cuando se haya logrado este importante objeto es menester pensar en darles la extensión y dignidad que el decoro de la nación requiere siendo el punto esencial

estrechar nuestra unión con las demás potencias Hispano Americanas, y fijar nuestra frontera por el lado del sur haciéndola respetar por el del norte, nada de lo cual puede lograrse entre tanto no se venzan las dificultades en que hoy nos hallamos.

“5o. Habiéndose tocado el punto de la seguridad de la frontera del norte la comisión debe manifestar que en su concepto, nunca podrá ésta resguardarse suficientemente sino es oponiendo a la invasión iguales medios de repulsión, pues el uso constante de fuerzas militares es tan inadecuado como gravoso.

“Sería pues necesario pensar en establecer un sistema de colonización que de garantías a la nación y para hacerlo de una manera formal y solemne sería muy conveniente celebrar tratados especiales a este fin con aquellas potencias europeas de donde pueden sacarse colonos más útiles.

“6o. Para realizar todas estas ideas es preciso contar con que la nación esté digna y suficientemente representada entre las extranjeras no pudiendo dudarse que muchos de los males que hoy padecemos, no hubieran llegado al grado en que los vemos, si desde el año de 1833 no se hubiese visto por lo general con tanta indiferencia este ramo importantísimo. Debe pues ser objeto muy inmediato y muy preferente de la comisión de lo exterior el ocuparse de las mejoras de que sea susceptible la organización de nuestras legaciones, fijando cuántas y cuáles deben ser éstas y arreglando al mismo tiempo el servicio consultar.

“7o. Una parte no menos esencial de este arreglo es el de la secretaría del despacho de este ramo de cuyo punto volverá a ocuparse la comisión al tratar del departamento de lo interior”.

D) Ministerio de lo Interior

“El medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior. Sin ésta en efecto ni pueden colectarse bien las contribuciones, ni evitarse el contrabando ni corregirse el robo, ni hacer efectivo al reclutamiento, ni tampoco corregir la desertión sino con una buena política interior. La Constitución, ha dado facultades

a los gobernadores, pero no les ha señalado medios eficaces para hacerlas efectivas, y por otra parte estas facultades aplicadas a la organización de la política usándose aisladamente van produciendo en cada departamento reglamentos muy desemejantes que acabarán por causar grande embarazo y confusión en el gobierno. Como que este departamento es el que requiere trabajos más extensos la comisión de organización se contentará por ahora con indicar las que pueden ser el principio de las tareas de la comisión respectiva.

“1o. Revisar todos los reglamentos de policía que se han ido dando por los gobiernos, de diversos departamentos, confrontándolos entre sí y con otras disposiciones anteriores para formar un proyecto de reglamento general extensivo a toda la República, salvas aquellas circunstancias locales que deben ser del resorte particular del gobierno de cada departamento. Este reglamento deberá comprender aquellas medidas acomodadas a los tiempos de paz y de tranquilidad y de otras más estrechas que robustezcan la autoridad del gobierno para usarlas en los casos extraordinarios de turbaciones e inquietudes públicas.

“2o. Un proyecto de reglamento para la formación de presidios en el interior de la República destinados a la mejora de los caminos y sostenidos con los peajes que en éstos se establezca.

“3o. El establecimiento de una fuerza de policía dependiente de los gobiernos de los departamentos destinada exclusivamente a asegurar la tranquilidad interior de éstos, organizada por el estilo que lo estaba la antigua Acordada.

“4o. La continuación de los trabajos estadísticos aprovechando en cuanto a fincas y sus valores de los trabajos que se han adelantado por la Dirección de Contribuciones Directas.

“5o. Un proyecto de organización municipal, explicando las funciones de los ayuntamientos y asignando fondos a éstos.

“6o. Los proyectos de ley que la comisión juzgue a propósito de presentar sobre las reformas más urgentes en la administración de justicia que vayan conduciendo a la compilación de los códigos de que debe ocuparse más adelante la comisión, pidiendo los auxilios que crea necesarios para éste y los demás trabajos importantísimos de que va a ocuparse.

“La antigua Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, abrazaba como su título lo indica ambos departamentos, a excepción del ramo de justicia y negocios eclesiásticos que tenía secretaría particular. A ésta han pasado hoy todos los ramos del interior quedando en aquélla sólo los negocios del exterior; más como no se ha hecho en la planta y en el personal de ambas la variación que era una consecuencia indispensable de esta alteración, una y otra han quedado inadecuadas para sus respectivos objetos, y siendo indispensable para el buen servicio, que este punto se arregle, debe él ser materia del examen preferente de las respectivas comisiones”.

Termina indicando Alamán que “Tal es la primera idea que la comisión de organización, puede presentar de lo que en su opinión debe ser materia de los trabajos preferentes de cada comisión en particular. Este prospecto vasta para indicar lo mucho que hay que hacer, pero que como se ha dicho al principio de este dictamen es indispensable se haga si se quiere que la República llegué a disfrutar tranquilidad estable, orden seguro, abundancia y prosperidad en el interior, así como consideración y aprecio en el exterior”.

4. Obstáculos para la reforma

La reforma debe vencer diversas dificultades “nacidas muchas de la falta de práctica... y de la rutina de antiguos usos”, del “inferir lo que somos de lo que podemos ser” y del olvido de combinar “el buen servicio con la economía que nos es tan necesaria”.

La empleomanía y el aspirantismo implican la oposición a toda reforma que los limite, al “no haber el gobierno llenado sus deseos en las pretensiones de empleos, sueldos y ganancias a que se creían acreedores”.

Considera que “a las ventajas efectivas que... debería producir (el sistema federal), se ha unido... sobre todo la multiplicidad de empleos... en un país en que tanto ha prevalecido la ambición de obtenerlos..., debe tener muchos adictos un sistema que como decía la audiencia de México desde el año de 1814, ‘hace que haya tantas cortes como pueblos, y que sea poco menor el número de gobernadores que el de gobernados’...”.

Se une a lo anterior la “teoría del probabilismo”, que hace aceptar cargos para los que no se reúnen los requisitos legales, la

capacidad o la vocación, en virtud de la posibilidad de que lo ocupe alguien peor.

La reforma, concluye Alamán “es obra no sólo de una prudente política, y de una administración ilustrada, sino también del tiempo, de la tranquilidad y de la confianza, pública”.

La administración demanda remedios que “no admiten demora, ni deben ser parciales y aislados; es menester adoptar para aplicarlos un orden de providencias sistemado, es menester que ellos se extiendan uniformemente a todas las partes de la administración... Se trata pues de los intereses más caros a la nación: se trata de su existencia misma, de su crédito en el exterior, de su bienestar en el interior...”.

5. El municipio

A lo largo de su carrera política enarboló la libertad municipal. Para el guanajuatense en el ayuntamiento se fundamentó la conquista y con él se inició la organización de la Nueva España.

El municipio era para Alamán una institución de libertad y autonomía, para él es “una de las principales ruedas” del sistema político, debiendo tener a su cargo la administración de los bienes de la comunidad; lamenta que los recursos municipales hayan sido absorbidos por los estados, quedando los ayuntamientos en una miserable condición y lejos de constituir la institución tradicional mexicana.

En 1849 Alamán, como presidente del ayuntamiento de la Ciudad de México, declara: “Fueron los cuerpos municipales en su origen el principio y la base de la libertad civil: los fueros o cartas de privilegios de las ciudades y villas, eran una parte esencial de las instituciones nacionales, y la observancia de estos fueros, fue por mucho tiempo, la seguridad que tuvieron las personas y las propiedades. Las facultades, de estos cuerpos, eran grandes, y grande también fue el beneficio que con ellas hicieron. Pero entre todos, ninguno puede gloriarse de haber ejercido tan grande poder y el haberlo empleado tan útil y provechosamente como el ayuntamiento de México”.

A continuación expuso “con el transcurso del tiempo se redujeron sus facultades, pero se conservó la consideración que disfrutaba, y se le miraba siempre como el representante de esta gran ciudad. La variación sucesiva que en la Constitución y leyes municipales ha habido, ha reducido sus funciones a casi sólo el

cuidado y administración del ramo de policía, ramos que por otra parte exigen grande laboriosidad y continuo trabajo, y que estando en contacto inmediato con las necesidades y comodidades de la masa toda de la población, sujeta sus operaciones a la inspección y censura de todos sus habitantes”.

En la misma ocasión señaló que “los errores, de las grandes operaciones del gobierno de las naciones, no suelen echarse de ver de pronto y acaso cuando se aumenten, se tienen por aciertos, y son aplaudidos como tales; los funestos resultados vienen después a ponerse de manifiesto, y de esto tenemos ante nosotros muchos y lamentables ejemplos; pero en la administración municipal, la inundación y la suciedad de las calles, el mal estado de los empedrados, lo defectos del alumbrado, se perciben al instante; a todos molestan y por todos se sienten, y así como el buen estado de todos estos ramos, pasa sin ser apercibido, con lo que constituye el estado ordinario que deban tener las cosas, cualquiera falta es agriamente reclamada como consecuencia de descuido o mala administración”.

Entre las primeras medidas Alamán reorganiza las rentas municipales, ordena un mejor sistema de policía, se ocupa de la higiene pública y de la planeación de la ciudad. Se propone realizar el alineamiento de las calles y que los edificios nuevos queden unos de otros a determinada distancia; considera indispensable la nivelación de la ciudad para evitar inundaciones y hacer que las aguas corran más fácilmente hacia el canal de Huehuetoca. Implanta para las obras del Desagüe la elaboración de un plan y los correspondientes presupuestos, siendo un precursor del llamado presupuesto por programa.

Además pretendió introducir la tubería subterránea para el agua que han de beber los habitantes de la capital y acabar así con el antiguo sistema de acueductos y repartidores, además de introducir el alumbrado de gas.

Entre otros adelantos crea talleres y escuelas para los reclusos de la Acordada y les proporciona uniformes; mejora el servicio de los hospitales, continúa con la propagación de la vacuna y organiza la Junta Superior de Socorros para prevenir la epidemia de cólera; asimismo prosigue fomentando el teatro y buscando “plantear un medio para que los autores dramáticos mexicanos hallasen un estímulo, aunque fuese corto, en vez de las dificultades y vejámenes que hoy los desalientan, y proteger así con lo que del ayuntamiento

dependiera este ramo tan importante y tan descuidado de la literatura nacional”. Organiza también al archivo municipal, ordenando “se procediese a la copia paleográfica del primer libro de cabildos... para que pueda sacarse la utilidad que los datos históricos que contiene deban dar”. Concluye el mercado de San Juan y para convertirlo en el centro principal del comercio al menudeo proyecta construir un desembarcadero, unido a un ferrocarril, lo cual “serviría de otra muestra pública para manifestar la utilidad de los ferrocarriles, y aun la facilidad de establecerlos en México”.

Para Alamán una de las obligaciones más importantes del ayuntamiento era el mejoramiento del sistema de transportación, para alcanzarlo propuso la apertura de numerosos canales en la ciudad, de tal manera que la conducción de mercancías se hiciese más económica, mediante un nuevo sistema que “habría despertado el espíritu de empresa y servido de estímulo para que nuestros sucesores atendiesen este ramo con la preferencia y eficacia que exige, y pronto la ciudad, teniendo limpios y expeditos los canales que tan dignos fueron de atención en tiempo del imperio azteca, poseería medios competentes de limpieza interior, de transporte de artículos de comercio, de provisión para sus mercados, de comodidad y recreación para sus habitantes, siendo además el origen de varias especulaciones, el impulso para que muchos terrenos se poblasen y cultivasen, y para que los habitantes percibiesen... apreciables beneficios que de todo esto deberán resultar”.

6. Otras aportaciones administrativas

Alamán desarrolla la teoría de la descentralización administrativa cuando propone la creación de la *Dirección general de obras del desagüe*, al argüir que “ni estas obras podrán hacerse con el acierto correspondiente, ni entenderse a su conservación en lo adelante, si no se establece una dirección científica de este ramo, que aunque esté bajo la inspección del gobierno (control no jerárquico), sea independiente de él para sus operaciones (autonomía orgánica), y siéndolo también de las vicisitudes, de la administración política de la nación, pueda constantemente dedicarse al desempeño de sus atribuciones. La citada iniciativa comprende... la forma más adecuada de administración, para que el objeto se logre más cumplidamente, y que los gastos que se impendan sean mejor aprovechados (patrimonio propio)”.

Previó también la participación estatal en empresas creadas con el apoyo del Banco de Avío. El 5 de enero de 1831 ordenó que se organizaran “por cuenta del mismo Banco, las empresas industriales que juzgue oportunas para el fomento de los ramos que tenga por importantes para la nación”.

Propone la creación de bancos de ahorros para jornaleros y la participación de los particulares en *sociedades patrióticas*. “En las provincias españolas se crearon sociedades patrióticas que se ocuparon de la economía, la historia, la literatura. A través de ellas se aprendían los conocimientos útiles, las nuevas técnicas en todos los ramos de la producción. Las sociedades crearon jardines botánicos, museos, patrocinaban la cultura. En ellas se reunían nobles, burgueses, eclesiásticos, profesionales, labradores. Gente de todos los medios sociales asistía a las reuniones y después llevaba a la práctica nuevos saberes en sus respectivos entornos. Gracias a las sociedades las luces se extendieron por toda la península”.²⁶

Considera imposible diferenciar en el servidor público sus actos como tal de su actividad particular, “aun cuando se diese toda la latitud... a la distinción un poco abstracta entre el funcionario público y el individuo privado que abusa de aquel carácter... y que aplicada... acabará por destruir el principio de responsabilidad tal como la Constitución lo establece...”.

Concibe la administración, al igual que la economía, como un todo que requiere de información para la toma de decisiones, por lo que ordena un censo. Cooperó con Antonio José Valdés en el primer censo del México independiente, cuya formación había decretado Alamán el 2 de marzo de 1831. “La base del gobierno económico debe ser una estadística exacta”, afirmó en la memoria de 1823.²⁷

Al mismo tiempo intenta el inventario nacional y la formación de “una carta general de la República”. Al efecto solicita el 7 de mayo de 1830 a los gobernadores de los estados y jefes políticos envíen la “colección de cartas particulares de diversas porciones del territorio de estos estados que en diversas épocas y con distintos motivos se han levantado”. Para conocer las riquezas del país pide le remitan todas las noticias relacionadas con la explotación de minas, colecciones de los productos minerales y de los productos naturales para exhibirlos, al igual que “objetos de antigüedad, curiosidades

²⁶ Quintanilla, Lourdes, *El Nacionalismo de Lucas Alamán*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 1991, p. 35.

²⁷ Alamán Lucas, “Memoria de labores correspondientes a 1823”, en *Memorias Inéditas*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 3ª. época, Serie Documental 1, secretaria de Relaciones Exteriores, México. 1973, p. 82.

de toda especie y productos actuales de las artes”. Todo esto “dará al primer golpe de vista, idea del estado de la industria nacional, llamará la atención hacia las partes que en ella necesitan y son susceptibles de más fomento y proporcionando un conocimiento exacto de lo que cada estado produce dirigirá al especulador en sus empresas de todo género”.

Ordenó la formación de la primera carta meteorológica de México, pidiendo a los gobernadores que todas las observaciones se concentraran en la capital del país.

El guanajuatense es partidario de la planeación y elabora el plan de instrucción, que se complementa con el establecimiento de gabinetes de lectura para que se puedan aplicar los conocimientos adquiridos en las aulas a fines prácticos.

“La instrucción primaria exige toda la atención del gobierno, haciendo falta en ella no sólo reglamentos generales para que se dispense con uniformidad, sino lo que es más esencial, libros elementales en que lo niños aprendan principios sólidos, tanto en lo religioso como en lo civil. La educación moral y pública debe ser el objeto importante de la enseñanza pública y no sólo la mecánica de la lectura y la escritura. Sin estos libros, reducida la juventud que sale de las escuelas a la lectura de las producciones de nuestras prensas, que andan más comúnmente en las manos del pueblo, y que son tan aptas para corromperlo, haciéndole perder todo respeto a las autoridades y aun a la moral y decencia pública, la instrucción que se le procure es más bien un funesto presente a ella misma y a la sociedad de que va a hacer parte”.

Respecto a la junta de ministros (el mal llamado gabinete) y su responsabilidad, señala que “en este punto se pierden de vista los principios constitucionales, hasta el grado de desnaturalizar la esencia del gobierno, pues en vez de considerarlo formado, como en realidad lo es, de un jefe supremo con cuatro secretarios por cuyo conducto dicta sus órdenes y que son responsables solamente de las que cada uno de ellos suscribe, se le quiere transformar en un cuerpo de cinco individuos, el uno no responsables a cosa alguna y los otros cuatro responsables de mancomún a todo; por eso se pretende ver en las juntas de ministros el centro de autoridad,

cuando la Constitución para nada los menciona, ni las leyes posteriores las requieren sino para el objeto único de la formación de los presupuestos..., como que se trata de arreglar los gastos de todos los ramos de la administración en consonancia entre sí y según los recursos con que pueda contarse para cubrirlos. En todo lo demás el presidente es libre para consultar si quiere a sus ministros, como a cualquiera otra persona; las opiniones de éstos a nada lo ligan, y por consiguiente ellas no son más que meras opiniones, que ni sujetan a responsabilidad alguna al ministro que las da, ni liberan de ella al que las adopta en las órdenes que autoriza con su firma”.

Los secretarios del despacho son responsables de “los actos del presidente autorizados con (su) firma contra la Constitución y la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados...”.

Considera como uno de los más graves inconvenientes de las elecciones presidenciales “el intervalo que queda entre la elección y la posesión del elegido, intervalo que no puede llenarse nunca más que con intrigas, las que reprimirá débilmente la mano que va a soltar las riendas del gobierno, y que no puede evitar las que van a empuñarlas ”.

Alamán, concluye su obra advirtiéndolo: “Síganse desperdiciando los elementos multiplicados de felicidad que la providencia divina ha querido dispensar a este país privilegiado; sígase abusando del gran bien de la independencia en lugar de considerarlo como base y principio de todos los demás; llámense aventureros armados a los estados más distantes y de de más difícil defensa, para que se hagan dueños de ellos; prodíguese por los estados ricos los recursos en que abundan, invirtiéndolos en empresas innecesarias; gástense por el gobierno general los pocos recursos con que cuenta en cosas superfluas, mientras carece de ellos para las atenciones más indispensables para la defensa de la nación; continúen los escritores adormeciendo con ficciones lisonjeras, haciéndole desconocer su origen, y presentándole por historia novelas, en que disculpando o disimulando las malas acciones y aun ensalzándolas como buenas, se induce a volverlas a cometer; considérese como mal ciudadano al que dice la verdad y téngase éste por un crimen que la nación no perdonará jamás, según ha dicho un escritor en estos días; mírense como hasta aquí, con indiferencia los negocios más importantes del Estado; abandónese su manejo a manos ineptas o infieles el resultado es seguro...”.

Al valorar a Lucas Alamán hay que recordar sus palabras: “no hay error más grande en la historia que el pretender calificar los sucesos de los siglos pasados, por las ideas del presente, como si fuera dado a un individuo cambiar de un golpe las opiniones, las preocupaciones y las costumbres del suyo, lo cual nunca es la obra de un hombre por superior que se le suponga, sino el resultado del transcurso del tiempo y el del efecto de la sucesión de ideas en muchas generaciones” y que “para juzgar imparcialmente... es menester fijarse en estos puntos esenciales: cuál fue la naturaleza del encargo que se le confió, en qué circunstancias, qué medios se pusieron en sus manos para desempeñarlos, y supuestos éstos hasta hasta qué punto supo aprovecharlos”.

Jesús Silva-Herzog observa: “Al estudiar la vigorosa personalidad de Alamán, fácilmente se advierte el contraste entre sus actos e ideas de carácter económico y sus ideas y actos de carácter político. En materia económica puede clasificarse como progresista, en tanto que en materia política es menester, clasificarlo como típicamente reaccionario en el más estricto sentido del vocablo... No obstante que cometió numerosos errores, víctima de sus prejuicios políticos y religiosos, no puede negarse que amó apasionadamente a México, a lo largo de su vida estuvo siempre preocupado por la ambición de los Estados Unidos de América. En 1823 primero y después en 1830, siendo secretario de Relaciones trató de que se intensificara la colonización mexicana en Texas y de que se tomaran con apremio otras medidas para evitar el predominio de los colonos norteamericanos... Fue de los mexicanos distinguidos que sufrió más honda indignación cuando la bandera de las barras y las estrellas ondeó victoriosa en los edificios públicos de la capital”.²⁸

Alamán, desde 1834, había pedido, no aplausos, tan sólo indulgencia para “los errores en que haya podido incurrir, haciendo ver que mi deseo ha sido siempre el acierto, y mi objeto el beneficio general” y en 1843 “en resumen he servido a mi país con buen celo; le he proporcionado el establecimiento de su minería (en 1822 funda la Compañía Unida de Minas Mexicanas), he dado existencia a su industria; he impulsado todos los ramos útiles; jamás he abusado de mi situación pública para enriquecerme...”.

²⁸ Silva-Herzog, Jesús, *El pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967, pp. 122.

*Descolló fácilmente en el
desempeño de arduas
tareas de la República.*

Epitafio de Lucas Alamán

BIBLIOGRAFÍA

- Alamán, Lucas, *Defensa del ex-ministro de Relaciones. D. Lucas Alamán escrita por él mismo*, Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo, México, 1834.
- Alamán, Lucas, *Examen imparcial de la administración de Bustamante*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2006.
- Alamán, Lucas, “Historia de la Dominación Española en México”, en *Diccionario Universal de Historia y Geografía*, t. V, Imprenta de F. Escalante y Cía. y Librería de Andrade, México, 1854.
- Alamán, Lucas, *Disertaciones sobre la Historia de la República Mexicana, desde la época de la conquista que los españoles hicieron a fines del siglo XV de las islas y Continente Americano hasta la Independencia*, 3 ts., 2ª. ed., Editorial Jus, México, 1969.
- Alamán, Lucas, “Historia de la Dominación Española en México”, en *Diccionario Universal de Historia y Geografía*, t. V, Imprenta de F. Escalante y Cía. y Librería de Andrade, México, 1854.
- Alamán, Lucas, *Historia de México, desde los primeros movimientos que Preparan su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, t. V, Imprenta de J .M. Lara, México, 1852.
- Alamán, Lucas, *La liquidación general de la deuda exterior de la República Mexicana hasta el fin de diciembre de 1841. Precedida de la relación histórica de los préstamos de que procede, y de las diversas modificaciones que han tenido hasta la formación del Fondo consolidado, con un resumen de todos los puntos que han quedado pendientes y requieren resolución del Supremo gobierno*, Imprenta de I. Cumplido, México, 1845,
- Alamán Lucas, “Memoria de labores correspondientes a 1823”, en *Memorias Inéditas*, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 3ª. época, Serie Documental 1, Secretaría de Relaciones Exteriores, México. 1973.

- Alamán, Lucas, “Memoria de la secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, leída por el secretario del ramo en la Cámara de Diputados el día 12 de febrero de 1830. Y en la de Senadores el día 13 del mismo”, en *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos (Inéditos y muy raros)*, Editorial Jus, México, 1945.
- Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos diversos (Inéditos y muy raros)*, t. I, Editorial Jus, México, 1945.
- Alamán, Lucas, *Obras de D. Lucas Alamán. Documentos Diversos (Inéditos y Muy raros)*, t. III, Editorial Jus, México, 1946.
- Alvarado, José. *El extraño caso de la secretaría de Hacienda, Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 5, núm. 1, México, enero-marzo 1955, incluido en “*Luces de la Ciudad*”, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 1978.
- Arnáiz y Freg, Arturo, “Prólogo”, en *Lucas Alamán. Semblanzas e Ideario*, Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 8, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1939.
- Bassoco, José M., “Biografía Necrológica de Lucas Alamán (1853)”, en *Obras de Lucas Alamán, Documentos Diversos (Inéditos y muy raros)*, t. I, Editorial Jus, México, 1945.
- Chanes Nieto, José, *Uno de los primeros teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala*, Cuadernos del Centro de Investigaciones en Administración Pública, Serie Histórica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- Gurría Lacroix, Jorge, “Las ideas monárquicas de don Lucas Alamán”, en *Trabajos sobre Historia Mexicana*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1964.
- Krauze, Enrique (compilador), *Daniel Cosío Villegas. El Historiador Liberal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Limantour, José Yves, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, Editorial Porrúa, S. A. México, 1965.
- Lira, Andrés (selección y prólogo., *Lucas Alamán*, ediciones cal y arena, México, 2009.
- Noriega, Alfonso, *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, t. I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993
- Quintanilla, Lourdes, *El Nacionalismo de Lucas Alamán*, Gobierno del Estado de Guanajuato, Guanajuato, 1991.

José Chanes Nieto

Silva-Herzog, Jesús, *El pensamiento Económico, Social y Político de México 1810-1964*. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

Valadés, José C., *Alamán: estadista e historiador*, primera reim-
presión, de la edición de 1938, Universidad Nacional Autónoma
de México, México, 1977.

Villegas, Abelardo, *La filosofía en la Historia Política de México*,
Colección Pormaca, Núm. 27, Editorial Pormaca, S.A. de C.V.,
México, 1966.

APUNTES BIOGRÁFICOS DE LORENZO DE ZAVALA (1788-1836)

Ricardo Campos A. T.*

“...hemos variado la constitución, se ha mudado enteramente nuestro sistema de gobierno: pero no hemos mudado nuestras opiniones... hemos querido conciliar la constitución, o lo que es lo mismo la felicidad pública, con los respetos, relaciones y grandeza”.

Lorenzo de Zavala, diciembre de 1813.

En la historia del siglo xix en México se encuentran sin duda personajes muy interesantes. Algunos por su arrojado patriotismo, otros por su desmedida ambición, pero quizás ninguno tan controvertido como don Lorenzo Justiniano de Zavala y Sáenz por la actitud que tomó en torno a la guerra entre México y Texas, que terminaría con la separación del estado texano de la República mexicana y su posterior anexión a los Estados Unidos de Norteamérica, situación que sería determinante para que su persona recibiera un tumulto de insultos y descalificaciones que evidentemente, demeritaron su obra ante los lectores de la época y, sobre todo para las generaciones del futuro, perdiéndose de tan lamentable manera la claridad de sus advertencias, al señalar en su monumental obra *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, como problemas cuya solución llevaría muchísimo tiempo, los asuntos de la inequidad en el reparto agrario, del marginamiento de las poblaciones autóctonas y de la existencia de un sistema político-militarista basado en fueros y privilegios, problemas de la administración pública de su tiempo en México a los cuales Lorenzo de Zavala acertó de manera asombrosa, considerando que durante los siglos xix y xx, la población mexicana debió encarar de manera sistemática estos asuntos. De hecho en dos de las grandes revoluciones que se han producido en México, la Reforma y la Revolución Mexicana, mucho se logró para el avance en la solución de esos añejos problemas, sin embargo, hasta la fecha aún no han sido resueltos del todo. Esos problemas continúan vigentes y son temas de gran actualidad. La inequidad en la distribución de la riqueza, la segregación de que son

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

objeto las poblaciones indígenas y la presencia de grupos sociales portadores de remotos privilegios, son problemas innegables de la administración pública en el México del siglo xxi.

Este personaje, que intervino de manera substancial en la formación del Estado mexicano independiente, en sus últimos años combatió al gobierno de México y participó en la independencia de Texas, tal vez no por falta de patriotismo, sino por un sentido estricto de mantener sus principios liberales. Júzguele la historia sus aciertos y sus errores, pero su influencia en la vida del país son hechos imborrables en la conformación del Estado mexicano.

El lugar de nacimiento de nuestro personaje no está muy claro, pues hay versiones que dicen que nació en Conkal, otras en Tecoh y algunas indican que en Mérida y dan la fecha de nacimiento como la del 3 de octubre de 1788. Sus padres fueron don Anastasio de Zavala y Velázquez y doña María Bárbara de Sáenz y Castro. Parece que el origen de su familia tuvo lugar en Mendaro (Guipúzcoa, Vizcaya). No se conocen detalles de su niñez, salvo que estudió hasta 1807 en el Seminario Tridentino de San Ildefonso en Mérida, único establecimiento literario que existía en Yucatán, donde cursó las materias de Filosofía, Teología y Latín. Sale del Seminario para contraer matrimonio con doña Josefa Correa y Correa.

De carácter inquieto, participa en 1810 en las Juntas del grupo liberal llamado “De los Sanjuanistas” (esto porque se reunían en la sacristía de la Iglesia de San Juan) y que expresó al movimiento independista mexicano en Yucatán, liderado por el cura Vicente María Velázquez y D. Pablo Moreno, de ideas liberales y escépticas, donde figuraban, entre otros, don Manuel Jiménez Solís, también conocido como el Padre Justis, y don José Matías Quintana (padre de don Andrés), que aunque no era clérigo sí era un individuo muy piadoso y de conocido amor a la libertad. Después del movimiento de Independencia, este grupo se adhirió a los que defendían el cumplimiento de la Constitución de 1824, que declaraba el federalismo como forma de organización entre los diferentes estados de la República. El propósito original del grupo era reunirse por sus ideas religiosas, pero que unidas al pensamiento liberal, que también los identificaba, los ponía en desacuerdo con la forma de pensar del clero y los criollos obedientes a la monarquía (rutineros). Pronto, de un club religioso se convierte en uno más de tipo social y político, uniéndose entonces a él gente como Lorenzo de Zavala, Francisco Bates, Fernando del Valle y Manuel García Sosa.

A pesar del interés de Lorenzo de Zavala por las letras, no concluyó ninguna carrera; se dedicó a la agricultura y al comercio. Dedicado al periodismo, editó varios de los primeros diarios de la península. En julio de 1814 resulta electo diputado por la provincia de Yucatán para representar a la Nueva España en las Cortes españolas de Cádiz. A su regreso, continúa su labor periodística, pero al abolir Fernando VII la Constitución española, Zavala es encarcelado en San Juan de Ulúa junto con otros liberales: Matías Quintana y Francisco Bates, debido a sus artículos periodísticos de radical orientación liberal. Permanece preso hasta 1817.

En la prisión se dedicó a estudiar medicina e idiomas. Al salir de prisión regresa a Mérida en donde ejerce la medicina con gran capacidad profesional y desinterés lucrativo. Además, se inicia en las logias de la masonería y funda las primeras en aquella ciudad. En 1819, en plena decadencia del movimiento insurreccional, Lorenzo de Zavala decía que no conocía un solo americano que no estuviese de acuerdo con la independencia. Y hasta Bataller, Oidor de la Audiencia, verdugo de Morelos y enemigo implacable de la emancipación, expresaba: “No había un solo americano que no fuese insurgente ni un sólo español que no amase la independencia de las colonias”. En marzo de 1820 un levantamiento militar en España obligó a Fernando VII a aceptar la *Constitución de Cádiz*. A consecuencia de esto, la monarquía absoluta se convirtió en una monarquía constitucional. El virrey de México, además de jurar la Constitución, empezó a aplicar las reformas. El clero novohispano se alarmó y así como había combatido a los insurgentes del mismo modo se convirtió de golpe en ardiente partidario de ésta, para evitar que fueran tocados sus intereses. Lo anterior permitió se abrieran las puertas de las prisiones a los liberales encarcelados y se comienza a animar al padre Velázquez para formar de nuevo la sociedad de los sanjuanistas. Pero la situación era muy diferente ya, pues se había infiltrado entre los liberales otra organización social que cobraría mucho auge. En efecto, la masonería abarcaba a buen número de rutineros y liberales, que se añadieron a los sanjuanistas, principalmente a instancias de Lorenzo de Zavala. Era ya una sociedad modificada, sin la generosa entrega y los ideales de sus fundadores.

La religión católica siguió siendo la única tolerada. Pero, además, se declaró la igualdad entre americanos y europeos. Se reinstalaron los ayuntamientos. Y se convocó a elecciones para

elegir diputados a las Cortes, de los cuales correspondían seis a la Nueva España, resultando Lorenzo de Zavala nuevamente elegido como diputado por Yucatán y parte a España el 3 de octubre, acompañado por los también diputados Molinos del Campo, y Navarrete.

La situación en España era crítica. Se libraba la lucha entre el conservadurismo eclesiástico y realista contra el reformismo liberal de los constitucionalistas antiabsolutistas. Los diputados mexicanos llevaron a las Cortes dos solicitudes primordiales: la igualdad de representación y la libertad de comercio. No obtuvieron ninguna de las dos cosas.

Regresa Zavala de Europa en el año de 1821, después de los *Tratados de Córdoba*. El 30 de marzo de 1822 jura como diputado por Yucatán en el Soberano Congreso Constitucional convocado por Iturbide para organizar la monarquía moderada en el nuevo país. Al respecto don Carlos María de Bustamante señala que “Zavala, cuyo parecer es siempre entendible porque procede de un hombre inteligente e instruido, sino de uno de los republicanos que después habían de hacer odiosos el nombre de república, conviene en que los enemigos de Iturbide, que formaban la mayoría del Congreso de 1822, eran órgano del partido español, enemigo de la Independencia”. Al respecto Zavala menciona que “increíble era el furor con que estos restos de los conquistadores de América se expresaban contra el hombre que estaba al frente de los destinos de la nación. Parecía que su primer deber era sacrificar esta víctima a los manes de Cortés, y por consiguiente no omitían ningún medio para arruinar a Iturbide. Esta aserción tiene sus excepciones, aunque pocas. Hubo algunos que no entraron en esta coalición; pero los miembros españoles de la Junta, los militares españoles que se agregaron al ejército mexicano, los propietarios y comerciantes, que eran todavía muchos, todos formaban una masa que insensiblemente fue haciéndose más formidable en proporción de que se disminuía el prestigio del que mandaba”. En aquellos momentos nada parecía detener el paso de Agustín de Iturbide y Arámburu, todo se les presentaba propicio. El brigadier Santa Anna se ocupaba de cortejar a la Princesa Nicolasa, hermana del Emperador, y el general Bravo, masón escocés, estaba tan resuelto a favor de la monarquía, que llegó a proponer, dice Zavala, “en el Consejo de Estado, que se aplicase la pena de muerte a los conspiradores del trono”.

Otra referencia que hace Bustamante sobre Zavala es que “cuando D. Lorenzo de Zavala, diputado por la provincia de Yucatán, salió para el Congreso de Méjico, circuló una nota a varios ayuntamientos, promoviendo tres cuestiones: 1ª. Qué forma de gobierno debía sostenerse en el congreso; 2ª. En el caso de ser monárquico, qué familia sería la mejor para gobernar; 3ª. Si se debería pedir y sancionar la tolerancia religiosa. ¿Quién creería que ni un sólo ayuntamiento contestase más que el que se sujetase al plan de Iguala? Una de estas corporaciones hizo contra él una exposición al generalísimo Iturbide, porque había tenido la osadía de hacer aquellas cuestiones importantes. Tal era en lo general el estado del país. Por consiguiente, no hubiera sido antinacional la elección de Iturbide para el trono, si se hubiese hecho por otros medios, después de conocer la nación que la familia llamada había faltado por su parte, y que los mexicanos que hallaban libres del pacto contraído al tiempo de hacerse la Independencia”.

En julio de 1822, se crea la Comisión para el Estudio de la Colonización de Texas, y por su conocimiento del inglés, Zavala forma parte de ella. De esa época data la amistad con Esteban F. Austin, con quien años más tarde se asociara en negocios y en política para la “aventura de Texas”. También participó en las cuatro comisiones legislativas sobre la colonización del Istmo de Tehuantepec. En ellas recomendó la construcción de un canal y de un camino interoceánico en la región.

Cuando Iturbide disuelve el Congreso Constituyente y crea la Junta Nacional Instituyente, Lorenzo de Zavala forma parte de esa Junta que redacta la Constitución del Imperio. Iturbide lo nombra miembro de la Comisión de Hacienda y en enero de 1823 introduce la circulación de papel moneda. Otro acto impolítico, de verdadera significación que cometió Iturbide fue el de tratar con menosprecio a los antiguos insurgentes. En verdad que éstos eran en número desmesurado, que muy pocos tenían comprobados los grados que ostentaban y los servicios que decían haber prestado; pero precisamente por esa vaguedad muchos civiles, antiguos realistas, personas que nunca habían estado en filas, se decían compañeros de Hidalgo y de otros levantados contra el gobierno español. Ser insurgente era entonces un negocio como cualquier otro, al que se aplicaban muchos que no tenían ni oficio ni beneficio. Iturbide, que detestaba a los ladrones, incendiarios y asesinos de todas clases, perseguidos infatigablemente por él en el Bajío, no supo distinguir entre ellos y otros hombres de verdadero mérito.

Sin discernimiento, desestimó las pretensiones de la que llamaba ruin canalla. Esa actitud había de traer su caída. «Los insurgentes antiguos –dice Lorenzo de Zavala– se presentaban todos los días pidiendo empleos, pensiones, indemnizaciones y recompensas por sus pasados servicios. No es fácil concebir cuántas ambiciones grandes y pequeñas era necesario satisfacer para no hacer descontentos. Todos los que habían tomado el título de generales, coroneles, de oficiales, de intendentes, de diputados; todos los que habían perdido sus bienes defendiendo la causa de la Independencia por destrucción o confiscaciones hechas por el gobierno español; los que estaban inutilizados para trabajar por heridas recibidas; en fin, la mitad de la nación pedía, y el gobierno del emperador, en vez de halagar a estos patriotas, manifestaba sus antipatías personales, sin miramiento: ésta era la situación financiera de aquel gobierno. Por consiguiente, los diputados estaban sin dieta, y la miseria de algunos era tanta, que no tenían para pagar con exactitud, y las tropas mismas, a pesar de que ésta era la principal atención de la administración, sufrían atrasos en sus pagas. Esta situación era muy desventajosa para un hombre que tenía que luchar contra el Congreso y contra los españoles, que no podían perdonar a Iturbide haberse puesto a la cabeza de los independientes y contribuido tanto al buen éxito de esta causa».

A pesar de los avatares de la historia, Zavala se mantiene en la política, y el 16 de mayo de 1823 se presenta el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana en el que participa. El 5 de diciembre de 1823 es elegido nuevamente como diputado por Yucatán, junto con Manuel Crescencio Rejón. Funge como Presidente del Congreso, nombrado en el periodo entre el 6 de septiembre y el 5 de octubre, y con ese carácter firma la Constitución Federal de Estados Unidos Mexicanos, tras de pronunciar el discurso oficial. Propuso y consiguió que se promulgara el 18 de noviembre de ese año, la ley que declara a la ciudad de México como Distrito Federal de la Nación y residencia de los Supremos Poderes de la Federación. Propuso además la creación de un banco nacional, pero no le fue aceptada. De 1825 a 1826 se le designa como Presidente de la Cámara de Senadores. En 1825 participa en la fundación de una nueva logia masónica, la del rito de York, junto con Poinsett, Miguel Ramos Arizpe y Vicente Guerrero, este último dirigente nacional de ese rito.

A principios de 1824, la Intendencia se constituyó en estado de la federación teniendo como capital la ciudad de México. Sin

embargo, a fines de ese mismo año, la creación del Distrito Federal, obligó al recién instalado Congreso Constituyente local a cambiar la sede de los poderes a Texcoco, en febrero de 1827, de donde a petición del gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, cargo que ese año ocupa por primera vez, pasó a Tlalpan, en junio de ese mismo año.

Como gobernador del Estado de México, Zavala creó la Biblioteca del estado y convirtió al Seminario en Escuela Superior. Fue precursor del reparto de tierras, devolvió a 20 comunidades indígenas sus tierras comunales, fijó el límite de posesión territorial y decretó un impuesto sobre la propiedad raíz para los dueños que no la habitaran ni trabajaran.

El 1 de octubre de 1828, el Senador Pablo Franco Coronel acusa al Gobernador Zavala ante el Congreso Estatal de ser cómplice de Santa Anna, quien se había levantado el 16 de septiembre a favor de Vicente Guerrero y en contra de Gómez Pedraza. El 5 de octubre se inicia el juicio político tras la decisión del Senado a favor de la validez de los cargos. Un día después se intenta aprehender a Zavala, pero huye con un grupo armado. Recorre Chalco, Apam y Ocuila, en donde proclama una explicación de su conducta: siendo la logia yorquina la que postuló a Vicente Guerrero para la Presidencia de la República, y habiendo ganado el “escocés” Gómez Pedraza, Zavala se pronuncia contra el Gobierno. Junto con el General Lobato, toman el edificio de “La Acordada”, y mientras Lorenzo de Zavala discute con Guadalupe Victoria los términos de la capitulación, Lobato y la plebe asaltan “El Parián”, edificio de comercios y almacenes de la mayoría de españoles residentes en México. Mediante este “cuartelazo” imponen a Guerrero en la Presidencia de la República, desconociendo en el Congreso a Gómez Pedraza “porque los votos favorables a Gómez Pedraza no expresaban la voluntad popular”. Lamentable ruptura del régimen constitucional.

Zavala ocupa la Secretaría del Estado y del Despacho Universal de Hacienda Pública, del 18 de abril al 2 de noviembre de 1829, donde pretendió introducir algunas reformas como implantar contribuciones equitativas y derogar alcabalas, sin lograr corregir los problemas hacendarios. Durante el efímero gobierno de Guerrero (1 de abril - 11 de diciembre de 1829), se emite el segundo decreto de expulsión de los españoles, en el que también participa Zavala, y que es más violento y cruel que el primero, unos meses antes. En el Despacho de Hacienda, tramita algunos empréstitos para aminorar

la deuda externa del país, y promulga las leyes de impuestos de 1829 durante la invasión española de Barradas. Fue enjuiciado con motivo de aquellos empréstitos, pero finalmente el Congreso lo exoneró de los cargos. Tras dimitir al cargo de Secretario de Hacienda, Guerrero lo comisiona para negociar al sistema federal, pero los centralistas yucatecos no le permiten desembarcar, bajo amenazas de muerte. A su regreso intenta volver a la gubernatura del Estado de México, a la que había pedido licencia para ocupar el cargo de Hacienda, pero el Congreso local lo rechaza, aunque seguía percibiendo su sueldo.

Anastasio Bustamante derroca a Guerrero y persigue a los federalistas, donde había pensadores profundos y hombres eminentes en las letras como Zavala, Quintana Roo, Olaguibel, Pesado, Cauto, Mora, Rejón, y Zerecero. Encarcela a Zavala pero interviene Lucas Alamán en su liberación, y lo asila en su casa a pesar de sus francas diferencias ideológicas. Se exilia en Estados Unidos y se asocia con Poinsett y con otro norteamericano para explotar las tierras de su propiedad en Texas. Trata de conseguir colonos en Europa, y al no conseguirlos, vende sus propiedades a una compañía norteamericana, a pesar de la prohibición de las leyes mexicanas.

En 1830, la capital se instala definitivamente en la ciudad de Toluca. Lorenzo de Zavala junto con Melchor Múzquiz, encabezaron en el estado a los grupos menores de escoceses y yorkinos.

Su esposa muere en 1831 mientras está en Europa, y un año después, al regresar a Nueva York se casa con la norteamericana Emily West. El 1 de noviembre de 1832, después de pactar con el Presidente Gómez Pedraza, regresa como gobernador al Estado de México. En este segundo período, nacionaliza el Estado las extensas propiedades de las Misiones de Filipinas y el Duque de Motelione y Terranova, para repartirlas entre los granjeros. Zavala fue el primero, desde 1827, en expropiar las tierras de los españoles, donadas por la Corona en tiempos de la Colonia.

En octubre de 1833, presenta al Congreso un proyecto de ley sobre bienes raíces, propiedades de manos muertas y abrogación del derecho de primogenitura, que habría de cumplirse hasta la Reforma. Durante la epidemia del cólera establece, atiende y dirige un hospital, motivo por el cual la legislatura del Estado lo nombra "Benemérito en grado heroico". Sin embargo, dichas medidas fueron

derogadas en 1835, cuando la legislatura dominada por Melchor Múzquiz, se declara a favor del centralismo.

En marzo de 1833 resulta electo una vez más como diputado por Yucatán, hecho que se repite en octubre del mismo año. Además, es nombrado Presidente de la Cámara de Diputados. No obstante, continúa con su mandato gubernamental, gracias a un permiso especial, hasta noviembre, cuando sale para Francia como Ministro Plenipotenciario, nombrado por el Presidente Gómez Pedraza. El 30 de marzo de 1835 renuncia a ese cargo y se traslada a Nueva York, a donde llega el 4 de mayo. El 7 de julio se embarca hacia Texas, en donde se reúne con los colonos en un lugar llamado San Felipe. Ahí promueve la rebelión contra el gobierno mexicano de Antonio López de Santa Anna, ya que éste, una vez en el poder, además de perseguir a los liberales acentuó las divisiones entre el gobierno y los colonos. Pese a representar el liberalismo Santa Anna, en 1834 derogó la Constitución liberal de 1824, sobre la cual los insurgentes de Texas sustentaban sus privilegios y asumió un régimen centralista.

Poco después, en 1835, amplió la emancipación de los esclavos al territorio de Texas e impuso una serie de tributos destinados a aumentar las arcas del Estado. Asimismo, dispuso una serie de medidas que incluían la obligatoriedad de varias disposiciones establecidas en la ley del seis de abril, excluyendo la prohibición al ingreso legal de los colonos, lo que por ende afectó los intereses de los especuladores proclives a mantener la autonomía que de facto venían usufructuando. En consecuencia, aquellos, junto con Zavala, protestaron bajo el demagógico argumento de que el gobierno había violado las garantías establecidas en la Constitución de 1824.

La insurrección, sin embargo, no fue exclusivamente anglosajona. Algunos mexicanos notables, además de Zavala, se adhieron, sea por rechazo a las políticas de Santa Anna o porque no se sentían encajados en el nuevo sistema político que promulgaban los separatistas. La figura más notable de este sector fue el hacendado Juan Seguín, nombrado capitán de las fuerzas rebeldes y quien prestó invalorables servicios a la causa independentista. El 5 de octubre de 1835, siendo presidente interino de México Miguel Barragán, Zavala se reúne con Houston, Johnson y Austin, donde deciden marchar contra el ejército mexicano, y el 1 de noviembre proclama una declaración de derechos, exigiendo, en una requisitoria contra el gobierno de México, que se restablezca la Constitución

de 1824. Se le nombra diputado a la convención de Austin, y ya madura la revolución de Texas, ocupa la presidencia del Comité de Seguridad Pública y miembro de la Comisión Financiera. Asiste a la Convención de Nueva Washington y firma el Acta de Independencia de la República de Texas en la ciudad de Brazoria. En el gobierno provisional de esa República es miembro de la Comisión de Defensa y de los Negocios Navales. Es probable que el diseño de la bandera tejana que se usa actualmente, sea de Zavala.

Es presidente de la Subcomisión para redactar la Constitución de la nueva República, y presta juramento como vicepresidente de Texas el 17 de marzo de 1836. El nuevo gobierno huye de ciudad en ciudad perseguido por el ejército mexicano al mando de Santa Anna. Zavala con su familia y con otros miembros del gabinete van hasta Galveston Island debido, entre otras cosas, al desprecio que siente por el Presidente Burnet y su vacilante política, renuncia dos veces a la Vicepresidencia pero sus renunciaciones no son aceptadas. Por fin los tejanos vencen a Santa Anna en San Jacinto y lo toman prisionero. Zavala regresa al Cuartel General y habla con los prisioneros mexicanos, y se hace muy amigo de Santa Anna. Sirve como intérprete y mediador, y pugna por que sean liberados. Acepta ser Comisionado de Paz en México para ratificar los *Tratados de Velazco*, firmados el 14 de mayo de 1835 en Galveston por Santa Anna y que comprometían al gobierno mexicano a no tomar nuevamente las armas contra Texas, a que el ejército mexicano se retirara hasta las riberas del río Bravo, y un tratado secreto en el que Santa Anna se comprometía a utilizar su influencia para que el gobierno de México reconociera la independencia de Texas. Se ha especulado sobre si Zavala y Santa Anna tendrían algún plan para, llegando a México, adueñarse del poder, pero en una carta a su amigo Mejía, el 26 de mayo de 1836, Zavala le habla de su solidaridad con Texas y de su convencimiento de que debe dejar de ser una república independiente para unirse a Estados Unidos. El viaje a México no se realizó. Tampoco logra que los tejanos cumplan con su parte de los Tratados. Renuncia por tercera vez a la vicepresidencia y se retira, enfermó, el 21 de octubre a su finca de Zavala's Point, cerca de San Jacinto, en donde muere de pulmonía el 16 de noviembre de 1836.

Como muestra del trabajo desarrollado por Lorenzo de Zavala, tomaremos algunos párrafos de su libro *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, que se refieren a

opiniones de Zavala acerca del trono español y del virreinato de la Nueva España: “Fernando VII era el ídolo de los megicanos. Pero estas afectaciones estaban fundadas sobre ideas falsas y erróneas: cada uno creía que su malpasar iba a terminarse bajo la dominación del joven monarca; se hacían votos al cielo por su prosperidad: se esperaban útiles reformas; los que habían visto arrebatar sus capitales para la tesorería con el monstruoso sistema de consolidación entablado por los consejos de M. Ouvrard al ministro Godoy, esperaban ver restituidos sus medios de subsistencia a los antiguos poseedores: uno era el grito a favor del rey que se había considerado como la víctima de sus padres y del favorito”. “Las noticias de la salida de Fernando VII para Bayona, y de la perfidia de Napoleón en aquella ciudad con este príncipe, excitaron hasta el entusiasmo el amor del pueblo por el nuevo rey, y crearon un odio mortal contra el conquistador de Europa. Todas las clases de la sociedad estaban unísonas en estos sentimientos: se abrieron suscripciones y se juntaron en pocos meses siete millones de pesos para auxiliar a los hermanos peninsulares que peleaban por la religión, por el rey y por la independencia nacional. Ninguno pensaba en aquellos momentos en aprovecharse de esta coyuntura para sacudir el yugo colonial y proclamar la independencia: la causa española era una en ambos hemisferios. Más estos fueron los primeros impulsos de un sentimiento muy natural: auxiliar a los hermanos oprimidos. Las reflexiones vinieron poco después, y he aquí el principio del curso diferente que tomaron las cosas”.

Con respecto a los sucesos de España, debido a la intervención de Napoleón en la vida política del país y en contra de la monarquía española, Lorenzo de Zavala dice: “El virrey D. José Iturrigaray no se atrevió a continuar gobernando como si nada hubiese ocurrido en la Península. Sabía que después de la salida del rey, y de la ocupación de los franceses de la capital, la España estaba entregada a la más confusa anarquía”.

“Las provincias, como se sabe, formaron sus juntas, y cada una quería dirigir la nación. El virrey estaba luego resuelto a formar la junta a imitación de las de la Península, y ponerse el mismo de presidente. Tenía el poder, los medios y los recursos para hacerlo todo. La Casa de Moneda de México tenía depositados en caja 30 millones de pesos: el ejército aunque corto, estaba ciegamente obediente a las

órdenes del virrey y además tenía en su apoyo todas las simpatías de los hijos del país, que conocieron desde luego las ventajas de aquellas medidas. Pero le faltó energía y más que todo actividad para una empresa contra la que se habían declarado todos los peninsulares, que poseían todos los capitales y los principales empleos en el país. Formose desde luego una conspiración, y a la voz de D. Gabriel de Yermo, rico capitalista español, quinientos comerciantes acometieron por la noche el palacio del virrey y matando a los centinelas se apoderaron de la persona del primer jefe de la Nueva España y de su joven esposa, trasladando al primero a Veracruz hasta el castillo de Ulúa, desde donde le embarcaron para la península en el mes de diciembre en el navío S. Justo que llevaba 8 millones. Estalló la conspiración el 16 de septiembre de 1808 y los conjurados depositaron el mando en manos de la Audiencia compuesta de Españoles, y pusieron en prisión a varios regidores de quienes se creía haberse aconsejado el virrey”.

“La sorpresa fue el primer efecto de esta empresa atrevida. Un virrey despojado por unos cuantos comerciantes era un espectáculo que se presentaba por primera vez en un país en que los habitantes estaban acostumbrados a respetar aquella autoridad como una divinidad. Se penetraron de que el principio de la desgracia del señor Iturrigaray había sido en odio de la independencia nacional, con el objeto de conservar las antiguas cadenas, de mantener la dominación colonial, de no hacer partícipes a los americanos en ninguna manera de la administración; vieron que no solamente se pretendía mantener el dominio del rey, sino que cada español se consideraba como un propietario de aquellos países y de sus habitantes”.

Los sucesos anteriores, a la larga llegaron a favorecer la independencia de la Nueva España.

Zavala habla con bastante seguridad de los tiempos precursores del grito de la independencia de 1810, cuando en uno de sus párrafos dice: “La Audiencia gobernaba aunque se confirió el mando en apariencia a un antiguo general llamado D. Pedro de Garibay. Todo parecía calmado después de la prisión del ex virrey.

Pero había presos en las cárceles: los licenciados Verdad y Azcárate, el Padre Talamantes y otros de menos nombre fueron acusados como cómplices de la revolución. El primero murió a los pocos días en la prisión, y se aseguraba que su muerte había sido obra de los amotinados por medio de una ejecución secreta: tal es al menos hasta el día de hoy la opinión de los mexicanos. El segundo pudo escapar después de muchos padecimientos; el tercero murió en la fortaleza de S. Juan de Ulúa en un calabozo. En todas las provincias se hablaba de estos acontecimientos con variedad; pero poco a poco se iba formando la opinión de que Iturrigaray había sido víctima de su amor a los mexicanos, y los presos otros tantos mártires de la libertad”.

Además de la intensa participación personal en la vida política de México, Lorenzo de Zavala destacó en su tiempo como periodista, traductor y ensayista.

El 2 de abril de 1813 fundó en Mérida, Yucatán, el que fuera el primer periódico de la península y al que llamó *El Aristarco Universal*, siendo su principal redactor el propio Zavala. Apareció semanalmente durante 37 números, de los que sólo se conserva el último, del viernes 17 de diciembre de 1813. A partir del 20 de mayo de ese año, también editó el semanario de “Muy Ilustre Ayuntamiento” titulado *El Redactor Meridiano*, del que se hicieron 32 ediciones. En 1820, de mayo a julio publicó *El Hispanoamericano Constitucional*, periódico “filosófico”, de Yucatán. Ese mismo año, en el mes de octubre y a su paso por La Habana, Cuba, rumbo a las Cortes de España, publica un folleto atacando a las autoridades yucatecas titulado: *Pruebas de la extensión del despotismo o idea del estado actual de la capital de Yucatán*. En julio de 1824 tradujo un artículo de De-Pradt, Arzobispo de Malinas, sobre las funestas consecuencias del regreso de Iturbide y lo editó en *El Sol*, diario de la ciudad de México.

A partir del 7 de octubre de 1824 publica en *El Águila Mexicana* una serie de artículos bajo el título de “Programa, Objeto, Plan y Distribución del Estudio de la Historia”.

Durante el breve lapso del Imperio, los periódicos de oposición, defensores del republicanismo, sucumbieron ante la intransigente actitud de Agustín de Iturbide, recelosos del poderío que cobraba la prensa en todo el país. A la caída de Iturbide resurgen las pugnas de las facciones políticas, identificadas con las logias masónicas, entonces de reciente creación en el país. Tanto los yorkinos, defen-

sores del principio federalista, como los escoceses, partidarios del centralismo, hicieron uso de la prensa como medio idóneo para la defensa de sus intereses y la difusión de sus doctrinas. La prensa se transformó en un instrumento de enorme influencia sobre la mentalidad popular. Lorenzo de Zavala afirmó que, en la primera etapa republicana, “los periódicos habían aumentado en la República y se conocía que el pueblo tomaba gusto e interés en la lectura de ellos”.

Con motivo de la expulsión de Santangelo, emigrado napolitano y proscrito de su país por sus escritos republicanos, publicó en *El Sol* un Artículo “Contra el Derecho del Gobierno de la República para desterrar a los Extranjeros”.

Es en *El Correo de la Federación*, diario que inicia su publicación el 1 de noviembre de 1826, y del que fue redactor desde mayo de 1829 hasta marzo de 1830, donde publicó, en enero de 1827 un editorial sobre el gabinete de gobierno del presidente Guadalupe Victoria y un artículo sobre la causa del padre Arenas en el que opina que el delito contra la nación debería ser juzgado por la Suprema Corte de Justicia.

En los años de 1831 y 1832 aparecieron los tomos I en París y II en Nueva York respectivamente, de una de sus obras más importantes: *El Ensayo Histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*.

El Fénix de la Libertad publica el 13 de marzo de 1833, un artículo sobre lo que debe hacerse con los bienes de Hernán Cortés. En 1834 publica en París el libro *Viaje a Estados Unidos del Norte de América*.

La hemerografía de Lorenzo de Zavala es muy amplia. Hasta aquí se han considerado solamente las obras sobresalientes. Pero como es notorio, Zavala fue un hombre extraordinariamente activo y controvertido, lo que provocó que sus contemporáneos se ocuparan de él para atacarlo o apoyarlo, lo que se reflejó en una importante cantidad de artículos periodísticos en todas las publicaciones más prominentes de la época.

Don Guillermo Prieto, cuando trabajaba como secretario de don Andrés Quintana Roo, conoció a Lorenzo de Zavala en la casa de su protector y lo describe como “un tipo rechoncho, moreno, de pobladas patillas: de ojos pequeños y penetrantes, y de hablar difícil y precipitado. No le gustaba dormir en alto, y aseguraba que

lo mejor que había escrito lo había hecho sin saber lo que decía, y con algunas copas en el estómago”.

La hemerografía es la siguiente:

El Misceláneo, Mérida, Yucatán, 3 de marzo de 1813.

Comunicado, 18 de marzo de 1813, Tiranía de las Pasiones.

El Aristarco Universal, Mérida, Yucatán, 17 de diciembre de 1813. Se despide el Editor.

El Hispano-Americano Constitucional, Mérida, Yucatán, 13 de junio de 1820. Señores Suscriptores (Hoja suelta).

El Águila Mexicana, México, D.F., 7 de octubre de 1824 y siguientes. “Programa, Objeto, Plan y Distribución del Estudio de la Historia”. Del 13 de febrero al 16 de mayo de 1828. Colección de Artículos Selectos sobre Política, sacados de *El Águila Mexicana* del año de 1828. (Folleto) publicado con una selección, posiblemente del mismo Zavala, de los artículos más relevantes para la situación política prevaleciente ante la proximidad de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República.

El Sol, México, D.F., 5 de julio de 1826. Artículo contra el derecho del gobierno de la República para desterrar a los extranjeros. (A propósito de la expulsión de Santangelo).

El Correo de la Federación Mexicana, México, D.F., 8, 9 y 10 de mayo de 1828. Artículo sobre la Amnistía, “Los gobiernos se consolidan con los públicos espectáculos de la justicia”. Palabras del Sr. D. Nicolás Bravo, en la muerte de Basilio Valdés, 13 de mayo de 1828. Utilidad de una Sociedad Nacional de Agricultura e Industria, de una Escuela Rural y otra de Artes y Oficios en la República Mexicana.

Aparte de la labor periodística, Lorenzo de Zavala participó en la redacción de los más importantes documentos políticos de la época, de los cuales a continuación se citan los principales:

En 1822 publicó el *Proyecto de Reforma al Congreso*.

El 10 de enero de 1823 aparece el Voto sobre el proyecto de Reglamento Político, y en marzo del mismo año suscribe el Dictamen y la Parte expositiva de la respuesta del Congreso a la nota que contenía la abdicación del Emperador Iturbide.

En 1824 escribe, en el mes de junio, un Proyecto de Decreto sobre la Clasificación General de la Deuda Interior de la República y el 4 de octubre pronuncia el discurso que precede a la Constitución Federal de Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente en esa fecha.

Redacta en 1826 el *Proyecto de Ley que establece el Juicio por Jurados* y que es aprobado por la Cámara de Senadores.

En agosto de 1827, envía una manifestación a las Legislaturas de los estados en contra de los proyectos de expulsión de los españoles.

Como gobernador del Estado de México, rinde una Memoria el 13 de marzo de 1828, en la que da cuenta ante el Primer Congreso Constitucional de “todos los ramos que han sido a su cargo en el año económico corrido desde el 16 de octubre de 1826 hasta el 15 de igual mes de 1827”.

Abre con sendos discursos las sesiones del Congreso del Estado de México en marzo de 1829 y en febrero de 1833.

Su labor como traductor fue también fecunda. Los artículos traducidos por Zavala eran utilizados por él y sus correligionarios como armas políticas para respaldar su ideología. Así pues su quehacer político sólo se vio ampliado y enriquecido por los trabajos que daba a conocer de autores europeos que en esa época aportaban ideas valiosas para la causa “zavalista”. Entre las obras recopiladas se encuentran:

Ensayo sobre las garantías individuales que reclama el estado actual de la sociedad de Pedro Claudio Francisco Daunou, editado en 1933.

“Examen de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano decretada por la Asamblea Constituyente el año de 1829”. De Jeremías Bentham, publicada por entregas en el periódico *El Águila Mexicana*, entre el 5 de noviembre y el 8 de diciembre de 1823.

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

“América Española del Abad De Pradt”, enviada para su publicación en el periódico *El Sol*, los días 18 y 19 de julio de 1824.

“Dirección de la Europa. La Santa Alianza de De Pradt”, publicada por entregas en *El Águila Mexicana*, entre el 22 de julio y el 6 de agosto de 1824.

Las cuatro primeras discusiones del Congreso de Panamá tales como deberían ser de O. A. Santangelo, editado en abril de 1826.

Entre otras publicaciones de Lorenzo de Zavala, además de las ya mencionadas, se encuentran:

Manifiesto de los principios políticos del Exmo. Sr. J. R. Poinsett (sic), México, 1828.

Juicio imparcial sobre los acontecimientos de México en 1828 y Juicio imparcial sobre los acontecimientos de México en 1828 y 1829, Nueva York, 1830, (2 volúmenes) y reimpreso en México, en esos mismos años.

Notice sur les monuments antiques d’Ushamal dans la Province de Yucatán, fournie par M. Lorenzo de Zavala, Ambassadeur en France «Antiquites Mexicaines», París, 1834.

No menos importante que el trabajo periodístico y literario de Zavala, son su visión y opiniones sobre la administración pública de su tiempo, de las cuales rescataremos algunos otros párrafos sobre temas que por su vigencia hemos considerado mencionar. Sobre el marginamiento de los grupos indígenas Zavala señala: “Los indios tenían sus leyes especiales, sus jueces, sus procuradores y defensores que les nombraba el gobierno, porque eran legalmente considerados como menores de edad. El estado de embrutecimiento en que se les mantuvo, los hacía en efecto inhábiles para representar ningún género de derechos, ni perfeccionar contratos de importancia en que se supusiese la necesidad de algunas ideas combinadas. Los que han intentado defender la política del gobierno español con respecto a sus colonias han alegado la existencia de ese *Código de Indias* que aparece formado como un baluarte de protección a favor de los indígenas. Pero los que examinan las cuestiones bajo

un punto de vista filosófico, sólo han considerado esta instituta como un sistema de esclavitud establecido sobre las bases que parecían indestructibles y de cuyos efectos se resentirán todavía por algunos siglos aquellos gobiernos. Estas leyes, en efecto, no son otra cosa que un método prescrito de dominación sobre los indios. Suponen los monarcas que les dieron derechos sobre los bienes y vidas de los conquistados, y por consiguiente todo acto que no era positivamente una opresión, se consideraba en ellas como una gracia, un beneficio del legislador. Leyes había que determinaban el peso con que se les podía cargar: las distancias hasta donde podían ir; lo que se les había de pagar, etcétera.”

Zavala se refiere a los problemas que puso al descubierto la Independencia “El principio de soberanía nacional reconocido posteriormente en aquellos países, hubiera debido desarraigar preocupaciones destructoras de la libertad, y hacer desaparecer pretensiones a la obediencia pasiva, si bastasen por sí solas las declaraciones, aun las más solemnes de doctrinas abstractas. La fuerza de hábitos creados por tres centurias, será un obstáculo todavía para que en medio siglo las luces y la filosofía hayan de triunfar de ese coloso, después de una lucha terrible y obstinada. Las personas de los obispos en aquellos países eran, sin hipérbole, tan reverenciadas como la del gran lama entre los tártaros. A su salida a la calle se arrodillaban los indios, y bajaban la cabeza para recibir su bendición. Los frailes eran en los pueblos y aldeas distantes de las capitales, los maestros de la doctrina y los señores del común; en las ciudades grandes los directores de las conciencias de los propietarios y de las señoras. Los conventos de los dominicos y carmelitas poseían riquezas de mucha consideración, en bienes raíces rústicos y urbanos. Los conventos de religiosas en México, especialmente la Concepción, la Encarnación y Santa Teresa, tienen en propiedad al menos tres cuartas partes de los edificios particulares de la capital y en proporción sucede lo mismo en las otras provincias. De manera que se puede asegurar sin exageración que los bienes que poseen los eclesiásticos y religiosos de ambos sexos ascienden al producto anual de tres millones de renta. Póngase en el peso de la balanza con respecto a su influencia estos valores y se podrá calcular aproximadamente cuál será en una población pobre, en que las propiedades están muy mal distribuidas.

Ahora entro en otra materia delicada, que puede considerarse como uno de los elementos de discordia de aquellos países, y que ofrecerá grandes embarazos a sus legisladores, en proporción de que vayan abandonando cuestiones pueriles y frívolas y se ocupen más profundamente de los verdaderos intereses de su patria. Hablo de la distribución de tierras hecha por los españoles, y del modo como están repartidas en el día. El gobierno español no podía dejar de hacer concesiones de tierras a aquellas personas que más habían contribuido a la conquista de aquél rico y bello territorio. Naturalmente los conquistadores escogieron los terrenos mejor situados y más fértiles en el orden de que cada uno se creía o tenía el derecho de obtener esta clase de recompensas. Las ricas y cuantiosas posesiones de los condes del Valle de Santiago, San Miguel de Aguayo, mariscal de Castilla, duque de Monteleone y otros, ocupan unos territorios inmensos y cultivables. Las otras fincas rústicas que rodean los pueblos y ciudades que pertenecen a los conventos y establecimientos piadosos han traído su origen de concesiones reales, otras de legados testamentarios, donaciones inter-vivos, y algunas pocas provienen de contratos de compraventa. La tercera clase de grandes propietarios es la de familias descendientes de ricos españoles, que compraron desde tiempos remotos tierras al gobierno o a los indios, cuando tenían un precio sumamente bajo, y fueron agregando sucesivamente hasta formar las haciendas que hoy valen desde medio millón de pesos hasta dos millones, como las de Los Reglas, Vivancos, Vicarios, Marqués del Jaral, Fagoagas, Alearaces y otros. La cuarta clase es la de los pequeños propietarios que tiene fincas rústicas cuyo valor no excede de seis hasta quince mil pesos, adquiridas por compra o herencia u otro título semejante.

He aquí cómo están distribuidas la mayor parte de las tierras de la República mexicana, especialmente las que rodean las ciudades o las grandes poblaciones. Todas esas posesiones están en manos de los españoles o sus descendientes, y son cultivadas por los indios que sirven de jornaleros. De siete millones de habitantes que ocuparán ahora aquel inmenso territorio, cuatro al menos son de indios o gente de color, entre los cuales noventa centésimos están reducidos al estado que he dicho anteriormente. Por consiguiente, no existe en aquel país aquella graduación de fortunas que forma una escala regular de comodidades en la vida social, principio y fundamento de la existencia de las naciones civilizadas. Es una imagen de la Europa feudal, sin el espíritu de independencia, y el enérgico valor de aquellos tiempos.”

Finalmente haremos mención del pensamiento de Lorenzo de Zavala sobre lo que él consideró como los retos del México independiente:

“Hay, pues, un choque continuo entre las doctrinas que se profesan, las instituciones que se adoptan, los principios que se establecen, y entre los abusos que se sacrifican, las costumbres que dominan, derechos semif feudales que se respetan: entre la soberanía nacional, igualdad de derechos políticos, libertad de imprenta, gobierno popular, y entre intervención de la fuerza armada, fueros privilegiados, intolerancia religiosa, y propietarios de inmensos terrenos. Póngase siquiera en armonía los principios conservadores de un orden social cualquiera. Si se adopta *por convencimiento, por raciocinio, por un juicio* formado después de profundo examen, un sistema federal, que es lo que me parece más conforme a aquellos países, no por eso se debe copiar textualmente el de los vecinos del Norte, ni mucho menos artículos literales de la Constitución española.

El colmo del absurdo y la ausencia de todo buen sentido, es la sanción de los fueros y privilegios en un gobierno popular. Establézcase, si se quiere o se cree así útil al bien del país, una aristocracia eclesiástica, militar y civil; imítese, si se puede, las Repúblicas de Génova o Venecia; entonces que haya fueros y clases privilegiadas; que haya leyes para cada jerarquía, para cada corporación o para cada persona, si así se juzgare conveniente. Pero una Constitución formada sobre las bases de libertad más amplias, sobre el modelo de la de los americanos del Norte; conservando una religión del Estado sin tolerancia de la otra; tropas privilegiadas y jefes militares en los mandos civiles; conventos de religiosos de ambos sexos instituidos conforme a los cánones de la Iglesia Romana; tres millones de ciudadanos sin ninguna propiedad, ni modo de subsistir conocido; medio millón con derechos políticos para votar en las elecciones sin saber leer ni escribir, tribunales militares juzgando sobre ciertas causas privilegiadas, por último, todos los estímulos de una libertad ilimitada y la ausencia de todas las garantías sociales, no pueden dejar de producir una guerra perpetua entre partes tan heterogéneas, y tan opuestos intereses. Hágase desaparecer ese conjunto de anomalías que se repelen mutuamente”.

Se ha pretendido esbozar al personaje a través de los datos biográficos más conocidos sobre Lorenzo de Zavala, así como de

su trabajo literario y referencias bibliográficas del mismo. Sin embargo, el verdadero Zavala sólo podrá salir a la luz cuando se estudie su obra con el rigor de la disciplina científica. Lorenzo de Zavala el hombre, el político, el ideólogo, surgirá poco a poco como resultado de la lectura crítica y sistemática. Su labor como administrador público, con sus aciertos y sus errores para forjar a México, la malhadada aventura de Texas y la tal vez contradicción de sus pensamientos, deberán ser descubiertos y expuestos con la objetividad que da, para el caso, la distancia histórica que los separa de la actualidad. El contexto socio-político en el que vivió, su posición como funcionario público frente a la realidad de su tiempo y su ideología, son tres aspectos que, sintetizados, conformarán el perfil de este interesante protagonista del nacimiento de México, como un país que pretendió su independencia.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.

- Arredondo, Inés. *Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala, Ms*, 1965.
- Bellingeri, Marco. *De una Constitución a otra: Conflictos de jurisdicciones y dispersión de poderes en Yucatán (1789-1831)*.
- Brito Sansores, William. *Don Lorenzo de Zavala. Los Sanjuanistas y la Independencia*.
- González Ramírez, Manuel. *Prólogo, ordenación y notas de: Lorenzo de Zavala, Obras. El Periodista y el traductor*, Porrúa, México, 1966.
- Herrera Peña, José A. *Necesidad de un Estado nacional. La batalla por El Álamo*, Crónica.
- López Cámara, Francisco. *La génesis de la conciencia liberal en México*.
- México a través de los Informes Presidenciales*, Tomo 5, Vol. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- Ortiz Vidales, Salvador. *Don Guillermo Prieto y su época*.
- Pereira Carcaño, José A. *El movimiento de los sanjuanistas. Cómo se gestó la independencia de Yucatán*.
- Salado Álvarez, Victoriano. *La vida azarosa y romántica de Don Carlos María de Bustamante*.
- Vargas Márquez, Wenceslao. *Victoria, masón yorkino: siglo y medio de ausencia*.

Ricardo Campos A. T.

Vázquez, Josefina Z. *Historia de México*, Tomo 7, Salvat, México, 1974, La Administración Pública.

Zavala, Lorenzo de. *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*.

ORÍGENES DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: UNA MIRADA A CERBELEÓN PINZÓN

Diana Vicher*

Introducción

El recorrido a través de la generación de ideas y la articulación del pensamiento administrativo como aquél que nos ofrece todo el conocimiento para entender el desempeño y particularidades de esta actividad, al tiempo que nos da cuenta de la forma en que se despliega la acción gubernamental; en Europa se remite en la antigüedad a los romanos, pero de manera más cercana a nuestro tiempo se puede visualizar articulada de manera sistemática cuando en el siglo XVI surgen las Ciencias Camerales y se crean espacios concretos para su enseñanza, que para el siglo XIX alcanzará su culminación a partir de la sólida formación brindada en las Universidades de Halle y Frankfurt del Oder, en el territorio que hoy conocemos como Alemania.

Todavía tendría que asomar el mundo al que dio paso la Revolución francesa para que la Ciencia de la Administración se manifestara plenamente, así que el año 1808 la obra de Charles Jean Bonnin aparece, forjando los cimientos científicos de esta ciencia con su obra sobre principios de administración pública.

Pero... ¿por qué hacer alusión a Europa si de lo que estamos hablando es de América Latina? Hemos hecho esta breve y muy general reminiscencia porque estas referencias son centrales para establecer que una vez que surge la ciencia de la administración en Europa, no continúa allí su desarrollo sino en América Latina.

Así es, la siguiente obra que hasta ahora se conoce en la cual se continúa el desarrollo del pensamiento administrativo es la de Florentino González, de nacionalidad colombiana que siguiendo el ideario de Bonnin compuso su obra con la finalidad de que sirviera para la enseñanza de esta ciencia a los jóvenes que se incorporarían a las filas de la administración pública en su país en 1840. Posteriormente se ubican importantes obras de sobresalientes estudiosos españoles como José Posada de Herrera

* Investigadora del Instituto Nacional de Administración Pública.

o Alejandro Oliván en 1842 y 1843 respectivamente, mientras que en Alemania todavía se cultivaban las ciencias camerales.

Aquí es donde cobra relevancia el personaje central de este documento: Cerbeleón Pinzón quien en la segunda mitad de la década de 1840, pone de nueva cuenta a Colombia en el mapa del pensamiento administrativo. Recientemente ha sido recuperado este autor, en el año 2000, y su obra vuelto a publicar (2010).²⁹ El trabajo original está fechado en el año 1847, es un libro titulado “Principios sobre Administración Pública”, que da testimonio del interés e importancia que en este país se otorgaba a la necesidad de producir conocimiento en materia de ciencia administrativa con el objeto de transmitirlo a los servidores públicos en la búsqueda del buen funcionamiento de la administración pública.

Siguiendo los rastros de las enseñanzas de Bonnin

La reconstrucción de los hechos de la historia para entender por qué en Colombia se produjeron estos tempranos desarrollos de la ciencia se torna compleja, sobre todo porque se trata de otro país, y nunca tendremos tan cercana esa realidad y esa historia como la nuestra, pero ciertamente existe ya un camino trazado por diferentes estudiosos de la administración pública (Juan Beneyto,³⁰ Mariano Baena del Alcázar, Omar Guerrero, Efrén Barrera, Víctor Uribe) que han investigado al respecto y que ahora nos permiten obtener importantes pistas sobre las razones y los hechos que así lo determinaron.

En la historia de Colombia un primer indicio está en las ideas desde las que partió la construcción del Estado,³¹ en particular se ha referido como punto nodal a los republicanos encabezados por Francisco de Paula Santander, quien se constituirá como el eje que

²⁹ Pinzón, Cerbeleón, *Principios sobre Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2010.

³⁰ Beneyto, Juan, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Madrid, Ed. Aguilar, 1958, p. 45.

³¹ No obstante, también se ha señalado que “en 1770, el fiscal Francisco Antonio Moreno Escandón, en su papel de ser uno de los principales impulsores de las reformas borbónicas, propondría la enseñanza de las Ciencias Camerales como parte de las transformaciones que consideraba fundamentales para modernizar el Estado y la sociedad granadina”. Molina, Jesús María, *Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en el Siglo XXI. Ampliando la visión sobre la base de reivindicar el campo disciplinar*, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá D. C., 2014, p. 14. (apoya sus afirmaciones también en Uribe, Víctor M., “Preparando ‘mandarines’. Apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850”, *Innovar*, Número 7, 1996. p. 95.

guiará importantes procesos de cambio de manera visionaria en términos de establecer las condiciones necesarias para sentar las bases del futuro desarrollo del país.

A esto se suma el hecho de que cuando se consolidó la independencia, el grupo mayoritario de quienes asumieron el gobierno pertenecían a la élite criolla que había realizado sus estudios superiores en Europa y recibieron una fuerte influencia del pensamiento francés. Este importante grupo veía en la educación el camino hacia la consolidación de la novel nacionalidad y el respeto de los derechos del hombre y los deberes del ciudadano, aunque sin dejar de lado la enseñanza y difusión de los principios del catolicismo.³²

Algunas de estas son las principales razones a las que obedece el hecho de que en las constituciones de las provincias se estableciera como obligación la creación de escuelas en cada municipio para enseñar a los niños a leer, escribir y contar. Estas constituciones estuvieron inspiradas en el modelo francés y por ello se asumió que deberían dedicar todo un título al tema de la Instrucción Pública. Este es el marco en que se emite el Decreto del 3 de octubre de 1826, firmado por el General Santander. El documento tiene una importancia singular porque además de ser el que reglamentaría el funcionamiento de las universidades, recientemente creadas, se constituyó como un verdadero código de la educación que constó de treinta y tres capítulos con más de trescientos artículos donde se reglamentaban todos los aspectos de la vida académica.³³

El Decreto del 3 de octubre de 1826 también postuló un plan orgánico de estudios que cubría todos los niveles y disciplinas escolares, marcó el punto de quiebre en materia de uso de obras jurídicas.³⁴ Entre otros aspectos, sus disposiciones especificaron las diferentes cátedras que integraron el entonces nuevo plan de estudios de jurisprudencia, y establecieron los textos que debían servir como manuales para su estudio. El criterio que se siguió fue el de elegir obras modernas de acuerdo a una perspectiva liberal-ilustrada.³⁵

³² Pacheco Arrieta, Iván Francisco, *Evolución Legislativa de la educación superior en Colombia. Educación culpable, educación redentora*, Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean, IESALC – UNESCO, 2002, p. 3, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139967s.pdf>.

³³ *Ibid.*, pp. 4 y 5.

³⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁵ Londoño Tamayo, Alejandro, “Una aproximación a la trayectoria de la literatura jurídica en Colombia en el siglo XIX”, *Revista Complutense de Historia de América* 2011, vol. p. 119. <http://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/viewFile/38243/37000>.

No obstante, lo que para nosotros es lo realmente central se refiere a que es en este decreto donde se estableció formalmente el estudio de la administración pública en Colombia y por ende en América Latina.

De acuerdo con el Plan de Estudios de Ciencia Administrativa y Principios Generales de Estadística, se buscaría que los alumnos lograran el conocimiento exacto de los principios generales de esta ciencia a partir del aprendizaje de las funciones esenciales de los jefes de la administración, así como las obligaciones que las leyes les imponen, adquiriendo conocimientos sobre elementos de comercio, agricultura e industria, teoría de rentas e impuestos, estadística de la república, presupuestos anuales de gastos. Y, mientras no existiera un texto elemental nacional, en la formación de sus lecciones los catedráticos tendrían el deber de consultar las obras de Bonnín y Portiez, lo cual se enunciaba en el artículo 169 del Plan de Estudios.³⁶

Derivado de lo anterior, se afirma que: “ganarían tal relevancia las ciencias de la administración, que entre 1830 y 1850 en Bogotá, Santa Marta, Cartagena, Socorro, San Gil, entre otras provincias o ciudades de la naciente República de Colombia, se impartieron cátedras en ciencia administrativa”. Entre los profesores a cargo se contó con destacadas figuras de la vida pública del siglo XIX como lo eran, Vicente Azuero, Ezequiel Rojas, Mariano Ospina Rodríguez, José María Samper, entre otros.³⁷

Como se puede apreciar, en el decreto se especificaba que la obra para estudiar esta disciplina era nada menos que los *Principios de Administración Pública* de Bonnín. Y aquí la gran pregunta es ¿quién entonces trajo el pensamiento del creador de la disciplina a nuestra región?

Antes de conocer y enfocar la atención en el mencionado Decreto de 1826, parecía que Florentino González había llevado el pensamiento de Bonnín a la Nueva Granada, pero cuando se promulga la ley de educación, en la que se establece la obligatoriedad de los cursos de ciencia administrativa, siendo el texto designado para su enseñanza el de Bonnín, González tenía tan sólo 21 años. Ello da cuenta de que quien conoció e incorporó el pensamiento de Bonnín a nuestra región latinoamericana pudo haber sido

³⁶ Entre sus Connacionales estaba Julio Gaitán que refrenda esta idea. Gaitán Bohórquez, Julio, *Huestes de estado: la formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, D.C. 2002, p. 97.

³⁷ Molina, Jesús María, obra citada, p. 15.
Uribe, obra citada, p. 95.

alguien más maduro, incluso el propio Santander, pues del decreto de 1826 se ha conjeturado que dentro de su concepción liberal, la administración de Francisco de Paula Santander impulsaba la enseñanza de la ciencia administrativa, como el medio por el cual se podrían hacer conocer a los encargados de la administración sus funciones y obligaciones, lo cual también lleva a deducir que sólo conociéndola, sólo entendiendo su importancia se podría dimensionar la necesidad de su estudio.

Sin embargo, en las pertenencias registradas al deceso de Santander se encontraron e inventariaron textos de autores franceses como Say, Montesquieu o Constant, pero no hubo registro del de Bonnin.³⁸

Otro dato interesante es el que nos ofrece Víctor Uribe, quien ha expresado que esta clase no se estudió en realidad sino a partir de mediados de la década de 1830, y que el primero en enseñarla fue el abogado antioqueño José Duque Gómez, profesor del Colegio Mayor de “Nuestra Señora del Rosario” en Bogotá. Según se señala, José Duque presidió la cátedra hasta que fue encarcelado por el gobierno ‘conservador’ en 1840, siendo remplazado entonces por el abogado Manuel Cañarete, quien la enseñó desde entonces.³⁹

Otros autores explican que en la década de 1830 los profesores de ‘ciencia administrativa’, y algunos burócratas como el propio Mariano Ospina Rodríguez quien, al tiempo que enseñaba ciencia administrativa y geometría, era el rector del colegio local,⁴⁰ se guiaron por un tratado extranjero, pues aún no había ninguno nacional.

También Uribe refiere que Ospina afirmó que en el cumplimiento de sus funciones burocráticas se benefició de la consulta de la obra de Bonnin que le había sido enviada por su antiguo profesor y aliado Vicente Azuero. Además de comentar que utilizó la obra en sus clases, la pasó a su colega Joaquín E. Gómez, quien lo sustituyó como catedrático. Para respaldar estas afirmaciones Uribe se cita los siguientes trabajos:⁴¹

- ❖ Estanislao Gómez Barrientos, *Don Mariano Ospina y su época*, Medellín, 1913, vol. 1, pp. 167-168; “índice de las materias públicas que se verán en los certámenes públicos del Colegio Académico de Antioquia”, 1838,

³⁸ Londoño, obra citada, p. 123.

³⁹ Uribe, obra citada, p. 95.

⁴⁰ Posteriormente fue secretario del gobernador de Antioquia.

⁴¹ *Ibid*, p. 95.

AHN, Archivo Restrepo, Fondo 111, vol. 4, Rollo 41, pp. 200-212.

- ❖ Jorge Alberto Restrepo R., *Retrato de un patriarca antioqueño. Pedro Antonio Restrepo Escobar, 1815-1899*. Abogado, educador, político y fundador de Andes, Bogotá, 1992, p. 31.
- ❖ Emilio Robledo, *La Universidad de Antioquia*, Medellín, 1923, p. 68.

De lo anterior se derivan elementos que apuntan a que muy probablemente fue Vicente Azuero quien podría haber traído el libro y su conocimiento a nuestro continente. Precisamente en el Colegio de San Bartolomé (de Bogotá) la clase fue brevemente enseñada por Vicente Azuero en 1835 y más tarde por Florentino González, lo cual también nos da pista de cómo llegó a sus manos el texto que sirvió como base de sus *Elementos de Ciencia Administrativa*. González enseñó la materia hasta comienzos de 1840 cuando, antes de presentar su renuncia.⁴²

Aunque consideramos que el texto que consultaron los profesores colombianos fue la edición francesa de 1812, también hay conjeturas sobre el posible conocimiento de Bonnin a partir de la traducción parcial que fue publicada en 1838 en Panamá por Esteban Febres Cordero, con el título *de Ciencia administrativa, o principios de administración pública, extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin*, Panamá, 1838, de la edición francesa de 1812.

Uribe también señala que profesores de una materia afín como derecho o ‘ciencia’ constitucional, escribieron dos trabajos sobre la administración y el ‘régimen’ municipal”. Pero que en realidad, “fue el abogado provincial Florentino González quien en 1840 vino a publicar la primera obra que se ocupaba de la ciencia en cuestión”. Más tarde, es cuando Cerbeleón Pinzón escribe su obra *Principios sobre Administración Pública*, insistiendo en que “para administrar un Estado no basta conocer la constitución y las leyes” sino que se requiere la “ciencia ... de la administración pública?”.⁴³

⁴² Idem. Empero, cabe señalar que González entra en contacto con Azuero desde 1827 cuando se hace cargo del periódico de éste El Conductor, hecho que también marca el momento en que González inicia su carrera como periodista.

Baena, Mariano y Restrepo, Efrén, *Los primeros autores y las primeras obras de Ciencia Administrativa en lengua española e instrucción a los Subdelegados de Fomento*, INAP, Madrid, 2016, p. 33.

⁴³ Pinzón, obra citada, pp. 46-47.

Hoy día no queda duda entre los especialistas en la ciencia de la administración pública de que el trabajo fundacional de su estudio en el continente americano es la obra de Florentino González.⁴⁴ Aun cuando Jairo Díaz quien redescubre el texto de Cerbeleón señala que los primeros en tratar los temas de teoría de la administración pública y ciencia administrativa en Colombia fueron Antonio del Real y Cerbeleón Pinzón.⁴⁵

Florentino González y Cerbeleón Pinzón: encuentros y desencuentros

Antes de entrar en el análisis de la obra de Cerbeleón Pinzón, cabe realizar algunas referencias a datos relevantes, por ejemplo, que González fue su contemporáneo, habiendo nacido en 1805 mientras que Pinzón en 1813.

Cerbeleón se incorporó al Colegio de Vélez en 1839 para dar lecciones de Derecho Constitucional.⁴⁶ Mientras que Florentino González se había desempeñado desde 1833 y hasta 1840 como Profesor de Derecho Constitucional, Ciencia Administrativa y Derecho Internacional en la Universidad de Bogotá.⁴⁷

En específico en 1839 González se desempeñaba como representante al Congreso por la Provincia del Socorro y seguramente estaba terminando la magna obra “Elementos de Ciencia Administrativa” que se publicó en 1840.

Entre 1845 y 1849 Cerbeleón tuvo bajo su encargo la Gobernación de Tunja, fue Secretario de Delegación en Washington, en 1847 publicó el libro “Principios sobre Administración Pública”, que en 1849 fue reconocido oficialmente para dictar las clases de Ciencia de la Administración Pública.

González fue senador entre 1852-53, mientras que Pinzón fungía como diputado en los años 1853-55 (aunque también lo fue en 1849).⁴⁸ En tanto que Florentino González asumía el puesto de Procurador General de la Nación (1854-58),⁴⁹ Cerbeleón Pinzón se desempeñaba como Secretario de Gobierno y Guerra (1855-57).⁵⁰

⁴⁴ Entre otros connacionales como Uribe está Julio Gaitán que refrenda esta idea. Gaitán, obra citada, pp. 97-98.

⁴⁵ Díaz Pinzón, Jairo, “Estudio Introdutorio, en Pinzón, Cerbeleón, *Principios sobre Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2010, pp. 9-10.

⁴⁶ Díaz Pinzón, obra citada, p. 13.

⁴⁷ Baena y Restrepo, obra citada, p. 34.

⁴⁸ Díaz Pinzón, obra citada, p. 14.

⁴⁹ Baena y Restrepo, obra citada, p. 34.

⁵⁰ Díaz Pinzón, p. 15.

Los últimos cargos que se documentan de González se refieren a su desempeño en Perú como Ministro Plenipotenciario para resolver los conflictos de Ecuador, Chile y la Nueva Granada en 1858, y su encargo como diplomático en Chile en 1861.⁵¹ Por cuanto a Pinzón las últimas referencias a su participación en puestos públicos mencionan su desempeño en la Administración de la Aduana de Santa Marta.⁵²

Como es perceptible, González y Pinzón conocieron uno del otro y el común denominador de ambos fue la preocupación, compromiso y dedicación a la elaboración de una obra dirigida a la enseñanza de la administración pública para los servidores públicos de su nación, aunque de paso lo hicieron para el mundo.

Otro punto a destacar de sus trayectorias, que sin tener paralelos concretos dan cuenta de puntos comunes (su labor como profesores, servidores públicos, legisladores), es la gran pregunta: ¿por qué Pinzón no refiere a González siendo su obra tan relevante? Esta interrogante quedará al menos por ahora no resuelta, aunque hay un dato muy importante que podría explicarlo: Pinzón fue conservador durante casi toda su trayectoria y hasta 1860 cuando “se plegó al liberalismo”.⁵³ Mientras que González fue un liberal apasionado que tuvo y ha tenido que cargar, ante sus compatriotas, con el estigma de haber participado en la rebelión contra Bolívar en 1828.⁵⁴ Tal vez esto responda un poco a la pregunta.

Análisis de la obra

El libro de Cerbeleón Pinzón es un trabajo que comprende 135 páginas,⁵⁵ divididas en cinco partes que se denominan del siguiente modo: Personal Administrativo, Acción Administrativa, Vigilancia Administrativa, Moral Administrativa y Política administrativa, cuestiones esenciales de la ciencia de la administración.

En particular la idea de “acción administrativa” hace rememorar los términos específicos utilizados por Bonnín cuando refiere dos de los principios de la administración pública, el primero que la administración es el gobierno en su acción pormenorizada y

⁵¹ Baena y Restrepo, p. 34.

⁵² Díaz Pinzón, pp. 14-16.

⁵³ Como lo señala Díaz Pinzón, pp. 15-16.

⁵⁴ Baena y Restrepo, p. 46.

⁵⁵ La obra de Florentino González suma 351 páginas. González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1994.

que su carácter es la acción.⁵⁶ Además de que en la edición de los Principios de Administración de 1812, el capítulo IV se denomina “De la Acción en la Administración”; mientras que el capítulo XVI se titula “De la Moral en la Administración”, una idea que Pinzón parece retomar en su apartado sobre “Moral Administrativa”.

La idea de administración pública

El texto inicia con un apartado denominado *Nociones Preliminares* donde se define a la administración a la que considera como “una serie de hechos”, señala que la administración pública forma parte del régimen social y los hechos que la constituyen se encuentran en el orden de los hechos que tienen por objeto el cumplimiento de las leyes.⁵⁷

En este sentido distingue dos especies de hechos, los primeros entendidos como “remotos”: la división del país en secciones, el establecimiento de funcionarios, la creación de recursos o medios ejecutivos y otros similares que señala Pinzón, si bien se refieren a la ejecución no se debe ver en ellos a la administración pública, ya que facilitar la acción administrativa o crear un funcionario que administre o poner en sus manos un medio para tal fin “no es administrar”. Para Cerbeleón administrar se refiere a los hechos que “se dirigen inmediatamente a la ejecución”, al uso de los medios ejecutivos aplicados al cumplimiento de las leyes, estos hechos son los que para Pinzón constituyen la administración pública.

Sin duda, esta perspectiva es muy interesante pero un poco polémica, pues si bien la legislación administrativa y por ende el legislador interviene en los hechos “remotos”, hay una intervención decisiva del servidor público que actúa desde la administración pública aportando conocimiento especializado para determinar tales hechos “remotos”, sobre todo en lo que toca a la preparación y asignación de servidores públicos.

Lo anterior también se explica en el hecho de que la formación para los servidores públicos desde la tradición académica cameralista, les “enseñaba el qué y el cómo del gobierno, el qué se refería a los principios de la acción administrativa, el cómo a los procesos de la acción”.⁵⁸ Bajo esta perspectiva, si Cerbeleón reduce la admi-

⁵⁶ Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, (1812), p. 263.

⁵⁷ Pinzón, obra citada, pp. 40-41.

⁵⁸ Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Plaza y Valdés, INAP, 1998, p. 113.

nistración pública a los hechos de “ejecución” ello constituiría incluso una contradicción ya que su trabajo precisamente se titula “Principios”.

En síntesis para Cerbeleón “administrar un Estado es mantener la observancia de su constitución y ejecutar sus leyes, y la administración pública es la acción dirigida a este fin”.⁵⁹ Aunque a veces la limite a la mera ejecución.

Llegamos así a la primera parte del libro titulada “Del Personal Administrativo”, un asunto obligado para estudiar en Ciencia de la Administración, aunque la mayoría de los autores colocan el tema más allá del tercer apartado de sus textos. Bonnin lo trata como tercer punto en sus principios, edición 1812, Florentino González y Alejandro Oliván también.⁶⁰

En este apartado Cerbeleón refiere la relevancia de hacer buenos nombramientos para asegurar el éxito de las medidas dictadas en la ejecución de las leyes, así como respecto al progreso y mejora de los diferentes ramos de la administración pública. Expresa que de nada servirán los mejores planes si no hay personal con disposición para efectuarlos. Así que todo gobernante que esté interesado en el progreso del país que preside, lo primero que debe hacer es nombrar buenos empleados públicos.⁶¹

La estima, prestigio y buen nombre que tenga la administración depende de estos nombramientos que también determinan la imagen que se crea el público de la administración ya que ellos son su manifestación más visible.

Explica que las ventajas de los buenos nombramientos son: seguridad de que laborarán sin la necesidad de estimularlos a cada momento, además de que actuarán con probidad y honradez sin que sea necesario vigilarlos. En contraste, los malos nombramientos pueden comprometer gravemente la responsabilidad del gobernante y ocasionarle dificultades. En todo caso es mejor una plaza vacante que un nombramiento erróneo.⁶²

⁵⁹ Pinzón, obra citada, p. 41.

⁶⁰ Bonnin. III. De las personas que intervienen en la Administración. Bonnin, obra citada, p. 324

González. III. Los medios activos para facilitar la administración pública (los agentes). González, obra citada, p. 94.

Oliván. III. Organización Administrativa (a. Acción, consejo y decisión contenciosa, b. Administración suprema, c. Administración superior o provincial, d. Administración local o municipal, e. Organización de la policía administrativa, f. Policía judicial, g. De los funcionarios o agentes administrativos). Oliván Alejandro, *De la Administración Pública con Relación a España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954 (1942) p. 170.

⁶¹ Pinzón, obra citada, p. 49.

⁶² *Ibíd.*, pp. 50-51.

Presenta argumentos respecto a la forma en que se pueden corregir los malos nombramientos, lo cual tiene fuertes inconvenientes, sobre todo cuando se trata de la remoción. Señala que tampoco hay solución en apoyarse en otro empleado ello, señala Cerbeleón, no lleva ni orden ni justicia pues uno no debe hacer lo que otro y se pone en riesgo que las tareas sean mal desempeñadas. Cierra explicando que los nombramientos no son cuestiones de gracia, recompensa, pasión o capricho, sino un asunto de interés común respecto al que hay que buscar ciertas cualidades y seguir principios.⁶³

Ahora bien, ¿cuáles son esas cualidades que se deben buscar para realizar buenos nombramientos? Cerbeleón señala que además de las que las leyes señalan, las cualidades son: aptitud, interés público, laboriosidad y adhesión.

Aptitud conlleva “las prendas y circunstancias que hagan al individuo a propósito para el destino” además de la instrucción y la capacidad intelectual. Se debe buscar la aptitud que conviene al desempeño de las funciones de que se trate. Para determinar el tipo de aptitud se debe considerar la naturaleza de las funciones que se deben desempeñar, el modo de hacerlo, el tiempo y las circunstancias ya que esto modifica la especie de aptitud que debe buscarse, un individuo puede ser apto para desempeñar una función y no otras. Y tampoco en un individuo pueden reunirse todas las aptitudes.⁶⁴

El interés público se entiende como el interés y preocupación que el servidor público tiene respecto del progreso del país, del desarrollo de los intereses comunes y sobre todo del cumplimiento del deber. Si este interés no existe, tampoco habrá una consagración al desempeño de las funciones asignadas, sin ese estímulo no habrá fuerzas para allanar los obstáculos y superar las dificultades. El interés por los asuntos públicos, dice Cerbeleón, incluso puede suplir la falta de otras cualidades, porque mueve a adquirirlas, porque hace que el individuo se esfuerce para conseguir las condiciones que para tal fin se requieren.⁶⁵ Este compromiso impulsa al servidor público incluso en medio de contradicciones como las que se enfrentan cuando se intentan llevar a cabo progresos y mejoras (innovaciones) que aunque tienen el propósito de lograr el bien, traen consigo el odio muchos. Del mismo modo que también

⁶³ Ibid, p. 52.

⁶⁴ Ibid, p. 53.

⁶⁵ Ibid, p. 54.

pueden haber circunstancias en las cuales se tenga que enfrentar la ingratitud de la sociedad. Todo esto no puede enfrentarse sino gracias al interés y compromiso con el deber para atender al interés público.⁶⁶

Laboriosidad es el amor al trabajo, es la efectiva y constante disposición para el servicio público. Sin esta cualidad, ni las más severas leyes o la vigilancia harían efectiva la consagración del empleado al desempeño de sus deberes. Es pues, la disposición a trabajar. Por ello se deben buscar a los empleados “entre los hombres activos por carácter y laboriosos por hábito”.⁶⁷

Adhesión es la cualidad que refleja la coincidencia y acuerdo con los principios y planes del gobernante, pero de modo institucional, no personal. Esto conlleva la existencia de la perfecta correspondencia entre el que manda o dirige y quienes le auxilian u obedecen. De no ser así, es vano esperar resultados satisfactorios. La armonía y acuerdo entre el gobernante y sus auxiliares o agentes se genera cuando los segundos están animados por el mismo espíritu que el primero. Sólo de ese modo se puede formar un cuerpo fuerte y compacto del que surja una acción vigorosa y bien dirigida, ya que uno se convierte en el pensamiento de todos y uno también es el fin al que todos se dirigirán.

Pero si los funcionarios que auxilian al gobernante no aprueban sus principios y objetivos no asumirán sus ideas, no hablarán el mismo idioma y ello provocará que los eslabones de la cadena no estén unidos, que la acción se interrumpa y en el peor de los casos pasar de la contradicción a la resistencia e incluso al combate.⁶⁸

Es muy reveladora la forma en que se tratan los aspectos relativos al nombramiento de empleados públicos porque refleja una realidad en la que si bien se enseñaba ciencia administrativa no regía un servicio civil de carrera.⁶⁹

En este sentido no hay referencia a la necesidad de establecerlo, pero sí a la inmediata resolución del problema de los nombramientos,

⁶⁶ *Ibíd*, p. 55.

⁶⁷ *Ibíd*, p. 56.

⁶⁸ *Ibíd*, pp. 57-58.

⁶⁹ Los antecedentes relativos a la regulación del servicio público se han ubicado en la Constitución de 1886 que en artículo 62 limitó facultades al presidente de la República, los gobernadores y alcaldes, para hacer nombramientos y remociones los cuales sólo podrían hacerse “de acuerdo con las normas que expida el Congreso para establecer y regular las condiciones del acceso al servicio público, de ascensos por méritos y antigüedad, de jubilación, retiro o despidos”. Martínez Cárdenas, Edgar, “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”, *Opinión Jurídica*, Vol. 9, No. 18, Julio-Diciembre de 2010 / 204 p. Medellín, Colombia, p. 111.

razón por la que al parecer Cerbeleón opta por enunciar con mucho detalle las cualidades centrales y destacables a considerar para los nombramientos, buscando persuadir para que en ello no campeara el favoritismo.⁷⁰ Esto es patente en la parte intitulada “De algunas cuestiones sobre nombramiento de empleados públicos”, donde se pregunta y responde a situaciones fundamentales para evitarlo, como son las siguientes:

¿Puede nombrarse para los destinos públicos a los allegados y a los amigos personales?

¿Puede nombrarse para los puestos públicos a los enemigos?

¿Debe preferirse a aquellos que necesitan del destino (empleo) para subsistir?

¿Cómo deben estimarse los servicios anteriores, cuando se trata de hacer un nombramiento?

¿A quién deberá preferirse para los destinos que deben ejercerse en una sección del territorio: a los naturales de la misma sección, o a los extraños?⁷¹

El análisis derivado de estos cuestionamientos ofrece una rica veta de conocimiento que nos ofrece en torno a la toma de decisiones sobre los nombramientos.

La segunda parte del libro “De la Acción Administrativa”, se refiere a la acción que se desprende de las órdenes aisladas, los reglamentos ejecutivos, las instrucciones, las resoluciones y la comunicación oficial. Cerbeleón explica que las primeras deben ser claras, precisas y a tiempo, para que surtan los efectos deseados y que sobre éstas se debe llevar una cuenta corriente sobre la orden dictada y su cumplimiento; lo cual también es útil para ejercer una vigilancia metódica respecto a las órdenes que se da a los empleados y si han sido o no cumplidas.⁷²

Explica que los reglamentos son también órdenes pero en forma de un conjunto coherente de disposiciones dirigidas a cumplir la ley en cuya ejecución se expiden.

Cerbeleón pone énfasis en que se debe seguir un plan en la redacción de los reglamentos, a fin de dar claridad y orden a las disposiciones. Entre las principales características que deben

⁷⁰ Pinzón, obra citada, pp. 59-60.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 64-71.

⁷² *Ibid.*, p. 78.

reunir está el ser precisos (evitar la vaguedad); completos (sin vacíos que se presten a las ambigüedades); y sencillos (evitando lo que pueda debilitar, detener o interrumpir la acción), empero sencillo no significa diminuto.⁷³

En este sentido, el autor especifica las partes que debe contener un reglamento para que los individuos obligados a cumplir la ley no puedan dejar de cumplirla:⁷⁴

- ❖ Ubicar quiénes son los individuos obligados a cumplir la ley
- ❖ Tener claro sobre quién recae la ejecución
- ❖ Comprender plenamente el mandato de la ley
- ❖ Establecer lugar, tiempo y modo en que debe hacerse.
- ❖ Disponer la vigilancia necesaria para que se cumpla.
- ❖ Determinar los medios coercitivos para asegurar su cumplimiento
- ❖ Establecer principios generales para resolver obstáculos o dificultades que se puedan presentar
- ❖ Prever la posible negligencia de empleados inferiores que intervienen en la ejecución.

En un siguiente apartado explica que “las instrucciones” constituyen aquello que pone en aptitud de desempeñar los deberes que imponen los reglamentos, su utilidad es manifiesta cuando los asuntos que se tratan son complicados e importantes, por lo que hacen necesarias prolijas explicaciones.⁷⁵

Por ello deben ser lo que indica la palabra, concebirse igual que una instrucción que da un profesor para la preparación de un producto, esto es una instrucción para el planteamiento de un sistema o para la ejecución de un acto cualquiera de la administración.

En este tenor, Cerbeleón dedica un amplio apartado para explicar qué son las resoluciones y todos los aspectos que se deben contemplar al tomarlas. Las define como órdenes que se dictan, aclaraciones o determinaciones respecto a un hecho. Sobre las resoluciones resalta la importancia de examinar la competencia o bien, tener certeza sobre a quién corresponde dictarlas. Ya que de no ser así se suscitaran casos en que se resuelva sobre un negocio

⁷³ *Ibíd*, pp. 81-82.

⁷⁴ *Ibíd*, p. 86.

⁷⁵ *Ibíd*, p. 88.

que corresponde a otro poder o que un funcionario trabaje sin hallar resolución, ya que no tiene facultades ni medios en que apoyarse.⁷⁶

Para tomar resoluciones también se refiere la importancia de los informes, un instrumento muy conocido pero del que tampoco se debe abusar, no deben usarse para ganar tiempo o para eludir una cuestión. Deben pedirse cuando, para tomar la resolución, se necesite tener como base el conocimiento de los hechos o para aclarar los motivos y razones por los que ha actuado un subordinado para realizar actos de autoridad. De igual modo, recomienda observar detenidamente los hechos y actuar también con cuidado para ubicar las disposiciones aplicables.⁷⁷

Pero si no hay disposición escrita para aplicar, recomienda examinar si en las disposiciones vigentes hay algún caso similar, o bien acudir a disposiciones que aunque no se refieran directamente al negocio a resolver, permitan su resolución. En el caso en que no aplique lo anterior sugiere apelar a la costumbre o práctica que exista. Pero si no se puede acudir a estas soluciones se debe resolver discrecionalmente pero de buena fe, buscando el bien público.⁷⁸

De igual modo, Cerbeleón prevé los casos en que no se debe resolver, como en asuntos de gran importancia en los que se debe optar por abstenerse de dictar resolución alguna, e informar a la autoridad competente sobre la falta de la disposición escrita. Abstenerse de tomar resoluciones también aplica cuando ello tenga un efecto nocivo y cree una situación peor.⁷⁹

Refiere que hay cierta conveniencia en generalizar resoluciones ya que aunque se dictan para casos particulares, si se repiten con el tiempo o son semejantes esta acción es de utilidad. Recomienda llevar un libro de resoluciones clasificadas en ramos para sentar las que se han ido dictando y revisarlas en ciertos periodos para buscar que aquellas parciales o aisladas se reduzcan a un decreto, este libro también sería útil para ubicar ágilmente las resoluciones que fuera necesario tener a la vista.

Un capítulo muy interesante de esta segunda parte de la obra de Cerbeleón aborda los aspectos relativos a cómo debe ser la comunicación oficial, un tema en el que coincide mucho con lo que Bonnin contempla en su obra y que retomó Hermógenes Pérez de Arce en su libro “El Administrador Público” de 1884.⁸⁰

⁷⁶ Ibid, pp. 88-90.

⁷⁷ Ibid, p. 91.

⁷⁸ Ibid, pp. 92-93.

⁷⁹ Ibid, pp. 95-96.

⁸⁰ Bonnin en Pérez de Arce, Hermógenes, *El Administrador Público*, México, INAP, 2015 (1884), p. 369.

De acuerdo con Bonnin, el mérito de redactar las comunicaciones, informes y decisiones administrativas con sobria elegancia y lógica clara y precisa, permite valorar el talento y los conocimientos de un hombre público.⁸¹

Cerbeleón por su parte expresa que el estilo de la comunicación oficial debe ser claro, preciso y decoroso. Preciso, sin usar expresión alguna que desdiga de la dignidad del puesto. En lo que se refiere a los subordinados, la comunicación oficial señala el autor, se debe hacer por el órgano más inmediato, al tiempo que ascendiendo, si sale de este curso debe hacerse volver al origen para que se dirija por el medio que corresponde.⁸²

Un tema al que otorga también importancia es la “Vigilancia Administrativa” a la que dedica la tercera parte del libro y que refiere como el seguir, observar la acción administrativa hasta que llegue a su término y cumpla sus efectos, pues será en vano dictar órdenes o expedir decretos si para que se ejerzan no hay una vigilancia. Así que se debe observar el curso de la acción administrativa para que si se desvía encaminarla, si se debilita, fortificarla, o si cobra demasiado ímpetu, moderarla. Es indispensable que el poder que la hizo existir no la deje sola cuando luche con los obstáculos que ya los hombres, ya las cosas, puedan oponérsele en la búsqueda del bien público.⁸³

Cerbeleón entiende la vigilancia en dos sentidos:

Positivo que comprende a los empleados y calamidades naturales.

Negativo: que se debe ejercer respecto del mal social, tanto físico, como moral y político.

En el primer sentido la vigilancia de los empleados públicos es la más importante, pues deriva en que desempeñen sus oficios y deberes en lugar, tiempo y forma. Los medios para esta vigilancia son la remoción o bien la acusación ante la autoridad correspondiente para que se les exija la responsabilidad. Mientras que para descifrar el porqué de los inconvenientes u obstáculos señala que se debe ir hasta sus causas, ya que de no resolverlos desde ese punto se repetirán.⁸⁴

En el segundo punto ubica al mal físico y al mal moral que hay que evitar, por lo que el poder público debe impedir el uso de lo que sea nocivo, lo que destruya y evitar o atenuar toda calamidad

⁸¹ Ibid.

⁸² Pinzón, obra citada, p. 99.

⁸³ Ibid, p. 101.

⁸⁴ Ibid.

natural. Respecto al mal moral debe vigilar que no se introduzcan costumbres perniciosas al individuo o a la nación, y para enfrentarlo considera que la instrucción y la industria son los medios más poderosos de los que se puede servir el gobernante.⁸⁵

Si se trata del mal político, la vigilancia se debe dirigir a la inalterable conservación del orden público, ya que su trastorno es el mal que puede herir más gravemente a la sociedad. Por ello se debe impedir el ejercicio de funciones arbitrarias, el ensanche indebido de los poderes públicos y hacer uso de la expedita administración de justicia.⁸⁶

Ya hemos señalado que “Moral en Administración” –cuarta parte del libro–, es un tema que Bonnin había ya abordado pero referido a los deberes del administrador público que se componen de todo lo que interesa a la sociedad y su conservación. El administrador queda como encargado de todo lo que el gobierno puede dirigir en la distribución de socorros y recompensas o para contribuir a los progresos de los diferentes sectores productivos y a dirigir los medios para la conservación de la sociedad.⁸⁷

Por su parte Cerbeleón engloba en el tema los deberes morales que, de acuerdo con su perspectiva, trae consigo la delicada tarea de la administración pública y los clasifica en 7 (a. observancia de la Constitución, b. cumplimiento y mejora de las leyes, c. el progreso del país, d. respecto a los otros poderes constituidos, e. a los auxiliares y agentes, f. respecto del público y g. respecto de los particulares).

Sólo retomaremos dos, los incisos c y f. El primer caso es cuando en este tema Cerbeleón se acerca a la idea de Bonnin al buscar el progreso del país, donde agrega que debe ser mediante un programa en el que se proceda con el mayor detenimiento, consultando las necesidades del país, comparando la urgencia de cada una de las necesidades y midiendo la extensión y poder de los recursos y medios disponibles. Al mismo tiempo nos deja una enseñanza que sigue siendo fundamental para los gobernantes latinoamericanos:

En el difícil camino de las mejoras sociales, hasta el deseo mismo del bien público puede ser causa de extravíos y pérdidas, si no es guiado por la prudencia, e ilustrado por los

⁸⁵ Ibid, pp. 104-105.

⁸⁶ Ibid, p. 106.

⁸⁷ Bonnin, obra citada, p. 356.

datos de un cálculo profundo. No debe olvidarse que hacer el programa no es hacer ya el bien; y que por lo mismo, poco se adelanta con dejar dilatar el corazón en nobles anhelos, si faltan racionales probabilidades de éxito.⁸⁸

El inciso f. nos resulta particularmente relevante porque refiere aspectos de transparencia y rendición de cuentas veamos, Cerbeleón señala que “El gobernante debe al público una franca manifestación de todos los actos de gobierno, sin exceptuar, sino aquellos para cuyo buen éxito se considere necesaria la reserva”.⁸⁹

Otro tema relevante en el texto de Cerbeleón son “los deberes especiales de los empleados que sirven en calidad de auxiliares” pues además de tratar los deberes de los servidores públicos en general, se puntualizan los detalles precisos de los subalternos, donde destaca en su actuación la importancia de la veracidad, la cooperación y el apoyo, la delicadeza, la reserva, y la consideración y respeto.⁹⁰

En la quinta y última parte del libro, “Política Administrativa”, Cerbeleón se refiere a la conducta del gobernante en aquellos puntos en que la ley no traza la línea a seguir, este es un apartado muy interesante porque conlleva aspectos vinculados con literatura de enseñanza que más que a la administración pública se refieren a lecciones para los gobernantes⁹¹, tales como los antiguos espejos de príncipes o los más modernos consejos de estadistas.

En primer lugar menciona la buena fe como condición de la buena política de encontrar, en todos los casos, medios lícitos para obtener buenos resultados. A continuación se trata la franqueza, inseparable de la buena fe, obrar de modo que se permita conocer los motivos que impelen al gobernante y el fin que se propone ya que ello le hará ganar confianza pública. Dentro de la franqueza se incluye el reconocer, enmendar o rectificar faltas, errores o equivocaciones.⁹²

El tercer punto es la circunspección y cautela para no dejarse enredar en los lazos del interés particular; circunspecto para no ir a dañar los objetos que le cercan, ni estrellarse contra ellos; en fin, ser vigilante y atento para evitar el más ligero desliz, debe primero pensar y reflexionar mucho sobre las consecuencias y resultados.⁹³

⁸⁸ Pinzón, obra citada, p. 118

⁸⁹ Claramente aquí encontramos aspectos de transparencia.

⁹⁰ Pinzón, obra citada, pp. 131-138.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 139.

⁹² *Ibíd.*, pp. 139-140.

⁹³ *Ibíd.*, pp. 141-143.

Sigue en importancia la “reserva”, pero no se trata de defender secretos de Estado, sino de la prudente y necesaria reserva de ciertos actos administrativos, lo cual no debe ir más allá del desenlace del acto de que se trate. La reserva del pensamiento también es mencionada pues su falta puede tomarse como precipitación o liviandad. Esto es, que tampoco debe salir de la boca del gobernante una palabra con descuido ya que la importancia de los asuntos que tiene a su cargo, pueden derivar en conflictos o disgustos, una palabra indiscreta de los que gobiernan puede dar lugar a serias consecuencias.⁹⁴

Sigue la “independencia”, que el gobernante se debe esmerar en adquirir y conservar. Para asegurar esta independencia debe evitar comportamientos indebidos, no someter su voluntad a voluntades ajenas, renunciar a todo interés y a toda aspiración personal.⁹⁵

También es de gran importancia la popularidad, elemento del que debe vivir el gobernante porque fortifica su autoridad y ensancha sus facultades. La popularidad no debe buscarse sino que se debe adquirir al ejercer una conducta intachable y servir bien al público, esta es la forma en que se puede llegar a ser amado de todos.⁹⁶

Tolerancia es el siguiente punto respecto a la forma en que se debe conducir el gobernante, ésta debe ser un principio inviolable de política. Porque además, el gobernante que tolera todas las opiniones demuestra ser benévolo y justo, hace ver que tiene un profundo conocimiento del hombre. La “conciliación” también es referida como una política que debe asumir el gobernante para, atendiendo con el mayor cuidado los diversos intereses que se vinculen con los intereses públicos, se logre el mayor bien posible.

Siguen aspectos relativos a la “resolución”, a partir de la cual el gobernante deberá mostrar capacidad para tomar importantes decisiones y para emprender grandes cosas, aunque esto no quiere decir que sea temerario, la resolución se ubica dentro de los límites de la razón y la prudencia.

A continuación está la “firmeza”, que es una de las cualidades más importantes que debe tener el gobernante, ya que sin ella no podría gobernar un solo día. La firmeza es necesaria para mantener el orden de cuya conservación está encargado, debe hacer que se respeten los vínculos y condiciones de la asociación política. Sigue la

⁹⁴ Ibid, p. 144.

⁹⁵ Ibid, p. 145.

⁹⁶ Ibid, p. 151.

“calma”, que va de lado de la firmeza pues dadas las complejidades que lleva consigo la labor del gobierno, debe contrapesarse con la imperturbable calma que emana de la subyugación de las pasiones, gracias a la fuerza de espíritu. De aquí que el hombre de inalterable calma es el que reúne las mejores ventajas para gobernar.⁹⁷

La “previsión” es otra importante cualidad, de la que se desprende que el gobernante no puede ser sorprendido por sucesos que debió haber previsto, razón por la cual debe ser profundo conocedor de los asuntos bajo su encargo para poder prever lo que pudiera contrariar su acción, interrumpirla o detenerla. El gobernante debe prever incluso respecto de los intereses del más remoto porvenir.⁹⁸

Toca el turno a la denominada “fecundidad”, que designa la cualidad de productivos a los actos, medidas o esfuerzos del gobernante que sólo debe realizar actividad de gobierno cuando se ejercite con provecho para evitar así el vano ejercicio del poder.⁹⁹

Finalmente está la “constancia”, para superar los obstáculos que a cada paso encuentra la acción del gobernante, porque es importante la perseverancia hasta haber puesto en práctica todos los medios posibles para superar las resistencias. Además, la constancia debe ser racional e ilustrada, para no derivar en obstinación o terquedad. La constancia también se debe entender como el observar y seguir los principios reconocidos de gobierno, lo mismo que su adhesión a estos que deben ser el recurso a que acuda, su auxilio cuando se enfrente a dificultades o resistencias.¹⁰⁰

Reflexiones finales

Hasta aquí hemos retomado lo que consideramos los aspectos más relevantes de la obra de Cerbeleón Pinzón, un libro que sin duda tiene un sitio en el pensamiento administrativo público y que en su momento constituyó fuente de conocimientos para la formación de importantes segmentos de servidores públicos de Colombia, y que con su nueva edición se ha incorporado definitivamente a la teoría de la administración pública.

Existen interesantes singularidades alrededor esta obra que nos conducen a realizar algunos comentarios. Sabemos que

⁹⁷ Ibid, pp. 157-159.

⁹⁸ Ibid, p. 159.

⁹⁹ Ibid, p. 161.

¹⁰⁰ Ibid, p. 162.

Cerbeleón leyó a Bonnin, y también creemos firmemente que tuvo en sus manos la obra de Florentino González, y que la composición de la obra de Cerbeleón en mucho pudo obedecer a distinguirla de la de González; tal vez debido a sus diferencias ideológicas ya que es por demás revelador el hecho de que no lo refiera cuando, como lo vimos en la primera parte de este trabajo, fueron contemporáneos.

Consideramos que guardar esa distancia con González también determinó cierto alcance de la obra, que con toda su riqueza, dejó de lado aspectos centrales de la ciencia administrativa como son el servicio civil, la organización y el funcionamiento de las diferentes secciones administrativas (hacienda, interior, diplomacia, fuerzas armadas, etc.), trátase del gobierno central o los gobiernos locales, lo mismo que la función concreta de los titulares y subordinados de la administración. Desde luego esto no resta ningún mérito a Cerbeleón Pinzón, solamente nos lleva a considerar que tal vez, sólo tal vez, una vinculación más cercana de estas obras fundacionales habría generado mayor solidez e identidad de origen a la ciencia de la administración en América Latina.

Hay que recordar que Cerbeleón nos deja un análisis alternativo respecto a la definición de administración pública, nos ofrece un alto conocimiento sobre los nombramientos de los empleados, los medios para la acción administrativa (reglamentos, explicaciones, instrucciones resoluciones), sobre las formas de realizar la comunicación oficial; la vigilancia administrativa tanto sobre los funcionarios como sobre lo que pueda obstaculizar o desvirtuar las medidas administrativas. Y qué decir de la Moral Administrativa, donde refiere todos los deberes que tiene el gobernante (observar la constitución y cumplir las leyes, el progreso del país y demás). Y finalmente, la Política Administrativa que ya hemos examinado y comprende las condiciones que deben caracterizar la conducta del gobernante.

Como es patente, una vez que ha ocupado su lugar en la Teoría de la Administración Pública este autor nos deja un interesante legado por lo cual finalizamos estas letras con el exhorto a la lectura de la obra de Cerbeleón Pinzón, “Principios sobre Administración Pública”.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.

- Baena, Mariano y Restrepo, Efrén, *Los primeros autores y las primeras obras de Ciencia Administrativa en lengua española e instrucción a los Subdelegados de Fomento*, INAP, Madrid, 2016.
- Beneyto, Juan, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Madrid, 1958.
- Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, (1812), p. 263.
- Díaz Pinzón, Jairo, “Estudio Introductorio, en Pinzón, Cerbeleón, *Principios sobre Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2010.
- Gaitán Bohórquez, Julio, *Huestes de estado: la formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano*, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, D.C. 2002.
- González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1994.
- Guerrero, Omar, “Estudio Introductorio”, en González, Florentino, *Elementos de Ciencia Administrativa*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1994.
- Guerrero, Omar, *El Funcionario, el Diplomático y el Juez*, México, Plaza y Valdés, INAP, 1998.
- Londoño Tamayo, Alejandro, “Una aproximación a la trayectoria de la literatura jurídica en Colombia en el siglo XIX”, *Revista Complutense de Historia de América* 2011, vol. p. 119. <http://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/viewFile/38243/37000>.
- Martínez Cárdenas, Edgar, “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”, *Opinión Jurídica*, Vol. 9, No. 18, pp. 107-126 - ISSN 1692-2530 • 107 Julio-Diciembre de 2010 / 204 p. Medellín, Colombia.
- Molina, Jesús María, *Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en el Siglo XXI. Ampliando la visión sobre la base de reivindicar el campo disciplinar*, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá D. C., 2014.
- Oliván Alejandro, *De la Administración Pública con Relación a España*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1954 (1942).
- Pacheco Arrieta, Iván Francisco, *Evolución Legislativa de la educación superior en Colombia. Educación culpable, educación*

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

redentora, Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean, IESALC – UNESCO, 2002, p. 3, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139967s.pdf>.

Pinzón, Cerbeleón, *Principios sobre Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2010.

Pérez de Arce, Hermógenes, *El Administrador Público*, México, INAP, 2015 (1884).

Uribe, Victor M., “Preparando ‘mandarines’. Apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850”, *Innovar*, Número 7, 1996.

BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL SUPREMO PODER EJECUTIVO (1823-1824)

Luis Miguel Martínez Anzures*

Después de la caída del Imperio encabezado por Agustín de Iturbide, México vivió un periodo de transición político-administrativa conocido como el Triunvirato. Esta etapa de transición abarca del 10 de marzo de 1823 al 10 octubre de 1824; el día 30 de marzo de 1823 se presentó el dictamen de la comisión, en el cual se propone que: “el Poder Ejecutivo lo ejercerá provisionalmente una Junta Gubernativa, que después de varias propuestas se acordó denominarlo Supremo Poder Ejecutivo que estará compuesto de tres individuos, integrado por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, como titulares y Mariano Michelena, Miguel Domínguez y Vicente Guerrero como suplentes, con el objeto de encargarse interinamente de dicho poder y que se alternarán en la presidencia.”

Las funciones de Administración Pública son encomendadas a cuatro Secretarios de Estado: Relaciones Exteriores e Interiores a cargo de Lucas Alamán, Hacienda a Francisco Arrillaga, Justicia y Negocios Eclesiásticos a Pablo de la Llave y José Joaquín Herrera estaría al frente de Guerra y Marina.¹⁰¹

Este proceso transitorio se ha estudiado poco en la historia de nuestro país por lo caótico de su vida institucional, sin embargo, en este periodo se crean las bases que cimentaron la Administración Pública de México, este proceso de configuración político-administrativo para atender los asuntos públicos, concluye una vez que entra en vigor la Constitución de 1824 y se nombran los titulares de cada uno de los Ministerios.

Es la razón por la que se considera oportuno indagar a través de este artículo el estado que guardaban los asuntos de gobierno durante esta etapa provisional; como método se revisarán las Memorias que cada uno de los cuatro ministros presentaron ante el Soberano Congreso Constituyente.

* Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP.

¹⁰¹ Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940*, Serie II Administración Pública Mexicana, México, Ediciones INAP, 1984 p. 41

Una segunda reflexión se plantea desde la óptica legislativa a partir de la revisión de ordenanzas y reglamentos que sirvieron de marco legal para establecer el orden de los asuntos de administración de los cuatro ministerios, para tal fin se revisó la Colección de Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano, de esta manera se intenta esbozar las bases que nos permiten tener un acercamiento al génesis de la administración pública en el México independiente.

1 Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores ante el Soberano Congreso Constituyente el 8 de noviembre de 1823

El Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores en la época del Triunvirato es el que tiene mayores funciones administrativas y de policía, pues equivale a las tareas que actualmente desempeñan diferentes Secretarías; es de hacer notar que Alamán las ejerce en un tiempo de turbulencia política y administrativa, Valadés también lo enfatiza cuando se refiere al informe rendido ante el Congreso el 8 de Noviembre de 1823:

“Ningún otro informe ministerial contiene la importancia de este y, sobre todo, revela la capacidad de un hombre que va creando instituciones.”¹⁰²

El Secretario Lucas Alamán, en este periodo, deja claro que es un hombre forjador de instituciones, por lo tanto, el documento debe ser leído a partir de sus aportes a la Administración Pública y su capacidad para organizar un Estado mexicano en el que reinaba la desolación, resultado de los desaciertos que dejaba una revolución, aunado a lo anterior, son años complejos en los que la falta de recursos hacía casi imposible la reconstrucción de la vida pública.

Al respecto González Pedrero expresa acerca del estadista guanajuatense lo siguiente:

“Construir Instituciones en tiempos normales, en tiempos estables, no es fácil. Pero hacerlo cuando todos están metidos en la batalla, pacífica o violenta, política o militar parecería imposible. No obstante eso fue lo que hizo Lucas Alamán.”¹⁰³

¹⁰² Valadés José C. *Alamán Estadista e Historiador*, México, UNAM, 1942, p.179.

¹⁰³ González Pedrero, Enrique. *País de un solo hombre: el México de Santa Anna*, Vol. II, La sociedad de fuego cruzado 1829-1837, México, Fondo de Cultura Económica, 2015. p. 112

Con una gran visión internacional y una capacidad e inteligencia para atender el orden de los asuntos del interior y para propiciar la prosperidad en el naciente Estado mexicano, encontramos su legado en la memoria del 8 de noviembre de 1823 que rinde ante el Soberano Congreso Constituyente; a través de sus líneas es que conocemos el boceto de nación que tenía en mente.

Este documento histórico es fundamental para describir el estado que guardaban los negocios de la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores de la Nación en esta época del Triunvirato y para entender los elementos que permitieron construir las bases de las Instituciones de la Administración Pública en un México Independiente. En el documento, Don Lucas dio cuenta de los siguientes asuntos, que se irán comentando a partir de dos grandes rubros: Relaciones Exteriores y Asuntos Interiores de Estado.

I Relaciones Exteriores

Lucas Alamán se enfrentó a los grandes problemas que tiene un Estado en gestación: uno de los más importantes fue buscar el reconocimiento de la Independencia por parte de la Gran Bretaña y de los Países Europeos. Las razones fueron, por un lado, que dicho reconocimiento permitía neutralizar la amenaza española y, por el otro, estar en condiciones favorables de negociar el financiamiento y los préstamos que requería México para iniciar la construcción de instituciones. Esta situación no lo alejó de otro de sus grandes objetivos, que era mantener buenas relaciones con los países de Hispanoamérica y el Vaticano.

Como Ministro de Relaciones, Alamán, tuvo un destacado papel en el reconocimiento de la independencia de Guatemala; también en la restricción en la entrada de colonos a Texas y en la promoción de la colonización del Istmo de Tehuantepec.

En la memoria de 1823 describe que consolidó la hermandad con los pueblos de América por tener éstos raíces comunes, y trabajó en restituir las relaciones con la República de Colombia¹⁰⁴, situación que permitió abrir nuevas negociaciones para concretar un Tratado común de fomento al comercio.

¹⁰⁴ Como consecuencia de este importante trabajo se concretó el 19 de febrero de 1824 la aprobación del Tratado de Comercio con Colombia regulando aquellas mercaderías entre las dos naciones, para mayor referencia consultar SEGOB, *El Soberano Congreso Constituyente 1823-1824*, México, 2014. p. 37

II Asuntos Interiores de Estado

Durante este periodo se establecerían los principios básicos para organizar la vida pública del País; con una visión amplia y completa en los asuntos internos, Alamán estaba convencido de que las instituciones tenían que reformarse para impulsar el progreso nacional tal como lo cita Elisa Cuevas:

“Las instituciones políticas de esta Nación no son las que requiere para su prosperidad, es pues, indispensable reformarlas y esta reforma es urgente y debe ser el asunto más importante para todo buen ciudadano”¹⁰⁵

De esta manera y bajo la visión de un hombre ilustrado, es que Alamán es considerado un hombre creador de instituciones públicas, como lo podemos apreciar en la memoria de 1823 que presentaría bajo el siguiente orden:

A Organización Administrativa

Un proyecto de gobierno político debe separar el mando político del mando militar, ante esta necesidad organiza un ejército central. Asimismo, se dividieron algunas provincias para llevar a cabo una mejor administración y se revisaron las funciones públicas de los empleados para prevenir excesos en sueldos y funciones.

B Estadística, Seguridad Pública, Orden Público, Sanidad, Policía y Beneficencia

Se reconoce la necesidad de establecer una estadística exacta que sea la base del reparto de contribuciones y de la asignación de los recursos y fuerzas para la prosperidad de la nación. Para la administración e inversión de los caudales se define que los Ayuntamientos sean los encargados de sentar las directrices del orden administrativo.

La seguridad pública quedó claramente definida como la encargada de afianzar la tranquilidad en los caminos, campos y poblaciones. De la misma manera, no desestima las voces que solicitan al Congreso leyes ejemplares para castigar a los culpables de delitos y proteger a los ciudadanos pacíficos.

¹⁰⁵ Alamán citado por Cuevas Landero Elisa G. *La Paradoja Nación Revolución en el Pensamiento Político de Lucas Alamán*, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1995. p.207

En materia de sanidad, se logró contrarrestar la fiebre escarlatina y administrar asuntos tales como la limpieza de los pueblos, mercados, alimentos, aguas potables, la desecación de pantanos, además de mejoras en la policía urbana, como condiciones para el progreso y la riqueza de la nación.

En el tema de caridad se describe el estado que guardan los hospitales, producto de la escasez de recursos en la Hacienda Pública, que han afectado los establecimientos de la beneficencia. Como consecuencia, y debido a la supresión de los hospitales religiosos en la ciudad, se encargó al Ayuntamiento la administración de dichas Instituciones Públicas.

B Instrucción Pública, Museos, Ciencias, Cultura y Bellas Artes

Don Lucas Alamán, desde que fue diputado ante las Cortes de Cádiz impulsó la instrucción pública o popular y la cultura, planteaba que “sin instrucción no hay libertad, y cuando más difundida esté aquella, tanto más sólidamente cimentada se hallará ésta”, por ello, reconoció la importancia de procurar el fomento de estos establecimientos de enseñanza y tomó como base la instrucción pública de primera enseñanza, como función principal de los Ayuntamientos.

En el tema de cultura, museos, artes y jardines botánicos, se preocupó por presentar las condiciones en las que se encontraban y solicitó recursos para fortalecerlos. Respecto a los colegios y bibliotecas, reconoce la falta de estos como fuente de conocimiento. Universidades, colegios, cátedras sueltas, bibliotecas, deberán estar basados en un sistema integral y uniforme, en un plan general de instrucción donde se cultiven conocimientos necesarios para la conservación de la sociedad que traigan prosperidad. Para ello es necesario contar con recursos y fondos que permitan otorgar becas en los colegios.

Respecto al Jardín Botánico plantea el estado de deterioro y destrucción que sufrió este espacio de conocimiento y estudio de la ciencia durante los tiempos de conflicto, por lo que solicitó que el hospital de naturales se destinara a las funciones del museo natural y escuela de medicina y dotarlo de un gran número de especies vegetales.

La Academia de Nobles y Bellas Artes, solicita su apertura para el rescate de preciosidades artísticas que contiene estatuas y

diseños de la cultura griega y romana que serán la base de nuevos discípulos amantes del arte.

C Archivos y Gabinete Público

Un referente sin duda es el proyecto de formar el Archivo General Público para rescatar los expedientes del Virreinato, los cuales se encuentran dañados y en desorden, sin clasificación, y ordenar los oficios de gobierno que representan la memoria institucional de los gobiernos en acción.

En este mismo tenor, el Gabinete Público de Lectura destaca como el medio para poner a la vista las providencias que se dictan, para que sean conocidas y ejecutadas; en cada Ayuntamiento se colocarán las órdenes y papeles dictados por el gobierno para que todos puedan instruirse e informarse de ellos.

D Industria, Minería, Agricultura y Comunicaciones

En este primer informe se observan sus aportes al fomento de la economía del país, don Lucas reconoce esta actividad como componente primordial de la nación, la minería que va vinculada a la agricultura, ambas como fuentes de prosperidad, que darán impulso a la cultura, las artes y el comercio. Destacaba de ellas la fuente de la riqueza pública.

“El fomento más directo que puede proporcionarle a la agricultura, a la industria, es facilitar el consumo de sus frutos y la venta de sus artefactos. Si se consideran ante nosotros las minas bajo este punto de vista se encontrará, que nada contribuye como ellas a la prosperidad de aquellos ramos esenciales de la riqueza pública.”¹⁰⁶

El tema de la agricultura Don Lucas Alamán planteó mejorarla tomando en cuenta diferentes factores, “Propuso el aumento de la población y de su poder adquisitivo”¹⁰⁷ lo explicaba a partir de un equilibrio con el consumo del café, el cacao, la vid y la morera, y la necesidad de fomentar para su apoyo la crianza de caballos y la introducción de camellos.

¹⁰⁶ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores ante el Soberano Congreso Constituyente el 8 de noviembre de 1823, p. 10

¹⁰⁷ González Navarro, Moisés. El Pensamiento Político de Lucas Alamán. México, Colegio de México, 1952, p. 68

Un proyecto de gran envergadura lo fue el proyecto de construcción del Canal de Tehuantepec y reconoce que con esta empresa, la zona del Istmo de Tehuantepec sería la más importante para el comercio del futuro, en esta memoria cita que:

“Desde el año 1814 las cortes españolas decretaron la apertura del canal que comunicará el Atlántico y el Pacífico, por medio de los ríos Huatzacoalco y Chimalapa encargando al consulado de Guadalajara la construcción de esta obra y fue hasta 1821 que se determinó que era necesaria la intervención de especialistas extranjeros”.¹⁰⁸

En esta primera memoria Alamán recoge asuntos por resolver y asuntos atendidos señalando que la prosperidad está vinculada a la buena administración de otros asuntos públicos, tales como los caminos seguros, la tranquilidad pública, libre tránsito de manufacturas, introducción de máquinas, inclusión de censos y regulación de baldíos.

Resume al final de la entrega de los asuntos que guardan su amplio Ministerio reitera que “su compromiso con la paz y la confianza pública para dar una nueva vida a la industria, y al comercio, reanimar la agricultura, y hacer gozar a la Nación de todos los bienes que debe proporcionarle la independencia y la libertad”.¹⁰⁹

En este esbozo de las bases de la administración pública se percibe la visión integral que el Ministro Alamán tenía al respecto, en suma “el desarrollo del país dependía de otras medidas complementarias, fundación de escuelas de agricultura, cursos de especialización de economía política, apertura y reconstrucción de caminos y canales, impulsó a políticas de colonización, apoyó a bibliotecas y academias entre otros”¹¹⁰

Valadés uno de los estudiosos de la vida y obra de Alamán describe que fueron muchas las razones y sinsabores que tuvo Alamán durante su gestión en los siete meses al frente de este ministerio y fue en Enero de 1824 que don Lucas se dirigió al Congreso para exponer los motivos que obligaban a su dimisión de la Secretaría de Estado y Despacho a su cargo. Solicitud que sería

¹⁰⁸ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores... *Op. Cit.* P. 47-48

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ Cuevas Landero Guadalupe. *Op. cit.* p. 131

aceptada el 4 de febrero por el ejecutivo, la cual fue fundamentada en motivos de salud.

En este periodo que ocupa nuestro objeto de estudio, se puede percibir que la administración de este Ministerio logró un equilibrio de gobierno y una ejemplar forma de organizar los asuntos públicos del ramo.

2 Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al soberano congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio de su cargo, leída en la Sesión del día 12 de noviembre de 1823

El Ministro de Hacienda, Francisco Arrillaga, inicia su presentación al Soberano Congreso Constituyente del estado que guarda el despacho a su cargo, señalando que “el sistema de Hacienda en todas las naciones es el asunto más intrincado y de difícil resolución, que raya casi en lo imposible sino se realizan las reformas que el momento histórico exige.”¹¹¹

Arrillaga propone la creación formal de una Tesorería General que reúna el conocimiento y disposición de “todos los caudales, consignados al erario público para recuperar el orden y mejorar la economía en la hacienda pública. Independientemente del sistema político se debe sostener de contribuciones y gastos, como sucede en todas las naciones civilizadas.”¹¹²

El Ministro describe un caos en la administración de las finanzas, producto de un ineficiente y oneroso trabajo de la hacienda pública y su inútil y perjudicial gravamen, por lo que uno de sus planteamientos principales es instrumentar los medios para reformarlo y crear las bases institucionales de la Hacienda, reconoce que los gastos más urgentes son el pago al ejército, a los empleados y a los acreedores. Desde entonces pone en juicio el actuar de los empleados que en el servicio público se alejan del interés de la Nación.

Otra importante propuesta es la creación de una Dirección General de la Hacienda Pública, que se dedique a la inspección, arreglo y dirección de todos sus ramos, examinar los planes y estados que de las provincias se le remitan, los gastos de la administración de cada renta.

¹¹¹ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presentó al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio de su cargo, leída en la Sesión del día 12 de noviembre de 1823, p. 1

¹¹² *Ibidem*, p. 3

Francisco Arrillaga cita que en la primera exposición del 11 de julio al Congreso, se señaló que no es posible exportar tabaco debido a que los precios internacionales dejan a México fuera de concurrencia en los mercados extranjeros. Pero destaca la importancia de que “el estanco del tabaco fue una de las rentas más provechosas de este país, produjo en tiempo de paz y tranquilidad 4 millones de pesos líquidos y previno el contrabando”¹¹³

Reconoce que las aduanas marítimas son uno de los ramos que más fortalece al erario y destaca de México su natural fertilidad en suelo, y la diversidad de sus climas, que hacen propicia la producción de frutos naturales: es y debe ser por lo mismo esencialmente agricultor y minero, sin que por esto deje de sostener, fomentar, y perfeccionar las bellas artes y los oficios por una parte de su población.

Respecto al comercio de exportación y al fomento del cultivo, cita que se dio un paso importante en los Decretos del 8 de Octubre de 1823, en donde se exime de diezmos y toda clase de derechos al cacao, algodón, aceite de olivo durante diez años. Destaca que la administración de las aduanas exige una urgente reforma.

La alcabala es descrita como onerosa y perjudicial a la agricultura e industria, rinde muy poco y exige para su operación una viciosa administración burocrática de empleados que se llevan la mayor parte de sus rendimientos; en otras partes fue abolida, sus rendimientos que en otra época fueron sustanciosos ahora han decaído. En este tema, refiere al Congreso que

“La alcabala grava y perjudica infinitamente más a los labradores, que a los consumidores: en segundo lugar, que es más sencillo y fácil establecer una contribución predial equivalente en los pueblos agricultores, que no en las diferentes clases de riqueza mobiliaria de las ciudades: en tercer lugar, que los derechos municipales de ellas consisten en las exacciones sobre consumos, y que es tan fácil exigirlos a la entrada de los frutos por las puertas, cuanto difícil en los pueblos abiertos: en cuarto lugar, que los ingresos sobre pulques y demás bebidas embriagantes, habrán de permanecer en las grandes poblaciones donde únicamente son productivos: todo en su conjunto exige una administración siempre diferente en las capitales y que su conveniente reforma, será obra que no dilatará

¹¹³ *Ibidem*, p.7

más que el tiempo preciso para reunir datos y prevenir las combinaciones oportunas y medios más suaves y adaptables.”¹¹⁴

Finaliza su exposición, señalando que el impuesto sobre bebidas a pulque y otras bebidas es de los más productivos, menos sensible y más conveniente a las costumbres de un país, entre los indirectos o de consumo. Estas contribuciones a las bebidas, son un mecanismo probado en otras naciones, ataca de modo indirecto la embriaguez y la superfluidad le hace producir cantidades enormes para su erario; exonerando otros de mayor necesidad para la vida, o más útiles a nivel general a la agricultura y artes.

El llamado vino mezcal que es un aguardiente destilado del maguey, así como todo licor extraído de otro fruto cualquiera, deberá sujetarse a la misma contribución que el de caña. Convendrá sin duda hacer la recaudación en las mismas fábricas, con el primer derecho llamado de indulto.

Respecto a la casa de moneda propuso la creación de una junta directiva para mejorar sus operaciones y llevar a cabo una mejor administración, teniendo un fondo de medio millón para suplir a los portadores de plata y oro en pasta que activarían el comercio y la minería en lo general.

Propone que correos y loterías sean administrados por un solo jefe y por los diferentes administradores de otras partes de la República, lo que traerá un ahorro considerable en sueldos, premios y alquiler de casas.

Continúa dando detalles del estado que guarda el erario nacional: plata y oro en pasta, casas de moneda, aduanas, préstamos forzosos, bienes, lotería, correos y, en especial, el estanco del tabaco.

Francisco Arrillaga expone como solución para hacer efectivos los empréstitos externos a contratarse en Londres, impulsar la negociación de un préstamo interno que se extienda proporcionalmente a todas las provincias no sólo para cubrir el deficiente del erario sino atender los asuntos inmediatos y defender la Independencia y libertad en tanto se regularizan las rentas y administración actual.

Recomienda desamortizar bienes eclesiásticos y comunales. Atender el déficit y sanear de forma integral el sistema hacendario y la concertación del préstamo propuesto en Londres.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 19

3 Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio de su cargo, leída en la sesión del 8 de noviembre de 1823¹¹⁵

Para entender el Legado de Pablo de la Llave es necesario revisar dos grandes aportaciones al estudio de esta memoria, la de José Luis Soberanes en Memorias de la Secretaría de Justicia y la del doctor Omar Guerrero en su obra la Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México.

Es importante mencionar que la primer referencia que se tiene es la que brinda el primer informe de los asuntos concernientes a este importante Ministerio que realizó José Domínguez el 6 de Marzo de 1822; de este documento el doctor Soberanes destaca que el tema para atender de manera prioritaria en el rubro de Justicia, durante el amanecer de nuestra Nación, propone sustituir los viejos tribunales coloniales, así como atender la “precaria remuneración que recibían los jueces, lo cual había traído como consecuencia, robos, vejaciones, arbitrariedades y corrupción.”¹¹⁶

Veinte meses después tocaría al ministro De la llave dar cuenta del detalle que corresponde al ramo público de cinco meses de los asuntos del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, durante el periodo del Triunvirato. En su memoria que presenta al Constituyente reconoce de inicio que se carece de un código criminal dictado por la justicia, que el que rige los procedimientos es “vicioso” y advierte que aún no se ha instalado la Suprema Corte de Justicia, de igual forma señala que sólo se cuenta con dos tribunales de segunda instancia para un territorio tan grande, son muy pocos los jueces y mal pagados.

“Podría acumularse sobre lo dicho, la inseguridad en la mayor parte de las cárceles, la facilidad para evadirse, o no llegar a los presidios, el aumento de inmoralidad que por lo común resulta de la guerra [...] no es la causa absoluta del perverso estado en que entre nosotros se halla la Justicia, el descuido o malevolencia de los magistrados.”¹¹⁷

¹¹⁵ Soberanes Fernández José Luis, *Memorias de la Secretaría de Justicia preliminar y compilación* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie C. Estudios Históricos., Núm. 71, 1997

¹¹⁶ *Ibidem*, p. XV

¹¹⁷ Memoria que presenta el Secretario y del Estado y Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, sobre los Ramos del Ministerio de su cargo leídos en la sesión del 8 de noviembre de 1823 p. 10

Una vez planteado el diagnóstico el Ministro de la Llave propone “simplificar los códigos, la instalación de un supremo tribunal, la multiplicación de los de segunda instancia y que se instalara un juez de letras en cada cabecera de partido, además del necesario aumento en el salario.”¹¹⁸

Al respecto señala que es necesario acotar el número de escribanos creando más oficios públicos, y prohibiendo que estos funcionarios puedan actuar ajenos a los jueces y en los negocios de otro territorio al que han sido adscritos, es decir su profesión sólo la podrán ejercer sin cambiar al libre arbitrio de residencia, pues dejan en indefensión los pueblos que abandonan al trasladarse a las grandes ciudades.

Propone la portación de un pasaporte como medida de prevención, reconoce que este esfuerzo de coartar la libertad, es necesaria para identificar a los salteadores que infestan los caminos, paralizan o entorpecen el tráfico.

En materia de reclusión, el Ministro De la llave describe que “las condiciones deplorables de las cárceles que estaban hechas para atormentar y destruir la salud [...] se propone una alternativa consistente en reunir en asociación formal a las personas desinteresadas en las capitales de provincia y partido, para que se encargaran de la policía de estos establecimientos”¹¹⁹; por ello, en su memoria subraya la necesidad de reformar las casas de detención y corrección, asignándoles mayores fondos para una mejor administración de los establecimientos, que permita introducir talleres que acaben con la ociosidad de sus internos, y desterrar las prácticas tortuosas e inhumanas de bartolinas, separos, ligaduras, grillos que en nombre de la justicia se utilizan con exceso en estos centros de prisión; es así como se sientan las bases de un orden para edificar una institución penitenciaria filantrópica y civilizada.

Una segunda parte de la memoria de Pablo de la Llave, se ocupa de dar cuenta del curso de los negocios eclesiásticos, los funcionarios de la religión, obispados de extensión inmensa, población diseminada, y de las pocas casas de instrucción eclesiástica que son características no muy favorables para su administración, por ello se propone con urgencia:

“dividir y subdividir los obispados, multiplicando estos centros de ilustración y de vida de lo que resultarían mejoras

¹¹⁸ Soberanes Fernández José Luis, Op cit. p.XVI

¹¹⁹ *Ibidem*, p. XVII

muy sensibles aún en el orden político y de civilización[...] también es necesario aumentar los trabajadores del cabildo eclesiástico aunque sea a costa de disminuir su pago”¹²⁰

En cuanto a los seminarios conciliares instituidos para educar a los funcionarios de la religión, sostenidos por los párrocos plantea que en el programa de enseñanza se agreguen las materias de oratoria sagrada para desarrollar el arte de la persuasión, matemáticas, historia natural, griego y hebreo.

“Por lo que hace a los hospitalarios el gobierno se ha visto en un compromiso extinguidos por una ley quedaron algunos conventos sin suprimirlos los súbditos no obedecen y no habiendo consejos o prelados superiores a quien rendir cuentas están expuestos al desorden y dilapidación. Por lo que es necesario extinguirlos o restituirlos en su totalidad pues el estado acéfalo en que se encuentran no pueden tener resultados”.¹²¹

De esta forma describe los quehaceres públicos respecto a la administración de justicia y negocios eclesiásticos, concluye su presentación con un mensaje en el que veía un país de grandeza y prosperidad si como nación se lograba atender los siguientes asuntos:

“Organizar el erario, la defensa, la magistratura, la educación y la cosa pública y entonces este infante que no ha podido dar un paso, y en el que sólo se han podido ver accidentes y fenómenos desagradables de primera edad, se convertirá en un gigante.”¹²²

Con esta aspiración concluye la participación del Ministro Pablo de la Llave ante el Soberano Congreso Constituyente, el 8 de noviembre de 1823.

¹²⁰ Memoria que presenta el Secretario y del Estado y Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, sobre los Ramos del Ministerio de su cargo leídos en la sesión del 8 de noviembre de 1823 p. 17

¹²¹ *Ibidem*, p. 21

¹²² *Ibidem*, p.23

4 Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra presentada al Soberano Congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en la sesión pública del 11 del mismo mes

José Joaquín Herrera, al frente del ministerio de Guerra y Marina, inicia su participación citando que se ha generalizado la ciencia de los derechos del hombre en el mundo y bajo este principio el soldado ha contraído especiales obligaciones con la sociedad¹²³, por lo que no debe verse como el enemigo del pueblo.

Señala que la Fuerza Nacional ha “sufrido en las privaciones, superior a los trabajos animosos en los peligros, constante en los reveses, amante sobre toda expresión de la libertad civil, sabrá volar al sostén de las leyes, a la conservación del orden público y a la repulsa de los enemigos que osaren pisar nuestras mortíferas playas”.¹²⁴

Con dicho preámbulo el Ministro de Guerra y Marina da cuenta del estado que guardan los asuntos del orden militar y las carencias que requieren de un orden administrativo, jurídico y que deben atenderse con recursos del erario para fortalecer la institución pública de la Secretaría de Guerra y las condiciones de los soldados al servicio de México.

En la Memoria que presenta don José Joaquín Herrera señala que la fuerza de la milicia asciende a 30 mil hombres: 20,619 de tropa veterana y 9,781 de la clase provincial, “esta es la fuerza que se han reducido 14 compañías de artillería, 12 batallones de infantería veterana, 15 regimientos de caballería también de línea, las comisiones del Norte y Sur 5 compañías de Alta y Baja California, 11 de Provincias Internas de Oriente, y 21 de Occidente[...]se calculan en servicio 8,842 caballos de los cuales 2,937 útiles.”¹²⁵ Ante este diagnóstico solicita la adquisición de caballos bajo reglas determinadas para evitar se admitan los menos fuertes, cansados y de estatura mediana.

Además señala que los integrantes del ejército están en condiciones de longevidad y deben ser remplazados aquellos de edad avanzada, o bien que han contraído vicios, siendo una carga para el erario público, la característica de la institución militar es de desorganización, indisciplina y precariedad.

¹²³ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra presentada al Soberano Congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en la sesión pública del 11 del mismo mes p. 5

¹²⁴ *Ibíd*

¹²⁵ *Ibidem*, pp. 15 -16

Importante planteamiento es administrar recursos de la milicia es necesario regularizar los nombramientos del ejército tomando como base el decreto del 24 de octubre de 1823¹²⁶ el cual quedó de la siguiente manera:

- 1.- Las clases de generales que debe haber en el ejército nacional mexicano será de generales de brigada y generales de división, siendo el de estos últimos el grado superior á que pueda aspirar el militar.
- 2.- Habrá doce generales de división, autorizándose al gobierno para que pueda, por esta vez; aumentar este número al de catorce.
- 3.- Habrá diez y ocho generales de brigada.
- 4.- Estas dos clases de generales se estimarán como grados superiores en la carrera militar, sin que en ellas rija antigüedad para mando alguno; y solo servirá para cuando falte el que lo obtenga y no se halle prevenido el sucesor.
- 5.- Quedarán de generales de división los tenientes y mariscales de campo existentes, y los generales de brigada serán elegidos por el gobierno de entre los brigadieres efectivos y graduados con presencia de su antigüedad, mérito y servicios.
- 6.- Los coroneles promovidos a generales continuarán por ahora con el mando de sus cuerpos; no considerándose vacante su empleo sino en el caso de que así lo exija la conveniencia del servicio a juicio del gobierno.

Asimismo en su declaratoria sienta las bases para la formación de un Estado Mayor que estará integrada por un cuerpo de 42 oficiales de todas armas de las clases de generales, tenientes coroneles y capitanes. En la figura del Estado Mayor quedarán las atribuciones de los inspectores generales de infantería y caballería, artillería, y director de ingenieros de todas sus partes, las sargentías mayores de plaza, las funciones del cuartel maestro y mayores generales. Tendrá a su cargo la administración de los hospitales militares, armas, municiones, vestuarios, almacenes, bandos, subsistencia, planos y todo lo relativo a movimiento de tropas, remisión de informes y la dirección de todos los centros de enseñanza militar.

¹²⁶ Decreto. Se fija el número de los generales de división y de brigada. Octubre 24 de 1823. <http://www.biblioweb.dgsca.unam.mx/dublanylozano/> consultada el 11 de mayo de 2018

Para garantizar un mejor desempeño, los integrantes del Estado Mayor conocerán materias exactas, fortificación, ataque y defensa, así como la instrucción de todos los empleos del ejército, pero principalmente deberán tener conocimientos en historia general y particular de la Nación y el dominio al menos un idioma extranjero.

Los oficiales que compongan el Estado Mayor serán nombrados por el gobierno, obtendrán el empleo de capitán por medio de un examen. Al frente del Estado Mayor estará un general de amplio conocimiento, cuatro ayudantes generales, dos primeros ayudantes generales y dos primeros ayudantes, el director de ingenieros y el subinspector de artillería.

José Joaquín Herrera rinde un informe pormenorizado del estado que guardan los talleres de parque, maestranza, fundiciones, y fábricas de armas, los cuales entre sus funciones siguen restringidos a construir cartuchería y componer las armas, así mismo reporta el estado que tienen las divisas militares, la caballería, el armamento, vestuario y monturas.

En suma después de describir el deterioro y abandono que persiste en los recursos materiales de dicha Secretaría, solicita al Constituyente la construcción de puntos fortificados para reforzar las defensas principalmente de las zonas costeras. Reconoce el deterioro en que se encuentran los cuarteles, descuidados y estropeados, sin camas ni accesorios y las dos únicas fábricas de pólvora están abandonadas, tanto la de Santa Fe como la de Chapultepec, describiendo la situación de la siguiente forma:

“Es muy triste que el bravo defensor de la patria duerma sin más cama ni descanso que la tierra. Nuestros soldados que han sufrido con inimitable paciencia privaciones de toda clase, se acaban de arruinar en un suelo incómodo y enfermizo.”¹²⁷

Con una visión moderna y adelantada a su época en el rubro de derechos sociales y humanitarios a favor de los militares, el Ministro de Guerra, José Joaquín Herrera, hace un llamado al Soberano Constituyente para la construcción de un hogar de descanso de los soldados veteranos y soldados con discapacidad, producto del cumplimiento de su deber, también señala que es necesario que

¹²⁷ Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Guerra y Marina... Op. cit p. 37

México compense los servicios que sus soldados prestaron a su patria, justo sería velar por la salud de la milicia, por lo que solicita considerar mayores recursos para la construcción de un hospital de atención para los militares.

“Es de absoluta justicia en favor de los dignos soldados que encanecieron bajo las banderas de la patria. Cansados, enfermos, con honrosas cicatrices que llevan sobre sí, reclaman al Soberano Congreso atención y misericordia. Es necesario que la juventud militar admire los hechos y contemple los premios de los viejos defensores de nuestros derechos.”¹²⁸

En esta misma línea reconoce que la educación militar no sólo fue descuidada sino también mezquina, por lo que propone la institucionalización de colegios militares, para que los soldados del País tengan una instrucción digna y se encuentren mejor preparados y destaca considerar el modelo de instrucción la Escuela Normal de París.

De la misma forma insta al Soberano Constituyente a tender las bases institucionales para que el Tribunal Supremo de Guerra y Marina cuente con facultades expresas en un reglamento bajo una legislación moderna.

5 Colección de los Decretos y Órdenes del Soberano Congreso Constituyente Mexicano

La revisión del estado que guardan los asuntos por parte de las cuatro Secretarías en este período provisional, describe los grandes desafíos que tenía un naciente Estado, caracterizado por un desorden político, económico y administrativo, por ello, resulta oportuno organizar la administración pública mediante diferentes instrumentos legislativos.

Los planteamientos que realizaron en sus comparecencias los cuatro Secretarios en noviembre de 1823 ante el Constituyente, se materializaron en Decretos, Reglamentos y Órdenes que permitieron regular la administración de algunos asuntos públicos.

¹²⁸ *Ibidem*, p.39

A Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores

Un referente en este periodo fue el Decreto sobre colonizaciones del 18 de agosto de 1824, donde la nación mexicana ofrece a los extranjeros la posibilidad de establecerse en nuestro territorio, otorgando para ello, seguridad en sus personas y propiedades, a cambio de que se sujeten a las leyes del país. Apunta que lo podrán hacer en terrenos que no sean propiedad particular, ni pertenezcan a corporación o pueblo. El Gobierno sin perjudicar el objeto de la Ley tomará las medidas de precaución y seguridad oportunas.

Respecto a la regulación de legaciones y puestos públicos destaca la Orden del 5 de marzo que regula la asignación de los empleados en las legaciones de Londres, Estados Unidos y Colombia. Asimismo en diferentes momentos se reguló el sueldo de diferentes servidores públicos y creación de nuevas plazas como escribiente de correos, aprendices de taquigrafía o ayudantes de otros servidores públicos.

El 4 de Noviembre de 1824, se decretaron las Medidas Relativas al Proyecto de Comunicar los dos Océanos por el Istmo de Tehuantepec, el gobierno publica que se va a emprender la comunicación de los dos Océanos por el Istmo de Tehuantepec y se admitirán todas las propuestas al efecto de aceptar la que presente más perfección, comodidad y ventajas para la navegación, una vez integradas las propuestas, las noticias y los informes para emprender el canal de comunicación dará cuenta al Congreso para tomar una resolución definitiva.

B Despacho de Hacienda

El Secretario Arrillaga destacó la necesidad de revisar y reformar el tema hacendario, señalando que uno de los principios de estabilidad que consolida la paz y prosperidad es transformar el sistema de recaudación y regular las mercancías de importación y exportación en el territorio Nacional.

En este mismo sentido, Rives Sánchez destaca importantes avances en esta materia como son: la Ley Aduanal del 20 de Mayo de 1824, el Decreto del Sistema Impositivo en el que se transfería las Alcabatas, del dominio del Gobierno Central del 4 de agosto del mismo año, así como otros instrumentos jurídicos, que permitieron reorganizar el sistema de recaudación buscando eliminar prácticas

negativas heredadas de la Colonia, mismas que a continuación se describen:

El 9 de febrero de 1824 se publica el Decreto Estanco del Tabaco, que permite regular la siembra, distribución, almacenaje, precio, reparto en fábricas y prevenir el tráfico clandestino, para atender este tema en su conjunto, el gobierno formará un plan de arreglo del estanco que presentará para su aprobación.

El 28 de junio se publica el Decreto por el cual se reconocen las deudas contraídas en la Nación Mexicana por “el gobierno de los virreyes, deudas que acrediten haberse contraído por los gobiernos reconocidos por la Ley y por los generales declarados beneméritos de la patria”¹²⁹

Asimismo, destaca el Decreto del 20 de mayo de 1824, mediante el que se prohíbe la importación de algunos generos y frutos, entre los que destacan los siguientes productos: comestibles, licores, lino, algodón, lana, barro, metales y maderas, entre otros.

El 15 del mismo mes se publicaría la Orden para que el tribunal de cuentas permanezca con el mismo número de empleados que tiene mientras se organiza y arregla el sistema general de hacienda.

El 21 de septiembre se decretan las Reglas para la administración de la Hacienda Pública de la Federación de los Estados “por lo que toca a la federación cesan los intendentes, ministros de cajas generales, y forancas, y todos los empleados en rentas que no se han reservado a la federación[...] De los intendentes y demás cesantes nombrará el gobierno en cada Estado que le parezca necesario un comisario general para los ramos de hacienda, crédito público y guerra”¹³⁰

Este instrumento además de enumerar las atribuciones del ramo lleva a la letra un punto relevante que es el modelo de ascensos para empleados de Hacienda “los cuales requieren la certificación de la primera autoridad política del pueblo de su residencia.”¹³¹ Además de que los sueldos que hayan de gozar los comisarios generales y los premios los propondrá el gobierno.

El 16 de Noviembre de 1824 se decreta el arreglo de la Hacienda Pública para una mejor administración y manejo de los caudales de la federación extinguiendo las direcciones y contadurías generales de aduanas, pólvora, lotería montes píos de ministros y oficinas tesorería general de lotería y el tribunal de cuentas.

¹²⁹ SEGOB *Op. cit.* p. 61

¹³⁰ *Ibidem*, p.83

¹³¹ *Ibidem*, p.86

C Despacho de Justicia

Una de las solicitudes del Secretario de la Llave ante el Congreso el mes de Noviembre de 1823, fue la creación de la Suprema Corte de Justicia y el nombramiento de sus representantes, al respecto el 27 de agosto de 1824 se publicó el Decreto sobre la elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia.¹³² Como respuesta que tenía la nación de organizar su Administración de Justicia, e insta a los Estados a integrar el supremo tribunal bajo las siguientes consideraciones:

1. Habrá una Corte Suprema compuesta de once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.
2. Los nombrados serán perpetuos y sólo serán removidos con arreglo a las leyes.
3. La elección se hará en un mismo día por las legislaturas de los Estados.
4. Cada legislatura enviará una lista certificada y sellada de los 12 individuos electos con la distinción del elegible para Fiscal.

En los artículos siguientes el Decreto describe los procesos de elección y subraya que para ser electo deberá estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas, tener la edad de 35 años cumplidos, ser natural y ciudadano de la República, nacido en cualquier parte de la América que a la fecha esté separado de la España y tener una vecindad de 5 años en el territorio de la federación. Una vez concluido el proceso para entrar a ejercer el encargo, deberá presentar el juramento ante el Presidente de la República.

Es oportuno citar una figura que ya estaba presente en el Decreto del 9 de Marzo de 1823, y es el de otorgar Amnistía por delitos cometidos en la manifestación de opiniones políticas “se concede Amnistía a los habitantes del territorio de la república sobre la responsabilidad que de cualquier modo puedan haberse contraído en la manifestación de sus opiniones políticas, comprendiéndose en ella aún aquellos que se hallen sentenciados”¹³³

¹³² *Ibidem*, p. 77

¹³³ *Ibidem*, p. 44

D Despacho de Guerra

Decreto que expide el Reglamento Provisional del Cuerpo de Artillería, publicado el 14 de febrero de 1824¹³⁴, que tendrá las siguientes características:

El cuerpo de artillería se compone de 3 brigadas de tropa veterana una de a caballo y dos de a pie y 12 compañías de milicia activa. La plana mayor comprenderá un Director General, un jefe de escuela de clase, tres coroneles, tres tenientes coroneles, tres primeros ayudantes, tres tenientes y tres subtenientes.

La fuerza personal de cada brigada fue definida que en tiempos de paz estuviera integrada por 588 plazas de los oficiales y en tiempo de guerra 882 lo que se deduce que las tres brigadas en tiempo de paz estará compuesta de 1,774 plazas y en tiempo de guerra 2,646 plazas, que servirán 162 piezas de artillería verificando el aumento o remplazo de las brigadas en tiempo de guerra.

Un orden de tipo institucional es el proceso que rige el ingreso y permanencia en donde tendrán entrada los colegiales de minería y personas que aprueben un examen de aritmética y geometría lineal. Se regirán por las ordenanzas y reglamentos vigentes, las preeminencias o privilegios deben abolirse.

El 8 de marzo de 1824 se decreta que las fábricas de pólvora estén a cargo del cuerpo de artillería quien será el encargado de elaborar el reglamento respectivo y presentarlo al Congreso para su aprobación¹³⁵.

Asimismo, el 5 de Mayo de 1824, el Soberano Congreso General Constituyente decretó la Organización de los Cuerpos de Infantería del ejército en ocho Compañías una de ellas de granaderos, otra de cazadores y seis de fusileros. Tendrá una fuerza en tiempo de paz de 823 plazas, y en tiempo de guerra 1,223. Los empleos de oficiales de las compañías de granaderos y cazadores serán provistos conforme a ordenanza y su sueldo será el que tenían antes del decreto.

De la misma forma el decreto del 1º de septiembre que regula la Tropa de Caballería del ejército, estará regida por 13 regimientos veteranos, cada regimiento constará de 4 escuadrones y cada escuadrón de 2 compañías. Cada compañías en tiempo de guerra constará de un coronel, un teniente coronel mayor, dos comandantes de escuadrón, un primer ayudante capitán, dos ayudantes segundos tenientes, un capellán, un cirujano, un mariscal, dos mancebos, un talabartero, un armero, un clarín mayor, un cabo y 8 gastadores.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 35

¹³⁵ *Ibidem*, p.44

Finalmente, a todos los Secretarios corresponderá acatar la Orden del 12 de agosto de 1824, en la cual deberán avisar oportunamente cuando no puedan concurrir a la cita con el Congreso “avisar previamente señalando el día en el que lo puedan verificar para verificar si los pueden aguardar o mandar venir desde luego, según la urgencia de los negocios”

Epílogo

Las memorias presentadas por los cuatro Secretarios durante el periodo denominado Triunvirato al Soberano Congreso constituyente en 1823, describen claramente el estado que guardan los asuntos de los departamentos y sirven como base, primero para generar instrumentos legislativos que formalicen la administración de los asuntos públicos y segundo para consolidar un proyecto Constitucional que sería la base sobre la que descansarían los elementos de la Administración Pública del siglo XIX.

Con la Constitución de 1824 se inaugura la etapa federal de la República, que describe nuevas funciones y atribuciones que caracterizan los asuntos de gobierno y la vida pública. La Constitución redistribuye competencias gubernamentales y define las atribuciones federales y locales.

La Constitución de 1824 “establece la existencia de tres poderes el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, reconoce sólo como religión a la católica, apostólica y romana. El poder Ejecutivo estaría en manos de un solo individuo en su carácter de Presidente de los Estados Mexicanos.”¹³⁶

El Presidente tendrá entre sus atribuciones nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, para el despacho de los negocios de gobierno de la República, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso General por una Ley. Los Secretarios del despacho darán a cada cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenca del estado de su respectivo ramo. Y los Secretarios de Despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios a su cargo, que pasará el gobierno para su aprobación.

De este proceso Constitucional Guadalupe Victoria fue declarado Presidente Constitucional el 2 de octubre de 1824 y tomó posesión el 10 de octubre fecha en el que iniciaron funciones en

¹³⁶ Sánchez J.J. *Op cit* p.138

Relaciones Exteriores e Interiores, Juan Guzmán, Oficial Mayor Encargado, en Justicia Pablo de la Llave, en Guerra y Marina, Manuel de Mier y Terán y en Hacienda, José Ignacio Esteva¹³⁷ quienes durarían en el encargo desde dos a 13 meses respectivamente, con lo que se inicia una nueva vida institucional en los asuntos públicos de México.

FUENTES CONSULTADAS

- Alamán Lucas Obras Historia de México Tomo 5, México, Editorial JUS, 1968
- Cuevas Landero Elisa Guadalupe, LA paradoja Nación Revolución en el pensamiento político de Lucas Alamán, México UNAM-ENEP Acatlán, 1995
- González Navarro Moises, El Pensamiento Político de Lucas Alamán, México, El Colegio de México, 1952
- González Pedrero Enrique, País de un solo hombre: el México de Santa Anna, Vol. II. La Sociedad del Fuego Cruzado, 1829-1837, México, FCE, 2015.
- Pantoja Morán David, Bases del Constitucionalismo mexicano, La constitución de 1824 y la Teoría constitucional. México FCE, 2017.
- Hernández Chavez Alicia, La tradición Republicana de un Buen Gobierno, Sección de obras de Historia Fideicomiso Historia de las Américas Serie Ensayos, FCE y COLMEX, 1993
- Rives Sánchez Roberto Elementos para un análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México, 1821-1940, México, INAP, 1984
- Sánchez González José Juan, Reforma modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, 2004
- Valadés, C, José, Alamán Estadista e Historiador, México UNAM, 1942
- Zavala Lorenzo, Albores de la República México Empresas Editoriales S.A. 1949
- Zoraida Vazquez Josefina (Coordinadora) El Establecimiento del Federalismo en México, 1821-1827, México Colegio de México, 2003.

¹³⁷ Pantoja Morán David, *Op. cit.* p.341 y 342

Fuentes primarias

- 1** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores ante el Soberano Congreso Constituyente el 8 de noviembre de 1823 consultada en <https://books.google.com.mx/books?id=QF1L5jcQUX-4C&pg=PA3&dq=memoria+que+el+secretario+de+estado+y+despacho+de+relaciones+exteriores+e+interiores+presenta+al+soberano+congreso+constituyente+noviembre+8,+1823&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjBief3r5LaAhW-D3oMKHTNhAU4Q6AEIKDAA#v=onepage&q&f=false> fecha de consulta 5 mayo 2018
 - 2** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda presento al soberano congreso Constituyente sobre los ramos del Ministerio de su cargo, leída en la Sesión del día 12 de noviembre de 1823
https://archive.org/details/bub_gb_im9sCdvxLMAC Consultada el 12 mayo de 2018
 - 3** Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos presenta al Soberano Congreso Constituyente sobre los ramos del ministerio de su cargo, leída en la sesión de 8 de noviembre de 1823. Consultada en <https://books.google.com.mx/books?id=bWDTtS9fYOAC&pg=P-T1&dq=pablo+de+la+llave+memoria&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwjS5-mUo4PbAhUGS6wKHbnVCE-0Q6AEICTAA#v=onepage&q=pablo%20de%20la%20llave%20memoria&f=false> Consultada el 12 mayo de 2018
- Memoria que el Secretario de Estado y del Despacho de la Guerra presentada al Soberano Congreso el día 7 de noviembre de 1823 y leída en la sesión pública del 11 del mismo mes
https://books.google.com.mx/books?id=pynIL_mzFKIC&printsec=frontcover&dq=Memoria+que+el+Secretario+de+Estado+y+del+Despacho+de+la+Guerra+7+de+noviembre+de+1823&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwjWiL7rirvbAhVL-ZawKHYe8AgYQ6AEIJzAA#v=onepage&q=Memoria%20que%20el%20Secretario%20de%20Estado%20y%20del%20Despacho%20de%20la%20Guerra%207%20de%20noviembre%20de%201823&f=false Consultada el 22 mayo de 2018

PARTE II
TEMAS
CONTEMPORÁNEOS

UNA INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

María del Carmen Pardo**

Introducción

Un tema recurrente en el estudio de la administración pública es la falta de consenso alrededor de su carácter científico, de manera particular si se intenta calificar como disciplina, discutiendo tanto su falta de definición respecto de sus métodos de investigación, como la falta de precisión sobre su objeto de estudio. A este debate abona también la relación entre componentes disciplinarios y la práctica profesional. Esta falta de consenso ha querido interpretarse como un elemento que está en la base de un conocimiento y práctica en ciernes, pero también como un déficit de madurez intelectual. En este capítulo se parte de un supuesto distinto. Esa 'indefinición' ha favorecido una amplia pluralidad de intereses y métodos de la administración pública que se han convertido en un sello distintivo de una disciplina que está viva y comprometida con la búsqueda de soluciones para lograr beneficios de orden colectivo lo más extendidos posible. De ahí que el propósito de este trabajo sea aportar una explicación, entre otras muchas, para entender el complejo campo de la administración pública; de ahí su título. Esa explicación se teje en una suerte de contracorriente; intenta presentar un análisis de la riqueza y complejidad del fértil campo de la disciplina administrativa no como un accidente, sino como un elemento constitutivo de campo de conocimiento y práctica que simultáneamente se desarrolla entre la necesidad de formular conceptos, modelos explicativos e hipótesis de alcance general, al mismo tiempo que se convierte en el instrumento privilegiado para proveer herramientas analíticas y de dirección útiles para la solución de problemas públicos en espacios y momentos bien definidos, lo que en una explicación circular acabaría impidiéndole generar esos marcos explicativos de carácter universal y atemporal, que le otorgarían ese pretendido estatus más científico.

En este análisis se pretende salir de ese círculo y presentar un apretado desarrollo de su evolución intelectual. No se trata

* La versión extensa de este trabajo está publicada en forma de libro por El Colegio de México en 2016.

** Profesora del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

de elaborar una historia en sentido estricto de la administración pública, para no abonar en contra de la idea de que el conocimiento de la administración pública ofrece una gran riqueza explicativa. Existe una amplia lista de referencias y fuentes para consultar sobre ese desarrollo historiográfico.¹³⁸

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

Avances y retrocesos de una disciplina

La polémica alrededor de la condición científica de la administración pública durante el siglo XX, es uno de los momentos más ricos y complejos del desarrollo intelectual de esta disciplina. En este periodo surgieron los enfoques del *management*, los conductuales de la administración, así como el de Políticas Públicas, los de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y, más recientemente el de la Gobernanza; en este capítulo se recoge ese desarrollo, tratando de nutrir vías explicativas más enriquecedoras que las que responden a la sola cronología.

Desde su origen, los estudiosos de la disciplina de la administración pública han reflexionado sobre qué lugar debería

¹³⁸ Jos C. N. Raadschelders *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford University Press, 2011. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006. Enrique Cabrero, *Administración pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, no.2, Siglo XXI-DF, 2010. Omar Guerrero, *La administración pública vista a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010. José Juan Sánchez, *La administración pública como ciencia*, México, IAPEM-Plaza y Valdés, 2007.

ocupar entre distintas ciencias y formas de conocimiento. Otras preocupaciones centraron su atención en el hecho de identificar su objeto de estudio, lo que fue dificultando otorgarle plena identidad 'científica', abriéndose el debate entre extremos al considerarla ciencia, oficio o arte. Esta situación no pudo quedar saldada y tampoco abonó a la claridad científica el hecho de que desde sus inicios más contemporáneos se intentó separar a la administración de la política. Esta idea la encabezó en la época moderna Woodrow Wilson. El supuesto *déficit* científico tiene lógica puesto que la administración pública puede explicar los acontecimientos, pero no logra anticiparlos. Finalmente, se va a reconocer en la interdisciplinarietà una vigorosa fuente para enriquecer sus aportaciones.

La administración pública es más un resultado de acontecimientos históricos y no una consecuencia de su propia articulación epistemológica. Va detrás de los cambios y sobre ellos construye su discurso, para tener un diagnóstico y para organizar lo que sucede en el presente a partir de una multiplicidad de enfoques desde los del derecho administrativo hasta identificarse en una limitada expresión que podría caber en manuales. Sin embargo, esto ha permitido que se acumule conocimiento quedando abierto el debate alrededor de la precisa definición de su objeto de estudio,¹³⁹ dando pie a que se intente identificar este objeto, no en singular sino en plural; en palabras de Luis F. Aguilar significaría identificar ese objeto, "como institución estatal, proceso administrativo y hasta como técnica de administración."¹⁴⁰ Tampoco existe un sólido consenso en torno al proceso de conocimiento del objeto u objetos de estudio, y esto se debe a que el campo de la administración pública se desarrolla en medio de constreñimientos teóricos, ideológicos y políticos que le plantean retos para formular una cabal definición de la idea de lo que podría ser una ciencia social llamada administración pública. Esta idea o imagen del objeto de esa ciencia, junto con el ideal de lo que debe ser la administración pública, resultado de una lucha ideológica y política, es una cuestión, como se mencionó, que trasciende el ámbito de conocimiento.

Desde una perspectiva externa debe su razón de ser al movimiento histórico de la sociedad y del Estado, que es a su vez su

¹³⁹ Véase Mauricio Merino, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp.111-121.

¹⁴⁰ Luis Aguilar Villanueva, (1983), "Los objetos de conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública*, no. 54, abril-junio, pp. 362-384.

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

La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. El enfoque político arrojó luces sobre asuntos vinculados con los procesos electorales y legislativos. El enfoque gerencial tuvo dos momentos, el de la pretensión de cientificidad a partir de la llegada del *management* y décadas después el de los postulados provenientes notablemente del mirador conceptual englobado bajo la Nueva Gerencia Pública.¹⁴¹

Una historia compleja

La administración pública ha recorrido un largo trayecto intelectual y la mirada puesta en lo que ha sucedido en el pasado ayuda a entender esa tensión entre teoría y práctica o entre ciencia y oficio. Los gérmenes de la disciplina de la administración pública estuvieron ligados al desarrollo del Estado como una institución capaz de centralizar las decisiones sobre el bienestar primero, del reino y del monarca y preocupándose de manera esencial por su organización interna.¹⁴² En este primer momento el énfasis de la disciplina no estuvo depositado en la eficiencia, y tampoco en el bienestar de los ciudadanos, en tanto que esta categoría

¹⁴¹ Jos. C. N. Raadschelders, *Public Administration*,, *op.cit.*, p.112. (La traducción es mía). a de decisión más horizontal. a es suponer queampo de la administraci

¹⁴² *Idem.*

no alcanzaría su materialización más plena sino hasta tiempo después, y en una idea que expresada en términos contemporáneos no resulta sencillo, puesto que alude a alcanzar un estado de “felicidad” (*eudaimonia*), identificada en la literatura del siglo XVIII como *polity*, que se resumiría en una suerte de idea dicotómica entre búsqueda de felicidad y justicia.

Durante el Renacimiento se presenta una combinación entre mercantilismo y absolutismo, y un importante crecimiento de la población. Se necesitaban funcionarios con *expertise* en la administración, puesto que el Estado adquirió mayores responsabilidades. Durante el Siglo XVIII el discurso administrativo dejó de incluir temas de administración interna de los reinos. Aparecieron posiciones distintas respecto a la importancia de la ‘ciencia jurídica’ y se intentó incluir aspectos más amplios que refirieran a un espectro también más amplio; desde entonces esta disputa propició el desacuerdo a propósito de la naturaleza del objeto de estudio de la administración pública. Esto produjo un cambio que permitió dinámicas que exigieron una más robusta administración pública que se materializó, entre otras cosas, en una imposición más extensa y regular, de los impuestos.¹⁴³ A partir del modelo de la estructura jerárquica del ejército se crearon nuevas organizaciones burocráticas e incipientes sistemas de servicio civil. La administración pública debía ocuparse de la economía, de la política, y de los estudios sociales necesarios para administrar un Estado.

En el siglo XIX, se registran importantes cambios en el discurso intelectual de la administración pública y en su oferta operativa, resultado tanto del creciente cúmulo de tareas que debía enfrentar el Estado, como por razones políticas, y también, por el notable crecimiento poblacional. Esto va a exigir la incorporación de responsables con conocimientos que van a empezar a diferenciarse de los estrictamente jurídicos. La tensión entre la búsqueda del bienestar y el sentido práctico que debían adoptar las decisiones públicas para lograrlo, la asume el Estado buscando tanto ese bienestar como el respeto a la ley; se va a arrojar la responsabilidad de lograr dicho bienestar para todos, al mismo tiempo que se pone en valor la necesidad de proteger a los ciudadanos frente a ese mismo Estado.

¹⁴³ Karl Mannheim, *Freedom*, p.131. Citado por Jorge Luis Zendejas, *Transformar Estados: Reforma administrativa en lugares comunes y complicados*”, Tesis de Licenciatura en Política y Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 29 de noviembre 2013, pp.280-285.

Aparece un nuevo concepto, el de soberanía nacional. La nación y no el rey, es el Estado; la voluntad general de la nación es soberana y no la voluntad absoluta del rey. A pesar de que la ideología de *policy* y el Estado regido por leyes no pudieron encontrar puntos de confluencia, esa doble vía permitió que el discurso administrativo fuera enriqueciéndose. Después de la Revolución Francesa ocurrieron importantes cambios territoriales y políticos en Europa y estimularon lo que se tradujo en una “revolución administrativa”, derivada de las innovaciones introducidas por Napoleón (reorganización de la administración pública a través de un proceso de centralización, saneamiento de las finanzas públicas y control de la inflación, entre otras) y el tránsito del Estado absolutista al liberal. El discurso intelectual se va a centrar en el bienestar y en la ley; los problemas de orden constitucional desplazan a los de orden administrativo y el interés se mueve de la administración a la administración de la ley. Se entiende que la administración está moldeada por reglas; esto exige más que la sola aplicación de esas reglas, puesto que éstas tienen un componente normativo, pero también uno de carácter pragmático.

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

¿La administración pública se reinventa?

Hacia finales del siglo XIX apareció lo que para algunos es reconocido como una especie de momento fundacional de la ciencia de la administración moderna. Este parte aguas se ancla en la publicación del artículo de Woodrow Wilson, “El estudio de la

administración pública”. En este artículo, Wilson sentó las bases de ese nuevo campo de conocimiento ‘práctico’ al definir su objeto de estudio y sus métodos de investigación. Wilson definió el objeto de la disciplina como “descubrir, en primer lugar, qué cosas podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito y, en segundo lugar, cómo podían hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo posible, tanto en términos de dinero como en términos de energía institucional”.¹⁴⁴ Woodrow Wilson estableció el estudio de la historia y los estudios comparados como los principales métodos de esta nueva ciencia. La fuerte orientación normativa que se derivó de esta idea quedó expresada en la dicotomía política- administración. De acuerdo con esta concepción en la que se reconoce claramente un componente moral, la administración debía regirse por un comportamiento profesional, moralmente impecable y libre de toda influencia política.¹⁴⁵

Este enfoque de la administración pública identificado como tradicional contó con un consenso relativamente claro a propósito de la naturaleza de la disciplina. Bajo su propuesta explicativa, el conocimiento administrativo estaba planteado como una forma científica para entender el funcionamiento del gobierno y de la burocracia estatal; presuponía el carácter acumulativo del conocimiento de esta disciplina y, sobre todo, su capacidad para orientar la práctica del gobierno y sus estructuras.¹⁴⁶ Este enfoque, planteaba de manera clara una concepción jerárquica y legalista de la administración pública.

El enfoque tradicional de la administración pública se construyó por dos propuestas. En primer lugar, aquella que partía de la dicotomía entre política y administración pública y establecía a las organizaciones gubernamentales como su objeto de estudio. En segundo lugar, la propuesta conocida como los principios de la administración ‘científica’, que estuvo vinculada con lo que más adelante se identificó como el *management*; se establecía como objeto de la disciplina administrativa la gestión eficiente de las organizaciones gubernamentales.¹⁴⁷

Además de Wilson, otro autor fundamental en la definición del enfoque tradicional fue Max Weber. Weber fue el responsable

¹⁴⁴ Woodrow Wilson, (1887), “The Study of the Administration”, *Political Science Quarterly*, Vol. II No. 2, pp.197-222.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 12.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 12-13.

de introducir la mirada de lo que más adelante se entendería como la teoría organizacional en el estudio de la administración pública. Esta forma de abordar a la administración pública sentó las bases de un estudio más comprensivo de la manera como operaban las burocracias. Se empezó a prestar más atención a las relaciones entre funcionarios y políticos, pero también a la contribución de la burocracia mediante su actuación “racional” para consolidar todas las áreas de la vida moderna. A partir de las teorías de Max Weber se entendió la duradera y profunda influencia de la burocracia en los procesos estrictamente administrativos al interior del gobierno, y sobre las mismas relaciones políticas entre representantes electos y ciudadanos. La importancia de la propuesta weberiana fue decisiva al punto de suponer que la validez del modelo burocrático se podía expandir a otras organizaciones, incluso aquellas que formaban parte del ámbito de la empresa ‘privada’.¹⁴⁸ Las organizaciones llevaban a cabo funciones, estaban en constante movimiento, formaban parte de sistemas en los que interactuaban unas con otras, lo que permitía identificar conflictos y buscar equilibrios de manera sistémica.

Estos desarrollos teóricos abonaron en la importancia de las organizaciones informales en el estudio de la administración pública.¹⁴⁹ Esto significó prestar atención a los organigramas y al establecimiento formal de roles y responsabilidades dentro de las organizaciones públicas. Pero también al estudio de la forma en la que los principales agentes interactuaban en escenarios reales en donde los recursos y limitaciones no eran solamente normas establecidas sino redes informales de cooperación y mando, que permitió conocer una dimensión más compleja e intrincada de la forma en la que las organizaciones públicas operaban.

La administración pública: ¿ciencia u oficio?

La única forma de establecer la naturaleza de la administración pública es identificando las diferentes formas en las que ha sido caracterizada, dado que encapsularla en una sola definición le restaría fuerza explicativa a sus alcances tanto teóricos, como prácticos. De ahí la insistencia en su *estatus* científico que incorporaría una investigación sistemática de la realidad para formular

¹⁴⁸ Max Weber, *Economía y Sociedad*, España, FCE, 2002, pp.83-115.

¹⁴⁹ Keith W. Smith, “Informal Organization”, *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, 2007.

teorías. De igual forma se ha intentado entenderla como un arte cuyos componentes van desde insumos filosóficos hasta artesanales. Esto permite concluir que “su naturaleza es multifacética, por decir lo menos. Ciencia, arte u oficio intentan capturar, a su vez, la naturaleza de las variadas y complejas relaciones entre los que gobiernan y los que son gobernados”.¹⁵⁰ Preguntarse hasta qué punto se le puede considerar o no una ciencia es una interrogante que ha suscitado un largo debate que no acaba por saldarse. En los Estados Unidos desde los años cincuenta los estudios de esta disciplina se enfrascaron en estos temas, lo que al paso del tiempo, arrojó una importante producción de materiales útiles para la reflexión teórica y para la práctica profesional.

Los primeros en ‘disparar’ la discusión fueron, por un lado, Dwight Waldo que sostuvo que la administración pública debía entenderse como una profesión ligada a otras disciplinas enfatizando su dimensión ‘política’, y no entendida de manera independiente a ellas. Sus ideas giraron alrededor de que el *management* y la eficiencia no resultaban centrales para el gobierno y sus burocracias, sino lo importante era que fueran capaces de prestar servicios de calidad.¹⁵¹ Por el otro, Herbert Simon, estableció que el proceso de toma de decisiones representaba el centro de la administración y que la teoría administrativa debería contar con bases científicas.¹⁵² Este énfasis está en la base de una tensión que fue subiendo de tono al materializarse en la idea de incorporar métodos y análisis cuantitativos bajo el supuesto de que sólo ellos permitirían reforzar lo que hasta entonces había resultado en una infructuosa búsqueda de ‘cientificidad’.

El derrotero de la disciplina no ha sido el mismo en los Estados Unidos que en Europa; de hecho, hay que decir que en Europa las discrepancias que generaron tantos desacuerdos en Estados Unidos no se convirtieron en fuente de inspiración de los trabajos en esta disciplina de una manera tan evidente. Sin embargo, tanto en los Estados Unidos como en Europa el campo de estudio y práctica de la administración pública sigue abierto a un debate en términos de alcances científicos. De ahí que, sea un campo que está vivo, que gradualmente se vuelve más interesante y rico en explicaciones y abierto a muchos puntos de vista. Cuestionar y discutir sobre

¹⁵⁰ Jos C. N Raadschelders, (2011), “The study of Public Administration in the United States”, *Public Administration*, Vol. 89, no.1, pp.140-155.

¹⁵¹ Dwight Waldo, *The Administrative State*, New York, Ronald Press, 1948, p.252.

¹⁵² Herbert Simon, *Administrative Behavior. A study of decision making process in administrative organizations*. New, York, The Free Press, 5th edition, 1997, p.368.

su rol e influencia no se ha detenido, lo que ha resultado en una amplitud de enfoques, rigor y relevancia. Insistir en la diferencia entre teoría y oficio, hasta este momento, se puede decir que ha sido mucho más benéfico que perjudicial, puesto que ha podido capitalizar sinergias y campos de intersección, que han permitido mayor grado de entendimiento y colaboración más allá de dónde residen sus centros de creación intelectual.¹⁵³

Los nuevos derroteros de la administración pública

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

El enfoque de Políticas Públicas

En los años cincuenta en los Estados Unidos debido a problemas derivados del desequilibrio entre el aumento de las tareas que debía llevar a cabo el gobierno y un escenario en el que los recursos a su alcance eran cada vez más escasos, pusieron en evidencia que no existía en las ciencias sociales una especialidad dedicada a esclarecer el proceso de toma de decisiones para mantener y fortalecer ese equilibrio, y tampoco para conocer la forma en la que el gobierno se relacionaba con la sociedad y el grado en el que esa relación podía facilitar o entorpecer esas decisiones. De esa manera surge un nuevo enfoque inaugurado por Harold D. Laswell a través

¹⁵³ Rosemarie O'Leary, David M. Van Slyke y Kim Soonhee (eds), *The Future of Public Administration Around the World, The Minnowbrook Perspective*, Washington, Georgetown University Press, 2010, pp.281-282.

de la publicación de un artículo, “The Policy Orientation”,¹⁵⁴ en el que se plantea que el esfuerzo desplegado por los gobiernos en época de guerra, debería ser el mismo que en el de paz, para que se pusieran en marcha acciones efectivas para la sociedad y los gobiernos se comprometieran con el hecho de que sus impactos serían en beneficio de esa colectividad.

Este nuevo enfoque no se preocupaba por la legitimidad del gobierno o su organización, sino por los procesos de elaboración y ejecución de las políticas; para ello, la propuesta incluía la posibilidad de allegarse datos, análisis y cálculos racionales, que potenciaran la eficacia de las decisiones y de las acciones. “De este modo Laswell imaginó que las llamadas ciencias de las políticas podrían constituir una convocatoria amplia para dotar de racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones, a la vez que para perfeccionar la ejecución y práctica de las decisiones, convertidas en políticas.”¹⁵⁵ Por ello, el enfoque de políticas públicas tuvo un doble objetivo: “el conocimiento de la política pública; es decir, conocer la manera en la que una política (salud, educación, urbana, ambiental, agropecuaria u otras) ha evolucionado en el tiempo, cuáles son los factores que explican porqué se ha desarrollado con esos objetivos, instrumentos y actores y a qué factores se deben los cambios que para bien o para mal ha experimentado esa política a lo largo de los años. Y, el conocimiento en la política pública; es decir emplear los métodos y resultados de ese conocimiento en la elaboración de las políticas, hacer que incidan o influyan en la decisión con el fin de sustentar o mejorar su eficacia y corrección.”¹⁵⁶ Esta propuesta estuvo marcada por la importancia concedida a la eficacia de las políticas públicas; esto es “a su dimensión cognoscitiva más que a la político institucional”.¹⁵⁷

Luis F. Aguilar señala que la naciente ‘disciplina’ toma el nombre de ciencias de las políticas en la democracia, puesto que se concibió como un conjunto disciplinario de ciencias a las que les importa que el gobierno democrático utilice métodos, teoremas y tecnologías para que sus decisiones efectivamente puedan resolver

¹⁵⁴ Harold D. Lasswell, (1951), “The Policy Orientation” en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, pp.3-15.

¹⁵⁵ Mauricio Merino, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, pp.31-32.

¹⁵⁶ Luis F. Aguilar, *Políticas Públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, no. 1, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI editores, 2010, pp.20-22.

¹⁵⁷ *Idem*.

problemas sociales y generen bienestar en la ciudadanía. Este planteamiento sobre la eficacia en gobiernos democráticos resultaba novedoso, pero en el que, de forma a todas luces acrítica, se pensaba como equivalentes el valor político del régimen democrático a su eficacia. Sin embargo, serviría para acreditar la superioridad de la democracia en términos de su capacidad directiva del gobierno y no por su sola superioridad institucional.¹⁵⁸

El enfoque de Políticas Públicas incorpora la idea de agenda pública, puesto que hace valer que gobernar no sea sólo responder, sino seleccionar y jerarquizar. Frente al hecho de que el gobierno no puede hacerlo todo, bien y al mismo tiempo, se construye una agenda que debería ser el resultado de un ejercicio cada vez más democrático y abierto. “Se exigía, por lo tanto, no sólo una selección de los temas de mayor prioridad dentro de la agenda pública, sino también un esfuerzo racional por construir la definición de los problemas a la luz de soluciones convincentes y posibles, y, no a la inversa.”¹⁵⁹

El paso siguiente, sería desagregar las causas de los problemas y definir la solución de la política pública en cuestión. Para ello, debía haber claridad entre un diagnóstico y la definición del problema que implicaría un proceso complejo pero fundamental para el éxito de la política, pero que tampoco dependería, como en el pasado, del sólo enunciado de la voluntad política puesta en la supuesta solución del problema. “Las políticas públicas suponen un compromiso con la definición del problema, con los medios seleccionados para afrontarlo y con los resultados esperados después de la intervención del Estado”.¹⁶⁰ Esto no significa que la posibilidad de acumular conocimiento sobre la administración pública esté cancelada, pero sí implica una visión más pragmática sobre el papel de la disciplina administrativa frente a otras formas de conocimiento.¹⁶¹

Finalmente, en el caso de la orientación de problemas, es sencillo trazar una constante con el énfasis en el aspecto jurídico del desempeño, propio del modelo clásico de la administración pública. El enfoque de las políticas públicas está orientado, en términos teóricos y prácticos, a plantear las preguntas de investigación en forma de problemas de política en busca de solución. Para ello,

¹⁵⁸ Luis F. Aguilar, Políticas Públicas.... *op.cit.*, p.23.

¹⁵⁹ Mauricio Merino, Políticas Públicas..... *op.cit.*, pp.34-35.

¹⁶⁰ *Ibidem.*, p.36.

¹⁶¹ *Idem.* También puede consultarse José Luis Méndez, (1993), “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, *Foro Internacional*, Vol. 33, no. 1, enero- marzo, pp.111-144.

se privilegian al menos dos vías distintas: la primera, la creación y solución de problemas desde la perspectiva que considera al conflicto como una situación irresuelta, pero controlada por el hecho de la intervención de distintos actores. La segunda, reconociendo la importancia del mercado y de las relaciones que se despliegan a partir de su activa participación.

Es importante reconocer la radical transformación que este nuevo énfasis ha significado para los estudios administrativos. Si bien es cierto que de modo general las unidades de estudio continúan siendo la administración pública y sus funcionarios, el acento en la legalidad y carácter normativo de ésta, ha cedido paso al estudio de la eficiencia, la calidad y los resultados de las políticas públicas. Este cambio, además, ha tenido repercusiones no solamente en el ámbito teórico, sino que ha permeado la práctica misma de las políticas públicas.

Como consecuencia del desarrollo del enfoque de las políticas públicas, existió una renovada atención a la participación ciudadana y a la integración de los intereses sociales en la teoría y en la práctica de la administración pública, resumida en una de las vertientes del enfoque de políticas públicas, la antisinóptica. El interés en el carácter contextual y concreto del análisis de política obligó a prestar mayor atención a la forma en la que los distintos grupos de interés en la sociedad deliberan y convergen (o no) en la toma de decisiones públicas. Este elemento aportó una visión más compleja y cargada de implicaciones políticas y éticas en el análisis de políticas públicas.¹⁶²

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

Sin dejar de reconocer la importancia indiscutible de este enfoque, la pregunta que cierra este apartado es respecto a la utilidad de este modelo en contextos muy distintos al de su 'denominación

¹⁶² Ernesto Carrillo, "La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p.38.

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

Las aportaciones de este enfoque han sido exitosas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta de qué país, sistema y régimen político estamos hablando, para poder apreciar mejor sus alcances. De ahí que se pueda afirmar que este enfoque tampoco está exento de lidiar con contradicciones sociales, grupos de interés e incluso preferencias individuales. Nace en la tradición norteamericana y en la medida en la que nos movamos hacia regímenes cuyo origen es otro, como pueden ser los europeos, el modelo Lasswelliano requiere ajustes. Mientras que Harold Lasswell define el campo de las políticas como aquel que se ocupa de decisiones del orden público y civil, Ives Mény y Jean Claude Thöening, provenientes de un contexto también democrático, pero diferente, señalan que el estudio de las políticas públicas es el de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.¹⁶³

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

¹⁶³ Harold Lasswell, (1971), "La concepción emergente de las ciencias de la política", en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa. Ives Mény y Jean Claude Thöening, *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, citados por Enrique Cabrero, (2000), "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, Vol. IX, no.2, pp. 193-195.

y de mayor grado de certeza por lo que respecta al compromiso por buscar salidas no sólo más racionales sino razonables para los graves problemas públicos.

La Nueva Gerencia (Gestión) Pública

La Nueva Gerencia Pública (NGP) constituye uno de los desarrollos teóricos más actuales y de mayor influencia en los estudios de la administración pública. La naturaleza multifacética y sus diversas manifestaciones reflejan los distintos orígenes intelectuales de donde parte, junto con el referente de una importante variedad de contextos políticos, económicos y administrativos en los que también se inspiró. Las reformas incluidas en esas propuestas de los años ochenta y noventa, incorporaron ideas provenientes de distintas tradiciones analíticas, como el *management*, el neo institucionalismo económico y las teorías de la elección racional, así como el movimiento ideológico etiquetado como neoliberalismo.¹⁶⁴ Su propuesta se centra más en aspectos prácticos; el rasgo característico de esta aproximación al estudio de la administración pública es el énfasis en la calidad, el desempeño y los resultados de las organizaciones, independientemente de su carácter público o privado.¹⁶⁵ La preocupación generalizada de que en muchos países las diversas modalidades de Estados sociales estaban resultando incapaces de sostener el crecimiento económico y el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos, está en la base de esta propuesta, pero la diferencia con el enfoque de políticas públicas, es que ésta se construye a partir de la idea de que las organizaciones públicas podían parecerse o hasta igualarse con las privadas, mientras incorporaran mecanismos e insumos que las volvieran eficaces.

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

¹⁶⁴ Jonathan Boston, (2010), “Basic NPM Ideas and their Development”, *The Asghar Research Companion to Public management*, p.17.

¹⁶⁵ Guy B. Peters, (2004), “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, p 79.

y social. Estos fenómenos, con orígenes diversos, entrelazados o por separado, encontraron un punto de encuentro resultado de un serio cuestionamiento sobre el papel que habían jugado los Estados y gobiernos en el desarrollo económico y social en el siglo XX, así como si esos modelos podían sostenerse o habría necesidad de cambiarlos, dadas las nuevas circunstancias domésticas e internacionales.¹⁶⁶

Los orígenes de este enfoque pueden rastrearse en los años ochenta y también tuvieron dificultades para confluir en una definición comprehensiva. Existe una muy general propuesta elaborada por Chistopher Pollitt y Geert Bouckaert: “la reforma de la gestión pública consiste en un cambio deliberado en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de que funcionaran mejor”.¹⁶⁷ Este enfoque lo que privilegia es la incorporación de formas nuevas de gestión financiera, de recursos humanos, materiales y tecnológicos que tomen distancia con las formas administrativas tradicionales (centralizadas, jerárquicas, con largas cadenas de mando y divididas de acuerdo a reglas y procedimientos). De ahí que se identifiquen como ‘postburocráticas’ en “tanto alteran la distribución tradicional (centralizada) del poder, redefinen la división tradicional (fragmentada y funcional) del trabajo, cambian los incentivos de los actores y muy probablemente sean el origen de otra idea sobre la administración pública y sobre los nuevos valores administrativos del servicio público.”¹⁶⁸

Chistopher Hood fue de los primeros estudiosos en señalar lo que identificó como los componentes que caracterizarían a este enfoque: buscar una administración más profesional y proactiva de las organizaciones; crear y emplear estándares e indicadores claros del desempeño de los funcionarios; poner más énfasis en el control de los resultados y menos en insumos y procesos; impulsar la desagregación y descentralización de las entidades administrativas; incentivar la mayor competencia en el sector público; impulsar los estilos gerenciales provenientes del sector privado; y mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Luis F. Aguilar, *Gobernanzaop.cit.*, pp.137-146.

¹⁶⁷ Chistopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2000, citado por Luis Aguilar, *Gobernanza.....ibidem.*, p.146.

¹⁶⁸ *Ibidem.*, p.147.

¹⁶⁹ Chistopher Hood, (1989), “Public Administration and Public Policy. Intellectuals Challenges for the 1990’s, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48, pp.346-358.

En los Estados Unidos y en el Reino Unido, en los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, se propuso un modelo redimensionador del Estado. Consistía en reducir y acotar el poder del Estado por medio de la liberalización o apertura económica. De igual forma, surgieron reformas a la administración pública centradas en la apuesta de que el mercado desempeñara un papel más importante con base en las 3 e's, eficiencia, efectividad y economía,¹⁷⁰ que también fueron signos irreductibles del enfoque de la Nueva Gerencia Pública.

Por otro lado, respecto a la sobre burocratización la propuesta de la NGP se desdobra en procesos de descentralización que permiten delegar la capacidad de la administración a unidades independientes o autónomas. Para ello afirma que la manera más adecuada de asignar bienes es mediante mecanismos de competencia y afirma también, que es posible trasladar herramientas y enfoques del sector privado al público. Defiende dos supuestos básicos: primero, se sustenta en el *gerencialismo*, intentando introducir formas post burocráticas de organización con base en prácticas del sector privado; y, segundo, en la *marketización*, que busca introducir mecanismos de mercado y simular competencia en el sector público.¹⁷¹

Respecto a la *marketización* se intenta recuperar la idea de que los ciudadanos están dispuestos a pagar impuestos a cambio de políticas, regulación y servicios, cuyo precio 'lo valga'. Un supuesto eje de esta propuesta es suponer que los mercados juegan un rol positivo, porque generan presión e incentivos para la competencia, eficiencia, innovación y para que exista la libertad de elección de individuos.

Esta tendencia se inscribe en el trabajo de autores como David Osborne y Ted Gaebler, la Reinención del Gobierno, en el que propusieron pasar de una forma de gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios de manera innovadora y eficaz.¹⁷² Así como en el de Mickael Barzelay, Atravesando la Burocracia, en el que se señala que la causa del

¹⁷⁰ Véase Mauricio Dussauge, "¿De las E's a las C's? Reformas administrativas en el mundo. Veinticinco años después" en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas Tendencias en la teoría y práctica de la administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452.

¹⁷¹ Ernesto Velasco, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión Estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 2010, p. 24-25.

¹⁷² David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2002, p.19.

deficiente desempeño gubernamental se encuentra en la negativa y constante influencia del paradigma burocrático que se caracteriza por la centralización del control y de la economía, además del apego intransigente a todas las reglas.¹⁷³ Por su parte, Donald Kettl planteó seis características que definen este enfoque: énfasis en la productividad; principio de actitud de servicio; principio de rendición de cuentas y transparencia; principio de la descentralización; principio de mercantilización y principio a orientación de las políticas.¹⁷⁴

Estos nuevos enfoques generaron también un intenso debate. En 1991, Christopher Hood sugería que el nuevo paradigma resultaba una colección de principios administrativos y lo calificaba como una filosofía administrativa sin coherencia.¹⁷⁵ Guy B. Peters añade que en la NGP se `institucionaliza´ la dicotomía política y administración.¹⁷⁶ En el caso de este enfoque, la antigua separación entre autoridades políticas y funcionarios públicos se formaliza mediante la creación de agencias autónomas de gobierno, usualmente encargadas de la regulación de sectores específicos de la economía o del desarrollo industrial del país. De este modo, la dicotomía entre política y administración alcanza una consistencia que podría hasta resultar contraria a los principios del gobierno democrático de la administración pública. Agrega que en el enfoque de la NGP se encuentra el hecho de que se define una concepción de autonomía y casi de paridad de la administración pública con otros actores de la sociedad civil. Esta idea tuvo una gran influencia en un contexto en el que el crecimiento del Estado se equiparó con un grave síntoma de ineficiencia y corrupción.

Sin embargo, como el propio Peters señala, la falta de claridad respecto a lo que hace diferente al gobierno frente al sector social y al sector privado, puede resultar una omisión costosa no sólo en términos teóricos, sino también estratégicos. La NGP retoma las críticas al modelo burocrático intentando resolver dos problemas principales del modelo anterior: el problema del agente-principal y la sobre burocratización. Se intenta establecer, por un lado, incentivos para que los agentes o funcionarios se comporten igual

¹⁷³ Mickael Barzelay, *Atravesado la burocracia*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1998, pp.14.

¹⁷⁴ Donald F. Kettl, F. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Brookings Institution Press, 2005, pp. 13-15.

¹⁷⁵ Christopher Hood, (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, pp. 3-19.

¹⁷⁶ Guy B. Peters, "Cambios *op.cit.*, p. 84.

que el principal o tomador de decisiones, lo que acabaría generando una suerte de competencia simulada.¹⁷⁷

Laurence E. Lynn afirma que estas críticas no solo fueron resultado de la descomposición de la administración pública, sino que correspondió a una creciente dispersión de los grupos de la sociedad civil, así como a los procesos de globalización económica, financiera y política.¹⁷⁸ Por último, David Arellano hace un pormenorizado análisis respecto a que tan novedosa era esta propuesta, o si más bien era resultado de los profundos cambios en los espacios social y tecnológico a los que se vio sometida la administración pública. La NGP no se ha impuesto por la capacidad o racionalidad de sus ideas, ni es una serie ordenada de propuestas completamente nuevas, ni la 'vieja administración pública' ha dejado de funcionar o de dar respuesta a problemas prácticos. En otras palabras, la NGP no es tan diferente como se suele pensar sobre la argumentación que conocemos como la era de la administración pública de vanguardia, ni tampoco ha logrado resolver, con pruebas científicas validadas y controladas los dilemas más importantes (éticos, sociales, de innovación y equidad) que ha enfrentado desde siempre la administración pública.¹⁷⁹

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

¹⁷⁷ Guy B. Peters, "Cambios..... *ibidem.*, pp. 69-85.

¹⁷⁸ Laurence E. Lynn, Jr. "Reforma a la gestión pública: tendencia y perspectivas", en María del Carmen Pardo (Comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, (2004), pp. 107-110..

¹⁷⁹ David Arellano, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados, 2004, pp. 14-15.

Gobernanza

En las últimas dos décadas el enfoque de Gobernanza se incorpora a los desarrollos de la disciplina y práctica de la administración pública, aunque se ha seguido debatiendo el alcance y los límites del concepto. Coincidimos con Helmut K. Anheier que el concepto no capta lo que es su esencia ni tampoco lo que éste implica.¹⁸⁰ “Es una palabra de raíz latina que utilizaban los griegos y también en la Edad Media; la gobernanza como concepto comienza a extenderse alrededor de tres décadas atrás, particularmente en los ámbitos de la cooperación internacional.¹⁸¹ En español nace de la traducción del inglés *good governance* y se utiliza en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea en 2001, para lograr entender los poderes otorgados por la ciudadanía a la Comisión Europea; la buena gobernanza en este marco, se centraba en pautas procedimentales y estaba definida por los principios de apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. La Gobernanza en la Unión Europea se presentó como una solución para los problemas de gobernabilidad de una unión multiestatal.¹⁸² Es un concepto más amplio que el de gobierno y el de sus componentes centrales: legislaturas, poder ejecutivo y judicial.

El Banco Mundial en 1991, define a la Gobernanza como las formas en las que se ejerce el poder en el manejo de las economías y los recursos sociales para el desarrollo. Por su parte, la perspectiva de la gobernanza corporativa, sostiene que la gobernanza es un medio para distribuir derechos y obligaciones entre los consejos, administradores, sindicatos, entre otros. Henrik Enderlein y sus coeditores, sugieren una definición más genérica de gobernanza que muestre la suma de reglas y regulaciones, procesos y estructuras, que se justifiquen frente a un problema público que distintos actores señalen justamente como problemático. En otras palabras, Gobernanza es la manera de aproximarse a resolver problemas que han sido reconocidos como tales por la colectividad, como pueden ser los de seguridad pública, pobreza, o contaminación; también la manera en la que se monitorea el desempeño de las corporaciones y el papel de la sociedad civil. Jan Kooiman y Svein Jentoft distinguen entre dos órdenes de gobernanza; el primero, es

¹⁸⁰ Helmut K. Anheier, *The Governance Report*, Oxford, (The Hertie School of Governance), 2013, pp. 16-18.

¹⁸¹ Marcelo Moriconi, *Retórica política y administración pública*, Universidad Autónoma Metropolitana, 2011, p.55.

¹⁸² *Idem*.

sobre la legitimidad que debe tener quienes establezcan cuales son los problemas públicos, para quién y cómo; y, el segundo, sobre que instituciones, organizaciones y regulaciones se requieren para alcanzar los propósitos establecidos.¹⁸³

Helmut K. Anheier plantea que el primer orden es más sobre política y el segundo más sobre políticas. El problema es que la gobernanza se aleja de modelos cuya acción fluye de arriba para abajo, y señala que los problemas públicos son resultado más de un impulso de abajo para arriba proveniente de movimientos y organizaciones sociales. Lo que permite que existan condiciones para la gobernanza, es en todo caso, la interacción de la actividad social que se registra en la base, con la legislación que se produce arriba por congresistas o agencias que son capaces de plantear propuestas que se lleven a cabo en un esquema como el que ofrece la gobernanza.¹⁸⁴ En Estados Unidos este concepto comenzó a cobrar influencia hacia finales de la década de los años noventa. Según Guy B. Peters, el término de gobernanza tiene implicaciones distintas para estos dos contextos, el europeo y el norteamericano, así como el peso de la institución estatal.¹⁸⁵

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

Para el enfoque de la Gobernanza el gobierno no está encargado ni tiene ya las posibilidades materiales y organizacionales de dirigir todo aspecto de la vida pública de una sociedad. De este modo, la coordinación con el sector civil y el sector privado se

¹⁸³

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Guy B. Peters y John Pierre, (1998), "Governance Without Government?, Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration*, pp.223-243."

hace indispensable para “timonear” la economía y la sociedad. Esta característica del enfoque de Gobernanza, como en los otros casos, también tiene que ver con las transformaciones al interior y fuera del Estado. La creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida pública, así como una redoblada especialización de las funciones del Estado, han hecho que la teoría y la práctica de la administración pública, una vez más, presionan para repensar los vínculos tradicionales entre el Estado y sus ciudadanos. En particular, a partir del supuesto de que la administración necesita de esa colaboración para lograr sus fines, lo que reta el principio tradicional de su autosuficiencia.

La legitimidad de la administración pública no va a depender únicamente del monitoreo y control directo ejercido por las autoridades políticas, sino también de la participación y evaluación directa por parte de los ciudadanos y de las organizaciones civiles. La moderna administración pública incluye una importante dosis de tensión entre tener que ofrecer mejores respuestas a los ciudadanos en tanto ‘clientes’, pero también por el hecho de que a partir de la llegada de los nuevos derroteros de la administración pública, particularmente el enfoque de gobernanza, requiere desarrollar una efectiva colaboración con los que ahora se convertirían en sus ‘socios’. Bajo el enfoque de la NGP la presión es sobre todo para que se logre expandir el sentido de la responsabilidad, pero se olvida de la necesidad de colaboración.¹⁸⁶

Finalmente, siguiendo a Luis F. Aguilar, la Gobernanza está íntimamente vinculada a los valores democráticos, pero su utilidad no responde a esa lógica, sino a la de las condiciones que hacen que ese gobierno democrático acredite ante su sociedad que sea capaz de dirigir, ordenar y reproducir acciones que permitan identificar y solucionar los problemas que aquejan a esa sociedad; esto no es un atributo de la democracia, es una condición de aquellos gobiernos capaces de hacer bien lo que les corresponde.¹⁸⁷

Gobierno de redes

Se puede decir que el enfoque de gobierno de redes es subsidiario del de política pública, pero sobre todo del de gobernanza. De ahí

¹⁸⁶ Eran Vigoda, (2002), “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the New Generation of Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 62., no.5, pp.527- 530.

¹⁸⁷ Luis Aguilar, *Gobernanza.....op.cit.*, p.13

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

El enfoque de gobernanza se ha enriquecido del de gobierno de redes y viceversa en la medida en el que el primero incorpora el papel del gobierno como ‘timonel’ del proceso decisorio y el segundo ofrece una estructura de decisión más horizontal. Aparecen en la literatura al menos dos de las premisas que están en la base de este enfoque. Primero, el gobierno al perder la centralidad de actor casi único en la solución de problemas sociales, requiere una asociación formal con otros actores que le permita estrechar vínculos para lograr los propósitos que busca, y para ello, el recurso de las redes se antoja casi indispensable. Segundo, el modelo de organización jerárquica, ha perdido la hegemonía para integrar propuestas y lograr colaboración de las instancias comprometidas en la solución de problemas. Sobre esto también existen diversas posturas, el mirador anglosajón subraya las limitaciones estructurales de estos arreglos constreñidas al intercambio de recursos entre los distintos actores.¹⁸⁸

Las redes son estructuras que implican compromisos interdependientes y que incorporan múltiples organizaciones o partes, en donde ninguna de ellas está de manera formal subordinada a otra, como lo que sucede bajo una estructura típicamente jerárquica. Sin embargo, las redes se conforman teniendo un cierto grado de estabilidad pero se extienden más allá de las relaciones y de los lazos formales. “La noción de redes excluye las jerarquías formales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias.”¹⁸⁹

¹⁸⁸ Dionisio Zavaleta Solís, “La gestión de redes de política como una estrategia gubernamental de liderazgo contingente: una propuesta conceptual y metodológica”, en Francisco Porras (coord.) *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales en México*, México, Instituto Mora, 2012, pp. 119-151.

¹⁸⁹ Laurence J. O’Toole, Jr., (1997), “Treating Networks Seriously: Practical Research Based-Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 57, no.1, pp. 45-46.

La propuesta de gobierno de redes puede ajustarse mejor a aquellos problemas que no caben en la definición de regulares o sistemáticos, que en la literatura de esta disciplina se conocen como “*wicked*”,¹⁹⁰ esto es, los que en determinada circunstancia sacan de carril de la “regularidad político administrativa” a los tomadores de decisiones, planteando problemas que normalmente requieren una diferente y eficaz solución y en un tiempo relativamente corto. En esos casos, arreglos institucionales distintos y hasta novedosos facilitarían la búsqueda de soluciones, también por canales poco explorados; la organización matricial, grupos focales de trabajo, coordinación inter agencias y, comités integrados *ad hoc*, pueden ser algunos ejemplos de la estructura de gobierno de redes que facilite la toma de decisiones bajo una estructura mucho más horizontal.

Pero lograr articular mecanismos de colaboración entre esos actores no resulta una tarea fácil y ésta puede llegar a complicarse aún más si de lo que se trata es también de involucrar a gobiernos locales. El espectro de tensión y hasta conflicto puede ampliarse debido a la diferencia de propósitos y al cúmulo de intereses que se aglutinan alrededor de una decisión o acción pública. La limitación más evidente de este enfoque se resume en el hecho de la presión por parte de grupos poderosos para incidir en el diseño de políticas acordes con sus intereses particulares, y la persistencia de entramados institucionales y organizacionales desorganizados, que ponen en riesgo que puedan tener una intervención efectiva, además de que se pueden presentar escenarios de ‘captura’ por parte de grupos de interés particulares en detrimento de la autonomía gubernamental y de la legitimidad democrática.¹⁹¹

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

¹⁹⁰ Horst Rittel y Melvin Webber, (1973), “Dilemmas in a General Theory of Planning” *Policy Sciences*, no.4, June, pp.1-33.

¹⁹¹ Dionisio Zavaleta, *op.cit.*, pp.119-151.

Consideraciones Finales

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

El incentivo para el desarrollo de la administración pública y su cabal comprensión es adentrarse en la forma en la que ha establecido no un objeto de estudio, sino objetos de estudio, ligados primero, a la recurrente discusión en torno al carácter positivo y normativo de esta disciplina, a sus métodos de investigación, pero también al apropiado funcionamiento de los gobiernos y de sus burocracias, lo que a todas luces complica, pero enriquece su espectro de conocimiento. Por ello, la administración pública no ha quedado nunca definida como una ciencia, sino que se ha desarrollado haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo. La administración pública se nutre de muchas influencias, desde la economía, pasando por el enfoque legal que estuvo presente en sus orígenes y resultó necesario para entender al gobierno, su administración y su burocracia, debido a la importancia de nociones relacionadas con soberanía, constitucionalidad y legalidad. De igual forma, el enfoque político sirvió para arrojar luces sobre asuntos vinculados con los procesos políticos, notablemente los legislativos. Por su parte, el enfoque gerencial que aparece en dos distintos momentos, proponiendo el carácter científico de la administración pública con las teorías reconocidas como tal y con la llegada del *management*, hasta llegar a nuevas concepciones como las provenientes del mirador del enfoque de políticas públicas, la nueva gerencia pública y el de la gobernanza.¹⁹²

Desde sus orígenes la administración pública se ha desarrollado respondiendo a los imperativos de los distintos modelos de Estado; su recorrido ha estado marcado por el tránsito del Estado absolutista, pasando por el liberal, acrecentado su

¹⁹² Jos. C. N. Raadschelders, *Public Administration*, *op.cit.*, p.112, (La traducción es mía).

influencia en el social y presionada para limitar esa influencia en el llamado neoliberal. Esta imbricada relación con el Estado abre posibilidades de desarrollo que la sitúan en una posición privilegiada para producir tanto nociones como acciones de beneficio colectivo. Su desarrollo ha estado marcado por exigencias de distinto signo y esto ha resultado en una creciente producción que no puede quedar enmarcada solo en avances de carácter disciplinario, sino que ha también tenido que responder a exigencias de acción pública cada vez más eficaces. Christopher Pollitt lo frasea de manera sencilla, pero elocuente: la administración pública tiene distintas ‘personalidades’ porque viene de diferentes lugares y porque intenta ir a diferentes destinos.¹⁹³

El debate sobre la científicidad de la administración pública no ha quedado saldado y esto se ha vuelto un insumo creativo, más que uno que limita y constriñe su desarrollo. La evolución ha permitido entender a la administración pública de muchas maneras, arte, ciencia, oficio, profesión, siempre en la tensión entre sus avances teóricos y la necesidad de su utilidad para las mejores causas sociales enmarcadas en la acción gubernamental y pública. También siempre en una tensión entre su vinculación con otras disciplinas: notablemente el derecho, pero también la economía y la ciencia política, pero vislumbrando salidas para ese círculo, en, por ejemplo, la interdisciplinariedad. Su desarrollo ha permitido abonar en la discusión que va más allá de sus límites como disciplina con todos sus atributos hasta presentarse como una multidisciplina con insumos y explicaciones que parten de muy diferentes miradores analíticos y que han permitido enriquecer el debate y las propuestas. “A lo largo del siglo XVIII y XIX, prototipos de formas de administración crecieron a partir de la ley y de los estudios políticos. Quedan fuertes rastros de estas influencias. En el Siglo XX aparecieron otras disciplinas tributarias de la administración pública, la economía fue particularmente importante y la Teoría de la Organización, entre otras.....”.¹⁹⁴

Esta diversidad es lo que ha también alimentado distintos modelos, técnicas y métodos, lo que ha provocado intensas discusiones (como el que escenificaron Dwight Waldo y Herbert Simon) que han querido establecer propuestas de carácter definitivo, para zanjar dichos debates. Sin embargo, lo que resulta es una

¹⁹³ Christopher Pollitt, “Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2010”, *Public Administration Review*, Special Issue, December, pp.5292-5294. (La traducción es mía).

¹⁹⁴ *Idem.*

intrínseca imposibilidad de pretender darle un carácter científico a la administración como queda corroborado en su desarrollo intelectual. En el registro de esta búsqueda que hay que decir que por momentos fue también perdiendo importancia. Este capítulo presenta un apretado recuento desde este desarrollo, sin pretender hacerlo de forma cronológica. A partir del siglo XX, se inaugura la 'nueva' administración pública encabezada por Woodrow Wilson, que quiso verla como una herramienta de gobierno aislada de la política. Un intento más se registró a partir de la irrupción de la idea, que se vuelve a replantear en el siglo XX, de que los modos y técnicas de la administración privada resultaban pertinentes para aumentar la eficiencia en la pública. De esta manera, la primera oleada del *management* y más adelante la Nueva Gerencia Pública, privilegiaron el uso de métodos de administración privados y partieron del hecho de que ambos campos tenían características que los igualaba. Hay que decir que estos supuestos, por un lado, le ofrecieron al campo de la administración pública mayor autonomía, pero por el otro, no lograron el propósito de encapsularla en definiciones y teorías únicas y universales, puesto que las diferencias entre ambos campos resultaron a todas luces imposibles de igualar.

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

Este embate 'gerencialista' encontró obvios límites, y lo que se registra es un renovado impulso proveniente de la ciudadanía para garantizar sus derechos. De ahí que en los años recientes, los temas relacionados con los valores públicos y la participación ciudadana hayan influido de manera determinante en la redefinición de lo público y en la práctica de la administración y se hayan vuelto temas de renovado interés tanto para la teoría como para la práctica de la administración pública.

La reconfiguración de los alcances de la acción administrativa pública dio pie a la aparición de nuevos esquemas bajo los cuales

quedaba establecida que la participación del Estado, pero sobre todo de los gobiernos, debían ser acompañadas de otros actores, como quedó anotado, notablemente de la sociedad. La corresponsabilidad en tareas públicas cruza de manera horizontal las nuevas propuestas de los marcos analíticos de administración pública, desde el enfoque de políticas, pasando por la Nueva Gerencia Pública hasta llegar al de la Gobernanza y el Gobierno de Redes. Esa apuesta renovadora incluye al gobierno como un actor entre otros, en unos casos otorgándole el papel de timonel y en otros, de un socio paritario. Bajo cualquiera de los supuestos las aportaciones de los distintos enfoques favorecieron, de nueva cuenta, el debate y la propuesta, buscando en todos los casos encontrar el elemento de relevancia que permitiera formular soluciones para los graves problemas que enfrentan las sociedades hoy día.

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

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

aportando ideas y soluciones, como lo ha hecho a lo largo de un fructífero desarrollo intelectual registrado de manera apretada en las páginas de este capítulo.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar F. Luis, *El Estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1971.
- Aguilar F. Luis (1983), “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, *Revista de Administración Pública*, no. 54, abril-junio.
- Aguilar F. Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2000.
- Aguilar F. Luis, *Políticas Públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, no. 1, Gobierno del DF-Siglo XXI editores, 2010.
- Anheier K. Helmut, *The Governance Report*, Oxford, (The Hertie School of Governance), 2013.
- Arellano David, *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE-Cámara de Diputados, 2004.
- Barzelay Mickael, *Atravesado la burocracia*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1998, pp.14.
- Boston Jonathan, (2010), “Basic NPM Ideas and their Development”, *The Ashgat Research Companion to Public management*.
- Cabrero Enrique, (2000), “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, *Gestión y Política Pública*, Vol. IX. no.2.
- Cabrero Enrique, *Administración pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, no.2, Siglo XXI-DF, 2010.
- Carrillo, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Dussauge Mauricio, “¿De las E’s a las C’s? Reformas administrativas en el mundo. Veinticinco años después” en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas Tendencias en la teoría y práctica de la administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2009.

- Guerrero Omar, *La administración pública a través de las ciencias sociales*, México, FCE, 2010.
- Hood C., (1989), "Public Administration and Public Policy. Intellectuals Challenges for the 1990's", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 48.
- Hood C., (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69.
- Horst Rittel y Melvin Webber, (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning" *Policy Sciences*, no.4, June.
- Kettl, F. Donald, *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transference of Governance*, Brookings Institution Press, 2005.
- Lasswell D. Harold, (1951), "The Policy Orientation" en Daniel Lerner y Harold. D. Lasswell (eds), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press.
- Lynn E. Laurence Jr., (2004), "Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas", en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Méndez José Luis, (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, Vol. 33, no. 1, enero- marzo.
- Mény Ives y Jean Claude Thoening, *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- Merino Mauricio, "De una disciplina sin objeto de estudios, a un objeto de estudios sin disciplina", en José Luis Méndez (comp.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Merino Mauricio, *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- Moriconi, Marcelo, *Retórica, política y administración pública: ¿Por qué fallan las reformas administrativas?*, México, UAM, 2011.
- O'Leary Rosemary, David M. Slyke y Kim Soonhee, (eds.) *The Future of Public Administration Around the World*, Washington, D.C, George Town University Press, 2010.
- O'Toole J. Laurence, Jr., (1997), "Treating Networks Seriously: Practical Research Based-Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 57
- Pardo María del Carmen (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004., pp. 21.

- Peters, B. Guy (2004), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Peters B. Guy y John Pierre, (1998), "Governance Without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration*, pp.223-243."
- Pollitt Christopher y G. Bouckaert, *Managerialism and Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Pollitt Christopher, "Envisioning Public Administration as a Scholarly Field in 2010", *Public Administration Review*, Special Issue, December.
- Pollitt Christopher y G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, Third Edition, 2011.
- Raadschelders, Jos C., *Public Administration: The Interdisciplinary Study of Government*, Oxford University Press, 2011.
- Raadschelders Jos, C. (2011), "The study of Public Administration in the United States", *Public Administration*, Vol. 89.
- Sánchez José Juan, *Estudio de la ciencia de la administración*, México, IAPEM-INAPQROO-Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Simon Herbet, *Administrative Behavior. A study of decision-making process in administrative organizations*, NewYork, The Free Press, 5th edition, 1997.
- Smith W. Keith, "Informal Organization", *Encyclopedia of Governance*, SAGE Publications, 2007.
- Velasco Ernesto, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", en Ernesto Velasco (comp.), *Gestión Estratégica*, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal-Siglo XXI, 2010.
- Vigoda Eran, (2002), "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the New Generation of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 62, no.5.
- Waldo Dwight, *The Administrative State*, New York, Ronald Press, 1948.
- Wilson Woodrow, (1887), "The Study of the Administration" *Political Science Quarterly*, Vol. II No. 2.

Weber Max, *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, trad. de José Medina Echevarría, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

Weber, Max, “La empresa estatal de dominio como administración: Dirección política y burocracia”, *Economía y Sociedad*, México, FCE, 2005.

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

Zendejas Jorge Luis, “*Transformar Estados: Reforma administrativa en lugares comunes y complicados*” Licenciatura en Política y Administración Pública, Centro de Estudios Internacionales (CEI), El Colegio de México, noviembre 2013.

LAS IMPLICACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA NUEVA GOBERNANZA PÚBLICA

Luis F. Aguilar Villanueva*

Dirigir, conducir, coordinar, regular, gobernar a la sociedad es una actividad necesaria, indispensable, valiosa, pero también difícil, ardua, por el número y la naturaleza de las actividades directivas que el gobernar comporta y por los problemas de la sociedad que es el objeto de la rectoría gubernamental.

El gobierno de la sociedad comprende numerosas y diversas actividades regulatorias, preventivas, protectoras y coactivas, cuyo objetivo es preservar y asegurar los valores fundantes de la sociedad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de sus ciudadanos. Comprende asimismo numerosas actividades de provisión de diversos bienes y servicios públicos, a fin de realizar los objetivos de bienestar y seguridad social que implican y exigen los derechos sociales de los ciudadanos.

Por otra parte, la sociedad que se dirige o intenta dirigir es de grandes números de población, diversa en su composición, plural, dado que sus miembros tienen diferentes valoraciones, conocimientos, intereses, actividades y proyectos de vida. Es también una sociedad desigual en la que no toda la población tiene las mismas oportunidades y dispone de las capacidades para realizar sus proyectos de vida. Y, además de plural y desigual, la nuestra es una *sociedad disociada*, dividida entre los ciudadanos que observan las leyes, respetuosos de los derechos de los demás, contribuyentes fiscales, trabajadores, cuidadosos de los bienes públicos, participantes en los asuntos de interés público, y en el otro extremo individuos y grupos delincuentes, que viven de la infracción, violentos, extorsionadores, homicidas, atropelladores de los derechos de los demás, demoleedores de los valores y principios de la convivencia.

La pluralidad y desigualdad de la sociedad se manifiesta políticamente en las diferentes expectativas que sus miembros tienen acerca de la acción del gobierno y en sus distintas ideas acerca de lo que el gobierno debe hacer y del modo como debe

* Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara.

hacerlo. Pero las diferencias y controversias que las organizaciones sociales y los partidos políticos expresan y abanderan no se traducen en posiciones antigubernamentales, puesto que se enmarcan en el reconocimiento del gobierno como agente necesario y fundamental para ordenar la vida asociada y realizar las expectativas, visiones y proyectos de sociedad que promueven y defienden. En contraste, los grupos del delito y la maldad, que causan la disociación y descomposición de la sociedad, consideran al gobierno un enemigo directo a derrotar por varios medios, que van desde la confrontación armada directa hasta las maniobras seductoras o amenazadoras para forzar a los gobernantes a ser socios del delito y de sus negras ganancias.

En suma, la vida en sociedad, por su pluralidad, desigualdad, polarización, por sus necesidades y también por sus abusos y maldades, requiere gobierno, la presencia de un agente rector dotado con facultades, poderes, recursos y organizaciones administrativas y policiales, a fin de poder pacificar, ordenar, regular, estabilizar, encauzar las innumerables y diferentes actividades de la sociedad, sancionar infractores y solidarizarse con las poblaciones vulnerables y necesitadas. Sin embargo, las infracciones de numerosos sectores de la población, su irrespeto a los derechos de los demás, su negligencia en el cuidado de los bienes públicos y, particularmente, su crítica sistemática al gobierno y su desconfianza en la capacidad y buena fe del gobierno... son obstáculos que limitan la eficacia de su rectoría.

Por esto, la actual cuestión política central, la que está hoy en el centro de la preocupación de los ciudadanos y de los estudiosos del gobierno y la administración pública, es *la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva del gobierno*. ¿Gobiernan los gobiernos?, ¿en qué áreas es evidente que gobiernan, en cuáles áreas es evidente que más bien no gobiernan y, peor aún, en cuáles áreas los gobiernos son causa del desgobierno por lo que hacen o dejan de hacer? Por consiguiente, ¿cuáles son los factores o los elementos o las condiciones que posibilitan, promueven, aseguran que los gobiernos sean capaces y eficaces en resolver problemas públicos, conciliar conflictos sociales, crear oportunidades de desarrollo, producir bienes y servicios que responden a las necesidades, derechos y aspiraciones de los ciudadanos?

Este rodeo inicial tuvo el propósito de justificar el contenido de este texto en el que presentaré algunas consideraciones sobre *el nuevo modo de gobernar, la nueva gobernanza pública*, la nueva

dirección, rectoría, conducción, coordinación de la sociedad en las condiciones sociales presentes, nacionales e internacionales.

Mi reflexión tendrá tres apartados y ofreceré solo consideraciones básicas. En la parte inicial plantearé la cuestión actual de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. En la segunda parte ofreceré una definición general de la gobernanza pública y me enfocaré a caracterizar los rasgos distintivos de la nueva gobernanza. Concluiré con algunas consideraciones sobre las implicaciones que la nueva gobernanza tiene para la administración pública contemporánea.

La Cuestión

En el pasado, la crítica social a la incapacidad directiva del gobierno se centró en la ilegitimidad política del gobernante. En numerosos países existía abundante evidencia de que la posición de autoridad del gobernante supremo y de otros gobernantes era resultado de imposición, de manipulación electoral y hasta de ocupación del cargo por la fuerza, así como era evidente que la actuación gubernamental era con frecuencia arbitraria y abusiva, fuera de la ley y contra los derechos humanos y ciudadanos. Ante la ilegalidad del cargo y de la actuación del gobernante, la sociedad le negaba el derecho a gobernar y no aceptaba la obligación de obedecerlo. En estas condiciones de repudio social, el resultado lógico fue que el gobierno no pudiera gobernar.

La cuestión de la ilegitimidad política del gobernante ha sido razonablemente resuelta con la democratización del régimen político y con la progresiva, aunque inconclusa restauración del Estado de Derecho, del gobierno de leyes. Sin embargo, a diferencia de los años pasados de autoritarismo, la cuestión central ya no es hoy *la ilegitimidad del gobernante sino la capacidad y efectividad directiva del gobernante legítimo, democrático.*

La democracia resuelve bien la cuestión fundamental de la legitimidad política, pero el gobierno democrático legítimo no ha acreditado de manera suficiente en numerosas sociedades que es capaz de resolver razonablemente bien problemas sociales crónicos y de abrir el camino hacia futuros de superior calidad de vida y equidad. No por ser legítimo políticamente, el gobierno tiene la capacidad de dirigir a su sociedad y conducirla hacia niveles más elevados y sostenidos de bienestar, justicia y seguridad. Legitimidad directiva y efectividad directiva son dos atributos diferentes del

gobernar y son diferentes los factores y componentes que las hacen posibles y sustentan.

Para dirigir y coordinar a la sociedad, además de legitimidad e institucionalidad, se requiere información, conocimiento, conocimientos científicos y técnicos, recursos económicos, destreza de gestión financiera, competencia administrativa, formas de coordinación y cooperación intergubernamental, disposición al diálogo, a la negociación y a la concertación con los sectores ciudadanos y los opositores políticos. Dicho de otra manera, para que el gobierno democrático gobierne a su sociedad, además de legitimidad, referida a valores, principios y leyes del Estado, requiere eficacia directiva, referida a las normas y procedimientos del conocimiento empírico, del conocimiento técnico de base científica, puesto que la eficacia o la efectividad de la acción humana, incluida la gubernamental, implica causalidad, el nexo causal existente en los hechos naturales y entre los hechos sociales (que establece que a determinadas acciones siguen determinados efectos con un grado de probabilidad establecido) y la causalidad refiere al conocimiento, a la tecnología y a la gerencia. La eficacia directiva del gobierno exige normas científicas, tecnológicas, organizacionales y no solo las normas legales que plasman los valores y principios del Estado de derecho y del régimen democrático, aunque los incluye como requisitos imprescindibles

Hay algo más en la situación actual. Los gobiernos democráticos actuales, aun cuando no son criticados por desviaciones legales –corrupción, arbitrariedad, opacidad, derroche, favoritismos clientelares, etc.–, sí son cuestionados *por su ineficiencia directiva* y, más recientemente, *por su insuficiencia*.

La *ineficiencia* directiva del gobierno se hace presente cuando los gobernantes son incompetentes o irresponsables en el manejo de las finanzas públicas, en la estimación, la asignación y el control de los recursos que se necesitan para cumplir las funciones públicas, llegando con frecuencia a insolvencia hacendaria, o bien son incompetentes informativa y analíticamente en el diseño e implementación de las políticas públicas (política económica, ambiental, urbana, por ejemplo) y en la gestión de los programas y servicios públicos (los servicios educativos, los de salud, la infraestructura comunitaria, la movilidad, por ejemplo), con el resultado final de que no pueden ofrecer resultados satisfactorios a los ciudadanos o los ofrecen con costos desproporcionados e injustificados.

Por su parte, la *insuficiencia* directiva se presenta cuando los gobernantes, aun si son institucionalmente impecables, financieramente responsables, administradores competentes y discursivamente creíbles, no pueden ya con sus ideas, poderes, activos y acciones definir y menos realizar por ellos mismos los objetivos que importan a sus sociedades en las condiciones actuales. Aunque nos incomode reconocerlo, los gobiernos ya no pueden definir solos el proyecto de nación, el proyecto de una entidad federativa (departamento, región, provincia) o de un municipio, y menos aún pueden realizarlo solos. No disponen de la autoridad intelectual, política y moral requerida para definir por sí mismos los objetivos y estrategias del plan nacional o local de gobierno y convencer a todos los ciudadanos de su valía, sino requieren incluir las ideas y propuestas de los sectores ciudadanos y requieren su aceptación e involucramiento. Más aún, a pesar de los ingentes poderes, facultades y recursos que poseen, los gobiernos no poseen (o no en el grado requerido) la capacidad financiera, informativa, cognoscitiva, organizativa, para estar en aptitud de realizar por ellos mismos los objetivos y las estrategias del plan. Para diseñar y realizar la sociedad que queremos se requieren más actores que el actor gubernamental, más recursos que los gubernamentales y un estilo de gobernar diferente al tradicional del mando jerárquico-burocrático en numerosos asuntos públicos.

La sociedad actual, a pesar de la desigualdad que aún existe entre los sectores sociales y a pesar de la precariedad y vulnerabilidad de muchas de sus poblaciones, es 1. una sociedad económica que posee formidables recursos financieros, tecnológicos, físicos y productivos, 2. una sociedad del conocimiento que posee mayor información y explicación acerca de los hechos sociales y naturales, de sus tendencias y sus escenarios probables, y cuenta con un calificado capital intelectual humano, 3. una sociedad democrática, políticamente plural y más independiente, más exigente y más vigilante del desempeño gubernamental y más participativa en numerosos asuntos públicos; sobre todo es 4. una *sociedad de interdependencias*. Las organizaciones económicas, sociales y políticas dependen crecientemente las unas de las otras y se necesitan recíprocamente para estar en condiciones cada una de realizar los fines de su interés, razón por la cual sus actores deciden dialogar entre ellos, entenderse, intercambiar sus recursos, complementarse, agruparse, asociarse (cadenas productivas, cadenas de suministros, cadenas internacionales de valor, redes

sociales de asuntos, redes de política y de causas de interés público o grupal...).

En la época actual, las empresas, las organizaciones sociales, las localidades, las universidades, para realizar sus objetivos y proyectos, dependen de los recursos legales, judiciales, financieros, de poder, que el gobierno posee y también de los específicos recursos naturales que posee la nación y cuyo uso y aprovechamiento está bajo la responsabilidad y cuidado del gobierno. Asimismo, los gobiernos, para poder cumplir sus funciones públicas y llevar a su sociedad a mejores niveles de bienestar y seguridad, dependen de los recursos de la tributación fiscal de personas y empresas y, más allá de la tributación, para cumplir sus funciones públicas requieren adicionalmente de los recursos financieros, informativos, cognoscitivos, organizativos, tecnológicos, productivos que poseen las empresas económicas, los grupos sociales, los centros de pensamiento, los agrupamientos profesionales, las comunidades. Nuestras sociedades son cada vez más interdependientes, distantes de aquellos tiempos en que la mayoría era dependiente de señores, propietarios, militares, sacerdotes, políticos caudillos, élites del conocimiento. Sin entrar en detalle, la sociedad moderna se caracteriza por ser un sistema de interdependencias entre actores independientes.

En el pasado hemos insistido más bien en *la ineficiencia* de los gobiernos, ahora nos queda claro que en gran medida su ineficiencia e ineffectividad se debe a su *insuficiencia* en buena parte de los asuntos públicos de los que se hacen cargo.

La ineficiencia y la insuficiencia directiva de los gobiernos democráticos han sido las dos causas que han motivado el abandono del proceso acostumbrado de gobernar, típico de los gobiernos del pasado, que se consideraban autosuficientes y omnipotentes en su tarea directiva, capaces de alinear a su decisión y mando al conjunto de la sociedad o a sus actores determinantes, y ha impulsado la búsqueda de un nuevo proceso de gobernar, más apropiado para las situaciones sociales actuales que son de mayor complejidad en razón del mayor número, nivel e importancia de las relaciones de interdependencia entre los actores sociales y entre éstos y los gubernamentales.

La Gobernanza, la Nueva Gobernanza

Gobernanza es el concepto o enfoque que recientemente se emplea para denotar la acción de gobernar. El concepto empezó a tomar

forma en los años noventa del pasado siglo, a raíz de los problemas financieros que agobiaron a los estados sociales (de bienestar o de desarrollo) y a la democratización de los gobiernos autoritarios que se desplomaron en esos años. El concepto describe y explica que el proceso de gobernar ha comenzado a cambiar y se vuelve cada vez más *bidireccional*, en dos sentidos (del gobierno a la sociedad y de ésta al gobierno), así como menos, vertical, unilateral, impositivo y necesita cada vez más del involucramiento de los ciudadanos y de sus organizaciones económicas y sociales para decidir y realizar los objetivos públicos, los planes de desarrollo, las políticas públicas, los programas, los servicios públicos, las inversiones.

El concepto de gobernanza, al inicio de su elaboración, tuvo denotaciones inestables, pero hoy posee una denotación precisa e internacionalmente aceptada. Gobernanza no es una traducción simplona del inglés (“governance”), hoy la lengua franca mundial. El diccionario de la Real Academia Española desde un par de siglos antes, nos decía que gobernanza era un sustantivo arcaico y la definía como “*la acción y el efecto de gobernar o gobernarse*” de una persona, una organización, una comunidad. Pero, en 2001, la definición que ofreció la RAE fue, además de sorpresiva, fundamentalmente correcta al reproducir los resultados de la investigación teórica de entonces. La definición fue “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. De su denotación se infiere que el desarrollo económico, social e institucional duradero ya no podrá alcanzarse solo con el poder del gobierno del Estado ni con las transacciones utilitaristas de los mercados y tampoco mediante las acciones solidarias y cívicas de las organizaciones de la sociedad civil. La gobernanza efectiva de la sociedad es el producto y resultado de la colaboración entre los tres grandes recursos colectivos que posee toda sociedad para su orden y desarrollo: el Estado, los mercados, las organizaciones sociales.

Sin entrar en detalle, por gobernanza,¹⁹⁵ por gobernanza pública (a diferencia de la gobernanza corporativa), se entiende *la acción o el proceso de gobernar*, que específicamente es el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen, por un lado, los valores fundantes de la sociedad, los derechos y las obligaciones de sus miembros, las

¹⁹⁵ Para profundización, refiero a mis escritos sobre el tema: *Gobernanza y Gestión Pública* (2006, varias eds.), Fondo de Cultura Económica, México. *Gobierno y Administración Pública* (2014), Fondo de Cultura Económica, *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza* (2016), Instituto Nacional Electoral, México.

prioridades, objetivos y futuros de la vida en sociedad, su rumbo, y, por el otro, definen la forma de organización social – el modo como se va a distribuir la autoridad, dividir el trabajo, y realizar las relaciones de comunicación e intercambio – las acciones que se consideran idóneas y eficaces para realizar los valores, fines y proyectos elegidos, los recursos que se necesitan para llevar a cabo las acciones decididas y el modo como se obtendrán los recursos, las normas sociales de interlocución, interacción e intercambio a fin de mantener la cohesión, la integración, y aportar estabilidad y desarrollo a la sociedad. Adicionalmente, la gobernanza implica la actividad de coordinación de las múltiples actividades que múltiples actores emprenden para realizar los fines particulares de su interés y los fines sociales generales.

La gobernanza incluye, en resumen, tres actividades directivas esenciales:

- 1) la definición de los valores fundantes, los principios, los fines, los objetivos, las metas y los futuros de la vida asociada: el sentido de dirección de la sociedad, su rumbo;
- 2) la definición de los medios conducentes para realizar los valores y alcanzar los fines, es decir, la forma de organización de la sociedad, las normas reguladoras de las relaciones sociales, las acciones a emprender, y los recursos que se consideran necesarios para realizar los valores y fines; y
- 3) la actividad de coordinar las múltiples acciones que llevan a cabo los actores con el propósito de realizar sus objetivos personales, grupales o generales en el marco de los valores, principios y regulaciones de la vida asociada. Gobernanza es la dirección de la sociedad, la *conducción y coordinación* de la sociedad en general o en específicos asuntos de interés general o común. En algunos países se utiliza Rectoría como término y concepto similar.

La Gobernanza no es un proceso contingente, discrecional, aleatorio, a merced de las decisiones que adopte el gobernante, sino está estructurado *por las instituciones y por el conocimiento*. Las instituciones, que expresan el sistema de valores de una sociedad y

que se plasman en la constitución política, en las leyes, en las normas informales sociales y las tradiciones, determinan *la validez política* de las decisiones de gobierno, su aprobación y aceptación social. Por su parte, el conocimiento, integrado por sistemas de información, por los modelos causales de las ciencias naturales y sociales, por las tecnologías en uso, por modelos probados de organización, gestión y producción, determina su *factibilidad*, su *eficacia* o efectividad social real. No hay gobierno, buen gobierno, solo con un gobierno institucionalmente impecable pero desinformado e incompetente, así como no hay gobierno con un gobierno tecnocrático, de conocedores y expertos, pero irrespetuoso de los valores fundantes de la sociedad e indiferentes a las consecuencias políticas y sociales de sus decisiones. En suma, gobernar es un proceso que integra el componente valorativo-institucional para su legitimidad social y el componente científico-técnico para su efectividad social.

El proceso de gobernar no se ejerce ni se ha ejercido de una única manera. A lo largo de la historia social han existido varios modos o tipos de gobernar, que se han establecido, y que han cambiado según los cambios en los modos de producción, las innovaciones tecnológicas, las nuevas ideas sobre la vida humana personal y asociada, así como sobre el rol social del poder político. Los tipos de gobernanza son el resultado de las relaciones que los sectores de la sociedad han establecido con su instancia directiva de gobierno y se mantienen mientras la gobernanza acredita respeto a los valores, principios y normas pactados para la convivencia y es efectiva en resolver los problemas sociales y en alcanzar los objetivos y metas comunes. Han existido varios tipos de gobernar según las condiciones de desarrollo de la sociedad, la naturaleza de los asuntos públicos y el grado de organización y capacidad social. Algunos tipos de gobernar son única o predominantemente gubernamentales, mientras en otros dominan los planteamientos y propuestas de la sociedad y otros están estructurados por el diálogo y la concertación entre gobierno y sociedad.

En la literatura, siguiendo a Jan Kooiman,¹⁹⁶ el académico pionero en los estudios de la gobernanza, se mencionan recurrentemente tres tipos puros: *la gobernanza por el gobierno*, que corresponde a aquellas situaciones sociales en la que el gobierno es el decisor determinante de la orientación y coordinación de la

¹⁹⁶ Kooiman, Jan (1993), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, Sage, London.

sociedad, por la precariedad y el desorden social, y alinea a sus decisiones a todos sus miembros. *La gobernanza por autogobierno*, que corresponde a aquellas situaciones de la sociedad, cuando ésta acredita tener capacidad de autorregulación, de llegar acuerdos, conciliar conflictos, vivir en paz, y posee también capacidad productiva para producir e intercambiar los bienes y servicios que incrementan su bienestar, por lo que el gobierno interviene solo en las situaciones límite que rebasan la capacidad de la sociedad y que los líderes sociales y las agrupaciones no pueden manejar. En gran medida es “una gobernanza por subsidiaridad”. Por último, *la gobernanza por co-gobierno* significa que la dirección de la sociedad es el resultado de la interlocución, negociación, consenso, coautoría, coproducción de gobierno y sociedad y de su corresponsabilidad. Es un gobernar asociado, distribuido, compartido: un sistema de gobierno más que un centro de gobierno. Este tercer tipo es el de *La Nueva Gobernanza Pública*, que se desarrolla y afianza en numerosos países y en varios asuntos públicos. En mi opinión es el modo de gobierno que avanza en los países cuando se abordan varios asuntos públicos y es un modo que se irá generalizando, a medida que el nuevo modo de gobernar acredite su eficacia y aceptación.

Los problemas públicos actuales que actualmente se quieren resolver y los objetivos públicos que actualmente se desean alcanzarse caracterizan *por la complejidad de su composición y de su causalidad*: son multidimensionales, multicausales e intercausales, producto de varios factores causales y de varias secuencias o cadenas causales que se intersectan, son interdependientes, se agrupan y enlazan, creando sinergias, o chocan entre sí y afectan los resultados de las acciones en movimiento. Piensen en nuestros problemas de mayor importancia, como la generación de empleo, la educación de calidad, el abatimiento de la pobreza, la discriminación y la desigualdad, la seguridad pública, el incremento de la competitividad de nuestros productos manufactureros, agropecuarios y de nuestros servicios, el manejo del cambio climático, la creación de infraestructura de vanguardia. Son todos asuntos de alta complejidad, por cuanto tienen varios componentes básicos y tienen varios factores causales en varias líneas causales enlazadas.

Frente a la composición y causalidad compleja de los problemas públicos y de su solución y/o de los objetivos públicos y su efectuación, no hay ningún actor público o privado que posea todo el conocimiento y todos los recursos necesarios para

controlarlos, regularlos, resolverlos. No hay un actor omnisciente y todopoderoso en la sociedad, *ni público ni privado*. El gobierno, que posee ingentes recursos, está limitado, no posee o no los posee en el grado requerido las capacidades cognoscitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad moral, que se necesitan para resolver los problemas y efectuar los objetivos de interés público. El gobierno necesita de las capacidades que los sectores privados y sociales independientes poseen, pero de las que no puede disponer mediante los medios tradicionales de mando y alineamiento (o con los medios peores de la expropiación) sino está llamado a establecer con ellos relaciones de interdependencia (interlocución e intercambios), que por su naturaleza son horizontales y hasta paritarias, que implican diálogo, persuasión, negociación, acuerdo y compromiso compartido.

Directivamente, el gobierno no tiene otro camino más que sumar su información, conocimiento, poderes, facultades y recursos a la información, conocimiento, recursos y poderes de otros actores, económicos, intelectuales, políticos, civiles, religiosos locales, nacionales, internacionales, mediante interlocución, negociación, concertación, a fin de mejorar el conocimiento que tiene de la composición y causalidad del problema a resolver y del objetivo a alcanzar, y deberá asimismo acordar las formas de intercambio de recursos y colaboración con ellos para hacer posible la solución del problema y la producción del objetivo, definiendo y acordando normas, estándares y prácticas de los intercambios y de la colaboración.

En suma, en el mundo contemporáneo, se perfila y desarrolla *una nueva gobernanza en modo de interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, que toma las formas concretas de redes, asociaciones, partenariados, consorcios, consejos*.

En nuestros países latinoamericanos el nuevo modo gubernativo de asociación colaborativa, público-privada y gubernamental-social, está ya presente en la exploración y aprovechamiento económico de los recursos naturales, en las políticas de desarrollo regional, en la creación de infraestructura, en la política de salud y ambiental y en la de ciencia e innovación tecnológica, en la protección de los derechos humanos, en los servicios a poblaciones vulnerables, etc. Son numerosos los asuntos de interés público en los que

es evidente la concertación, codecisión y colaboración entre los gobiernos, las corporaciones empresariales, las universidades, las redes de las organizaciones sociales. No todo en nuestros países es vieja gobernanza, aunque no podemos ocultar que sobreviven los viejos estilos gubernamentales con sus fallas institucionales y defectos informativos y cognoscitivos. Debemos empero reconocer que el viejo estilo gubernamental es necesario y se impone ante la precariedad de nuestras sociedades, por desigualdades, pobreza, incompetencia, ignorancia y, sobre todo, por desinterés en los asuntos públicos, negligencia en el cuidado de los bienes públicos y por irrespeto de los derechos de los demás, que llega a hechos inaceptables de violencia y crimen.

Comentarios y Advertencias

La Nueva Gobernanza que se perfila *no* es de ningún modo una panacea, tiene límites y está expuesta a fallas y equivocaciones, como la llamada “vieja gobernanza”. Formulo cuatro observaciones aclaratorias contra dudas y objeciones baratas, que son también advertencias y recomendaciones.

La primera observación señala que, aunque la conducción de la sociedad no sea ya protagonizada por un único gobernante supremo, de autonomía discrecional amplia e incontestable, esto no significa que el nuevo modo de gobernar vaya a estar exento de fallas institucionales y de defectos de información, conocimiento y cálculo que afectarán su validez política y efectividad social. El nuevo proceso de gobernar de múltiples actores, gubernamentales y sociales, puede tomar decisiones erróneas, inadecuadas, inefectivas y acaso ilegales, como lo hizo el antiguo estilo de mando unipersonal. Por consiguiente, en la nueva gobernanza (público-privada, gubernamental-social) se requiere consolidar y actualizar las normas y prácticas que han de seguir los gobiernos en sus decisiones directivas de mayor densidad ciudadana, a fin de asegurar su validez institucional y técnica, así como se requiere crear las normas y prácticas que regulen la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y establezcan los controles apropiados para asegurar que las decisiones de la nueva gobernanza sean válidas institucional y técnicamente. Se requiere asimismo crear y fortalecer medidas de transparencia, que permitan conocer quiénes son los participantes en las decisiones, sus perfiles y los argumentos

que se sustentaron para consensuar una determinada decisión directiva, así como se exigen normas y prácticas de rendición de cuentas de los decisores que informen sobre los resultados sociales que la decisión adoptada produjo realmente. Y obviamente se exigen normas y prácticas para evaluar productos y resultados y para auditar el uso de los recursos públicos y privados comprometidos.

La segunda observación señala que la nueva gobernanza no puede aparecer, construirse y afirmarse a menos que los sectores y organizaciones de la sociedad posean realmente capacidades y recursos de varios tipos, recursos financieros, informativos, cognoscitivos, físicos, productivos, capital humano e intelectual y, sobre todo, capital social y cívico. No tiene mucho sentido que los grupos y sectores sociales sean o exijan ser socios necesarios del gobierno para mejorar y eficientar la dirección de la sociedad si no tienen nada que dar, nada que aportar para complementar y completar los recursos, activos y poderes de los que carece el gobierno. Una sociedad incompetente, desinformada, improductiva, indiferente, sin capital social y compromiso cívico, está destinada a ser conducida en vez de ser socio del gobierno en la conducción de la sociedad. Para abrirle el camino a la nueva gobernanza hay que construir sociedades desarrolladas política, cognoscitiva y económicamente y, en particular, hay que modificar nuestra arraigada actitud de practicar la política del lado de la demanda –somos especialistas en solicitar que el gobierno se haga cargo de todo lo que nos hace falta y hasta de nuestra vida entera– y empezar a actuar del lado de la oferta. Para que la sociedad alcance niveles superiores de vida, buena parte de sus miembros deben aportar sus recursos, conocimientos, capacidades, su autoridad intelectual, su compromiso moral, su dedicación al cuidado del bien público, su tiempo, el cumplimiento de sus obligaciones.

Una tercera observación. No todos los asuntos públicos pueden ser tratados según el esquema del nuevo gobernar. Hay asuntos que, por su naturaleza y por su gravedad, requieren la gobernanza fuerte y severa de una autoridad firme, que utiliza sus instrumentos jerárquicos de normas, mando, control y coacción para garantizar la seguridad, restablecer el orden y que utiliza conforme a la ley la fuerza disuasiva y coactiva de sus policías y fuerzas armadas, para pacificar, poner el alto a la transgresión y el crimen, proteger los derechos, libertades y vida de los ciudadanos. La gobernanza jerárquica, que emplea la fuerza del Estado, es necesaria en los

asuntos de la seguridad pública e interior y en contra de los hechos criminales de la extorsión, el secuestro, el homicidio, la trata de personas, el trasiego de drogas y otros negros hechos de la maldad humana y social.

Una última observación. La nueva gobernanza no tiene por qué suscitar la idea o la crítica de que causa un debilitamiento o pérdida de la soberanía del Estado, que expresa y ejecuta el gobierno mediante sus decisiones directivas. Hay que distinguir entre *el contenido de la decisión directiva pública y la validez pública de la decisión*. Una cosa es que el contenido de las decisiones de políticas, programas, servicios, inversiones sea ahora una obra conjunta, coproducida por la autoridad pública y el público ciudadano, otra cosa es que el contenido de las decisiones tenga validez pública, es decir, sea acto de autoridad, vinculante, de interés público y pueda disponer de recursos públicos. El gobierno es la autoridad pública legítima y es el único actor que determina y decide que el contenido de la decisión directiva, aun si producido mancomunadamente con la sociedad, tenga validez y valor público, sea considerado acto de gobierno que asegura los valores de la sociedad y realiza los objetivos públicos.

Las implicaciones administrativas de la nueva gobernanza pública.

Sabemos bien que el gobierno gobierna a la sociedad a través del sistema de administración pública, mediante el conjunto de los procesos, procedimientos, personal, servicios de las varias entidades de la administración pública, que tienen diversas funciones, atribuciones y localizaciones. La administración pública es impensable e inexistente sin referencia a la acción de gobernar, de la que forma parte y es instrumento operativo principalísimo. Por consiguiente, los cambios del modo de dirigir, conducir, coordinar a la sociedad impactan el sistema administrativo y modifican en mayor o menor grado su normatividad, organización, procesos, procedimientos, perfil de su personal y prácticas de relación con los ciudadanos.

Cuando se consideró en los años 80 y 90 del pasado siglo que el problema central de gobierno se debía a la crisis fiscal por causa del desequilibrio financiero entre el extenso gasto público y la baja recaudación, y por la ineficiencia e ineffectividad de su

sistema administrativo público, se procedió a hacer reformas administrativas, además de las fiscales, contables y políticas. Las reformas administrativas redimensionaron el tamaño del sector público, para lo cual se cancelaron o fusionaron organizaciones y programas, se redujeron los niveles jerárquicos de las entidades públicas, se descentralizaron funciones, se reingenierizaron procesos, se despidió personal público innecesario y se buscó su profesionalización, se exigió el desempeño costo-eficiente de programas, entidades y personal, se ‘terciarizó’ la producción de ciertos bienes públicos y la prestación de ciertos servicios públicos mediante la contratación de empresas privadas y organizaciones sociales, se introdujo el gobierno electrónico en los procesos administrativos, etc. Todo ese movimiento dominante en el fin de siglo se llamó la *Nueva Gestión Pública*.

Casi simultáneamente ocurrió la *democratización* del gobierno y su anclaje en el Estado de Derecho, que obligó a cambiar el modo de gobernar propio del pasado autoritario, de amplia autonomía y discrecionalidad, y sometió el gobernar a los valores y principios de la democracia, a la observancia de las leyes, al control del poder ejecutivo por el legislativo y judicial, a la vigilancia de la ciudadanía y a su participación en diferentes asuntos públicos y en varias decisiones públicas. La democratización del gobierno cambió los procesos de la administración pública y su operación comenzó a sujetarse a las exigencias de transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción, participación ciudadana. Movimiento que hoy se recapitula con la expresión *Gobierno Abierto*.

Recientemente, la *Nueva Gobernanza Pública* comporta un nuevo modo de gobernar, que modifica con mayor o menor profundidad el arreglo jerárquico-burocrático de la administración pública y acepta que el instrumento de mando y obediencia no es procedente y efectivo en numerosas circunstancias y asuntos que son de importancia vital para los ciudadanos. Observamos entonces un mayor acceso e influencia de los ciudadanos en las decisiones legislativas y ejecutivas mediante prácticas de cabildeo y un ejercicio más intenso de opinión pública sobre asuntos sociales y sobre el desempeño del gobierno, amplificadas ahora por las redes sociales digitales. Observamos también un mayor número de Consejos Consultivos de ciudadanos en las entidades y empresas públicas, una creciente presencia de los ciudadanos en el seguimiento y evaluación de las políticas mediante Observatorios Ciudadanos, así

como registramos su presencia como testigos en las licitaciones de los contratos gubernamentales para certificar su imparcialidad y, más aún, vemos personalidades y organizaciones ciudadanas que son decisivas en la selección de específicas autoridades, después de evaluar decenas de candidatos a cargos públicos relevantes (Sistema Nacional y Sistemas Estatales Anticorrupción). Se han establecido los Organismos Constitucionales Autónomos, cuyas Juntas de Gobierno están integradas por ciudadanos expertos y políticamente independientes. Observamos asimismo que los ciudadanos ejercen formal o informalmente mayor vigilancia sobre la actuación y desempeño de los directivos y operadores de la administración pública en temas de corrupción, respeto de derechos humanos, transparencia, rendición de cuentas, formación del presupuesto público, fiscalización del uso de los recursos públicos, evaluación de resultados. Comenzamos también a observar que se establecen e institucionalizan redes de política pública (de salud, ambiental, de movilidad, de igualdad de género), integradas por actores gubernamentales y ciudadanos, y que se establecen asociaciones público-privadas y gubernamental-sociales para atender proyectos e inversiones de alto interés público, tanto en el sector energético y de infraestructura, como en otros asuntos de interés público regional o local. Gobierno y administración pública cambian ahora, como lo hicieron en el pasado.

Prácticamente los ciudadanos de empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento, medios de comunicación, redes sociales digitales, comunidades, tienen cada vez una mayor influencia en el contenido de las decisiones públicas. El gobierno está rodeado y a veces sitiado por las organizaciones ciudadanas y difícilmente puede gobernar, dirigir, tomar decisiones relevantes sin el involucramiento de la sociedad en los asuntos y en las decisiones directivas, nacionales o locales, a pesar de los riesgos directivos. La nueva relación entre gobierno y sociedad, necesaria para la gobernanza de la sociedad, altera los usos y costumbres de los altos ejecutivos, mandos medios y cuadros operativos de la administración pública, acostumbrados por décadas a tomar decisiones y a operar de manera autónoma, a basar sus decisiones en los análisis y cálculos de su círculo de asesores, a imponer sus planes, programas, visiones y a esperar sumisión y agradecimiento de los favorecidos por sus acciones.

Este estilo de administrar está llamado a cambiar. Los servidores públicos estamos obligados a cambiar el concepto que tenemos de los ciudadanos como seres dependientes, limitados y malhechos, solo destinatarios de las políticas y programas, pero no sus coproductores, y a cambiar nuestra actitud y prácticas hacia ellos. Tendremos que ser esencialmente representativos y responsivos de las demandas, propuestas, cuestionamientos de los ciudadanos y capaces de darles respuestas con argumentos y resultados. Toda forma de indiferencia, distanciamiento y autonomización de la administración pública respecto de los problemas y aspiraciones de la sociedad será castigada con juicios críticos de inconformidad, menosprecio y deslegitimación, que se extenderán al voto electoral adverso.

El gobierno de la sociedad es gobierno con la sociedad. Hoy no se puede gobernar a la sociedad más que con la sociedad misma, a través de formas varias de consulta, diálogo, concertación, colaboración y corresponsabilidad. A diferencia del pasado, en el que los gobiernos podían o creían poder gobernar solos, sin necesidad de los demás, sin necesidad del consenso, compromiso y contribución de los actores sociales, ciudadanos, hoy no se puede gobernar más que en equipo, entreverados, enlazados gobierno y sociedad, aun si cada uno con papeles y responsabilidades diferentes.

La Nueva Gobernanza Pública obliga a otra forma de administrar cuya característica esencial es la incorporación sistemática (aunque no automática) de las posiciones de los ciudadanos en la formulación e implementación de la política pública y en el diseño y la provisión de los servicios públicos, lo que comporta una relación *bidireccional* entre las entidades de la administración pública y los ciudadanos, que puede tomar varias formas según las circunstancias, pero en el entendido que la administración pública unilateral que se ejerce con sentido de superioridad sobre la ciudadanía y con aires de beneficencia está destinado a desaparecer por el peso creciente de la independencia ciudadana y de la conciencia generalizada de los ciudadanos sobre sus derechos. Está también destinada a desaparecer por el crecimiento inevitable de la administración pública digital, en el que las relaciones entre funcionarios y ciudadanos, al ser mediadas por sistemas y plataformas tecnológicos, serán más horizontales, bidireccionales, interactivas y personalizadas. La administración pública digital, tema crucial de futuro, no ha sido aquí abordado.

Los cambios de la Administración Pública a la vuelta del milenio.

Finalizo con un resumen de los cambios de la administración pública que han ocurrido en los últimos treinta años y siguen ocurriendo a partir de la instauración del gobierno democrático y de leyes, la instauración de un gobierno fiscalmente responsable, la aparición y desarrollo de una nueva gobernanza del gobierno democrático y el cambio económico y tecnológico de la sociedad que se despliega mundialmente y modifica las relaciones entre los integrantes de la sociedad y entre éstos y los agentes gubernamentales y administrativos.

1. *La instauración del gobierno democrático y de leyes exige e impulsa que la Administración Pública se desplace*

- De la arbitrariedad, con sus varias formas de discrecionalidad y abuso, hacia la legalidad
- De la corrupción hacia la integridad.
- De la opacidad y secrecía decisional y financiera hacia la transparencia y rendición de cuentas de las decisiones y del gasto público.
- De la baja representatividad por la amplia autonomía decisional de gobernantes y administradores hacia la participación ciudadana en las decisiones públicas y hacia la personalización de los servicios públicos.
- De la centralización del mando directivo hacia la descentralización de específicas decisiones hacia los otros órdenes de gobierno del Estado nacional, según las atribuciones y facultades constitucionalmente establecidas. Particularmente en las repúblicas federales.

2. *La instauración de un gobierno fiscalmente responsable, financieramente equilibrado, exige e impulsa que la administración pública se desplace*

- De la hipertrofia de las entidades, programas y personal hacia el número necesario y apropiado de las entidades y disponga solo del personal necesario y apropiado.
- De la costo-ineficiencia de las organizaciones y programas hacia la costo-efectividad como criterio de los procesos y las actividades. Hacia la Gestión por Resultados, así como hacia la austeridad de la administración pública, que

incluye remuneraciones justas en el marco del mercado laboral nacional o internacional e imperativos de ahorro.

- De la concentración decisonal en la alta dirección del sector público hacia la descentralización interna en las entidades administrativas. Dicho de otro modo,
- De estructuras jerárquico-burocráticas con numerosos e innecesarios escalones en la línea de autoridad hacia líneas de autoridad más reducidas y ágiles. Hacia estructuras desconcentradas que empoderan a cuadros medios y operadores especializados y los responsabilizan de sus decisiones y rendimiento operativo.
- De un reclutamiento y promoción politizado del personal público hacia uno meritocrático, profesional, sin que la profesionalización del personal se reduzca a la opción del “servicio civil de carrera”, puesto que existen otras opciones más apropiadas en el marco del trabajo contemporáneo.
- De contratos colectivos de trabajo para el personal público (sindicalizado o no) a contratos diferenciados y remunerados equitativamente por su desempeño particular y grupal.
- De la subutilización de las nuevas tecnologías de información y comunicación y de la Inteligencia Artificial) en las entidades públicas hacia su incorporación sistemática como componente e instrumento esencial de su gestión y operación. Por ende, el tránsito hacia Gobiernos y Administraciones “Inteligentes”, que implica Gestión de la Información y del Conocimiento mediante nuevas formas de organización y gerenciales.

3. La instauración de un nuevo modo de gobernar, de la nueva gobernanza pública exige e impulsa que la administración pública se desplace

- De una posición de autonomía, autorreferencia y autosuficiencia de los altos directivos de las entidades administrativas y de los administradores públicos hacia una posición de interdependencia, interlocución, asociación y corresponsabilidad con los actores ciudadanos
- De la autoridad pública hacia el liderazgo público. De la simple posición de poder hacia la confianza en las capacidades del gobierno, la credibilidad de su discurso, la congruencia de su conducta y la seriedad de sus compromisos.

- De formas jerárquicas de dirección y gestión hacia formas de cogobierno, coautoría y corresponsabilidad en los asuntos públicos mediante interlocución y concertación con los ciudadanos destinatarios o interesados
- De un enfoque internista de las entidades, centradas en sus reglas y prácticas internas, hacia un enfoque externo, centrado en los ciudadanos. Transitar de procesos administrativos orientados exclusivamente por la observancia de reglas y órdenes hacia uno orientado por la producción de resultados de beneficio para los ciudadanos, que implica permanente mejora regulatoria, gestión de calidad (mejora) y gestión por resultados.
- Del ensimismamiento de las entidades administrativas en sus asuntos internos y su aislamiento respecto de las otras entidades de la administración pública hacia la comunicación, coordinación y cooperación con las demás entidades del sector público y con las organizaciones privadas y sociales.
- De la fragmentación intra e intergubernamental hacia la integración intra e intergubernamental mediante prácticas más firmes y avanzadas de transversalidad, concurrencia y gestión interorganizacional mediante comunicación, coordinación y cooperación. Interoperabilidad.

El perfil de la nueva administración pública no es una utopía sino es un desarrollo en curso en numerosos gobiernos de numerosos países, con los naturales altibajos en su construcción y en su afirmación social. Lo distintivo e innovador es que en muchos asuntos públicos no tiene ya cabida la idea de que el gobierno y la administración son agentes autosuficientes, autónomos, omnipotentes, omniscientes y además socialmente providenciales. Esta creencia religiosa del ser y del quehacer del gobierno y de la administración pública se desvanece. En su lugar aparece la idea terrenal de que la gobernanza de la sociedad es coautoría y corresponsabilidad del gobierno y de la sociedad, de los “dioses mortales” (Hobbes) y los humanos. *Es el concepto postgubernamental del gobernar*, que no antigubernamental. Lo que llegaremos a ser como sociedad, como nación, es obra colectiva, pública, coproducida por actores gubernamentales y sociales, o no será jamás una obra. El gobierno *de* la sociedad es hoy gobierno *con* la sociedad. Este principio de la administración pública contemporánea, que deberá

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

reelaborar sus procesos y prácticas para ajustarse al sistema social de actores independientes y de relaciones de interdependencia.

HACIA UNA DISCIPLINA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL SIGLO XXI

Rafael Martínez Puón*

Introducción

En el año 2009, la Revista de Ciencias Sociales *Convergencia* publicada por la Universidad Autónoma del Estado de México en su número 49 (enero-abril) me publicó un ensayo titulado “¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?”. Ensayo inspirado en las discusiones que en ese entonces tenía con mis alumnos del Tec de Monterrey campus Ciudad de México, en la materia de “Introducción a la gestión pública”, en el seno de la entonces Licenciatura de Ciencia Política (y digo entonces, porque la carrera como tal ha desaparecido del programa de licenciaturas de ese campus), así como con otros alumnos de otras carreras que también tenían que tomar tal asignatura. De modo que a casi diez de años de publicado ese ensayo, por cierto, con la enorme satisfacción de que es utilizado en algunas universidades del país, en las que existe la carrera de ciencias políticas y administración, está el propósito de este documento, además de cumplir con los fines de esta Antología¹⁹⁷, de recuperar algunos fragmentos de ese ensayo, pero también de exponer algunos de los temas y tendencias en boga de la disciplina y los retos para el siglo XXI.

Dicho esto, comenzar señalando que la Administración Pública como disciplina ha caminado a lo largo del tiempo y fases históricas por distintos senderos. Lo que es una realidad es que el estudio de la Administración Pública difícilmente puede desligarse de la evolución y desarrollo del Estado y no se diga de su aparato administrativo o burocrático que es la propia Administración: “El Estado no puede comprenderse de espaldas a la Administración, puesto que ésta es la que le da contenido aquél, siendo así que la Administración es el cuerpo del Estado y lo que un Estado hace realmente es a través de su Administración” (Nieto, 1996).

* Profesor del INAP. Actualmente es el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral de México.

¹⁹⁷ Mi enorme agradecimiento a mi amigo Luis Miguel Martínez Anzures por la invitación para que este documento forme parte de la antología. Un honor compartir el espacio con grandes maestros y estupendos colegas.

Una evolución que como bien dice Ferrel Heady (1996) podría dividirse en dos etapas: la primera en la que el estudio no es propiamente sistematizado y que va desde la Arthasastra de Kautilya en la India, la Biblia, la Política de Aristóteles, pasando por el Príncipe de Maquiavelo, hasta una segunda etapa en la que se observa una sistematización en el estudio a partir de las Ciencias Camerales, las Ciencias de la Policía en Alemania y el resto de Europa, el estudio de la Administración Pública y las Políticas Públicas en los Estados Unidos. Particularmente en las tres últimas décadas se han presentado propuestas que van desde la Nueva Gestión Pública¹⁹⁸ tanto en su versión neoempresarial como neopública¹⁹⁹; el modelo de Responsabilización²⁰⁰; el Buen Gobierno²⁰¹; el Nuevo Servicio público²⁰²; el esquema de creación de valor público²⁰³, hasta lo que se identifica como Gobernanza²⁰⁴ o Estado Red²⁰⁵.

Y en el marco de estas dimensiones o marcos teóricos de referencia, están muchos temas conocidos en la agenda político-administrativa, entre los principales: la gestión por resultados, la profesionalización, el gobierno electrónico, los patneriados público-privados, la interoperabilidad, la ética y la rendición de cuentas. En esa búsqueda permanente que se menciona, hoy día un modelo que ha llamado poderosamente la atención es el denominado Gobierno Abierto (*Open Government*) que sin presentarse como uno de los tantos temas particulares antes descritos, si trata de agrupar a muchos de ellos. Más adelante, explicaremos algunas de las bondades de esta propuesta.

¹⁹⁸ Keraudren, Philippe y Hans Van Mierlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe* Cheltenham, UK.

¹⁹⁹ Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

²⁰⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". *Informe CLAD 2000*, Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

²⁰¹ Vease World Bank (1992) *Governance and Development*. Ed. The World Bank. Washington, D.C.

²⁰² Véase Denhardt, J, V; y R.B Denhardt (2007) *The new public service: serving, not steering*. Ed. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.

²⁰³ Moore, Mark (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público*. Ed. Paidós. Barcelona, España.

²⁰⁴ Kooiman, J.(dir.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*, Sage. Leca, London.

²⁰⁵ Castells, Manuel (2009) *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España.

De modo que como se puede observar la Administración Pública en su conjunto ha pasado por diversas etapas, en las que su protagonismo y funcionamiento, ya sea en relación con la sociedad, ya sea en relación con el mercado, ha variado sustancialmente. Esto indudablemente, ha tenido un impacto importante en la disciplina que va desde las redefiniciones en su objeto de estudio, su enseñanza, en la relación de la academia con el sector gubernamental-administrativo, en su práctica profesional, los nuevos temas y tendencias, hasta el tipo de investigación que se ha venido desarrollando en los últimos años.

Desde nuestro parecer los cambios y transformaciones que ha sufrido la disciplina de la Administración Pública continúa girando a diferentes situaciones y circunstancias. Para dar respuesta a ello, el ensayo se divide en los siguientes apartados: 1. Los cambios y las transformaciones de la Administración Pública y su impacto en el campo de estudio; 2.- La transformación de la división de lo público y lo privado y su impacto en el campo de estudio; 3. Temas y tendencias; 4. Hacia una disciplina sustantiva y adaptativa para el siglo XXI y Conclusiones.

1.- Los cambios y las transformaciones de la Administración Pública y su impacto en el campo de estudio.

Por principio, es difícil establecer un punto de arranque en cuanto a la evolución del Estado y sobre todo de la Administración Pública de la mano del desarrollo de su campo de estudio. Sobre todo, si se tiene como referencia por un lado, la perspectiva norteamericana cuyo análisis se sitúa principalmente en el siglo pasado, pero por el otro, está la perspectiva europea con largos siglos de tradición, a partir de los aportes hechos por países como Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, España entre los principales, a través del cultivo y la difusión de las Ciencias Camerales, Ciencias de la Policía hasta lo que se podría identificar como la Ciencia de la Administración Pública (Guerrero, 1986b; Heady, 1996; Baena del Alcazar, 1985; Bañón, 1997), de manera que con estos últimos referentes se podrían llenar hojas y hojas de tinta.

Para propósitos de este ensayo, el interés es centrarse en el siglo XX (para luego pasar al siglo XXI), en el que se considera que el impulso y protagonismo alcanzado por parte del Estado y de su Administración Pública y por ende de su estudio se hará no

solo mucho más notorio sino que es necesario. Al respecto, si bien se tienen que mencionar los trabajos clásicos de Woodrow Wilson (1887), Frank Goodnow (1900), Max Weber [1918] (1979), sobre el fenómeno de la política y la administración y de la burocracia respectivamente, así como a sus posteriores estudiosos, entre los que cabe destacar a Crozier (1969), Mayntz (1985); se considera que una fuerte irrupción de la disciplina se dará después de la Segunda Guerra Mundial en el que el protagonismo de la Administración Pública así como su crecimiento, nivel de complejidad y sofisticación adquirirán un lugar preponderante. En el mismo sentido, los estudios así como las escuelas de Administración comenzarán a cobrar una presencia importante, primero en el seno de las escuelas de negocios – con toda la consabida influencia del *management* privado - y luego con presencia propia (Peters, 1995).

En efecto, el crecimiento de las Administraciones Públicas en las últimas décadas en el marco de lo que se conoce como Estados de Bienestar, contribuyó de manera notoria a la diversificación de sus funciones y políticas públicas; a una mayor cobertura de servicios públicos; a la gestión de mayores recursos económicos, así como al rediseño de sus estructuras organizacionales. Entre otras cosas, se creó una enorme bolsa de empleo debido al crecimiento del aparato gubernamental-administrativo, y al cada vez mayor control de mayor información. En contraparte para hacer frente a tal complejidad, se dio lugar al despliegue de un mejor conocimiento técnico, al desarrollo de herramientas técnico-administrativas para todas las áreas (ya sea a través de su importación del sector privado o elaboración propia), llámese de gestión financiera, de personal, de recursos materiales etc., así como a la formación y capacitación de personal especializado. De igual forma, en el interés de potencializar el campo de la Administración Pública, precisamente para responder a las nuevas necesidades y condiciones, se tuvo que echar mano de todos los aportes de otras ciencias y disciplinas como la Economía, las Ciencias Empresariales, el Derecho, la Informática, la Teoría de la Organización, la Estadística, la Sociología, la Ingeniería, la Psicología, no se diga, la Ciencia Política, entre las más importantes.

Sin duda alguna, este fenómeno en general, tuvo una repercusión directa en el desarrollo y evolución del campo de estudio de la Administración Pública, principalmente en lo que tiene que ver con su objeto de estudio. De modo que a lo largo del tiempo, se han podido identificar varios objetos de estudio identificados de la

siguiente manera: a) Primera Fase, a partir de los años cuarenta, se tiene como objeto de estudio a las estructuras, procesos, personas de las Administraciones Públicas tendientes a identificar la forma de organización y funcionamiento; principalmente este esquema está inmerso en la filosofía de la separación entre administración y política (Heady, 1996). En esta misma etapa, se identifican los estudios de Administración Pública Comparada cuyo objetivo es el de identificar modelos administrativos y mejores prácticas y a fines de los años cincuenta, estuvo lo que se conoció como “administración del desarrollo”, esto es, la identificación de procesos administrativos vinculados con el desarrollo económico y social. Todo ello, con gran influencia del estructuralismo y funcionalismo (Riggs 1964). b) Segunda Fase, a partir de mediados de los años setenta que dio lugar al estudio, análisis e implementación de políticas públicas. c) Tercera Fase, a partir de los años ochenta que tiene su interés en procesos de descentralización, externalización y en mejorar la relación con los ciudadanos a través de la Nueva Gestión Pública. Y c) Cuarta Fase, a partir de los años noventa hasta nuestros días, centrada en temas de coordinación de la Administración Pública con otros actores no gubernamentales en una idea de gobernanza (Heady, 1996; Villanueva 2006; Pardo, 2004). Y derivado de las crisis económicas, principalmente la de 2008, nuevamente el papel del Estado como regulador del mercado.

Un objeto de estudio de la Administración Pública que ha venido caminando o transitando, parafraseando a Lennart Lundquist (1985), del “orden al caos” pero que bien podría verse más como una fortaleza que como debilidad. De igual modo, si bien podría interpretarse que las perspectivas sobre los objetos de estudio han venido a superarse unos con relación a otros, la realidad es que al final del día, todos ellos se encuentran vigentes y funcionan concomitantemente. El hecho es que la Administración Pública, más allá de encajonarse en un solo objeto de estudio, ante todo se observa como un fenómeno poliédrico, en el que a través de sus distintas caras se pueden reconocer distintos fenómenos: a) como fenómeno de naturaleza legal; b) como un fenómeno organizativo; c) como un fenómeno sociológico; d) como fenómeno técnico; incluso e) como un fenómeno ideológico.

Por otro lado, un problema consustancial de este campo de estudio con relación a su objeto de estudio, estriba en su nivel de autonomía e identidad como tal. Algo que esta disciplina ha venido

reclamando desde sus orígenes para hacer frente a la discusión o polémica dada por la influencia sino es que, por un lado, la paternidad que alegan disciplinas como el Derecho, concretamente el Derecho Administrativo, y de la Ciencia Política, y por el otro lado, la maternidad de las Ciencias Empresariales o el *management* (Bañon, 1997). Estos factores o supuestas paternidades, no de manera afortunada, le han restado al campo de la Administración Pública independencia, cuyo resultado final es que se le vea como un subcampo de aquéllas. Fenómeno con el que este campo de estudio sigue batallando hasta nuestros días²⁰⁶. Y no se diga, si nos involucramos en el debate interminable de si es una disciplina o una ciencia. En la que hay una cantidad enorme de posiciones tanto de un lado como del otro.

2.- La transformación de la división de lo público y lo privado y su impacto en el campo de estudio.

No suficiente con lo antes mencionado, en cuanto a la complejidad de la disciplina de la Administración Pública con relación a la diversidad de sus objetos de estudio, un elemento fundamental que ha propiciado que esta disciplina de un giro de 360° relacionado con aspectos epistemológicos y nuevas condiciones en el quehacer político-administrativo ha sido la transformación de la división de lo público y lo privado. Al respecto, cabe señalar que el estudio de la Administración Pública desde la perspectiva estrictamente weberiana ha dejado de ser exclusiva. A lo largo del siglo XX, la racionalidad jurídica-formal y el modelo burocrático han dejado de ser los arquetipos dominantes para dar paso a modalidades alternativas que posicionan al ciudadano y al mercado como interlocutores principales. Y esto va más allá de las simples distinciones entre organizaciones privadas con relación a organizaciones públicas, así como técnicas utilizadas en cada una de ellas.

En efecto, las fronteras de lo público antes *ergo* Estado-gobierno de acuerdo con los estudios de derecho administrativo tradicional, con relación al espacio de lo privado se han diluido. De modo que no suficiente ahora con mantener como objeto de estudio principal a la propia Administración Pública, un elemento

²⁰⁶ Sobre punto es imprescindible tener como referencia el ya clásico artículo de Luis Aguilar Villanueva (1983) "Los Objetos de conocimiento de la Administración Pública", en los que en efecto, se le observa a la Administración Pública desde distintas miradas, que van desde ser una disciplina muy próxima hacia los estudios del derecho y del Estado hasta la de considerarla como una simple técnica administrativa.

adicional es el estudio de la coordinación y relaciones de ésta con otras entidades que precisamente no tienen una naturaleza gubernamental para el logro de fines públicos, De esa forma, se encuentra hoy día en el espectro de lo público una enorme diversidad de organismos que dibujan un escenario variopinto como el que se describe a continuación: organismos que son privados pero que realizan actividades públicas; organismos no gubernamentales que participan en la prestación de servicios públicos; empresas privadas cuya mayor fuente de ingresos proviene del sector público; empresas privadas que dependen totalmente de contratos públicos; programas sociales que son producidos casi totalmente por empresas privadas; empresa mixta público-privada; empresa pública por mayoría -más del cincuenta por cien- de capital público; agencias reguladoras con participación de entidades privadas, etc. pero que están participando de manera activa en asuntos y actividades que al menos en el plano formal-legal, le correspondían exclusivamente al Estado a través de sus órganos de poder llevar a cabo en su relación con la ciudadanía.

Este fenómeno de las redes ha potencializado el estudio preponderantemente de la Administración Pública en su relación con otras entidades, pero también el estudio de lo público. Lo que ha originado en últimos años, la creación de literatura *ad hoc* que no suficiente en decirnos qué son las redes y sus diversas modalidades como lo son los patneriados público-privados, nos encontramos en la situación de que esta literatura se transmute en manuales, reglas de operación y de buenas prácticas que también nos diga el cómo (Longo e Ysa, 2008). En ese sentido, la Administración Pública se ha convertido en el epicentro de una nueva tarea de mediación entre intereses, en el proceso de toma de decisiones, por lo que los estudios están ocupados en el análisis de tal dinámica.

De modo, que elementos que no fueron considerados en su momento por la teoría clásica de la Administración Pública y la burocracia como lo es la democracia, la participación, y el fenómeno de las redes, hoy juegan un papel de primer orden y por ende participan no sólo en la transformación de la disciplina sino en nuevas modalidades de enseñanza y formación e investigación. De ahí que sea importante resaltarlo a través de un apartado particular.

Como consecuencia de estos escenarios, un cambio sustancial que se registra es en la transformación de la división política-administración, que en igual magnitud, modifica el esquema tra-

dicional wilsoniano-weberiano. Al respecto, la Nueva Gestión Pública y el esquema de Gobernanza y redes han contribuido también a esta no separación tajante, ya que demanda entre otras cosas, una cierta polivalencia en las funciones del personal que compone a las Administraciones Públicas. Si bien es cierto, que el derecho sigue marcando líneas o fronteras predeterminadas por las diferentes legislaciones, la realidad es que estos espectros materializados en funciones y actividades se encuentran entremezclados y es difícil distinguirlos. Las nuevas condiciones Estado-sociedad dadas por redes, contribuye a que la política se haga de una cara gestora y por su parte la gestión también se haga de una cara política.

3. Temas y tendencias

Por principio, resulta conveniente identificar qué factores contextuales han estimulado que se estén explorando otros horizontes y otros temas. Al respecto, Echebarría y Mendoza (1999) señalan que en su vertiente más positiva, los procesos de modernización administrativa han contribuido sustancialmente a generar en la propia Administración el estímulo y la capacidad de aprendizaje necesarios, en primer término para asimilar racionalmente las técnicas de gestión y soluciones innovadoras a sus propios problemas, pero en segundo término, bajo el impulso de los programas de modernización se ha asistido al florecimiento de unidades organizativas para promover la introducción de mejoras y divulgar sus resultados. Al mismo tiempo, los valores de economía, eficiencia y eficacia, y más recientemente la calidad, reciben la protección institucional de organismos especializados en su verificación; la profesionalidad e independencia de sus recomendaciones se refuerzan con la publicidad de sus informes, buscando crear estímulos externos como los que el mercado ofrece a las organizaciones para que mejoren continuamente su funcionamiento. Del mismo modo, la creación de un nuevo marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad en la que se agota el principio burocrático, es el hilo conductor de las propuestas de modernización administrativa. Por lo tanto, se requieren de nuevos contenidos y sobre todo de un nuevo orden ideológico y cultural cuyos valores e instituciones diferirían completamente del *management* privado. Esto a grandes rasgos ha venido a configurar un paradigma propio de la gestión pública. Por lo tanto, es este

contexto de modernización y en la construcción de este paradigma, que se ha abierto un abanico de nuevos temas y posibilidades.

Es en este contexto, en el que nace la posibilidad real de crear un propio paradigma de la gestión pública no sólo a partir de herramientas propias sino también de valores, ideas y figuras preponderantes, entre ellas, el ciudadano como centro de todas las cosas. Un esquema que en los últimos años ha sido reforzado por las corrientes neopúblicas *versus* corrientes neoempresariales (Ramió, 1999) y que ha venido a superar y a “desatanizar” todos aquellos mitos ideológicos que se crearon en torno a la nueva gestión pública en sus orígenes y su promoción en los años ochenta, vinculados a las ideas del cliente y actitud empresarial de las organizaciones públicas, entre otras cosas.

¿Qué acontece en relación con las tendencias de cambio? Una primera tendencia de la disciplina es hacia la creación de campos especializados. Según Alejandro Nieto (2002), la disciplina ha tendido a pulverizarse en especializaciones con el propósito de la profundidad, pero también con el riesgo de que éstas no estén conectadas. Por lo tanto, se necesitan especialistas pero también de generalistas que precisamente le den todo un orden a las investigaciones aisladas. Colocando cada cosa en su sitio en una suerte de labor de síntesis. En palabras del mismo autor, esto no significa que lo nuevo tampoco reemplace a lo viejo; los distintos sistemas conviven entre sí. Esa es una de las diferencias sustanciales de las Ciencias Sociales con relación a las Ciencias Naturales. En éstas últimas sólo es importante el último descubrimiento que anula a los demás. En las Ciencias Sociales no se procede por sustitución sino por superposición. Lo que no significa que no se esté abierto a los cambios y evoluciones de las cosas.

Una segunda tendencia es la adopción de un carácter instrumental o aplicado por parte de la disciplina, que trataría de unir al mundo académico con el mundo de los *practitioners*. Un ejemplo de ello en nuestros días es lo que presenta gran parte de la literatura norteamericana consistente en trabajos efectuados por encargo de una organización con el objeto de resolver problemas concretos. Es sorprendente por ejemplo, la cantidad de fundaciones y organizaciones que existen y financian programas de investigación aplicada. Con relación a ello, una de las preocupaciones en ascenso de los profesores e investigadores involucrados en la disciplina es la de generar conocimiento útil y directamente aplicable, circunstancia

que plantea un problema importante de control, pues existe una fácil tendencia a caer en el comercialismo y en la falta de rigor mediante el abuso de los conocimientos de gestores con experiencia (Lynn, 1996).

Cabe señalar que el conocimiento existente en la literatura en gestión pública no es siempre científico metodológicamente; más bien, existe una gran parte del mismo que es teórico, artesano, descriptivo y personalista, configurando lo que se puede llamar literatura “sabia” (Bozeman, 1993). De acuerdo con Villoria (2001) esta literatura es diferente al conocimiento de sentido común u ordinario sobre la Administración, basado en la experiencia personal, en los estereotipos, en los conocimientos institucionalizados. Es un conocimiento basado en la síntesis de estudios o en la experiencia personal transmitida sistemáticamente; además, es validado por la propia comunidad científica y controlado para su publicación por los mismos revisores de la literatura científica; algunos ejemplos que el propio autor pone como casos de excelente literatura “sabia” son los siguientes textos: Allison, G.T.(1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston. Ed. Little Brown; Bozeman, B. and Straussman, G. (1990) *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco. Ed. Jossey Bass, y Benn, S.I. y Gaus, G.F. (1983) *Public and Private in Social Life*, New York, Ed. Sts Martin’s, entre otros.

En cuanto a investigación, hoy día en términos generales, el estudio de caso continúa reconocido como la estrategia más útil de investigación para la gestión pública, y sobre su base se puede generar conocimiento científicamente válido (Behn, 1993; Lynn, 1996). Para ello, es preciso reconocer que los gestores públicos hacen frente a una realidad muy compleja, y que deben intentar comprender esa realidad hasta el punto en que consigan el suficiente control de ella como para poder conseguir el cumplimiento de los objetivos que tienen encomendados. ¿Cómo se puede conseguir este conocimiento? A través de la habilidad en el uso de un repertorio de modelos analíticos que se emplean de manera experimental, ante diferentes situaciones y contextos, es “la heurística aplicada” (Lynn, 1996), un marco conceptual que se puede emplear para hallar adecuadas explicaciones de complejos fenómenos.

También se han desarrollado estrategias de investigación con un enfoque más interpretativista. De acuerdo con Villoria (2001) basándose en los textos de Morgan y Bellavita, nos indica que una línea de investigación muy interesante es la denominada de “acción aprendizaje” cuyas reglas son menos rígidas o “científicas” y que

parte de la voluntad de no crear descripciones válidas del mundo, sino contar historias -con abundante uso de metáforas que ayudan a entender la realidad- de intervenciones que puedan producir “claves generalizables”, y que sean relevantes para comprender mejor el proceso de intervención y las dinámicas, opciones o problemas esenciales que han sido afrontados. Lo generalizable no está en la historia en sí, sino en la interpretación o generación de sentido que al lector de la misma produce, lo que le puede llevar a interpretaciones o claves que le creen una experiencia de confirmación, una experiencia que le indique que la situación que él afronta responde a pautas similares. Tanto en este tipo de investigación como en la de “la ciencia de la acción” los participantes ocupan un papel fundamental investigando y cambiando la organización. En general, es muy importante entender el papel del lenguaje en todo este proceso, pues las ideas sobre las organizaciones están basadas en imágenes implícitas o metáforas que nos persuaden para ver, comprender y gestionar las situaciones en un camino particular. Una estrategia distinta de investigación, más descriptiva, pero muy interesante es la búsqueda de la generación de sentido a través de las historias que la organización cuenta de sí misma. Los gestores cuentan historias para construir socialmente y comprender su mundo, estas historias son muy importantes para conocer la cultura o el sistema de comunicación de una organización, los hallazgos basados en el análisis de dichas historias, sobre la base de construir el proceso entero de generación de sentido, son de gran relevancia científica y teórica. En este marco, los estudios de caso o la metodología del caso, es más que pertinente.

En conjunto, la tendencia actual de la gestión pública hoy nos indica: una mayor preocupación por el enfoque externo -estrategia-, pero sin descuidar el funcionamiento interno; atención a la generación de teoría, teoría prescriptiva y mera prescripción; una más amplia definición de lo público, que estarían incluyendo los diferentes tipos de organizaciones como las que se mencionaron en el apartado anterior. De todos estos temas y necesidades generales antes, y para reforzar la idea de la especialización o pulverización de la disciplina, si se tuvieran que mencionar una serie de temas, bien se podrían agrupar de la siguiente manera:

- a) **En cuanto al enfoque externo o estrategia:** evaluación de políticas y organizaciones públicas, transversalidad en la

Administración Pública, simplificación regulatoria, competencias en el sector público, ética en el servicio, rendición de cuentas y combate a la corrupción, descentralización, externalización de servicios públicos, presupuestos participativos, políticas de gestión del talento, gestión del conocimiento, liderazgo, creación de valor en el sector público, gestión por resultados, uso de tecnologías de la información y la comunicación y la interoperabilidad, Gestión del conocimiento.

- b) **En cuanto a funcionamiento interno:** Están todas aquellas técnicas y herramientas, en un principio importadas de la gestión privada pero que una vez que han entrado en un proceso de readaptación, requieren de su fortalecimiento permanente: Planificación estratégica, Gestión del cambio organizacional, Dirección por objetivos, Dirección de proyectos, Gestión de servicios, Investigación de mercados, Marketing, Gestión presupuestal, Dirección de operaciones, Dirección de recursos humanos, Función Directiva, Sistemas de información, Sistemas de control de gestión, Sistemas de Calidad, Habilidades gerenciales.
- c) **En cuanto a la generación de teoría en sus diferentes modalidades:** Gobernanza Operativa, Gobiernos Locales, Estudios Comparados, Cultura Organizacional Pública, Estudios históricos, Análisis de casos, Relación Política-Administración, Gobierno Abierto.
- d) **Definición de lo público:** Paternariados públicos-privados y Redes, Economía colaborativa,

Como se puede observar, esta es una lista de temas sugerente que está ahí, y que evidentemente demandan por tanto de servidores públicos especializados dotados de las herramientas y habilidades suficientes para hacer su labor, y de la formación de especialistas e investigadores que profundicen en el conocimiento de cada uno de los temas. Lo interesante es cuando ambos caminos se juntan, tanto el ámbito administrativo con el académico o la esfera de la consultoría y se comienzan a conseguir objetivos comunes. Esta práctica por lo visto, en algunos países como Estados Unidos y algunos de Europa, cada vez más se encuentra institucionalizada.

De forma, que es necesario conectar teoría normativa y conductual. La segunda puede ayudar a los gestores a comprender y explicar las dinámicas de los contextos en los que se sitúan y la eficacia de las intervenciones potenciales. La primera otorga la capacidad para pensar y reconocer cómo deben actuar de conformidad con los valores que contienden por primar en una situación dada (Perry, 1993). Pero, además, es preciso que esa teoría se utilice adecuadamente, y para ello se necesitan habilidades de gestión. Estas habilidades han sido estudiadas desde muy diversos puntos de vista, según Perry (1996) son seis: habilidades técnicas especializadas dependiendo de cada área y con valor descendente conforme se sube en la jerarquía; habilidades humanas -incluyen un numerosísimo grupo como la capacidad de negociar y resolver conflictos-; habilidades conceptuales -incluye la capacidad de una visión contextual y holística-; habilidades intrapersonales -como la reflexión o el conocimiento de uno mismo- tan importantes para la conducta ética; responsabilidad ante las instituciones democráticas o habilidad para mantener el respeto a la ley e intentar dar respuesta a las demandas democráticas; habilidad para centrarse en la búsqueda de resultados -a pesar de la ambigüedad inherente al ámbito público.

En el mismo sentido, la disciplina de la Administración Pública en estos momentos se complementa con otras ciencias o disciplinas, lo que la hace aún más potente. Por poner ejemplos, en sus combinaciones con las Ciencias Económicas, se potencializa el estudio de la política económica, las finanzas públicas, concretamente del presupuesto y su manejo, la relación del gasto público con el Producto Interno Bruto, en temas vinculados con la creación de empleo y asuntos que tienen que ver con la regulación de los mercados, así como el control de la inflación. El campo de estudio de la Administración Pública de la mano de la Teoría de la Organización, nos permite conocer los tipos de organizaciones existentes en la burocracia pública, desde su ámbito sociotécnico, cultural, y de control y mejora. La Administración Pública de la mano del neoinstitucionalismo, permite identificar las instituciones existentes tanto formales como informales, y observar brechas y posibles mejoras al entramado institucional con el ánimo de mejorar la convivencia y la obtención de resultados. Se considera que estas combinaciones, entre muchas, más allá de hablar de complementarización disciplinar, se puede hablar de un pensamiento publiadministrativista superadora de visiones parciales.

Por último, como elemento adicional en cuanto a una posible clasificación de estudiosos de este campo de estudio, pareciera ser que al igual que en otros campos similares, bien se podrían identificar a grupos disímolos y diferenciados tanto por sus posiciones teóricas como incluso a veces por su carácter ideológico. Desde nuestro estricto punto de vista, estos grupos pueden ser ir desde liberales-estadistas, científicos-disciplinarios, generalistas-especialistas, teóricos-instrumentalistas, tradicionalistas/weberianos-nuevos gestores públicos, centralistas-localistas, hasta progubernamentales-progovernance. Lo que hace ver que el grupo de estudiosos sobre estos temas, es plural y no está casado con una sola posición.

3.1 Gobierno Abierto como tema actual

Uno de los temas que más ha llamado poderosamente y que se encuentra presente tanto en la esfera de lo académico como en el ejercicio público-administrativo es lo que se denomina como Gobierno Abierto. Parte de su atractivo es que es una especie de concepto paraguas o “atrápalo todo”. Ya que agrupara a varios temas, en contraposición con lo señalado párrafos arriba en la que las diversas especializaciones que se han constituido, también se han atomizado. Si bien es cierto, que la base o el asidero de lo que se identifica como Gobierno Abierto, es la Transparencia, la Rendición de Cuentas, el Gobierno Electrónico, la Participación Ciudadana y la Colaboración, desde nuestro parecer perfectamente se pueden sumar otros asuntos de relevancia (gobierno electrónico, innovación, profesionalización, rendición de cuentas...); importantes no sólo para el impacto y mejora de la llamada “caja negra”, sino sobre todo lo que tiene ver con la modificación en la relación entre gobierno/administración y ciudadanía.

En palabras de Oscar Oslak (2015) el término Gobierno Abierto data de mediados del siglo pasado, el concepto que no el término, se produjo a partir del 2009 cuando el Presidente Barack Obama mediante su famoso Memorándum sobre Gobierno Abierto le proporcionó y le dio un lugar importante a esta propuesta de cambio. Este evento no sólo produjo un interés a nivel de los gobiernos y las administraciones públicas sino también a nivel de la academia, lo que generó todo un movimiento que dio lugar a conceptualizaciones (por cierto, todavía no claras o consensuadas),

teorías, muchos artículos y libros y hasta la posibilidad de hablar de un nuevo paradigma en el marco de los estudios de la administración pública.

Una definición de lo que es Gobierno Abierto se señala en el Plan de Acción 2016-2018 (Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto):

“Gobierno Abierto es entendido como un nuevo modelo de gestión en el que ciudadanos y autoridades colaboran para producir políticas públicas y acciones encaminadas a construir soluciones colaborativas a problemas públicos, donde la participación y la transparencia son considerados elementos mínimos que sirven para dar atención a las demandas sociales, pero también promover ambientes sólidos de rendición de cuentas, innovación social y apertura institucional que son capaces de generar valor público²⁰⁷”.

Otra definición en palabras de Andrés Hofmann (2016) explica que:

“El Gobierno Abierto es un recurso político y de gestión que, potencialmente sirve para enfrentar la irrupción de todos, pero cuyo marco conceptual debe ser más exigente de lo que ha sido hasta ahora, porque sus principales componentes - transparencia, participación y colaboración ciudadanas, y rendición de cuentas- son prácticas usuales que no alcanzan para delimitar, cada una por sí mismas, el espacio ideológico del Gobierno Abierto: la transparencia debe ser proactiva y con datos abiertos; la participación y colaboración deben ser vinculantes; y la rendición de cuentas se debe dar en todo el ciclo de vida de las políticas y programas; y éstas se deben ejercer además, de manera articulada y simultánea”.

Otra aproximación al Gobierno Abierto la proporciona Ignacio Criado en su artículo Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público (2013:11): “Los planteamientos y filosofía de *Open Government* no son algo nuevo, sino que proceden de hace tiempo. Al margen de las leyes de acceso a la información pública, entre los trabajos de Parks (1957) o Little y Tompkins (1971), hasta los

²⁰⁷ El valor público tiene tres acepciones: es equivalente a la suma de satisfacciones individuales que conlleva una política gubernamental; es todo lo que un Gobierno debidamente constituido declara ser un objetivo importante que perseguir en el uso de sus facultades; y es un conjunto de propósitos que el gobierno promueve para ser alcanzados colectivamente para el beneficio individual y que no son alcanzados por los mercados competitivos que funcionan por sí mismos. En esta idea, el Gobierno está autorizado y obligado a hacer frente a un conjunto particular de condiciones en donde los mercados no funcionan bien para maximizar la suma de satisfacciones individuales (Moore, 1998).

más recientes de Harrison et al. (2012) o Lee Kwak (2012), han pasado varias décadas en los que el concepto de *Open Government* ha ido madurando al calor de una nueva generación tecnológica. En ese camino también se sitúa el *Memorandum for Transparency and Open Government* de Obama (21 de enero de 2009). Por tanto, el reciente resurgimiento del *Open Government* está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a las Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos de transparencia, participación y colaboración”.

De modo que con avances significativos en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, y caso curioso el País Vasco²⁰⁸, que no España en su conjunto, bien convendría comenzar hacer una reflexión profunda de lo que acontece en los países latinoamericanos. Y observar cuáles de ellos, están o se quieren subir a esta nueva ola o modelo de gestión. Por lo visto, en el papel ya están algunos, incluyendo el caso de México. El debate consiste en saber si están entendiendo cabalmente el tema y lo que propone. Y esto se señala ya que, si bien es cierto, que este asunto del Gobierno Abierto estaría proporcionándole en un primer momento, mayores herramientas a los propios gobiernos y a las propias administraciones públicas para brindar más información de calidad y mejores servicios, como beneficiario final, quién estaría obteniendo altos réditos de este proceso de cambio, y quién sería el gran protagonista, sería el ciudadano. De modo que, estaríamos pensando en el ciudadano como el centro de actividad del Gobierno Abierto.

4. Hacia una disciplina sustantiva y adaptativa para el siglo XXI

El estudio de la administración pública, además de centrarse en los temas antes mencionados en el apartado anterior, no puede estar desligada y ser omisa a los acontecimientos de carácter mundial tanto en lo que tiene que ver con los problemas, como con las tendencias, así como en la preparación de los gobiernos y administraciones públicas, para hacer frente a esos desafíos. De manera que la disciplina como tal, también tendrá que incorporar en la agenda académica nuevos temas en aras de proponer soluciones y propuestas de cambio.

²⁰⁸ Véase Ortiz de Zárate, Alberto (2012) “Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas”. En *Revista Buen Gobierno* no. 13 jul-dic. Ed. Fundamespa, México.

Basándonos en un par de documentos *Future of Government* (2013) de Price Waterhouse Coopers, y *Policy Challenges for the next 50 years* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) podemos apuntar una serie de mega-tendencias a tomar en cuenta como escenarios probables para los próximos años.

Cuáles son algunas de esas mega-tendencias que señalan estos documentos en combinación con otras de carácter personal:

- Economías inestables y crisis fiscales recurrentes.
- Cambio climático (Acuerdo COP21, París 13/12/15).
- Necesidad de uso de fuentes alternas de energía.
- Transformaciones demográficas.
- Flujos migratorios masivos en todos los países del mundo.
- Cambios en la correlación de fuerzas económicas.
- Conflictos de carácter religioso.
- Fragmentación del poder²⁰⁹.
- Corrupción
- Combate a la pobreza y desigualdad²¹⁰
- Inteligencia artificial.
- Seguridad cibernética.
- Fenómenos nacionalistas versus fenómenos globalizadores.

En ese sentido, la disciplina de la administración pública, por un lado, tendrá que estar centrada en los temas propios de su razón de ser, así como en los temas nuevos, algunos de ellos muy especializados, dados por las nuevas corrientes de pensamiento (la lista es muy larga como se podrá haber observado), pero por el otro, no podrá dejar de lado el estudio de las llamadas mega tendencias y todas las que se agreguen. Principalmente para atender tres cosas sustantivas: a) el análisis de problemas y la creación de posibles soluciones en el marco de la actuación del Estado y sus órganos de poder; b) La realización de investigación y la producción de teoría y de nuevas escuelas de pensamiento para entender de mejor forma cada una de esas mega tendencias; c) Para asesorar y preparar los nuevos gobiernos y administraciones públicas para enfrentar estos nuevos desafíos.

²⁰⁹ Entiéndase que la concentración del poder (El Estado, la Iglesia, las Empresas, a nivel de países como Estados Unidos), como existía de forma tradicional, ya no existe como tal, se encuentra atomizado con la presencia de otros actores y países. Véase Naim, Moisés. *El fin del poder*. Ed. Debate, Madrid, España, 2014.

²¹⁰ Este tema es aportación propia.

De manera, que habría una especie de carácter dual en la disciplina, por una parte, en cuanto a la atención de lo sustantivo y por el otro, en cuanto a su carácter adaptativo según el entorno, las contingencias, los programas (por ejemplo la Agenda 2030) y las tendencias en boga. En fin, como se puede observar el trabajo en todas las líneas descritas, nos obliga e impone una serie de retos que pueden ser los siguientes: a) Generar mayores vínculos con los gobiernos y Administraciones Públicas –relación recíproca– en el que las colaboraciones o investigaciones generadas sean cada vez más útiles. b) Una mayor producción académica, por supuesto de calidad vinculada a generar investigación científica o literatura “sabia”; c) Formación de investigadores en la materia tanto especialistas como generalistas; d) Fortalecimiento de colegios gremiales o construcción de nuevos, e) Fortalecimiento de los institutos de administración pública como entes privados; f) Mayor presencia a nivel de instituciones y no sólo de individuos en las investigaciones realizadas.

Conclusiones

Derivado de todo este recorrido que se ha hecho a lo largo del ensayo, una primera gran conclusión consiste en que la disciplina de la Administración Pública continúa su evolución con la intención de adquirir un espacio particular, que no dependiente de otros, en las Ciencias Sociales. Por principio, con un objeto de estudio diverso y con numerosos subcampos o especializaciones, que al mismo tiempo se convierten en objeto de interés de otras ciencias y disciplinas, y por lo tanto se participa del ejercicio multidisciplinario y del uso de diversas metodologías.

Una segunda conclusión, es que se percibe una necesidad de buscar mayores acercamientos entre la teoría y la práctica, de manera que lo que se tiene y se construya como investigación y teoría en el campo de la academia, también pueda ser aprovechado y sea útil en el campo del ejercicio profesional. Por supuesto, se destaca desde ahora, que la primera no tenga que vestirse de un carácter utilitario o que funcione por “encargo” de necesidades puntuales al servicio de los gobiernos y Administraciones Públicas. Este asunto es muy importante dejarlo claro, ya que de cumplirse el vaticinio utilitarista, en lugar de darse avances en el conocimiento se estarían estableciendo retrocesos.

En el fondo, esa brecha nos parece que se puede cerrar aún más, en atención a la cara adaptativa que tiene que adoptar la disciplina. Una disciplina tan relevante como esta no puede funcionar de espaldas a las mega tendencias nacionales e internacionales. Todo lo contrario. De ahí, que se tenga que destacar su carácter dual tanto sustantivo como adaptativo.

Con relación a lo que acontece en México, se esperaría que las actividades de investigación, formación de masa crítica y enseñanza de calidad sobre el estudio de la Administración Pública se fortalezcan y contribuyan a la solución de los problemas del país a partir del conocimiento propio que aporta la disciplina asociado a las mega tendencias, que dé lugar a una mayor comunicación y colaboración entre especialistas, académicos e investigadores con los gobiernos y Administraciones Públicas de los tres órdenes de gobierno. El asunto central, a decir verdad, es que éste no es un proceso sencillo, sino que dependerá de muchos elementos de todo tipo que tendrán que ponerse en juego; por el lado de las universidades y centros de investigación, está la necesidad de mayores recursos económicos para la renovación de acervos, formación y contratación de investigadores y docentes, financiamiento de proyectos de investigación, asistencia a congresos nacionales e internacionales, por supuesto también tendrá que existir el interés de saber que hacen los gobiernos y las Administraciones en cuanto a políticas y servicios públicos y en qué medida se puede contribuir a su mejora. Por el lado de los gobiernos y Administraciones Públicas (incluidos los políticos), tendrá que haber voluntad e interés de asesorarse de gente especializada, de hacer uso de la investigación, de mantener un diálogo permanente e invertir en proyectos, y la realización de convenios institucionales.

En fin, de lo que se trata es de hacer verdaderas redes en las que incluso puedan participar otros actores como los Organismos no Gubernamentales, los empresarios, sindicatos, los otros poderes, diferentes órdenes de gobierno, los propios académicos a través de sus diferentes universidades y centros de investigación, etc. Precisamente para estar en consonancia con la nueva dinámica en la que se dan las relaciones del Estado con la sociedad del mundo actual. De forma que, si se parte como hipótesis fundamental que las ciencias o disciplinas en general no pueden estar ajenas al ritmo de la realidad, por lo tanto, la disciplina de la Administración Pública con todo lo que lo compone, no puede ser la excepción.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguilar Villanueva, Luis (1983) “Los Objetos de conocimiento de la Administración Pública”. *Revista de Administración Pública* no 53 abril-junio. México, D.F. Ed. INAP.
- Aguilar Villanueva, Luis (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Baena del Alcázar, Mariano (1985) *Curso de la Ciencia de la Administración*. Madrid, España, Ed. Tecnos.
- Bañón, Rafael (1997) “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales” en *La Nueva Administración Pública*. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Madrid, España, Ed. Alianza Universidad Textos.
- Behn, R. D. (1993) “Case-Analysis Research and Managerial Effectiveness: Learning How to Lead Organizations Up Sand dunes” en Bozeman, B. (ed), *Public Management*. 40-54, San Francisco, Ed. Jossey Bass.
- Bellavita, C. (1990) *How Public Organizations Work*. Nueva York, Ed. Praeger.
- Bozeman Barry (1993) *Public Management: The State of the Art*. San Francisco, Ed. Jossey-Bass.
- Capítulo México Alianza para el Gobierno Abierto (2015) *Plan de Acción 2016-2018*, México.
- Castells, Manuel (2009) *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) “La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana”. Informe CLAD 2000, Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Crozier, Michel (1969) *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Amorrourtu.
- De Montricher, Nicole (1991) “La Función Pública en Francia: Problemas y Perspectivas” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* Vol. 57 núm. 3, Septiembre, Francia, Ed. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.
- Denhardt, J, V; y R.B Denhardt (2007) *The new public service: serving, not steering*. Ed. M.E. Sharpe, Armonk, N.Y.
- Echebarría Koldo y Xavier Mendoza (1999) “El concepto de *management* público” ¿De Burócratas a gerentes? Las

- ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington Ed. BID.
- Heady, Ferrel (1996) *Public Administration. A comparative perspective*. USA, Ed. Marcel Dekker.
- Goodnow, Frank J. (1900) *Politics and Administration: A Study in Government*. New York/London. Ed. MacMillan.
- Hofmann, Andrés (2016) “Gobierno Abierto: el imperativo de lo posible”. XXII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile, Chile.
- Guerrero Orozco, Omar (1989) *El Estado y la Administración Pública en México*. México, Ed. INAP.
- Guerrero Orozco, Omar (1986) *La teoría de la Administración Pública*. México, Ed. Harper and Row Latinoamerica.
- Guerrero Orozco, Omar (1986b) *Las ciencias de la Administración en el Estado absolutista*. México, Ed. Fontamara.
- Guerrero Orozco, Omar (1995) *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. México, Ed. UNAM.
- Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998) “Theories of public Management Reform and their Practical Implications” en Verheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe* Cheltenham, UK.
- Kooiman, J.(dir.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*, Sage. Leca, London.
- Lynn, L.E.(Jr) (1996) *Public Management as Art, Science and Profession*. N.Y. Ed. Chatam House.
- Longo Francisco y Tamyko Ysa eds. (2008) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona, España, Ed. Escuela de Administración Pública de Cataluña.
- Lundquist, Lennart (1985) “From Order to Chaos: Recent trends in the study of Public Administration” in Jan-Erik, *State and Market: The politics of the Public and the Private*. Chapter 9. London, Ed. Sage Publications.
- Martínez Puón, Rafael (2009) “¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública?” *Revista Convergencia*, no.49. Ed. Universidad Autónoma del Estado de México. Enero-abril, México, 2009.
- Mayntz Renate (1985) *Sociología de la Administración Pública*. Madrid, España, Ed. Alianza.
- Moore, Mark (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público*. Ed. Paidós. Barcelona, España.

- Morgan, G (1997) *Imanigization*, San Francisco, Ed. Koehler y Sage.
- Nieto, Alejandro (2002) *El pensamiento burocrático*. Ed. Comares, Madrid, España.
- Nieto, Alejandro (1996) *Los primeros pasos del Estado Constitucional*. Barcelona, España, Ed. Ariel.
- Obama, Barack (2009) *Memorandum for Transparency and Open Government* (21 de enero), USA.
- Ortiz de Zárate, Alberto (2012) “Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva de las políticas públicas”. En *Revista Buen Gobierno* no. 13 jul-dic. Ed. Fundamespa, México.
- Oslak, Oscar (2015) “Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos”. En (Luna Pla, Issa y José Antonio Bojórquez coordinadores) *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. Ed. UNAM/ITAIP, México.
- Pardo, María del Carmen (coord.) (1993) “La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina”. *Revista Foro Internacional* no. 131 enero-marzo México, Ed. Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (2004) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, Ed. Colegio de México.
- Perry, J.L., comp. (1996) *Handbook of Public Administration*, San Francisco, Ed. Jossey Bass, 2nd edition.
- Perry, J.L (1993) “Public Management Theory: What is it? What Should it be?” en Bozeman, B., *Public Management*. San Francisco. Ed. Jossey Bass.
- Peters, Guy B. (1995) *The politics of bureaucracy*. USA. Ed. Longman.
- Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.
- Ramió Matas, Carles (1999) *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, España, Ed. Tecnos.
- Riggs Fred W. (1964) *Administration in Developing Countries: The theory of Prismatic Society*. Boston, Ed. Houghton Mifflin.
- Villoria, Manuel (2001) “Leadership in the public sector; some methodological and ethical questions” *Paper presented at the Sixth National Public Management Research Conference 18-20th October School of Public and Environmental Affairs-Indiana University Bloomington-Indiana*.
- Weber, Max (1979) *Economía y Sociedad*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Wilson, Woodrow (1887) “*Study of the Administration*”. *Political Science Quarterly*, Vol. II.

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA VISIÓN DE LA AGENDA 2030 Y LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Ricardo Uvalle Berrones*

INTRODUCCIÓN

Las tareas de gobierno se encuentran en el centro de carencias, exigencias, expectativas y capacidades de gestión pública que dan cuenta de cómo instituciones determinantes para el desarrollo colectivo como el Estado y la Administración pública, tienen que responder con mejores resultados al imperativo de conducir la sociedad en razón de los valores de la democracia, la adopción de la gobernanza y el ensanchamiento de la gobernabilidad. El imperativo de gobernar para lograr el desarrollo integral de la sociedad civil, es más exigente, después de años largos de crisis, la última con sacudidas de fondo estructural, en 2008 que, iniciando en los Estados de Norteamérica, tiene repercusiones en Europa Occidental e Iberoamérica quebrando negocios, aumentando el endeudamiento de los Estados y las empresas, comprometiendo los recursos escasos con el pago de intereses onerosos que llegan a quebrantar el ejercicio de las finanzas públicas.

Ante este panorama, las condiciones de vida se deterioraron, al grado tal, que se frenaron los esfuerzos encaminados a lograr aumentar las tasas de crecimiento económico, mientras que lo relacionado con el desarrollo integral de las personas, regiones y grupos y organizaciones civiles se canceló.

Hoy, de cara a los desafíos del siglo XXI, se ha preocupado compartida para asumir el compromiso de lograr que las condiciones a favor del desarrollo sean más favorables. En este espíritu, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se integran por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Es, sin duda, una oportunidad valiosa para que América Latina, el Caribe, e Iberoamérica, la adopten como una guía de referencia para los próximos 15 años.

Este referente es fundamental para situar la necesidad de que los Estados y las Administraciones públicas generen las estrategias

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

que puedan concretarse en el mejoramiento de las capacidades de gobierno lo cual obliga que su interacción, comunicación y compromiso hacia la sociedad civil, sea más amplio y enfático para llevar a cabo el cumplimiento de las metas colectivas.

La reforma de la Administración pública en consecuencia, es fundamental para nutrir, ampliar y desarrollar nuevas capacidades de gobierno, a la luz de valorar al desarrollo integral de las personas como el epicentro que justifica la existencia del Estado, la funcionalidad de la Administración pública, así como la toma de conciencia de que sin el desarrollo de la sociedad y las personas, ni el Estado ni la Administración pública tampoco pueden tener mejores condiciones de sobrevivencia y eficacia institucional.

El objetivo del presente artículo consiste en exponer en una visión contextual, institucional y de amplio compromiso con la reforma de la Administración Pública tanto en América Latina como en Iberoamérica, destacando que responde al imperativo de convertirlo en realidad, dado que las condiciones del desarrollo con equidad y bienestar, deben orientar la hoja de ruta que la sociedad y el Estado, con el objetivo de que ingresen a derroteros que reviertan la desigualdad económica y social que frena las capacidades y el desarrollo de la vida pública.

Para fines de exposición, el artículo se estructura del modo siguiente: 1) Evolución contextual de la Administración pública; 2) La Administración pública en el Estado democrático de derecho; 3) Fundamento de las capacidades en la Administración pública; 4) La reforma de la Administración pública; 5) Sentido de la reforma; 6) Perfil necesario; 7) Desafíos y oportunidades; 8) Futuro factible y 9) Epílogo.

1) EVOLUCIÓN CONTEXTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Las tendencias contemporáneas de la Administración pública en el mundo occidental registra tres periodos importantes de desarrollo: uno corresponde al auge de las políticas intervencionistas en favor del desarrollo económico y social que comprende la etapa del capitalismo dorado, en el cual el centro del quehacer productivo social es el Estado, teniendo como apoyo determinante la funcionalidad de la Administración pública burocrática e intervencionista. Esta circunstancia se forma en desde los años 50,60 y 70 del siglo XX y marca un época en la cual la misma Administración Pública es

valorada como una organización encaminada a lograr el desarrollo integral de la sociedad, sin desconocer su carácter autoreferencial, al enfatizar más los aspectos de su mejoramiento interno, no tanto lo que realizaba en la vida de la sociedad y la economía.

También es el tiempo en el cual se impulsan las reformas administrativas que acrecientan el énfasis en la racionalidad administrativa y burocrática, por encima de la racionalidad social o pública, dando auge a la visión de que la Administración Pública burocrática, que es consecuente con el advenimiento y el desarrollo de la sociedad industrial. Se estimula en lo fundamental, la vertiente relacionada con los sistemas, procedimientos, técnicas y procesos que responden para mejorar las operaciones vinculadas a las categorías como eficiencia y eficacia, influidas por la visión de los sistemas con baja interacción hacia la vida pública. En tanto el Estado y la Administración pública generaban ventajas colectivas como la distribución de beneficios, el diseño de la política de seguridad social y universal, las pensiones, las jubilaciones, el poder adquisitivo, el consumo alentado por la economía de la demanda, así como el arreglo corporativo entre las autoridades, los propietarios del capital y la participación de la fuerza obrera en la economía posbélica, no se cuestionaban ni la actividad ni la intervención de las agencias administrativas y burocráticas tanto en la producción como en la distribución de los bienes públicos. La racionalidad administrativa se convierte en la bandera de un Estado eficiente y una Administración pública involucrados con el desarrollo integral de las sociedades, a partir de conjugar con éxito el crecimiento económico y el bienestar social. Fue el tiempo de la prosperidad económica y social, base fundamental del arreglo y estabilidad de carácter político de 1945 a 1975.

En este sentido, es importante destacar durante el periodo postbélico (1939-1945) que tuvo como pieza toral el Plan Marshall -impulsado por George Marshall, Secretario de Estado del Gobierno estadounidense- el cual definía el Programa de Recuperación de Europa, canalizando 13 mil millones de dólares para la ayuda a otorgar. Por otra parte, la racionalidad administrativa de los Estados posbélicos tenía como referente el arquetipo de la burocracia elaborado por Max Weber, el cual conjugaba certeza, cálculo, disciplina, dominio del saber profesional, precisión, previsión y carrera profesional.

Una segunda etapa de evolución corresponde al auge de la Nueva Gestión Pública impulsada en los países como Australia,

Canadá, Estados Unidos y Reino Unido, Nueva Zelanda, el cual propone una “caja de herramientas” para reestructurar a los Estados y las Administración pública aplicando los fundamentos de la Teoría de la elección pública, el *principal y el agente*, el neoinstitucionalismo económico y el gerencialismo privado. Se trata de un movimiento radical en cuanto transforma de fondo el papel del Estado en la sociedad y la economía, para eliminar los monopolios económicos que las burocracias tenían en su esfera de administración y gestión de los bienes público-estatales. Por tanto, “Un aspecto muy importante que debemos destacar es que en el ámbito internacional, especialmente en los países del Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, estas primeras reformas económico-administrativas fueron designadas como una Nueva Gestión Pública (o Gerencia) Pública (*New Public Management*) con el claro objetivo de diferenciarla de manera radical de lo que despectivamente se comienza a designar como la “*Vieja Administración Pública*” (Sanatana,2015:49).

Los procesos de reestructuración se desarrollan principalmente en los 80, década en la cual prevalecen condiciones negativas de endeudamiento externo, la caída del bienestar social, la crisis fiscal del Estado, el aumento injustificado de las agencias burocráticas, la sobrecarga de las demandas sociales, el agotamiento de los recursos estatales, la crisis de las políticas que favorecen tendencias estatizantes, el agotamiento de la sociedad industrial, la emergencia de la revolución de los materiales para sustituir al acero, el carbón, el cobre y la operación de los sistemas maquinizados a raíz del impulso dado a la ingeniería electrónica, así como los compromisos onerosos con préstamos con bancos y organismos extranjeros. En este caso, se testimonia el agotamiento del patrón intervencionista del Estado, mismo que llega a limitar las libertades económicas, el juego del mercado y la expresión autónoma de los organismos de la sociedad civil e inhibía las tendencias hacia la innovación acelerada por los movimientos de la globalización que venía subiendo como un arquetipo de vida que obligaría a la apertura, la competencia planetaria, la liberalización y la desregulación del Estado.

Una bandera que irrumpe en la vida pública es la reinvencción del gobierno, así como la necesidad de que la Administración pública fuese más cercana a los ciudadanos para evitar que las burocracias continuarán definiendo el interés público, sin la participación de los propios ciudadanos, con base en los planteamientos de la Nueva

Gestión Pública. La reinención gubernamental centra su interés no en modificar los principios y valores de la democracia, sino en revisar fondo las estructuras, procesos, procedimientos vinculadas al funcionamiento en tiempo real de los propios gobiernos, para lograr un desempeño mejor en sus actividades, programas y políticas pública, adoptando la lógica de que el propio gobierno debe dirigir, no tanto “mover los remos de la economía”. Sin duda, el “...objetivo de la reinención del gobierno no es cambiar los fines (o política pública) del gobierno, la tarea urgente a realizar es cuestionar y transformar la manera tradicional y burocrática de cómo opera el o funciona el gobierno” (Santana, 2015:79).

Se tiene como punto de partida disminuir el tamaño administrativo del Estado, eliminar las agencias que no se justificaban, introducir en su operación valores y prácticas de mercado, intensificar la adopción de la productividad, la flexibilidad e instaurar el patrón posburocrático para evitar que las rutinas administrativas marcasen el sentido de la operación de las Administraciones públicas, privilegiando como fuerza productiva alterna a la innovación. La modificación de la Administración pública estatizante, es reemplazada por los procesos de gestión, que retoman la importancia no tanto de qué debe hacer el Estado, sino qué hace conjugando costos, beneficios, productividad e impacto. Es la relación que el Estado y la Administración pública tienen en las sociedades, los mercados y la organizaciones productivas el ámbito extendido de un mundo globalizado, lo que obliga a revisar su rol en la sociedad y la economía.

De este modo, la reinención del gobierno en la nueva relación de la sociedad y el Estado, implica reivindicar la libertad económica y no favorecer el crecimiento exponencial de los cuerpos burocráticos para evitar problemas de gobierno con el impulso a las políticas intervencionistas y avasalladoras. Se modifica así el papel del Estado al destacar que sus actividades son más de dirección, coordinación y regulación, no tanto producir y distribuir los bienes y servicios públicos que no sean estratégicos para la vida comunitaria, rompiendo de ese modo, el nexo entre desarrollo integral de la sociedad y la Administración pública intervencionista y el Estado distributivo de los bienes y servicios públicos. Por consiguiente, se lleva a cabo una “...reestructuración agresiva y radical de la función económica del Estado e implementación de las políticas económicas dirigidas fundamentalmente a los ajustes fiscales y la apertura comercial; lograr incrementos en la eficiencia

mediante la reducción de los gastos y el tamaño del sector público” (Santana, 2015:69).

La tercera de la evolución corresponde al advenimiento de la gobernanza²¹¹ democrática en los años noventa, debido al reconocimiento de que los problemas y soluciones públicos a resolver se vinculan con la reconstrucción de la vida colectiva, la cual otorga un lugar central al ciudadano en la esfera de lo público, el nuevo rostro de la gestión pública y la necesidad del cambio institucional. Esta etapa es estimulada por los cambios democráticos que se extienden en el mundo a raíz de la caída del Muro de Berlín, de los regímenes autoritario de Europa del Este, instaurando en su seno, estructuras de poder que proclaman la libertad política, la participación de la sociedad, el juego del mercado, la regularidad de las elecciones democráticas e incursionar por el camino que conlleva al mundo de la globalización.

Los cambios políticos, económicos y tecnológicos que corresponden a la globalidad en un sentido planetario, favorecen la vigencia del Estado democrático de Derecho, ámbito institucional de la Administración pública, dado que su intervención en la vida colectiva no sólo implica racionalidad administrativa, sino la producción de la racionalidad pública en un esquema de corresponsabilidad con los organismos de la vida comunitaria y los ciudadanos activos, informados y organizados. Se invocan los valores de la vida democrática para evitar el auge de la racionalidad de las oficinas sin referencia a la vida pública en la cual interactúan los ciudadanos. Se perfila de este modo, la categoría “buena Administración Pública...con el fin de contemplar armónicamente cada una de las dimensiones que compone, la rica pluralidad de la realidad, es decir, administrar desde la realidad” (Rodríguez-Arana,2013:25).

No menos importante es la democratización de los regímenes políticos porque se reconoce que el desempeño de la Administración pública se vincula con el ejercicio del poder. Esto implica puntualizar el sistema de pesos y contrapesos, el respeto por la legalidad, la vigencia de los ámbitos jurisdiccionales, la adopción de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la búsqueda

²¹¹ “Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on mechanisms that do not rest on recourse to the authority and sanctions of government” (Stoker, 1998: 17-28).

Stoker, G. 1998. “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-28.

de otras alternativas de cooperación social que den entrada al mercado, a la seguridad de los derechos de propiedad, la baja de los costos de transacción, la eficacia de la economía de la información, elementos todos, que desembocan en la necesidad de llevar a cabo la reforma del Estado. Se forma en este sentido, un ambiente de cambio político e institucional que tiene repercusión en las Administraciones públicas para dar paso a que las burocracias gubernamentales cumplieran sus tareas con referencia y apego a los valores de la democracia. Por primera vez, en muchos años, la Administración pública es vinculada a las tesis de la democracia política, con lo cual empieza a quedar atrás la visión de que es un aparato del poder sin compromisos con la sociedad.

La Administración pública ya no se valora únicamente con asuntos de eficacia o eficiencia en sí mismos, sino referenciados con las tareas de regulación, incentivos, mejora regulatoria, simplificación administrativa, coproducción de políticas públicas y la revaloración del público ciudadano. En este cambio de rumbo, puede entenderse como la democratización de la Administración pública, con lo cual en las nuevas reglas del juego se reconoce que el Estado y la propia Administración pública, siendo importantes, tienen, sin embargo, capacidades limitadas para un mundo abierto, competitivo e interactivo.

Se impone en consecuencia, revisar el patrón de gobierno bajo la óptica de la gobernanza para incorporar las capacidades de la sociedad, el mercado y las organizaciones civiles en la construcción de la agenda de gobierno, aportando lo mejor de su inventiva, recursos y tecnologías para mejorar la gestión pública.

Otra tendencia a destacar es el significado del dinero público. Existe la preocupación por dejar atrás las prácticas del patrimonialismo, el uso de las prebendas y las prácticas faraónicas que lesionan a la sociedad y conllevan a la bancarrota de la economía de mercado. El dinero público se concientiza como dinero de la comunidad, motivo por el cual se reconoce que es escaso y que debe administrarse con probidad, eficacia y responsabilidad. Para este hecho, se estimula la importancia de fortalecer los controles democráticos sobre el modo en que las burocracias y los políticos ejercen los recursos público, introduciendo la práctica de la rendición de cuentas, a fin de fortalecer el principio de responsabilidad de ellos ante los ciudadanos y los órganos de fiscalización.

Se elabora también el lenguaje relacionado con el uso responsable del dinero público, aplicando categorías normativas y

operacionales como costos, beneficios, lógica de los resultados, indicadores de medición, valor público, innovación y ventajas públicas.

Las categorías descritas dan cuenta de una etapa en la cual la importancia de los recursos públicos se revalora para sacarlos de los moldes burocráticos politizados, que tenían otra visión de los mismos y como diría William Niskanen, las burocracia hacían uso político del presupuesto, ganaban con el juego del poder, con el cálculo político, establecían relaciones clientelares con los programas y las políticas públicas. Todo ello caracteriza la época del Estado sin sujeción suficiente a los controles democráticos para que no se convirtiera en un más público.

No menos importante es lo relativo a la reconstrucción de la gestión pública, entendida como la capacidad de los Estados no sólo para articular metas colectivas, sino para mejorar la capacidad de diseño e implementación de las políticas públicas, en términos de la gobernanza democrática. En este sentido, se abre la oportunidad de que conectar la esfera de la sociedad con el Estado en términos de cooperación, corresponsabilidad y coproducción para cumplir los objetivos de política pública.

Se abre en consecuencia, la opción de una mayor interacción de la sociedad y el Estado en una visión de economía de mercado, lo cual significa que tanto una y otro tienen que aportar capacidad instalada para mejorar las respuestas públicas. Los tiempos del estatismo avasallador se han superado con mejor coordinación estatal y social, para dar oportunidad de que la economía se democratice, para que la producción de los bienes y servicios públicos se lleve a cabo en un ambiente de mayor seguridad, competencia y calidad de los mismos para ventaja del público consumidor.

En este sentido, el Estado no es adverso a la sociedad, ni la sociedad ha de prescindir del Estado para lograr el desarrollo económico con bienestar social. Por el contrario, el Estado es la organización política de la sociedad y en ese sentido incentiva la participación de los agentes económicos en la producción del valor público con base en el esquema democrático de la gestión pública. Con ello la Administración pública ingresa a nuevas etapas de exigencia, lo cual implica que su diseño organizacional se revisa para adaptarlo e innovarlo a los tiempos actuales, que son tiempos de cambio democrático y economías públicas. Por tanto, la gestión pública es objeto de una mayor profesionalización, y mayor

responsabilidad institucional para cumplir objetivos sociales, con mayor sujeción a la rendición de cuentas.

Lo relacionado con el gobierno abierto es otra tendencia a destacar en el desarrollo de la Administración pública contemporánea. Articulado sobre la base inicial de la transparencia, la participación colaborativa y el uso de la tecnología, el gobierno abierto, privilegia la participación colaborativa, la cual supera la alusión exclusiva a la transparencia, dado que “La transparencia no es, en sí, una forma de participación, sino más bien un “prerrequisito” para que la participación colaborativa pueda darse” (Prieto-Martín y Ramírez-Alhujas, 2014:85). Se ha instituido su operación considerando la relevancia que tiene para la sociedad, los mercados, las oficinas de gobierno, los deseos ciudadanos, el uso de las redes digitales y la reducción de los costos de transacción. En este caso, los gobiernos tienden más hacia procesos abiertos, comunicación e interacción, dado que su operación en el espacio público, el desempeño de las economías de mercado, el papel de la opinión pública y la publicitación de los procesos del Estado, son el paso para que los gobiernos no se alejen de la sociedad ni los ciudadanos. “Si bien es cierto que la base o el asidero de lo que se identifica como Gobierno Abierto es la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno electrónico, la participación ciudadana y la colaboración, desde nuestro parecer, perfectamente se pueden sumar otros asuntos de relevancia, importantes no sólo por el impacto y mejora de la propia caja negra, sino sobre todo que tienen que ver con la modificación en la relación gobierno, administración y ciudadanía” (Martínez, 2017:95).

En esta lógica el gobierno abierto no es únicamente ingenio cibernético, sino que alude a una fase del desarrollo democrático de la región que se acerca al ideal normativo de la democracia que se ha convertido en imperativo: que el poder público sea más público y que siendo público, será mejor controlado evitando que “La opacidad y la falta de transparencia promuevan la arbitrariedad, la incompetencia, el privilegio, y la corrupción en la gestión de los asuntos públicos” (Prieto-Marín y Ramírez-Alhujas, 2014:86). Esta es uno de los logros más sustanciales del gobierno abierto en el sentido de que los ciudadanos no sólo estén cerca de él y aprovechen sus ventajas de operación, sino que lo conozcan mejor a partir de controlarlo mejor, logrando que “Respecto a la información pública, para que la ciudadanía pueda documentarse y formarse un criterio a la hora de participar en la vida política, es necesario seguir

haciendo esfuerzos para garantizar el acceso a la misma (planes de gobierno, memorias, contratos, presupuestos, procedimientos y expedientes” (Graells i Costa y Ramilo, 2013:26).

Los procesos de innovación gubernamental son otra tendencia que destaca para formalizar la creación de los Laboratorios de Innovación Pública. Estos son la conjunción de servidores públicos y miembros de la vida comunitaria que tienen interés en abordar y solucionar problemas colectivos, a partir de aprovechar formas de organización que permitan intervenir en áreas vinculadas situaciones críticas.

Con este ejercicio se aprovecha la capacidad instalada de la sociedad para atender y responder a las necesidades colectivas, a fin de mejorar la vida de los ciudadanos. Se puede en este caso, aprovechar la participación del sector privado y de otros grupos de la sociedad para generar ideas innovadoras que permitan el abordaje de los problemas de manera no convencional, sino con las ventajas de la innovación.

En este caso, los desafíos de la vida colectiva pueden tener como respuesta capacidades profesionales que se nutren con la participación de directivos y personal público, empresas, ciudadanos y otro tipo de organizaciones para trabajar de manera conjunta y transdisciplinaria.

Otra tendencia a puntualizar es la referente a mejorar las capacidades directivas y operativas del personal dedicado al servicio público. La innovación se ha instalado en la oficinas de la Administración pública para mejorar las capacidades directivas vinculadas a la coordinación e implementación de las políticas públicas. En la visión de los imperativos de la gobernanza contemporánea, la tarea de los Estados es más compleja, lo cual implica que la dirección del mismo sea motivo de procesos de innovación en todos los órdenes de la exigencia social, política y económica.

Lo anterior implica la formación de capacidades profesionales a través de cursos, talleres, reuniones, la enseñanza a través de plataformas digitales, así como la adopción de la tecnología para procesar con mejores elementos de respuesta, los problemas de la vida colectiva. Hoy las exigencias de la Administración pública son de carácter más complejo, motivo por el cual la capacidad directiva tiene que ser más innovadora, creativa y heurística, debido a que los problemas y soluciones colectivas tienen como criterio, entre otros aspectos, dinámicas transversales. De ahí que los procesos

de profesionalización sea un imperativo a destacar en una lógica de creatividad, propuesta y cambio que rebasa las respuestas convencionales que caracterizaron a las rutinas burocráticas.

2) La Administración Pública en el Estado democrático de derecho.

La importancia de los Estados en la vida contemporánea no admite duda. Su responsabilidad en el espacio público se testimonia a cada momentos, todos los días y de manera continua en las diversas actividades productivas y sociales. Los gobiernos son la base que permite a la sociedades vivir con sentido, estructura, procesos y acciones que contribuyen a que tanto los problemas como las expectativas de vida sean satisfechas con la acción institucional. Los Estados son organizaciones que acreditan diferentes capacidades de gestión que posibilitan que la sociedad y la economía de mercado tengan un desempeño favorable con la producción y distribución de los bienes y servicios públicos, mientras que la Administración pública es la actividad externa del Estado en la sociedad, orientada al preservación del interés público y la acreditación del compromiso con la producción y distribución de los bienes y servicios públicos.

En tiempos de complejidad creciente, multiplicación de problemas colectivos y una pluralidad de soluciones encaminadas a disminuir los conflictos y potenciar las relaciones de cooperación social, productiva y política, los Estados son indispensables para desarrollar tareas de seguridad, orden, tributación, justicia, paz, relaciones exteriores y manejo de la política interior, a través de la capacidad efectiva de las Administraciones públicas y las políticas públicas. Estas tareas son fundamentales para producir la estabilidad que necesitan los sistemas de poder para fortalecer la gobernación, la gobernabilidad y la gobernanza, elementos todos que enlazan a la sociedad, los ciudadanos, los mercado y la autoridad pública para dar funcionalidad a la estructura básica de la vida comunitaria con el concurso eficaz de las instituciones públicas que se condensan en la vida del Estado y en un sistema de operación pública que se concreta en las Administraciones públicas y en las propias políticas públicas.

Por la gobernación se ejecutan actos políticos, jurídicos, administrativos y jurisdiccionales que dan cuenta de cómo se ejerce el poder en la sociedad. Por la gobernabilidad se destaca la capacidad para lograr acuerdos institucionales, asumir la dirección

centralizada de la sociedad, lograr que funcione el sistema electoral y asegurar que la implementación de los programas de gobierno permiten el cumplimiento de los objetivos compartidos. Por la gobernanza se alude a un patrón de gobierno fincado en la articulación de metas colectivas que se definen mediante la intervención de actores gubernamentales y actores no gubernamentales. En este sentido, las Administraciones públicas tienen compromiso político con condiciones de vida que aluden a la capacidad de la dirección política, así como el cumplimiento de las tareas que implementa con el concurso de los diversos organismos que integran su naturaleza público- social.

En esta modalidad de la acción pública que conjuga Estado, sociedad, ciudadanos y Administración pública, existe un sistema de cooperación que contribuye a la reproducción pacífica y eficaz de la vida comunitaria, en condiciones de fortalecer la existencia de lo público, como producto de la interacción de actores gubernamentales y actores no gubernamentales que se encargan de satisfacer necesidades compartidas y cumplimentar las políticas públicas que se exigen las tareas del desarrollo económico y social. En este ejercicio de acción pública el Estado no deja de gobernar ni administrar los fines públicos que tiene a su cargo y que debe concretar a través de programas, recursos, capacidad directiva y aptitudes de operación. Se asume como la institución más importante de la vida en común, al desplegar tareas de convocatoria, coordinación e incentivos para que la capacidad instalada de la sociedad civil tenga mayor intervención en los temas de la agenda de gobierno y en la definición de las estrategias de política pública, con el concurso proactivo de la Administración pública, dado que ésta tiene el compromiso de alentar la vida individual, la vida social y la vida pública, a fin de potenciar el desarrollo de la sociedad y la economía.

De este modo, la responsabilidad de los Estado para regular lo público de la sociedad y quedar sometido él mismo a esas mismas reglas del juego, da cuenta de que la forma de Estado más desarrollada en la cual se consolida este ejercicio de vida colectiva, es el Estado democrático de derecho, el cual tiene como atributos la legalidad, la solución pacífica de los problemas y la vigencia de la certidumbre. En ésta lógica, la Administración pública no se valora únicamente como un sistema de capacidades instrumentales, sino que tiene como referentes elementos axiológicos, políticos y éticos

que moldean su acción para destacar los compromisos que tiene con la vida colectiva.

Es importante destacar que la Administración pública responde a la democracia, es decir, a una forma de gobierno que tiene como centro de su razón de ser a los ciudadanos desde una visión liberal, republicana e incluyente, que abona en tipos de desarrollo que deben alentarse para dar paso a la calidad de la vida colectiva, entendida como el conjunto de condiciones deseadas y esperadas que se relacionan con el desarrollo integral de las personas y los grupos en términos de oportunidades, movilidad y expectativas cumplidas. Los elementos políticos y axiológicos de la Administración pública refieren a su compromiso con la libertad, la igualdad y el logro del bienestar social que son fundamentales en todo orden democrático que ha institucionalizado la diversidad y pluralidad, dado que son la riqueza efectiva que conjuga las ventajas de la vida privada y la vida colectiva. En este sentido, los elementos políticos para su mejor vigilancia y control por parte de los ciudadanos la comprometen con la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación ciudadana. Los elementos éticos la vinculan con la honradez, la solidaridad y el ejercicio de la responsabilidad y aluden al imperativo de que la gestión de las políticas, los recursos y los programas tiene que efectuarse con sentido republicano.

Por consiguiente, el Estado democrático de derecho es el marco de referencia para situar la importancia vital de la Administración pública, como un ámbito que permite convocar, coordinar e incentivar a los grupos de la sociedad para llevar a cabo la definición de los objetivos y las metas colectivas. Las Administraciones públicas en la visión del Estado democrático de derecho, se rigen por los principios de constitucionalidad, legalidad y reglamentación, dado que son fundamentales para impulsar las políticas públicas como una alternativa que permiten gobernar la diversidad y pluralidad de la sociedad civil. La constitucionalidad alude a la necesidad de limitar tanto las atribuciones como el ejercicio del poder para evitar abusos y daño a las libertades civiles y políticas. La legalidad se constituye en imperativo que da validez en cuanto en cuanto forma, procedimiento y tiempos a las decisiones y acciones de la Administración pública. La reglamentación detalla los puntos específicos para cumplir el mandato de las normas, cuando se aplican a las personas.

En el este caso, la Administración pública se apoya en las políticas públicas que no son artefactos que la autoridad fabrica,

sino tipos de estrategia que se preparan de manera cooperativa tienen como finalidad la preparación de formas de intervención pública en puntos denominados críticos, colapsados o vulnerables que ponen en riesgo la vigencia del interés público para dar cumplimiento las normas del Estado y al sentido de la vida colectiva. En esta visión, las políticas públicas tienen como fuente de legitimidad y legalidad la vida democrática, la cual se constituye en el hogar de los ciudadanos, entendido como el espacio de lo común, lo compartido y lo accesible, con lo cual Administración pública fortalece su legitimidad y capacidades de respuesta ante la pluralidad de públicos que integran la esfera de la sociedad civil. La lógica de las políticas públicas desde el ángulo de la Administración pública, no es únicamente procedimental ni instrumental, sino fundamentalmente institucional, política y argumentativa.

Desde esta perspectiva, tanto la Administración Pública como las políticas públicas, tienen relevancia en la democracia, dado que tienen como áreas de desarrollo, tanto la participación y la representación de los ciudadanos en la vida colectiva, entendida como un modo convivencia que tiene oportunidades, restricciones, problemas y soluciones que hacen posible las condiciones de la gobernabilidad y la gobernanza. Una y otra se justifican en razón de valores, principios, reglas y procesos que orientan el desempeño de los Estados con base en la democracia, lo cual destaca que su compromiso es con las libertades, la igualdad, la transparencia y la rendición de cuentas. El desempeño de los Estados se ciñe a las normas escritas, los valores que se profesan en la vida pública, así como a la vigencia de reglas que orientan lo que deben hacer tanto los ciudadanos y los propios Estados con apoyo de las tesis liberales, republicanas y democráticas, dado que son la carta de presentación indiscutible que sustenta la funcionalidad de la vida contemporánea. El desempeño del Estado en un compromiso normativo debe traducirse en mejores políticas y programas públicos, que responden a la categoría de lo óptimo, dado que se relaciona con la felicidad de los ciudadanos. Por tanto, el Estado no es una mera abstracción, sino un conjunto de capacidades encaminadas a que la sociedad viva bien, aspirando a vivir mejor “El Estado óptimo se atiene a los datos, a lo dado, a lo que existe e impera, aunque no renuncia a cambiar las cosas” (Reyes Heróles, 1981:46). De este modo, la salud y vigor del Estado en la democracia se nutre del modo en que los ciudadanos son activos, participativos

y colaborativos para lograr el mejor cumplimiento de las metas colectivas.

En este caso, la Administración pública y las políticas públicas tienen como referentes puntuales la vigencia de la sociedad civil, el Estado democrático de derecho, la vida republicana y la productividad de la vida social sobre la base de los elementos expuestos. Son parte del ser del espacio público, tienen razón ontológica y responden a los procesos de deliberación, persuasión y argumentación que son consustanciales a la vida de la democracia.

Por la Administración pública, la sociedad tiene la oportunidad de satisfacer sus condiciones de vida con base en la racionalidad operacional, influida por demandas y problemas colectivos que exigen respuestas puntuales y eficaces. Ello implica capacidad de respuesta para desactivar los puntos críticos de la vida colectiva y abrir al mismo tiempo, nuevas oportunidades para el desarrollo de las esferas privada y pública.

Por las políticas públicas, la propia sociedad tiene la oportunidad de influir de modo directo en los procesos de la agenda de gobierno y fungir como actor central en las respuestas focalizadas que la autoridad diseña e implementa para rehabilitar condiciones de vida que lesionan la productividad de la vida en asociación. Todo ello, considerando el ejercicio funcional de la democracia, dado que se caracteriza la misma, como la suma de capacidades institucionales que hacen posible el abordaje, tratamiento y solución de problemas bajo un esquema de acción pública, alimentada por la intervención de las políticas públicas “Las políticas públicas corresponden a un programa de acción de la autoridad pública o el resultado de la actividad investida de poder público y de la legitimidad gubernamental. (Lahera, 2004:13).

En la lógica del Estado democrático de derecho, el viejo principio del gobierno de los ciudadanos y para los ciudadanos tiene en la Administración pública y las políticas públicas la oportunidad de convertirse en realidad. En efecto, el gobierno democrático genera oportunidades para que los valores de inclusión, pluralidad, diversidad, representación y participación de los ciudadanos tengan los canales efectivos que permitan aludir de que los propios ciudadanos, vías las políticas públicas, tener la oportunidad de participar, intervenir y corresponsabilizarse con las tareas que la autoridad ejecuta.

El gobierno democrático en la perspectiva del Estado democrático de derecho, es el mejor arquetipo de lo que significa el

gobierno por administración y políticas públicas, dado que su diseño institucional favorece que los ciudadanos no estén lejos de él, sino que sean parte de los procesos de gestión pública, entendidos como procesos abiertos, interactivos e institucionales que tienen como objetivo incentivar la cooperación, la participación y la corresponsabilidad en favor de los temas, asuntos, problemas y soluciones públicos. En este caso, la democracia es “el gobierno del poder público en público. Uno de los lugares comunes de todos los viejos y nuevos discursos sobre la democracia consiste en la afirmación de que ella es el gobierno del “poder visible” (Bobbio, 1985:94)

El gobierno democrático compromete a la Administración pública y las políticas públicas para que sean utilizadas como herramienta efectiva para conducir, coordinar, convocar y cumplir objetivos compartidos en un marco de pluralidad y diversidad. El gobierno democrático responde al Estado de derecho, procura que la vida en sociedad sea articulada, que el manejo del conflicto sea eficaz, que las soluciones adoptadas tengan resultados positivos y que la sociedad, los mercados, los agentes productivos y los diversos grupos sociales tengan mejores condiciones de vida para aumentar la calidad de la convivencia democrática.

En este caso, la democracia en la perspectiva del Estado de derecho, no se agota en los temas electorales, el juego del poder –continuidad o alternancia-, menos en los reacomodos de las clases políticas, sino que, como sistema de vida, tiene instituciones -constituciones, agendas, códigos, estatutos, normas, procedimientos, reglamentos- que permiten a los ciudadanos no sólo elegir con el voto universal a las autoridades y controlar al poder público, sino también discutir, proponer y corresponsabilizarse en lo que concierne al diseño e implementación de las políticas públicas. Sobre la base de la democracia, ésta no sólo tiene ámbitos normativos, sino también operacionales, que aluden al conjunto de capacidades que las autoridades despliegan para manejar el conflicto político, satisfacer las necesidades sociales, procesar los problemas públicos y diseñar las soluciones que exigen las condiciones de gobierno para tomar decisiones y dar movimiento a los procesos de implementación de las políticas públicas a través de programas, recursos, información, tecnologías y personal calificado.

En consecuencia, la Administración pública y las políticas públicas son tipos de respuestas que se elaboran en razón de

criterios sociales, políticos, económicos, fiscales, presupuestales y de oportunidad, mismos que dan cuenta del modo en que interactúan la sociedad civil y el Estado contemporáneo, tomando en cuenta problemas, tensiones y oportunidades de solución con base en recursos públicos escasos. Tanto la Administración pública como las políticas públicas no son únicamente tipo de respuestas estratégicas relevantes que el Estado prepara para actuar o no actuar, sino opciones estratégicas que tienen su razón de ser en condiciones ineluctables de vida que deben atenderse y procesarse con recursos escasos, intereses en conflicto, vulnerabilidades recurrentes y colapsos que denotan el tipo de respuestas múltiples ante el aumento de la complejidad social, económica y política. Son en este caso, respuestas teleológicas –justificadas y orientadas a incidir en las transformación de las condiciones de la vida comunitaria– porque se relacionan con problemas y soluciones públicos que combinan características estructurales o coyunturales, que a su vez se relacionan con puntos vitales de la sociedad y la economía.

En consecuencia, la Administración pública y las políticas públicas son un modo diferenciado, pero interconectado de actuar por parte de la autoridad que exige la valoración de costos y beneficios a considerar, así como los ajustes o modificaciones que se dan en la estructura de los poderes de la sociedad civil, mismos que son una variable a considerar en todo de estrategia pública. Los programas que implementan no son casuales, sino causales, es decir, provocan ajustes en la correlación de fuerzas, en los movimientos de la estabilidad política, así como en los procesos que conllevan a la articulación y rearticulación de los actores que dan vida a la acción pública, con base en el binomio costos e impactos que son propios de la capacidad de gobernar “...la capacidad de gobernar es un bien escaso, cuya utilización deber ser priorizada. El sector público debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de políticas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de la acción del Estado” (Lahera, 2004:90).

El Estado democrático de derecho, tiene en la Administración pública y las políticas públicas, dos sistemas teleológicos que se orientan a cumplir las tareas que le conciernen y de ese modo su materialidad es determinante porque de la misma depende que la calidad de vida en la sociedad sea eficaz o insuficiente. Si la calidad

de vida es decreciente en el seno de la sociedad civil, incumple con los deberes normativos que lo justifican como el centro del cual depende la dirección exitosa de la sociedad. Si la calidad de vida mejora y aumenta en la vida productiva de la sociedad, se asume como la organización que al cumplir los deberes públicos que le corresponden, tiene mayor capital político para consolidar la legitimidad por resultados.

Por tanto, el gobierno en acción en la visión de la Administración pública y las políticas públicas, es otra forma de aludir al comportamiento de las autoridades constituida en los marcos de las libertades civiles y políticas, el imperativo de la igualdad formal, el logro del bienestar y la obtención de la equidad social. Es aludir también al orden jurídico y político de la democracia que se institucionaliza con la vigencia del Estado democrático de derecho.

En este caso, la calidad institucional del orden jurídico y político se relaciona de manera causal con la capacidad administrativa y gubernamental del Estado democrático de derecho, circunstancia que es definitiva para la mejor comprensión de los resultados de gestión pública, dado que se enlaza con el desarrollo productivo que debe ser acompañado del bienestar social de la vida comunitaria. La capacidad de respuesta que el orden jurídico y político consigue en relación a la complejidad de la vida democrática, es lo que favorece la adhesión de los ciudadanos al mismo, desde el momento en que satisface sus condiciones de vida. En este caso, es fundamental no omitir la importancia del contexto en la vida y reformas administrativas de los Estados, evitando destacar como referente confiable las mejores prácticas, cuando el contexto es un factor determinante en la orientación que sigue la mejoría o no del desempeño estatal "...el contexto lo es todo. Las reformas basadas en análisis exhaustivos están llenas de contexto; las reformas basadas en las "mejores prácticas tienden a ignorarlo" (Antony, 2013:48).

De lo contrario, cuando los resultados que consigue no son satisfactorios, ingresa a zona de desencanto, cuestionamiento e irritación por parte de los ciudadanos, dado que los mismos, son consustanciales a la capacidad declinante de las instituciones administrativas y gubernamentales cuando tienen fallas en los procesos directivos y de operación de la gestión pública. La presión para que los Estados sean eficaces es cada vez mayor, dado que las condiciones de vida es punto a no descuidar en ningún sentido, porque los

resultados negativos de gobierno tienen impacto rápido en la falta de progreso o estancamiento de las personas, los grupos sociales y las organizaciones civiles. Las fallas de gobierno se traducen de modo inmediato en situaciones que fermentan las inconformidades, los conflictos y las tensiones, los cuales se reproducen en escalas diferenciadas que anuncian condiciones de vida anómalas. Se transita en este caso, de lo errático a lo volátil, de lo caótico a la desarticulación de la vida productiva y de lo problemático al descontrol de los procesos y mecanismos que impulsan el comportamiento de las personas, los grupos y las organizaciones sociales. Las fallas de gobierno provocan conductas y reacciones que complican el desarrollo de la democracia y en ese sentido, tienen que desactivarse con medidas que restituyan los procesos eficaces que restituyen que caracterizan a los sistemas políticos, sociales y económicos.

Desde esta perspectiva, el desempeño de las Administraciones públicas y las políticas públicas no son deseos voluntaristas que los gobernantes deciden a modo hacer para conseguir fines diversos. Tampoco son deseos *per se* para cumplirse sin aludir a presiones, negociaciones y expectativas que la sociedad civil tiene en relación a ciertos de temas públicos vinculados con la mejora de las condiciones de vida. Los procesos que las sustentan como respuestas puntuales, implican la acción de órganos de gobierno, esferas de actuación, autoridades responsables, ámbitos de competencia, líneas de mando, toma de las decisiones, centros de implementación, movilización de recursos públicos; directivos públicos, cuadros operativos, participación de grupos de interés de la sociedad civil; pesos y contrapesos, transparencia, rendición de cuentas, reglas procesales, órdenes de gobierno, relaciones intergubernamentales, cumplimiento de la legalidad, ejecución de las normas de interés público e implementación de los programas gubernamentales, así como prioridades en el cumplimiento de la gestión pública. En este caso, hay que destacar que la producción de certidumbre es una tarea que debe cumplir la Administración Pública en la visión de balancear los equilibrios dinámicos para evitar que la incertidumbre se apodere de la vida colectiva “La administración pública tiene un papel relevante en esta tarea, lleva a cabo acciones para la sobrevivencia y equilibrio sistémico” (Hernández, 2017:99)

3) Fundamento de las capacidades en la Administración pública.

Es fundamental para que el Estado democrático de derecho cumpla los cometidos que le conciernen, disponer de una Administración pública que reúna las capacidades de dirección, coordinación, implementación y evaluación, evitando caer en “...objetivos ambiguos, difíciles de medir, con efectos inesperados y actividades variables por naturaleza de su entorno, las necesidades de la sociedad o los vaivenes políticos” Hernández, 2017:162). La Administración pública es la suma de capacidades instaladas que desde el ángulo legal, técnico, tecnológico, logístico y operacional tienen los Estados contemporáneos para convertir en resultados satisfactorios lo que se define en los planes las políticas y los programas, para lo cual se necesita como requisito, que los mandos directivos y de operación tengan identidad organizacional, entendida como “...un proceso de comparación realizado por los miembros de la organización entre lo que perciben como la identidad de la organización como es y como creen que debería ser. Mayores los niveles de convergencia en el proceso de comparación, mayor será también el nivel de identificación. En otras palabras, es el proceso mediante el cual el individuo estima hasta qué grado se suscribe a la identidad organizacional institucionalizada” (Rondeaux, 2014:118-119)

Las capacidades de la Administración pública son proporcionales al grado de desarrollo que las sociedades logran alcanzar en los diversos derroteros de la vida pública. Si el desarrollo de la sociedad se estanca, implica que las capacidades de la Administración pública no están a la altura de los imperativos que exige la calidad de vida. Su responsabilidad en los diferentes ámbitos de la vida colectiva, la convierten en el medio más importante para cumplir las tareas de gobierno porque “Lo público de la administración pública se fundamenta en su naturaleza común, social y compartida, además de alimentarse de la cercanía y comunicación que tiene con las personas y diversos grupos de la sociedad civil” (Uvalle, 2017:140).

Las capacidades de la Administración pública son producto de la sapiencia y el pragmatismo que los cuerpos burocráticos producen para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado. Si la Administración pública concreta los fines del Estado, su capacidad de gestión tienen que acreditarse con decisiones y acciones que se corresponden, lo cual implica que en su seno descansa el éxito o el fracaso de la acción estatal. En este caso,

la racionalidad de la Administración pública no es abstracta ni universal, sino concreta y específica porque su desenvolvimiento se enlaza con las condiciones geográficas, políticas, económicas y sociales de cada sociedad a la que sirve. La racionalidad que genera es pública y social, no solamente operativa. Su nexa con la sociedad, los mercados, las organizaciones civiles y los agentes productivos es una faceta a destacar como parte de su complejidad creciente. Su nexa con lo político, lo público y lo social, es otra veta a considerar en términos de cómo se involucra con los procesos de gobierno y con la definición y el cumplimiento de las tareas colectiva.

Por tanto, las capacidades de la Administración pública contemporánea tienen que visualizarse en la lógica de la complejidad que su vez relaciona dos elementos fundamentales: el crecimiento económico y el desarrollo con bienestar de las personas y grupos, así como el mejoramiento de la vida estatal, teniendo como premisa su salud y vigor para que se conserve el propio Estado como el organismo político que la sociedad necesita para transformar positivamente sus condiciones de vida. Es hora de volver a conectar la relación interdependiente de la sociedad y el Estado para romper el eufemismo de que hay Estado eficiente en sí mismo, cuando la realidad que gobierna combina desigualdad, pobreza y exclusión social.

No hay Estado vigoroso, productivo y sano, si la sociedad vive con penuria, vulnerabilidades y carencia de opciones para desarrollarse. El Estado es tan inteligente, como inteligente son los habitantes que lo integran. El Estado es tan próspero, como prósperos son las personas y grupos que lo integran. Lo que el Estado hace y puede hacer, tiene relación directa con la sociedad. Lo que ésta necesita para crecer y desarrollarse, depende no sólo de sus capacidades productivas, empresariales y tecnológicas sino fundamentalmente de las aportaciones y apoyos que el Estado le proporciona con legislación, orden político, políticas públicas, servicios públicos, incentivos positivos y negativos, así como con reglas institucionales elementos todos, que convergen en la tarea de gobernar.

El Estado no se sobrepone a la sociedad, sino que es la organización política de la propia sociedad, lo cual da como resultado que su eficacia es fruto de las capacidades institucionales que produce y desarrolla, para desarrollar las fuerzas productivas de la sociedad, la eficiencia de los mercados y el aseguramiento de

políticas públicas distributivas para reactivar las distintas partes del cuerpo social y productivo de la sociedad civil. En este caso, conviene subrayar que la sociedad y el Estado no son organizaciones antitéticas, sino que conviven, coexisten y cooperan a partir de las reglas vigentes en el orden político y jurídico que articula sus ámbitos de acción.

Por consiguiente, las capacidades institucionales de la Administración no son asunto menor a considerar, sino centro neurálgico a destacar porque de las mismas depende que la sociedad al vivir bien, pueda vivir mejor y que el Estado al conservarse bien, se conserve mejor, aspirando a lograr una vida óptima que se vincula con la categoría buen gobierno. Esta categoría refiere a un estadio de vida que se considera superior por cuanto a ventajas y oportunidades, dando pauta para que la Administración pública sea revisada en lo que concierne a sus capacidades de gestión que son medulares para estimular el mejor desarrollo de las fuerzas productivas en la sociedad. En la visión del buen gobierno, es fundamental puntualizar la importancia del ciudadano "...la recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos, doctrinales y movilizaciones reales se vindica y reconoce -en conexión con la tradición republicana más que la estrictamente liberal y democrática- el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse en *sujeto activo* de la deliberación política sobre los asuntos públicos, las políticas públicas y sujeto participante en el desarrollo de la política pública" (Aguilar. 2006:43-44).

El buen gobierno no es una aspiración, sino arquetipo que alude a que las capacidades de la Administración pública también deben ser óptimas para superar restricciones, reducir las asimetrías sociales, reducir la pobreza, la marginación, el desempleo, la exclusión social, proteger el medio ambiente entendido como un bien público, asegurar la dotación de agua potable, distribuir beneficios puntualizando el binomio costos y prosperidad, incentivar la calidad de vida en lo individual, lo familiar y lo colectivo, estimular el desempeño de los mercados, alentar el espacio público-social, contribuir a evitar la distancia entre objetivos normativos y condiciones reales de vida, acercar más la forma de gobierno con el modo de gobernar y lograr el cumplimiento de las metas colectivas.

El buen gobierno es referente obligado para la Administración pública en la medida que alude a lo mejor, es decir, a mejorar

sustancialmente las condiciones, relaciones y procesos que conllevan a que la calidad de vida sea un auténtico paradigma. Así, pues, la Administración pública contemporánea tiene un compromiso expreso con los valores de la democracia, lo cual significa que las tareas vinculadas con el crecimiento económico y el desarrollo social, tiene que destacarse como un imperativo para conjugar ambos. Esto significa que hay que dejar atrás el mito de que primero se debe crecer y luego desarrollarse como lo establecen las políticas estabilización financiera.

Hoy las exigencias seculares hacia la Administración pública están en ascenso, más por la multiplicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión sociales que son corrosivos que diluyen el tejido social, político y económico que es parte esencial para la vida de los Estados. La fortaleza de la Administración pública no sólo es únicamente de carácter internista y gubernamentalista, sino axiológica, es decir, comprometida con la libertad, la igualdad y el bienestar social que son el verdadero termómetro para medir y acreditar sus capacidades institucionales, entendidas como capacidades de gobierno “Por visión internista o gubernamentalista de la AP entiendo la tesis bastante generalizada que la reduce la AP al conjunto de las organizaciones, procesos, programas y personal de gobierno, el cual por lo demás, suele ser pensado en muchos países como el rector superior e independiente de una sociedad supuestamente atrasada, anómica e incompetente” (Aguilar, 2006:45).

La conducción de la sociedad recae de manera imparable en la Administración pública, dado que tiene a su cargo el diseño de las políticas públicas, los programas y el ejercicio de los recursos para la vida comunitaria. Es incuestionable que la Administración pública desempeña un papel crucial en los procesos de dirección del gobierno, motivo por el cual “...el proceso de gobierno mediante el cual el gobierno gobierna o dirige las organizaciones o entidades de su sistema administrativo es una cuestión y un objeto de conocimiento específico, que es a su vez parte y componente principal del proceso mayor de dirección o gobernanza de la sociedad, que constituye la cuestión esencial y decisiva del gobierno” (Aguilar, 2013:43).

En este sentido, se encarga de la toma de las decisiones colectivas y los procesos de implementación que hacen factible la presencia del Estado en la vida de la sociedad. La administración de la sociedad en este caso, se convierte en asunto de Estado, debido

a que el orden jurídico y político de la democracia necesita que el desempeño de las instituciones administrativas se no sólo efectivo, sino indispensable para dar cumplimiento a los objetivos y metas colectivos. Si el Estado democrático de derecho tiene un compromiso fehaciente con la democracia contemporánea, tiene que aspirar al logro de condiciones óptimas de vida para mejorar su sobrevivencia para conservarse mejor.

En consecuencia, el Estado óptimo, en cuanto a las capacidades que puede y debe desarrollar, valora la realidad que debe gobernar y administrar, valora que las condiciones de vida se apoyan en datos que se desprenden de hechos dados que se justifican de manera valorativa y empírica, para convertirse en una la realidad que se define como un sistema de problemas y oportunidades para sustentar, estructurar y cumplir con los programas que tiene a su cargo la Administración pública. El Estado óptimo no valora en abstracto la felicidad de los ciudadanos, sino que aquilata la realidad como un conjunto de restricciones y ventajas a lograr, con lo cual a través de la Administración pública, lleva a cabo una lectura comprensiva de la misma realidad para definir estrategias de actuación que respondan a los nuevos objetivos del desarrollo social que es urgente asumir en un mundo que estimula la desigualdad y formas de atraso que llevan a la postración a personas, grupos y regiones.

En esa lógica, el carácter óptimo del Estado democrático de derecho puede y debe asumir el compromiso de cambiar las cosas que retrasan el progreso y el desarrollo en favor de las personas, los grupos y las agrupaciones sociales. Con ello toma distancia de la postura que se orienta a disciplinar y reforzar las rutinas de lo que existe, pero sin efectuar innovaciones que, concatenadas de fondo, den paso a los procesos de transformación que permitan articular con mejores elementos una nueva relación entre la sociedad y el Estado, entre los ciudadanos y el gobierno. Para esta tarea, necesita que la Administración pública sea proactiva, coordinadora, reguladora, incentivadora y capaz de convertir los planes, las políticas y los programas en herramientas que, al implementarse, provoquen los cambios deseados para potenciar las mejores condiciones de vida en la sociedad.

En consecuencia, la Administración pública contemporánea debe asumir los procesos de innovación para que mejoren sus capacidades institucionales a favor de las tareas de gobernar.

En este sentido, un punto a destacar consiste en valorar que las fallas de gobierno en términos de la dirección errática, implican una disminución de su capacidad administrativa “La ineficacia del gobierno en la conducción de la sociedad tiene regularmente su origen e inicio en la conducción de su corporación administrativa... en su conjunto o en particular, y no se puede dar por sentado que los altos ejecutivos del gobierno, solo por ser altos funcionarios administrativos, legalmente designados y con trayectorias políticas o administrativas exitosas en el sector público, vayan a dirigir su corporación pública con atingencia institucional y eficacia técnica” (Aguilar, 2013:46).

4) La reforma de la Administración pública.

Contexto crítico

En esta sección se describen datos críticos que impactan en América Latina e Iberoamérica, a fin de situar la importancia de reformar la Administración pública, con base en la visión de que existen condiciones agudas y críticas de vida que dañan a personas, grupos, regiones y organizaciones. Los datos que se exponen son importantes para situar que la reforma de la Administración pública es un asunto de fondo para la vida del Estado y el bienestar de la sociedad en el esquema de la gobernanza democrática. Son datos que aluden a condiciones adversas de vida, las cuales no pueden ni deben prolongarse de manera continúa. De ahí que la reforma de la Administración pública debe situarse en una óptica estructural, evitando únicamente el tratamiento de la dermis administrativa y burocrática como remedio único y pasajero, dado que los problemas que se enfrenta tienen raíces seculares que exigen innovación y creatividad para solucionarlos.

En orden de exposición, una vez que se describen los datos críticos, se da paso al sentido de la reforma de la Administración pública.

Instituciones gubernamentales

- Los latinoamericanos²¹² tenemos una muy baja confianza en las instituciones. La institución más confiable es la Iglesia (65% de las respuestas “algo” y “muchísima” confianza). En un

²¹² Para esta medición se entrevistó a 20.200 ciudadanos de los 18 países de América Latina

cómodo segundo lugar, se ubican las Fuerzas Armadas con 42% de confianza, y en un tercer lugar, la Fuerza Policial con 35%.²¹³

- En Latinoamérica, en 2009 el promedio de aprobación de gobierno alcanzó 60% y ha venido bajando de manera sostenida sin pausa. La última baja se produce entre 2016 cuando alcanzó 38% a 36% en 2017.²¹⁴
- La corrupción aparece como el cuarto problema más importante del país con un 10% de las menciones de los 18 países. Si miramos el resultado por país vemos que en Brasil es el primer problema con un 31%, en Colombia es el primer problema con el 20%, y en Perú es el segundo problema con el 19%. En México la corrupción está en el tercer lugar con el 13%.²¹⁵
- El gasto social por habitante creció en la región a una tasa media anual del 1,4% en el período comprendido de 1992 a 2002, y a una tasa del 7,3% en el período comprendido de 2002 a 2012. Con respecto al PIB, la participación del gasto social aumentó del 13,9% en 1992 al 15,2% en 2002, y al 18,4% una década más tarde.²¹⁶

Justicia

- Un tercio de los encuestados consideró que es “probable o bastante probable” sobornar a un juez. 7 de cada 10 latinoamericanos está de acuerdo con la democratización de la justicia. Esto se relaciona con el alto nivel de desconfianza en la institución judicial (72% de desconfianza). El 72% acuerda con que los jueces y fiscales se elijan por votación popular; el máximo acuerdo se registra en Venezuela (90%) y el mínimo en Guatemala (59%). El 76% cree además que los jurados encargados de decidir casos de corrupción pública deberían estar compuestos por el público en general; el máximo en Colombia (84%) y el mínimo en Paraguay (66%).²¹⁷

²¹³ Basco, Ana Inés. 2017. La tecno-integración de América Latina: Instituciones, comercio exponencial y equidad en la era de los algoritmos. Washington: BID. Nota técnica No. 1340. p.5

²¹⁴ Informe Latinobarómetro. 2017. Argentina: BID. p. 18

²¹⁵ *Ibid.*, p. 34

²¹⁶ Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. 2016. New York: UNPD. p.57

²¹⁷ Basco, Ana Inés. 2017. op. cit. p.16

- Un 59% de la región dice que lo más importante es el trato por igual, es decir un componente de la igualdad ante la ley, en el corazón mismo de la percepción de soberanía.²¹⁸
- La confianza en el poder judicial alcanza su punto más alto en 2006 con 36% y el más bajo en 2003 con 19%. En 2017 tiene un promedio de 25%, con Costa Rica en primer lugar con el 43%, seguido de Uruguay con 41%. Los países con la más baja confianza en el poder judicial son Paraguay con 15% y Perú con 18%. Encontramos 15 de los 18 países que tienen una confianza inferior al 30%²¹⁹
- Un aspecto complementario referido a aspectos relacionados con la seguridad y el funcionamiento de la justicia es el número de detenidos sin sentencia como proporción de la población reclusa. Las proporciones son muy elevadas en algunos países. Destaca especialmente Bolivia (84%), Venezuela (73%) y Paraguay (71%).²²⁰

Pobreza y desigualdad

- El 42% de la población regional vivía en condiciones de pobreza por ingresos en 2002, pero tal proporción descendió a poco más del 24% una década después, en 2013.²²¹
- La distribución de los grupos de ingreso es heterogénea en los distintos países. Mientras que en Costa Rica y algunos países del Cono Sur la proporción de personas de clase media asciende a casi la mitad de la población, en algunos países de América Central dicha proporción es inferior al 11%.²²²
- El porcentaje de población por debajo de la pobreza extrema (es decir, aquella que tiene una capacidad de gasto inferior a 1,90 dólares diarios) está situado en América Latina en el 5,58% de la población: una cuota que es menos de la mitad de la corresponde al conjunto de la población mundial, estimada en un 12,7% para 2013. Pese a ello, hay alguno de los países de la región en los que la incidencia de la pobreza extrema es elevada, acercándose al promedio mundial: son los casos Guatemala, Honduras, Nicaragua o Venezuela.²²³

²¹⁸ Informe Latinobarómetro. 2017. op. cit. p. 19

²¹⁹ Ibid., p.24

²²⁰ Alonso, José Antonio (Dir). Iberoamérica y los objetivos de desarrollo sostenible. 2017. Madrid: SEGIB. Documento técnico. p.64

²²¹ Informe Regional. op. cit. p.6

²²² Ibid., p.8

²²³ Alonso, José Antonio (Dir). 2017. op. cit. p.64

- Pese a sus buenas condiciones para la producción agraria y al peso que tiene el sector agrario en la actividad económica, todavía cerca de un 7% de la población de la región padece desnutrición (es decir, algo más de 40 millones de personas).²²⁴
- Las tasas de población joven que no tiene educación, empleo o formación en la región son muy dispares, moviéndose entre el 3% de Ecuador y el 40% de Honduras ²²⁵

Educación

- En Iberoamérica en su conjunto, entre el 16 % (México) y el 43 % (Colombia) de los alumnos refieren haber repetido curso al menos una vez en la educación primaria, o en el primer o el segundo ciclos de la enseñanza secundaria, lo que representa una proporción superior a la de la OCDE (11 %).²²⁶
- Mientras que entre el 20 % y el 25 % de los alumnos no alcanzan el nivel básico de rendimiento en matemáticas en Portugal y España (una proporción similar a la media en los países de la OCDE) y rinden al nivel 1 o por debajo de este, el 49 % de los alumnos de Chile y más del 50 % en el resto de los países de América Latina rinden a estos niveles y, en el mejor de los casos, son capaces de realizar únicamente tareas rutinarias en situaciones bien definidas, donde la acción requerida es casi siempre evidente.²²⁷
- En la evaluación opcional de formación básica financiera en 2015, el rendimiento medio de los cuatro países se situó por debajo de la media de la OCDE: los alumnos en España obtuvieron en promedio 469 puntos, seguidos de Chile (432 puntos), Perú (403 puntos) y Brasil (393 puntos)²²⁸
- Mientras que algunos países de Iberoamérica asistieron igualmente a una disminución de la ventaja de las niñas en la lectura entre 2009 y 2015, principalmente en Portugal (21 puntos), Uruguay (18 puntos), Perú (14 puntos), España y México (9 puntos), la brecha se mantuvo estable en Chile, Colombia, Costa Rica y Brasil²²⁹

²²⁴ Ibid., p.43

²²⁵ Ibid., p.54

²²⁶ Competencias en Iberoamérica: Análisis de PISA 2015. 2018. París: OECD. p.66

²²⁷ Ibid., p.81

²²⁸ Ibid., p.81

²²⁹ Ibid., p.81

Desarrollo territorial

- América Latina es la región del mundo en desarrollo en donde es mayor el porcentaje de población que vive en entornos urbanos. Las tasas de urbanización rondan en buena parte de la región el 80%. Los países con mayor concentración de la población en las urbes son Argentina y Uruguay, con tasas superiores al 90%; y los países en donde el peso de la población urbana es menor son Guatemala y Honduras, donde las tasas son algo superiores al 50%.²³⁰

Trabajo

- Casi 9 de cada 10 latinoamericanos entrevistados se muestra favorable a la libre movilidad de trabajadores en la región, opinión que presenta una correlación positiva (0.64) con el peso de la industria en el PBI. Es decir, los ciudadanos de países con mayor presencia de industria manufacturera estarían más abiertos a trabajar en otros países y recibir trabajadores extranjeros.²³¹
- Más de la mitad de los 300 millones de personas ocupadas en la región se desempeñan como asalariados en microempresas con menos de 5 puestos de trabajo, como autoempleados sin calificación, o como trabajadores sin percepción de ingresos —en estas mismas condiciones laboran 7 de cada 10 personas ocupadas que viven en situación de pobreza, y 5 de cada 10 personas ocupadas que viven en situación de vulnerabilidad.²³²
- Los países con mayores problemas de empleo son España y Portugal, con tasas de desempleo del 24% y del 14%, respectivamente. Dentro de América Latina, las tasas más elevadas (aunque a distancia de las anteriormente mencionadas) corresponden a Colombia y Costa Rica, con tasas superiores al 9%.²³³

Salud

- Las enfermedades crónicas absorben actualmente 75 % de los costos de la atención en salud, en el contexto de una transición demográfica heterogénea en Iberoamérica que se

²³⁰ Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.60

²³¹ Basco, Ana Inés. 2017. *op. cit.* p.13

²³² Informe Regional. *op. cit.* p.18

²³³ Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.54

caracteriza por menores tasas de crecimiento de la población, envejecimiento rápido y altas tasas de migración Sur-Norte²³⁴

- Para el año 2030 se prevé que las muertes por enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias crónicas y diabetes sean más de 81% de todas las defunciones registradas en América Latina y el Caribe (ALC), el porcentaje más elevado entre todas las regiones en desarrollo.²³⁵
- Todavía 30% de la población de la Región de las Américas no tiene acceso a la atención sanitaria debido a razones financieras.²³⁶
- El gasto público en salud de América Latina y el Caribe respecto a su producto interno bruto fue de 3,8% en 2011, muy inferior al promedio de 8% del conjunto de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.²³⁷
- Se redujo la mortalidad infantil de 42 por 1 000 nacidos vivos a 16 por 1 000 entre 1990 y 2011.²³⁸
- Aumentó en casi 7 años la esperanza de vida al nacer en las Américas, de 69,2 en 1980 a 76,1 en 2011.²³⁹

Medio ambiente y energía

- El medio ambiente y el cambio climático son temas que preocupan a los latinoamericanos entrevistados, ocupan el puesto 2 del ranking de los principales temas en la agenda del desarrollo de los países con 45% de las menciones. Exceptuando a Paraguay (24%)²⁴⁰
- En términos de bloques regionales, la visualización del cambio climático como un tema a resolver urgentemente es más alta entre los países pertenecientes a la Alianza del Pacífico (78% en promedio), seguida por el MERCOSUR (76%), y por último Centroamérica y República Dominicana (73%)²⁴¹
- En Iberoamérica, la población urbana alcanza ratios elevadas de acceso al agua, con proporciones que superan el 90% en una amplia relación de países. Los casos que presentan ratios más bajas son República Dominicana y Guatemala,

²³⁴ La Cooperación Sur-Sur y triangular en el sector salud en Iberoamérica. 2017. Washington: OPS. p.1

²³⁵ *Ibíd.*, p.1

²³⁶ Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.1

²³⁷ *Ibíd.*, p.2

²³⁸ *Ibíd.*, p.2

²³⁹ *Ibíd.*, p.2

²⁴⁰ Basco, Ana Inés. 2017. *op. cit.* p.17

²⁴¹ *Ibíd.*, p.18

con tasas de entorno al 65%, seguidos de Paraguay y buena parte de Centroamérica, incluyendo Honduras, Nicaragua o El Salvador, con tasas que superan ligeramente el 70%. Las ratios de acceso son, sin embargo, mucho más bajas en el caso de la población rural.²⁴²

- Las tasas de dependencia primaria de la población de combustibles limpios que presenta Iberoamérica son muy dispares. Son muchos los casos que presentan tasas cercanas o superiores al 90%, incluidos los europeos España, Portugal y Andorra. Por su parte, entre los países que presentan una realidad más preocupante se encuentran los centroamericanos, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con tasas inferiores al 50%.²⁴³
- Respecto al consumo de energías renovables, América Latina parece evidenciar una manifiesta ventaja. El porcentaje en la región se acerca al 27%, más del doble del correspondiente a los países de la OCDE (10%) y superior también al correspondiente al total mundial (18%). Dentro de los países de la región, son Paraguay y Guatemala los que presentan porcentajes de energías renovables más elevados; y México y Argentina, por su parte, los que presentan las ratios más bajas.²⁴⁴

Tecnología

- Más del 77% de latinoamericanos entrevistados considera que el acceso a internet debe priorizarse, aún a costa de construir nuevas carreteras.²⁴⁵
- Sólo el 14% de los latinoamericanos entrevistados realizó compras de comercio electrónico en el último mes, pero dicho guarismo también expresa una brecha social significativa: asciende al 28% de los que tienen una muy buena situación económica, frente a un 7% de los que se encuentran en una situación muy mala.²⁴⁶
- El 24% de latinoamericanos entrevistados confía en que la inteligencia artificial y la robótica permitirán crear más empleo

²⁴² Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.51

²⁴³ Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.52

²⁴⁴ Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.53

²⁴⁵ *Ibid.*, p.5

²⁴⁶ *Ibid.*, p.5

del que destruirán. Guatemala es el país con mayor confianza (44%), y Uruguay el de menor confianza (9%).²⁴⁷

- 7 de cada 10 latinoamericanos entrevistados considera que su país será destacado por sus emprendimientos y desarrollos tecnológicos en el futuro. Ecuador y República Dominicana son los más optimistas (77%), mientras que Brasil y Uruguay son los menos optimistas (58%).²⁴⁸
- Casi la totalidad de los latinoamericanos entrevistados tiene un teléfono celular, y el 44% tiene un *smartphone*, aunque con importantes diferencias entre países; más del 65% de las personas en Paraguay y Chile, menos del 27% en Nicaragua, Bolivia y México. Entre las personas que tienen un *smartphone*, al 31% no le alcanza el dinero mes a mes, y el 16% no han tenido regularmente suficiente comida para alimentarse.²⁴⁹

Economía y crecimiento

- Más de 7 de cada 10 latinoamericanos entrevistados respaldan la integración económica regional y más de 6 de cada 10 apoya la integración política, mientras que 8 de cada 10 consideran a la globalización como un factor clave para el crecimiento económico.²⁵⁰
- El 12% de entrevistados identifica a la región latinoamericana como prioritaria a la hora de estrechar vínculos. Argentina es el país que más deseo muestra de estrechar vínculos con Latinoamérica (30%), mientras que Brasil y Honduras son los que menos (5%). Estados Unidos es el más elegido para profundizar relaciones comerciales y políticas con 34% de las respuestas, seguido de la UE con 16%.²⁵¹
- El 67% de los latinoamericanos entrevistados considera que la inversión extranjera es beneficiosa para el desarrollo económico de su país. En términos de países, Ecuador es el país donde la inversión extranjera directa tiene mejor consideración (82%), y en el extremo opuesto se ubica Perú con 47%.²⁵²
- De las más de 50 millones de empresas pequeñas y medianas, cerca de 37 millones, es decir, el 70%, son informales.²⁵³

²⁴⁷ *Ibíd.*, p.14

²⁴⁸ *Ibíd.*, p.14

²⁴⁹ *Ibíd.*, p.15

²⁵⁰ *Ibíd.*, p.8

²⁵¹ *Ibíd.*, p.12

²⁵² *Ibíd.*, p.12

²⁵³ Informe Regional. *op. cit.* p18

- Panamá aparece como el país con una mayor tasa anual de crecimiento del PIB per cápita en los últimos 5 años, con valores ligeramente por encima del 6%. Con ratios superiores al 3%, se encuentran, Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Por el contrario, España, Portugal y Venezuela son los países que aparecen con tasas negativas de crecimiento anual del PIB.²⁵⁴

Sentido de la reforma

El vínculo entre equidad, bienestar, desarrollo, inclusión y Administración pública, tiene que retomarse después del enlace de las etapas de ajuste, reestructuración y cambio en la sociedad y la economía contemporáneos. Los tiempos en los cuales se favorecen únicamente los procesos de estabilidad económica y financiera con políticas públicas liberales, sin negar su importancia para la vida de los Estados, dan como resultado, la ampliación de la desigualdad social y económica. El arquetipo de este proceso han sido el Consenso de Washington en los años 90 y la vigencia de la Nueva Gestión Pública -que conjuga economía con eficiencia como valores centrales del propio Estado, dejando a un lado la equidad y el bienestar- da paso a políticas de liberalización financiera, lo cual da lugar a que los grupos de la finanzas internacionales ocupen un lugar decisivo en la estrategia de política pública “Es cierto que la era del Consenso de Washington fue testigo de una mejora de la estabilidad macroeconómica, con cuentas fiscales más equilibradas y menos inflación. Sin embargo, muchos países vivieron altos niveles de desigualdad social y Económica. (Bárcena, 2015:129). Desde entonces, se pierde el nexo entre equidad, bienestar, desarrollo y Administración pública, para dar paso a políticas las de estabilización, las cuales ponen el énfasis en el crecimiento moderado y por consiguiente, en la menor distribución de los beneficios sociales a cargo del Estado. Se opta más por políticas liberales en favor de los mercados y se relegan los objetivos del desarrollo con bienestar social. Después de un largo tiempo que da ventajas a la estabilización de las economías para dar vigencia al control de la inflación, la contracción del gasto público, el encarecimiento del dinero, la manipulación de las tasas de interés el crecimiento moderado, una fecha que marca el imperativo de dar un giro a la

²⁵⁴ Alonso, José Antonio (Dir). *op. cit.* p.53

falta de crecimientos con mejor bienestar, es la Cumbre del Milenio en el año 2000, en la cual las Naciones Unidas abordan problemas como “los derechos fundamentales al desarrollo, la paz, la seguridad, el desarme, la democracia y la gobernanza” (Bárcena,2015:125). La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en (Johannesburgo) en 2002, es otro referente que destaca la necesidad del cambio por el lado de no sólo crecer, sino también desarrollarse. Destacan en ese sentido, lo relacionado con “promover y fortalecer en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible” (Bárcena, 2015:125). También la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro en 2012, la Naciones Unidas hacen hincapié en “...una economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza dentro de una economía sostenible, y el marco institucional para ese desarrollo. Destacan a la vez, temas vinculados con las “... siete áreas que requerían una atención prioritaria: empleos dignos, energías, ciudades sostenibles, seguridad alimentaria y agricultura sostenible, agua, océanos y preparación para enfrentar desastres” (Bárcena, 2015:127). Uno de los momentos relevantes para reconectar desarrollo y Administración pública es el Sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General. Agenda para el desarrollo Post- 2015 en la cual se pone el énfasis en “una nueva estructura para el desarrollo sostenible” (Bárcena, 2015:126). En esa lógica se aprueba “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados Miembros que la suscribieron y será la guía de referencia para el trabajo de la institución en pos de esta visión durante los próximos 15 años” (Bárcena,2015: 5). “La Agenda 2030 es una agenda civilizatoria que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación”. (Naciones Unidas y CEPAL, 2015:5).

En este caso, “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 objetivos y 169 metas, presenta una visión ambiciosa del desarrollo sostenible e integra sus dimensiones económica, social y ambiental”. (Naciones Unidas y CEPAL, 2015:5).

Es importante destacar en este caso, la importancia de los consensos, la gestión de interdependencia y el papel del Estado en los marcos de la soberanía compartida “Para ello es necesario forjar consensos globales que rompan la paradoja de la soberanía y construir la idea compartida de una soberanía mutuamente respetuosa. Para moverse en esa dirección también necesario incorporar la gestión de interdependencia a la arquitectura de la Naciones Unidas”. (Ocampo, 2015:p-p.18-19).

En consecuencia, los 17 objetivos del Desarrollo Sostenible son: “Fin de la pobreza, Hambre cero, Salud y Bienestar, Educación de Calidad, Igualdad de Género, Agua Limpia y Saneamiento, Energía Asequible y no Contaminante, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, Industria Innovable e Infraestructura, Reducción de las Desigualdades, Ciudades y Comunidades Sostenibles, Producción y Consumo Responsables, Acción por el Clima, Vida Submarina, Vida de Ecosistemas Terrestres, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y Alianza para lograr los Objetivos”. (Naciones Unidas y CEPAL).

Justificación

Desde esta perspectiva, una manera de situar la necesaria reforma del Estado contemporáneo en los marcos de un mundo incierto, complejo y desafiante es valorando la importancia de la Administración pública en una sucesión de innovaciones y cambios que apuntan hacia nuevos estadios de su desarrollo complejo, debido al nexo entre gobernanza, bienestar, desarrollo, igualdad, inclusión, protección, desarrollo ambiental e instituciones eficaces.

La importancia de la reforma a la Administración pública es crucial, dado que, entendida como la actividad externa del Estado en la sociedad, se encarga de construir proyectos de vida colectiva y de implementarlos en los diversos sectores que integran la sociedad civil y la economía pública. La Administración pública en este caso es el centro de gravedad del Estado, porque sus capacidades de gobierno se vinculan con los procesos, relaciones, intercambios y desarrollos de la vida comunitaria y en ese sentido, tiene a su cargo de las políticas públicas que tienen por objeto de mejorar y transformar las condiciones de la vida individual y colectiva.

Desde el ángulo ontológico, el ser material del Estado democrático de derecho es la organización, estructura y funcionamiento de la propia Administración pública, motivo por el cual, su reforma

es piedra de toque para aumentar y mejorar las capacidades de gobierno para que sean la base que impulsa la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Por tanto, es fundamental que la reforma de la Administración pública sea contextualizada en los elementos siguientes que hoy día y de cara al futuro, caracterizan la vida del Estado al retomar la relación entre desarrollo y mejor calidad de vida: 1) No tiene las capacidades para hacer todo en la vida colectiva, sino que ha de aprovechar las aportaciones, información, tecnología y capacidad de gestión que se localiza en la sociedad y el espacio público para atender y solucionar mejor la agenda de los problemas públicos con apego a los objetivos del desarrollo sostenible; 2) Su eje fundamental consiste en potenciar de manera incremental su capacidad de gobernar para hacer posible la gestión del conflicto político, el aprovechamiento de los recursos escasos, la reducción de la exclusión social, la disminución de la desigualdad económica y social, el aumento de la productividad social la multiplicación del bienestar colectivo desde un ángulo de interacción con la sociedad y no de posturas asistenciales; 3) Acentuar las relaciones de interacción, comunicación y asociación con agentes sociales y productivos para producir valor público, a fin de remontar condiciones de estancamiento y postración que limitan el desarrollo de la sociedad en su conjunto a partir de un esquema de redes sociales, civiles y productivas; 4) Fortalecer la asociación público-privado como una estrategia que permite aprovechar recursos y capacidades en lógica de política pública; 5) Fortalecer el arquetipo de la gobernanza democrática, entendida como un patrón de gobierno que posibilita la participación incluyente de los actores gubernamentales y no gubernamentales para dar paso a una forma más consolidada de acción pública y 6) Que los directivos públicos encargadas de su conducción tengan la aptitud para conjugar sapiencia, preparación, pericia política y visión institucional para que produzcan la capacidad de gobernar.

En un sentido amplio de mayor funcionalidad, la reforma de la Administración pública tiene que ser comprendida como un sistema de capacidades directivas y operación encaminadas a nutrir la tarea de gobernar que están comprometidas en la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Lo anterior significa que se encuentra plenamente involucrada en la definición, construcción e implementación de las estrategias de gobierno, con lo cual su visión introspectiva –mejoramiento interior

de sus áreas, oficinas, sistemas y racionalidades de operativas en sí mismas- no es la base de su identidad, sino la naturaleza institucional que le da vida y se encuentra contenida en normas constitucionales y legales, así como en el contenido social que la caracteriza como el gobierno de la comunidad.

En consecuencia, la reforma de la Administración Pública se sustenta en tres tipos de racionalidad: política, pública y tecnológica.

La racionalidad política se genera desde el momento es que su referente ineludible de mejoramiento es la organización política de la sociedad que es el Estado. En efecto, la reforma del Estado desde la óptica de la Administración pública se caracteriza porque es la organización más importante en la vida comunitaria y su desempeño se orienta a potenciar los rendimientos del poder democrático que encara de manera constitucional.

La racionalidad pública se forma con base en la interacción constante que tiene con diversas organizaciones de la sociedad con interés por tener un desempeño proactivo en la definición de la agenda de gobierno y en la producción directa de los bienes y servicios públicos para que su gestión se lleve a cabo con el concurso de capacidades privadas y sociales.

La racionalidad tecnológica alude a que la innovación organizativa tiene que aprovecharse con el desarrollo de los sistemas digitales para conseguir disminuir los costos de transacción, aumentar la productividad, la calidad y el valor en la generación de los bienes públicos y las prestación de los servicios administrativos, así como ampliar la red de comunicación e intercambios entre la autoridad y el público ciudadanos que permita en tiempo real, lograr mejores capacidades de respuesta en favor de las personas, los grupos , las empresas y los agentes de económicos.

De este modo, la Administración pública no es más un sistema restringido de interacciones, o una “caja negra” en términos sistémicos, sino que su compromiso con la sociedad y los ciudadanos tiene como base las siguientes premisas que son medulares para el desempeño de la democracia como una forma de gobierno a saber: 1) El respeto por las libertades de los ciudadanos;2) Salvaguardar la autonomía de las personas en su desenvolvimiento individual y colectivo;3) Alentar las tareas de cooperación social;4) Impulsar los procesos de corresponsabilidad y coproducción en materia de política pública y 5) Incentivar la participación proactiva de los ciudadanos en la esfera de lo público, en el cual se definen y

aprueban proyectos de vida que combinan lo individual, lo colectivo, lo comunitario y lo social.

De lo anterior se desprende que el compromiso de la Administración pública con la democracia es consecuencia de la savia institucional que la nutre con la vigencia y el funcionamiento del Estado democrático de derecho. La democracia contemporánea en este sentido, es el ámbito institucional y organizativo de la Administración pública, circunstancia que corrobora que es parte de un sistema de vida que funciona sobre la base de decisiones, procesos, resultados y sobre todo, de pesos y contrapesos que exigen en todo momento, el escrutinio de los ciudadanos, así como el imperativo de revisar y evaluar lo que efectúa a través de controles intraorgánicos que la acreditan como el modo de vida más exigente.

Por consiguiente, en un referente de amplitud y complejidad institucionales, la reforma de la Administración pública ha de tener como referentes ineludibles de su quehacer constructivo, necesario y eficaz a favor de la vida colectiva los siguientes: 1) El respeto y vigencia de las libertades civiles y políticas; 2) Tener al ciudadano como el centro del quehacer institucional del Estado; 3) Recuperar el sentido deontológico del servicio público; 4) Fortalecer su capacidad dialógica; 5) Fortalecer su capacidad deliberativa; 6) Mejorar el desarrollo de multihabilidades por parte de los servidores públicos para ampliar la innovación y la eficacia con fines sociales, económicos y políticos; 7) Incentivar la mejora continua del servicio público, a fin de impulsar la reducción de los costos de transacción y enfatizar en la importancia de que los bienes y servicios públicos sean motivo de satisfacción hacia los ciudadanos; 8) Lograr la mejora integral de las condiciones de vida asociando como binomio la equidad y bienestar sociales; 9) Estimular y mejorar las capacidades para implementar los procesos de las políticas públicas y de ese modo cumplir mejor los objetivos y metas de las políticas públicas; 10) Crear condiciones a favor de la participación colaborativa de los ciudadanos; 11) Incentivar el desarrollo de la innovación tecnológica y organizativa; 12) Fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación pública.

Perfil necesario

Para dar paso a la reforma de la Administración pública con un enfoque de calidad de gobierno, es importante revitalizar su

naturaleza social y pública sobre la base de: 1) Fundamentar su existencia con el auxilio de la ética, la axiología y filosofía, con el fin de producir los valores que la caracterizan como una institución que tiene como responsabilidad fundamental cuidar a las personas, procurar su desenvolvimiento integral y fortalecer su identidad con la comunidad civil y política para adherirse en términos de derechos y obligaciones al orden jurídico y político de la democracia; 2) Que el servicio público sea entendido no únicamente como un sistema de rutinas y trámites orientado hacia el público usuario, sino como el puente que comunica a los ciudadanos con las autoridades constituidas y las diversas agencias administrativas para mejorar la gobernabilidad y gobernanza democráticas; 3) Que refrende su necesidad de ser imparcial para evitar que sea capturada por el juego burocrático, político y partidista que la desvirtúa como la institución que se ocupa y preocupa por cuidar la vida de las personas con un sentido de asociación, comunidad y adhesión con las reglas que corresponden al hogar de lo público; 4) Que su capacidad de operación sea revalorada para que su compromiso con el valor agregado y el valor público la caractericen como una institución que tiene responsabilidad diáfana con los fines del Estado y las necesidades de la sociedad civil; 5) Que sus agencias, áreas de gestión, relaciones interinstitucionales, relaciones intergubernamentales y su nexos con las redes sociales se efectúe sobre la base de la unidad de mando, la centralidad necesaria, la cohesión, la aptitud y la descentralización funcional para unir de manera eficaz tanto el diseño como la implementación de las políticas públicas y los servicios públicos; 6) Que la capacidad profesional de sus directivos, así como de los responsables de cumplir los procesos de implementación de las políticas públicas, tengan como referente los procesos de cambio político, económico y social, a fin de potenciar la capacidad de los Estados y de la propia Administración pública, para que en la lógica de la gobernanza democrática, se incorporen las ventajas de la inteligencia colectiva con la finalidad de contrarrestar obstáculos y aprovechar las oportunidades en un favor del aumento de la calidad de vida; 7) Que diseñe sistemas de comunicación, consulta, deliberación y redes para que sea más pública la propia Administración pública y de ese modo que responda con mejores capacidades de dirección, coordinación, interlocución y corresponsabilidad, a las aportaciones que la sociedad civil, los mercados y las organizaciones sectoriales pueden hacer a favor de

una acción pública eficiente y democrática;8) Conjugar de la manera articulada las políticas, programas y lineamiento de la regulación, la simplificación administrativa, así como de la mejora constante de sus áreas de mando jerárquico, operativo y de ventanilla para que se desempeñe como una organización cercana, directa y eficaz hacia la vida ciudadana, productiva y social, evitando que se sobreponga a los ciudadanos, el mercado y las organizaciones civiles;9) Que intensifique la filosofía, sentido y alcance del Gobierno abierto para consolidar, la transparencia, la rendición de cuentas, la innovación tecnológica, la participación colaborativa y la evaluación pública y 10) Que produzca y desarrolle capacidades de gobierno para encarar contextos caóticos, volátiles e inciertos para responder a problemas que se caracterizan más como atolladeros, no como guiones previsible y orientados por la racionalidad *apriorística*.

Desafíos y oportunidades

No menos importante en la reforma de la Administración pública es aludir a los desafíos y oportunidades que los Estados y las propias Administraciones públicas encaran y han de encarar en el tiempo presente y el tiempo futuro. Sobre esta consideración, los contextos y ambientes que habrán de encarar, tiene como perfil singular lo siguiente: 1) La aceleración de la incertidumbre, considerando que un mundo abierto y en procesos globales de cambio, no tiene puntos de quietud, sino que en el mismo todo fluye, se mueve, oscila y modifica, circunstancia que explica la necesidad imperiosa de saber gobernar y administrar la realidad entendida como problema y soluciones en constantes procesos de reelaboración e implementación; 2) Las tendencias tecnológicas continuarán bajo el impulso de una alta tasa de cambio que obliga al aprovechamiento de la inteligencia artificial, al uso de la heurística y el análisis de la complejidad, a fin de comprender con mejor ejercicio hermenéutico, los acontecimientos, los fenómenos, los problemas y las soluciones vinculadas al comportamiento del tiempo real, que es vital para situar los desafíos tanto del gobierno como de la Administración pública; 3) Elaborar mejores modelos de acción gubernamental y administrativa, a partir de fortalecer el enfoque de las relaciones causales, visualizado con las capacidades efectivas de gestión pública que se deben comprometer en la búsqueda del desarrollo integral. Esto implica la importancia de evaluar de manera

continúa la capacidad del gobierno para no incurrir en prácticas de déficit o insuficiencia que generan costos públicos desfavorables y desánimo en los ciudadanos;4) Disminuir la distancia entre los compromisos normativos, constitucionales y legales de los gobiernos y las Administraciones públicas y la realidad contradictoria, heterogénea y desigual que enfrentan, para evitar que las políticas públicas naufraguen como respuestas ineficaces. Hacer efectiva la esperanza de vida que la democracia ofrece sobre la base de la igualdad y la universalidad para dar paso a mejores relaciones de equidad y bienestar social y 5) Continuar redescubriendo el espacio de lo público, entendido como un sistema de inteligencia colectiva que puede y debe aportar diagnósticos, estudios, análisis, agendas y propuestas que han de desembocar en la elaboración y el cumplimiento mejor de las políticas públicas. Asimismo, que mediante la participación proactiva de los ciudadanos, se produzcan condiciones de vida más incluyentes que hagan factible que el desempeño de la democracia sea más productivo, justo y eficaz.

Futuro factible

Con apego a la filosofía, sentido y propuestas de la Agenda del Desarrollo 2030, los horizontes que la Administración pública debe forjar, son:1) Restituir las políticas del bienestar equitativo distantes de las prácticas del estatismo, dando paso a un piso que nivele condiciones y relaciones de vida para que las personas y grupos tengan oportunidades de mejor salud, empleo, ingreso, vivienda educación; en suma de un mejor desarrollo integral; 2) Evitar que el individualismo y la concentración de la riqueza, continúen como la “fórmula idónea” para “desarrollar” a la sociedad y que al mismo tiempo sean diseñadas políticas públicas que eviten la vulnerabilidad de las personas, considerando tres puntos: igualdad real, equidad social y bienestar compartido; 3) Estimular la autoestima de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad para evitar la reproducción del tutelaje político que forma súbditos, no ciudadanos. En este caso, que los asuntos públicos no vuelvan a considerarse como monopolio del Estado, sino que se atiendan desde una perspectiva que conjunte lo público de la sociedad y lo público del Estado para hacer posible que el gobierno de lo público sea la clave para dar paso a la Administración de lo público; 4) Que las crisis de la sociedad, la política, la gestión

estatal y la administración errática de las políticas públicas, no se asuman como etapa terminal de vida, sino como la oportunidad de iniciar los procesos de cambio que anuncian la importancia de la prospectiva, entendida no cómo la búsqueda y llegada al futuro, sino a partir de cómo el futuro ha llega al presente para responder al mismo con anticipación y efectividad estratégica y 5) Que en la construcción y reconstrucción de la vida asociada, productiva, justa e integral, se tenga como punto básico que la mejor hoja de ruta para gobernar es a partir de restituirle a la Administración pública la savia humanística que la caracteriza y que sus medios de operación no suplanten en aras de la eficiencia y el desempeño, que la calidad de vida es el referente más conspicuo que no debe perderse de vista para alcanzar el anhelo de que el Estado sirva a la personas y que la misma Administración pública se preocupa por el desarrollo integral del individuo, pero en razón a su pertenencia con lo común, lo compartido y lo comunitario.

Epílogo

La reforma de la Administración pública es un imperativo de Estado en la búsqueda de encontrar capacidades, estrategias y acciones que posibiliten mejor de modo sustancial la capacidad de gobernar. La dirección de la sociedad no es más un ejercicio de cúpulas que se encierran o alejan de la sociedad civil. Hoy, la dirección del Estado se finca en la mejora continua de la Administración pública, a fin de conseguir que los procesos de la vida productiva, política y social tengan mejores rendimientos a favor de la calidad de vida. En este sentido, la Agenda 2030 tendrá condiciones mejores para su implementación, en la medida que el Estado y la Administración pública respondan con capacidades de gobierno que se traduzcan en logros colectivos en escala grande.

No hay plan, proyecto ni política de desarrollo eficaz sin revisar de manera cuidadosa las capacidades de gobierno que corresponden al Estado y la Administración pública. La Agenda 2030 es el nuevo arquetipo para lograr el desarrollo cuidando en sentido amplio las condiciones institucionales, ambientales, económicas, sociales y políticas que hacen que los proyectos de vida se cumplan de mejor manera.

La Agenda 2030 no es únicamente algo deseado, sino que se han de crear las condiciones institucionales y las capacidades de

gestión que permitan fijar los objetivos y las metas más allá de las crisis recurrentes del tiempo contemporáneo.

La Agenda 2030 es, por tanto, una hoja de ruta que combina desafíos, oportunidades, restricciones y horizontes que deben valorarse en la capacidad de gobernar para hacer que sea factible. No es posible más desigualdad económica, exclusión social, pobreza, desempleo, insalubridad, desnutrición, porque en la medida que así sea, de cancela el desarrollo de la sociedad de manera integral y de trunca la conservación sana del Estado.

Las crisis no deben ser motivo para frenar las políticas del desarrollo con equidad, inclusión y bienestar, adoptando con duración larga políticas de estabilización financiera, las cuales disminuyen el crecimiento económico y desalientan las políticas del desarrollo en favor de la de la calidad de vida integral con sociedad civil. El desarrollo integral debe pensarse y repensarse distante de cualquier axioma o teorema, porque alude a la condición humana y ello exige la búsqueda de otras opciones para impulsare en la visión de la Agenda 2030, estrategias que permitan sortear atolladeros, para no truncar los objetivos y metas de la propia Agenda.

Hoy la búsqueda del desarrollo es más compleja, pero también da opción para explorar y adoptar otras rutas hacia el desarrollo como es la Agenda 2030. En consecuencia, la reforma de la Administración pública es una reforma al Estado y el Estado reforma la Administración pública para crear condiciones de protección, seguridad, calidad ambiental desarrollo y mejoramiento de la vida.

BIBLIOGRAFÍA.

- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe, (2015) Naciones Unidas y Comisión Económica para América Latina.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2006) *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2013) *El gobierno del gobierno*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bárcena, Alicia (2015) “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo” en *Gobernanza global y desarrollo*, José Antonio Ocampo (Coordinador), Buenos Aires, Argentina.

- Bobbio, Norberto (1996) *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Graells I Costa y Mentxu Ramilo Araujo (2013) *Ciudadanía y administraciones en red. La Administración Pública ante la nueva sociedad red*, Madrid España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hernández Magallón, Arturo (2017) *Control y medición del desempeño en las organizaciones gubernamentales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Lahera, Eugenio *Introducción a la política pública* (2004), México, Breviarios del Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Puón, Rafael (2017) *De la transparencia hacia un gobierno abierto*, México, Editorial Tirant Blanch.
- Prieto-Martín y Alvaro Ramirez -Alhujas (2014) “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del gobierno abierto” en *Revista Reforma y democracia*, núm. 58. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Reyes Heróles, Jesús (1981) *En busca de la razón de Estado*, México, Cuadernos de Teoría, Miguel Ángel Porrúa.
- Rodríguez-Arana, Jaime (2013) *El derecho a una buena administración pública para los ciudadanos. Un modelo global de Administración*, Madrid, España. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Stoker, G. 1998. “Governance as Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-28.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2017) “Revaloración de la Administración Pública en la Visión Contemporánea de las Ciencias Sociales” en *El futuro de las ciencias sociales en un entorno social globalizado* Fernando Castañeda, Consuelo Dávila Pérez y Dámaso Morales Ramírez (coordinadores) Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Fuentes electrónicas

- Alonso, José Antonio (Dir). Iberoamérica y los objetivos de desarrollo sostenible. 2017. Madrid: SEGIB. Documento técnico. Disponible en línea en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LosODSeIberoam--ricaweb.pdf>.
- Basco, Ana Inés. 2017. La tecno-integración de América Latina:

Instituciones, comercio exponencial y equidad en la era de los algoritmos. Washington: BID . Nota técnica No. 1340. Disponible en línea en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8657>.

Competencias en Iberoamérica: Análisis de PISA 2015. 2018. París: OECD. Disponible en línea en: <https://www.oecd.org/pisa/sitedocument/Competencias-en-Iberoamerica-Analisis-de-PISA-2015.pdf>

Informe Latinobarómetro. 2017. Argentina: BID. Disponible en línea en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.

Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. 2016. New York: UNPD. Disponible en línea en: http://www.cl.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf.

La Cooperación Sur-Sur y triangular en el sector salud en Iberoamérica. 2017. Washington: OPS. Disponible en línea en: <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/34005/9789275319451-spa.pdf?sequence=1>

GOBIERNO ABIERTO COMO POLÍTICA PÚBLICA

Carlos Fernando Matute González*

Un Estado hacia el gobierno abierto.

El Estado ha sido el espacio de confrontación entre quienes promueven el orden y quienes defienden la libertad. La mayoría de las veces esta lucha es pacífica y excepcionalmente ha desembocado en irrupciones incontroladas de violencia (guerras civiles e internacionales).

El resultado es paradójico. El ser humano del comienzo del siglo XXI goza de mayor libertad que sus antecesores y el poder político y económico cuenta con más elementos de control social a su disposición. En este contexto, surge el concepto de gobierno abierto como una propuesta de legitimación de los estados en un mundo globalizado en el que el concepto la nación y la ciudadanía, elementos esenciales en la conformación estatal, están inmersos en un proceso de redefinición y la persona humana se convierte en el centro de la vida societaria en perjuicio del interés público definido central y verticalmente.

El derecho público es un reflejo de la evolución de esta confrontación. Su extensión es mayor, ocupa todos los intersticios de la vida social, y otorga mayores garantías formales y reales para el ejercicio de los derechos humanos y, por ende, de reivindicación de la libertad. Además, es la expresión formal de la organización para el cumplimiento de las funciones estatales que ha girado, hasta hace cuatro décadas, en torno a los gobiernos o poderes ejecutivos.

En principio, el derecho público es un producto de los órganos del Estado, que asume el monopolio de la creación, interpretación y aplicación del derecho. Sin embargo, en los últimos años, esta situación se ha transformado y actores político-económicos no estatales comparten estas funciones ya sea como colaboradores, concesionarios o autoridades no gubernamentales.

Este derecho es consecuencia de tres revoluciones emancipadoras de la humanidad: la igualdad de hombre frente a Dios (cristianismo-islamismo), la igualdad del hombre frente al Estado (la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el

* Profesor del INAP. Actualmente titular del Órgano Interno de Control en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Ciudadano) y la igualdad del hombre frente a cualquier organización política, económica, social, cultural, religiosa y comunicación social (la extensión del internet y las redes sociales). A cada uno de estos momentos históricos corresponde una forma de expresión política del fenómeno de dominación conocido desde el siglo XV como Estado.

La forma de Estado es aquella que la dominación política ha asumido conforme evoluciona la relación entre el orden, la libertad y la economía capitalista. Esta se clasifica en cuatro: absolutista, liberal, social de derecho y constitucional de derecho. En esta última forma, surgió la propuesta de gobierno abierto como una manera de incorporar a la sociedad y a los ciudadanos en el ejercicio del poder social, que estaban excluidos por las limitaciones de la democracia representativa, la rigidez de la democracia participativa dirigida desde los órganos gubernamentales, los rasgos autoritarios del plebiscito y la excepcionalidad del referéndum.

El Estado originalmente fue soberano, centralista, monárquico, nacional e impulsor de la integración de un mercado amplio, sin restricciones, y único en el interior de sus fronteras. Es la forma moderna, que permite racionalizar el uso del poder y presupuestar sus acciones, con miras a garantizar la constante acumulación de riqueza y aumento del bienestar de una Nación. Incluso son legítimas la uniformidad cultural y la asimilación de etnias a un colectivo común. El concepto de ciudadano no existe.

Teóricamente surge con Maquiavelo, lo justifica Bodin y lo representa Luis XIV y comienza su caída con las revoluciones francesa y norteamericana, pero sus instituciones sobreviven en algunos países con suficiente fuerza para detener al liberalismo hasta la segunda mitad del siglo XIX (lucha liberal vs. conservadores) y son el sustrato social de los autoritarismos del siglo XX y del renacimiento populista del XXI.

El Estado liberal se identifica por lo siguiente: seguridad y certidumbre jurídica, división de poderes, constitucionalismo, sociedad civil y mercado, tolerancia a la desigualdad social, notable avance para los derechos humanos y las ideas democráticas. En lo económico dio lugar al “Estado policía” regido por la máxima de dejar hacer dejar pasar. Además, un avance de esta forma de Estado es que el concepto jurídico de ciudadano se extiende con lo que se reconoce una forma de igualar a las personas frente al Estado y vincularlas con éste.

Sus prolegómenos son la ilustración y el enciclopedismo y primer acto político es la Constitución de Estados Unidos de

América, en 1787. Su decadencia se marca con las revoluciones sociales del siglo XX, azuzadas por el fantasma de la lucha de clases y el comunismo que recorrió Europa de la segunda mitad del siglo XIX. En los finales del siglo XX, tuvo un resurgimiento con el fracaso del socialismo real y el agotamiento del modelo keynesiano de tinte social demócrata y demócrata cristiano.

El Estado social de derecho se expresó de dos maneras distintas, el Estado de bienestar y el Estado intervencionista, que comparten los rasgos siguientes: técnicas de intervención (servicio público, concesión, expropiación, nacionalización, empresa pública, entre otros), derecho administrativo extenso y especializado, concurrencia de las técnicas de intervención, entes públicos estatales y no estatales, gubernamentales y no gubernamentales. Esta última característica es el embrión del Estado de las autonomías consolidado en el inicio del siglo XXI y el sustento orgánico a la idea de gobierno abierto.

El Estado constitucional de derecho es el producto jurídico de la crisis de legitimidad y fiscal del Estado y se caracteriza por lo siguiente: el carácter normativo de las constituciones pasa a integrar un plano de juridicidad superior, vinculante e indisponible, en línea de principio, para todos los poderes del Estado, las normas constitucionales son vinculantes de modo que queda definitivamente superada la imagen débil de la juridicidad constitucional característica del periodo liberal, se reconocen en las cartas fundamentales un conjunto de derechos de naturaleza eminentemente política, que garantizan el mando y el control sobre el gobierno. Valls y Matute (2014).

El Estado constitucional de derecho es una reacción incluyente que pretende contrarrestar la verticalidad y preeminencia del ejecutivo en la determinación del interés público y el rumbo de la sociedad. Para ello se utiliza como base el liberalismo político y económico y la promoción de los derechos humanos en sus cuatro generaciones para combatir ideológicamente la insuficiencia del modelo burocrático clientelar.

Esta forma de Estado es producto de la globalización económica, los intensos flujos migratorios entre las naciones, la reivindicación de la pluralidad cultural de los estados, el avance tecnológico, la conciencia del individuo de su importancia en la formación y legitimidad de los gobiernos y la tercera revolución emancipadora del ser humano, que convierte al ser humano -sin

intermediación alguna- en figura pública, político, periodista, actor y cantante reconocido, banquero, prestador de servicios públicos, espía y un larguísimo etcétera. El ciudadano se libera de la sujeción a un Estado que puede definirse como post nacional y se rompe la lealtad absoluta que exigía el Estado-Nación.

En este contexto, irrumpen en el discurso político constitucional la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto y se asumen como políticas públicas transversales que abarcan la totalidad del sector público que no se reduce -desde el Estado Social de derecho- al gobierno, sino que incluye a entes públicos no gubernamentales como son los poderes legislativo y judicial (no son propiamente gobierno), los órganos constitucionales autónomos, los órganos semi-gubernamentales²⁵⁵, los órganos no gubernamentales como los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones religiosas, entre otros.

Unidad estatal vs. gobierno abierto.

La unidad estatal y de la representación jurídica del ser social o el ordenamiento jurídico tiene un origen histórico y legal simultáneo, que son la promulgación de las diversas constituciones. Además permite reconocer con cierta precisión los fines del Estado y sus formas de expresión básicas (decisiones fundamentales), asignar a una persona jurídica recursos públicos para el cumplimiento de las propósitos colectivos, subordinar el poder a un régimen de derecho previo, someter el ejercicio de las funciones estatales a una vigilancia social con base en la obligación política de la rendición de cuentas y establecer un régimen disciplinario que haga responsable al poder frente a la sociedad y los individuos.

Esta necesidad técnico jurídica básica en un ordenamiento jurídico es cuestionable en un esquema de gobierno abierto. Si las decisiones políticas estratégicas son compartidas entre el Estado y entidades no estatales, entre gubernamentales y no gubernamentales, entonces, ¿cuál es el límite de la responsabilidad del representante del Estado que suele ser el jefe de Estado o el jefe de gobierno?

²⁵⁵ En Europa, específicamente en España se les conoce como “híbridos” y son organismos reguladores que constituyen una categoría dentro de la “Administración institucional” la cual se caracteriza por el nivel de independencia que tiene frente a la administración territorial. La administración institucional se incluye en el tipo básico de los entes fundacionales, el elemento patrimonial pasa a un segundo plano, este tipo de administración sirve como un instrumento de auxilio para la administración territorial.

La personalidad única del Estado y su reconocimiento, actualizada en principio a través del jefe de Estado, en ejercicio de la soberanía que es propia de este tipo de entidad política, permite:

- a) dar trascendencia jurídica al Estado en el concierto internacional y en la evolución histórica;
- b) entablar relaciones permanentes y con certeza jurídica entre el Estado y el resto de personas, nacionales o extranjeras, en cuestiones patrimoniales;
- c) someter al Estado al imperio del derecho al negarle una personalidad distinta no sujeta al ordenamiento jurídico;
- d) identificar al sujeto que concentra la solidaridad social por medio de declaraciones unilaterales de la voluntad o acuerdo de voluntades;
- e) dirigir contra una persona jurídica determinada las acciones de responsabilidad administrativa, patrimonial y contractual derivadas de la búsqueda y consecución del interés público;
- f) dar estabilidad jurídica a las relaciones intergubernamentales dentro del Estado (Federación, entidades federativas y municipios, acciones colectivas y de inconstitucionalidad, convenios de colaboración y coordinación), y
- g) otorgar efectividad a los derechos humanos con la identificación precisa del Estado como demandante o demandado.

Todo esto es motivo de replanteamiento en un gobierno abierto donde los límites que se imponen al gobernante pudieran ser de tal grado e importancia que lo conviertan en una instancia coordinadora, en el mejor de los casos, o en una instancia de expresión formal de una unidad con baja capacidad de generar una acción en un sentido previamente determinado.

Esta unicidad se reproduce en cada uno de los órganos que poseen personalidad propia derivada de la multi-personalidad que ahora tiene el Estado. Esta circunstancia es el sustento jurídico vinculatorio de la existencia del gobierno abierto y la necesidad de generar políticas públicas en torno a este concepto para homologar la normatividad y las prácticas en materia de transparencia, rendición de cuentas y gobierno electrónico.

La existencia de numerosos órganos estatales en razón a la organización territorial en entidades federativas, municipios y alcaldías, así como la distribución función entre entes públicos

autónomo genera un entramado complejo de actores políticos que requieren para cumplir con sus fines que la información pública fluya con rapidez mediante procesos de gobierno abierto y prácticas de transparencia proactiva.

El hecho que, por ejemplo, el gobierno de Nuevo León posea una personalidad y el Poder Judicial Federal, el Congreso de la Unión y los órganos constitucionales autónomos se encuentren en la misma situación, obliga a que la forma de compartir información no sea en los tradicionales esquemas burocráticos y se recurra a estrategias de crear bases de datos accesibles para cualquier persona, que es la necesidad que pretende atender una política pública de gobierno abierto.

En ese sentido, la unidad estatal -que se mantiene como una forma básica de cooperación y reconocimiento de pertenencia- se fragmenta en una multi-personalidad de entes públicos que poseen relaciones con entidades internacionales y regionales en forma directa, sin la intermediación de los protocolos tradicionales, que provoca que las redes desborden las fronteras nacionales y el concepto de gobierno abierto sea un reflejo del mundo globalizado. Esto condiciona a las políticas públicas en las materias nacionales a seguir los modelos internacionales para conseguir la mayor efectividad posible.

Funciones estatales y gobierno abierto.

La función del Estado es la forma que adoptan las atribuciones para su ejercicio. Esta es necesaria para convertir una idea en fuerza y energía. El poder del Estado -que por definición sólo puede ser jurídico- es abstracto y se expresa en órganos a los que la inteligencia y voluntad humana lo concretan. Además se atribuye a un órgano de éste, en principio, en forma exclusiva y excluyente.

El poder es la posibilidad jurídica otorgada a una persona para que obtenga obediencia legítima de otra y este propósito requiere de una materia -que es la atribución- y una forma -que es la función-. En términos estatales, es el decidir, accionar u omitir dentro de un orden jurídico específico, pero que en el Estado constitucional de derecho desborda el ámbito de lo estatal y se comparte con actores internacionales, regionales, económicos, religiosos, entre otros.

El Estado constitucional de derecho y su inclinación al gobierno abierto, que consiste en un proceso de descentralización funcional

del poder en el que la creación de los órganos constitucionales autónomos, impulsa la innovación en el sector público, Valls y Matute (2014) derivó en un nuevo papel de los gobiernos y con el ánimo de generar mayor gobernabilidad ejercen el poder que la Constitución les concede con un enfoque menos directivo, controlador y represivo y hace énfasis en la participación de la sociedad civil y en la autorregulación como estrategia para aumentar la legitimidad.

La reducción de la centralidad de los gobiernos y de sus administraciones públicas subordinadas sustituyó la acción directa de éstas por la orientación, organización, fiscalización y supervisión de las atribuciones estatales que ejerce a través de organizaciones públicas o privadas; desincorporó empresas públicas con el propósito de proteger, promover e impulsar el desarrollo económico sólo en forma indirecta; abandonó la política de rescate de organizaciones públicas o privadas por la previsión de situaciones futuras; comprendió que la globalidad y los intensos flujos migratorios provocó la competencia con organizaciones públicas internacionales en términos de resultados en el nivel de bienestar social y obligó a la apertura de la toma de decisiones y determinación de políticas públicas a la participación de la sociedad civil y del gobernado.

El aumento de las funciones administrativas en los poderes no ejecutivos y órganos constitucionales autónomos, semi-legislativas (derecho para legislativo o regulatorio) y semi-jurisdiccionales (medios alternativos de solución de conflictos o resoluciones en materia de transparencia en la que el órgano garante es la última instancia), así como la participación de los particulares en la gestión de lo público o la emisión de actos de autoridad bajo un régimen público especial, provocó el fenómeno de la multiplicidad de administraciones públicas que compiten por obtener apoyo social y político (territorialmente y funcionalmente).

La complejidad de las relaciones entre funciones, atribuciones y órganos estatales, producto de la multiplicación de las personalidades jurídicas y las administraciones públicas autónomas respecto a los gobiernos, tienden hacia la neutralización del poder estatal en beneficio del respeto de las personas sometidas a un ordenamiento político. Este es el marco orgánico de la idea político constitucional de gobierno abierto.

La referencia al Estado en el estudio del derecho público todavía es indispensable, pero el enfoque es distinto en una dominación política en la que el concepto de soberanía pierde vigencia

y es sustituido por el de autonomía que es más propio en las condiciones de gobierno abierto donde se privilegia los planos de igualdad y coordinación, sobre los de supra-ordinación y poder de mando.

El extenso uso del concepto autonomía en las primeras décadas del siglo XXI, en el orden jurídico, en el discurso político, así como en el plano ideológico es sintomático de que hay un profundo cambio en la forma de dominación política tradicional llamada Estado y que podemos identificar como un Estado de las autonomías más que en los términos hellerianos y weberianos. El Estado ya no es la unidad de acción y decisión en un territorio, ni es capaz de reclamar el monopolio legítimo de las funciones estatales. Esto orilla a los dirigentes formales del mismo, especialmente aquellos surgidos de procesos democráticos representativos, a crear una estrategia de conducción social basada en la gobernanza y ello trae aparejado la convocatoria al gobierno abierto.

La pérdida de la centralidad de los órganos estatales en México, se forja con las reformas constitucionales frecuentes y profundas, que comenzaron en 1982.

El Poder Legislativo, a partir del fenómeno del Congreso sin mayoría del gobierno (1997) Casar, Amparo y Marvan (2002), situación que cambió con las elecciones de 2018. Hasta hace poco existía una relación de mayor interacción con el Poder Ejecutivo caracterizada por un mayor número de modificaciones a las iniciativas presentadas por el gobierno en el proceso legislativo, un mayor número de iniciativas presentadas por los Diputados y Senadores en comisiones que fueron aprobadas, el ejercicio del veto presidencial, la confrontación abierta en cuestiones presupuestales y la eliminación de la ceremonia solemne en la entrega y lectura del informe anual de gobierno durante la apertura del primer periodo de sesiones del Congreso. Esta situación pudiera cambiar por la composición de los órganos legislativos derivada de la elección de julio de 2018.

En cuanto a la relación con el Poder Judicial, los órganos de impartición de justicia adquirieron fuerza y autonomía respecto a los gobiernos y se independizaron de la férula interpretativa que era “la voluntad del legislador”. El principio pro persona, los derechos humanos (garantías constitucionales), el topismo o casuismo jurídico, la internacionalización del derecho y los ordenamientos jurídicos abiertos sustituyeron paulatinamente a las interpretaciones

lógica, racionalista y formalista propias del paradigma del “Estado de derecho”, que era visto casi exclusivamente como un Estado de leyes administrado por ejecutivos preponderantes con base en principios como interés público y, en los regímenes autoritarios, la unidad nacional, la lucha de clases o el destino manifiesto de un pueblo.

Desde una perspectiva política, relacionada con el concepto de gobierno abierto, las relaciones entre los órganos del Estado, la transformación del derecho constitucional ha sido una constante imposición de mayores límites al gobierno a través del fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial y la transferencia de funciones que llevaba a cabo el Ejecutivo a órganos constitucionales autónomos o semi-gubernamentales.

Desde la perspectiva de la relación de las personas con la autoridad, la transformación es un apuntalamiento de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno, transparencia y combate a la corrupción, y de responsabilidad de los servidores públicos y algunos particulares.

La transformación del derecho constitucional es más que cuantitativa. La idea de una nueva constitucionalidad es aplicable a lo que está sucediendo con la dinámica de constante cambio orientada hacia un derecho constitucional cosmopolita, con vinculaciones orgánicas y estructurales con el ámbito internacional a través de los órganos constitucionales autónomos y la integración jurisprudencial de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y con fuentes jurídicas compartidas a partir de la teoría de los derechos humanos. Valls Sergio y Valls Guillermo (2017)

Esta transformación ha sucedido en un ambiente globalizador en el que el Estado -ideológicamente- es más que nunca “un ser jurídico... sin supremacía alguna: es un grado intermedio en la cadena de formaciones jurídicas graduales que conducen desde la comunidad internacional universal hasta las comunidades jurídicas inferiores que la integran”.Kelsen (2015:156)

En una obra anterior, menciono que en el periodo de 1982-2015 algunas de las cuestiones jurídico políticas del debate han sido:

- “...El reconocimiento de autonomías a grupos poblacionales-agrupaciones culturales no nacionales y la ciudadanía post-nacional.
- La crisis del concepto de soberanía en el que el Estado es la fuente última del ordenamiento jurídico.
- atribuidas a entes distintos, no subordinados a los poderes del mismo.
- El efecto de la globalización como fenómeno económico en los órdenes jurídicos nacionales y locales, la interpretación conforme y el derecho convencional.
- Las consecuencias jurídicas del fortalecimiento de autonomías constitucionales regionales, funcionales y de colaboración.
- La redefinición del papel del gobierno en la economía y la ampliación del concepto de sector público.
- La distribución de atribuciones de promoción, supervisión, garantía y defensa de derechos a órganos estatales con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales no sometidos a la jerarquía gubernamental, ni pertenecientes a su estructura.” Matute (2018)

Es oportuna esta referencia, en la medida que son temas relacionados con el gobierno abierto. Esta circunstancia le otorga una dimensión distinta que supera a la simple formulación de una política pública en la materia. Así, es factible plantear la hipótesis que el gobierno abierto no se reduce a una estrategia de gobernanza, sino que se puede concebir como una forma de ser del Estado de las autonomías o post-nacional.

Gobierno abierto y transparencia

La Alianza para un Gobierno Abierto es una plataforma internacional para que los reformadores nacionales cuenten con un apoyo en el impulso de las estrategias para consolidar gobiernos comprometidos con la rendición de cuentas y más responsables ante sus ciudadanos.

En 2011, los 8 países fundadores asumieron una “declaración de gobierno abierto”²⁵⁶, que obliga a una consulta pública y el reporte

²⁵⁶ [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5A54F8CFAA558EC805257F040009642A/\\$FILE/Declaraci%C3%B3n_sobre_Gobierno_Abierto_0.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5A54F8CFAA558EC805257F040009642A/$FILE/Declaraci%C3%B3n_sobre_Gobierno_Abierto_0.pdf). Declaración de Gobierno Abierto. 20 de septiembre de 2016.

de los avances en los procesos de incorporación de la sociedad en la toma de decisiones públicas. Actualmente, son 66 integrantes que, con base en este concepto político novedoso y alejándose de un estatismo o intervencionismo gubernamental, buscan mejorar los servicios públicos, fomentar el crecimiento económico, reducir la pobreza y sentar los cimientos de un desarrollo sustentable.

El modelo de gobierno burocrático, legal-racional, jerarquizado, poco permeable a la demanda ciudadana, responsable de determinar lo que es/debe ser el interés público e imponerlo a una sociedad, así como administrador único y exclusivo de la información pública es lo contrario al ideal de gobierno abierto.

En este contexto, se inscriben los movimientos políticos -gubernamentales y no gubernamentales- en los que se plantea que uno de los antidotos más eficientes contra la corrupción es la transparencia, especialmente, aquella que es proactiva y que pone a disposición datos abiertos reutilizables por el ciudadano.

Una idea propia de los teóricos del Estado post-burocrático es que en la esencia de la funcionalidad del gobierno vertical y legalista no está el innovar y el cambiar. Desde esta perspectiva, la innovación y la apertura de la información pública a la sociedad siempre tienen resistencias con lo que el discurso que impulsó la reforma en materia de transparencia giró en torno a la importancia de superar la práctica de las administraciones públicas de ocultamiento de la información por razones de la preservación de cotos de poder e influencia. En términos positivos, la motivación de las reformas de acceso a la información pública era que la mayor disponibilidad de la misma permite una asignación presupuestal más racional, facilita instrumentos de control para evitar desviaciones en el gasto público y contribuye a que este último sea más efectivo y sea mayor su impacto social.

Independientemente de los efectos inmediatos en el bienestar de la gente que el poder de la información compartida genera, la disponibilidad inmediata y sin restricciones de los datos públicos, que es la esencia del gobierno abierto, es la vía para el desmantelamiento paulatino del modelo burocrático, cuyas formas de actuación y principios son ampliamente superados por su falta de idoneidad para dar resultados en una sociedad democrática.

La globalización del mundo encuentra en las alianzas de gobiernos abiertos una estructura del poder social adecuada para lograr los consensos necesarios para la convivencia armónica repro-

duciendo centros políticos de acción y decisión no excluyentes, ni monopólicos. Esta es una de las razones por las que la reforma constitucional de la materia hace suponer que en el mediano plazo se propiciará un cambio sustancial en las relaciones de los órganos gubernamentales y no gubernamentales (los sujetos obligados a proporcionar la información pública) con los individuos y las colectividades.

En ese sentido, a través de la transparencia los conceptos tradicionales de la teoría política pueden ser superados y convertirse en un camino factible hacia un nuevo modelo de gobernanza en el que el gobierno y la sociedad trabajan de forma colaborativa en los asuntos de interés público a partir de un principio de cocreación y corresponsabilidad.

La gobernanza y la transparencia.

Luis Aguilar Villanueva considera que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. Aguilar (2006).

Con base en esta cita, Ruiz García concluye que, con el nuevo paradigma constitucional de acceso a la información pública, resultado de la reforma de 2014, se sientan los fundamentos para que haya un despertar de la conciencia y responsabilidad ciudadana. También señala que las condiciones para que esto suceda van más allá de lo jurídico. Ruiz (2016).

La educación cívica es un elemento esencial para el éxito en la materia de transparencia, así como la madurez de las instituciones, vinculada con el compromiso con el cumplimiento de sus fines. Este es un círculo virtuoso que se pretende con el cambio en el paradigma constitucional en el que gobierno, sociedad y persona son corresponsables del funcionamiento óptimo de las instituciones. La apertura de la información es un medio para generar compromiso de las autoridades con los individuos y la posibilidad de obtenerla para mejorar el debate público e incluso ejercer el derecho de solicitarla es una obligación para quien pretende participar en el mismo.

La información que por disposición constitucional debe publicarse sin instancia de parte pierde fuerza como instrumento de cambio social si los órganos de representación política no reaccionan

oportunamente o la sociedad es indiferente. La pasividad puede ser el principal factor que allane el camino a un futuro adverso y la pro-actividad un medio eficaz para la prevención de la acumulación de problemas sociales. La gobernanza se fortalece con una opinión pública debidamente informada.

Ahora bien, las reformas constitucionales de la materia suponen que una norma, por bien formulada e intencionada que sea, requiere de un aparato administrativo eficiente y eficaz para verificar su cumplimiento, so pena de ser un acto fallido e inútil socialmente. Por lo tanto, la estructura gubernamental debe estar dotada de herramientas jurídicas y los acuerdos políticos suficientes para transformar la realidad. Uno de los activos más importantes en cualquier organización es la información y la disponibilidad de ésta es la que permite que los entes estatales dispongan de los elementos mencionados como indispensables para cumplir con sus fines.

Bajo esta lógica, el principal beneficiario de la transparencia es la organización que la práctica, ya que sin instituciones abiertas a la crítica, ni sistemas de información robustos los datos que se llegaran a publicar solo permiten conocer un problema, pero no los evita, ni los corrige en el corto plazo.

El acceso a la información sirve para modificar los escenarios y definir, con la participación de los entes públicos y las organizaciones de la sociedad civil, estrategias a mediano y largo plazo, es decir, consolidar la gobernanza en una sociedad determinada.

En ese sentido, el nuevo paradigma constitucional pretende que disminuyan las acciones unilaterales típicamente del gobierno, como la emisión de un reglamento o la creación de una entidad o dependencia, en las que un órgano del Estado decide y solo divulga lo que considera correcto. La acción gubernamental debe tender redes de comunicación y coordinación con el resto de los actores públicos para mejorar sus resultados y, por ende, ser una fuente de legitimación. La transparencia se convierte en un pilar fundamental de la gobernanza.

Si bien, en la mayoría de los casos, la transparencia sólo permite el conocimiento de la actuación pública, se puede convertir en una herramienta de la gobernanza si facilita la intensificación de las relaciones entre los interesados en la cosa pública. El reto que plantea a los impulsores de la transformación del derecho público a través de las reformas constitucionales en la materia, es

que las instituciones públicas se fortalezcan de tal manera que con procesos de gobierno abierto, administración estratégica, rendición de cuentas y mecanismos de control inserten su acción en una dinámica social de cooperación más allá de los intereses de las estructuras dependientes de los poderes.

Las propuestas de la nueva gestión pública vinculadas estrechamente con la gobernanza y el nuevo paradigma de la transparencia establecido en la Constitución solo adquirirán una auténtica fuerza transformadora cuando sirvan para que los actores de la sociedad decidan realmente sobre los objetivos de convivencia, cuando contribuyan a que se sustituya plenamente el modelo gobierno-plan-aplicación central del programa por el de gobernanza-política pública-instrumentación coordinada de acciones.

Estado, gobierno y gobernanza.

El Estado es una forma de dominación política propia de las sociedades capitalistas que evoluciona atendiendo a los cambios de éstas y el gobierno es la dirección centralizada, concentrada en un grupo de hombres, que traza el rumbo de un Estado y su sociedad (supra).

El gobierno es que el elemento definitorio proviene del formalismo jurídico, es decir, aquello que expresamente se establece en el orden jurídico legislado, es decir, será estatal lo enunciado en la Constitución y gubernamental lo que expresamente posee una relación jurídica propia del poder de mando con el Ejecutivo (supra).

Bajo dichas consideraciones, los entes estatales son aquellos que mencionados directamente en la Constitución como órganos que llevan a cabo una función determinada. Los gubernamentales serán aquellos que están en la esfera del Poder Ejecutivo, los no gubernamentales que no están relacionados jerárquicamente y, por lo tanto, no subordinados al Ejecutivo y los semi-gubernamentales los entes que gozan de autonomía constitucional, pero el Ejecutivo conserva alguna facultad de control o supervisión.²⁵⁷ En ese sentido, toda persona estatal es relevante constitucional y lo distintivo entre ellas es su relación y lo que las distingue es su relación con el Poder Ejecutivo, que es trascendente en un presidencialismo, y con los otros poderes.

²⁵⁷ Estos últimos han sido identificados como relevantes constitucionales u órganos sui generis. Sin embargo, dicha denominación adolece de imprecisión. La primera no permite separarlos de los entes estatales gubernamentales o no gubernamentales que por estar enunciados en la constitución ya son relevantes también. La otra referencia en la denominación expresa su ambigüedad.

El gobierno obtiene impositivamente recursos de la comunidad y establece un orden conforme a un régimen jurídico determinado y para el cumplimiento de sus fines posee una administración pública jerarquizada con dependencias y entidades. Sin embargo, hay formas de interacción política fuera del gobierno, unos vinculados con la democracia representativa (Poder Legislativo), otros con la imparcialidad, objetividad, legalidad, independencia, profesionalismo y excelencia (Poder Judicial) y otros con la autonomía de una función para evitar o disminuir el poder del gobierno (órganos autónomos y semi-gubernamentales).

En contraste, como se ha mencionado, la gobernanza “es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” Aguilar (2009), en donde el gobierno es uno de los actores importantes e indispensable, pero pierde la centralidad que ostentaba en el hiperestatismo.

La definición de ambas permite identificar las diferencias:

Uno es un elemento esencial de todo Estado constitucional de derecho y la otra es una forma de ejercicio del gobierno en una sociedad democrática, en donde el primero requiere ser el depositario del ejercicio legítimo de la violencia para que exista un orden mínimo en beneficio de la población y la segunda un espacio de creatividad en la que las personas poseen igualdad de derechos y oportunidades para su desarrollo y logro de la felicidad.

De lo anterior se concluye: sin gobierno, no hay gobernanza. No sólo no son conceptos excluyentes, sino que son complementarios. Sin el primero, no hay posibilidad de la segunda.

De esta forma, la clasificación de los entes estatales gubernamentales, semi-gubernamentales y no gubernamentales permite sistematizar este concepto político de la gobernanza. Este proceso normativo se conoce como nuevo derecho administrativo en contraste con el paradigma propio del Estado burocrático, que iguala lo público con lo gubernamental y se basa en la unipersonalidad del Estado con la titularidad exclusiva del jefe de Estado. Estos tres tipos de entes estatales forman parte del sector público restringido ampliado.

Esta afirmación conduce al reconocimiento de otro concepto de sector público que desborda lo estatal. Este es el sector público

amplio e incluye instituciones de la sociedad civil, no estatales, que colaboran directa e indirectamente con la realización de las atribuciones de la organización política en su conjunto y que desde la perspectiva clásica de la administración pública forman el sector privado separado del público.

Las personas públicas no estatales ni gubernamentales son aquellas que rigen sus actividades, estructura organizativa, relaciones jurídicas, origen del recurso financiero o finalidades con base a un régimen administrativo especial y no pertenecen, ni están subordinadas directamente a un órgano del Estado. Por su carácter público, son supervisadas por alguna entidad pública gubernamental o no gubernamental y, en ciertos casos, poseen atribuciones de autoridad y poder de policía. Estas personas pueden pertenecer al régimen político o a la sociedad civil, entendido el primero como un espacio de diálogo abierto para la integración y consecución del interés público, y la segunda como un conjunto de ciudadanos que tienen características y objetivos en común.

En ese sentido, entre los entes públicos estatales y la sociedad civil, por su cariz político o importancia de la vida nacional reflejada en la Constitución, podemos situar a los partidos políticos y asociaciones políticas (art. 41), los sindicatos (art. 123) y las asociaciones religiosas (art. 130). Estas personas jurídicas públicas que son eminentemente no gubernamentales, autónomas de los poderes y no depositarias de función del Estado.

Estas personas forman parte del sector público ampliado e integran parte de un régimen político, que es el espacio que se crea alrededor del gobierno como puente de interacción con la sociedad, los organismos intermedios, la comunidad y las personas. Generalmente, manejan o administran recursos públicos -prerrogativas, bienes del dominio público o transferencias presupuestales- y son sujetos obligados de la materia de transparencia y acceso a la información pública:

...Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos... (CPEUM, 2017: Artículo 6)

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

En este sector público ampliado se suman las organizaciones de la sociedad civil que colaboran con el Estado, con cualquiera de sus atribuciones, incluso los de autoridad, para tejer una red de “socios” con autonomía plena del gobierno para la provisión de servicios públicos, actividades de beneficio social o la descentralización amplísima de actos de autoridad que aumente la eficacia estatal en el mantenimiento del orden público y la igualdad efectiva ante la ley en el ejercicio del poder de policía.

Los entes públicos no gubernamentales pueden ser estatales o no estatales. Los primeros integran este sector restringido no subordinado al Ejecutivo. Estos son:

- a) OCAs. (NEE, CNDH, INE, Banco de México, INAI, INEGI, IFT, CONEVAL, COFECE).
- b) Poderes Judicial (sólo los administrativos).
- c) Poderes Legislativos (ASF, comités de estudio y administrativos).

Los segundos, entes públicos no estatales integran el sector público ampliado y no están subordinados al Ejecutivo y ninguna entidad estatal. Estos son aquellos relacionados con:

- a) Atribuciones políticas del Estado, como promover la democracia, la promoción de la libertad de creencias en un Estado laico bajo el principio de separación del Estado y las iglesias y la protección de los derechos de los factores de la producción (partidos políticos, asociaciones políticas, asociaciones religiosas y sindicatos).
- b) Actividades económicas como los concesionarios, las empresas de giro exclusivo para las asociaciones público privadas, las empresas de Estado (proveedores, o auxiliares de la autoridad como notarios, corredores, agentes aduanales, entidades receptoras de contribuciones, dictaminadores fiscales, peritos autorizados, entre otros).
- c) Actividades altruistas como las organizaciones de la sociedad civil, cámaras o colegios regulados por las leyes, instituciones de asistencia privada, observatorios ciudadanos y un largo etcétera.

La autonomía de las personas estatales no gubernamentales deriva directamente de la Constitución y ésta se otorga gradualmente

y lleva aparejada necesariamente garantías para su ejercicio. *Revista de Administración Pública* 138, (2015).

La concesión de autonomía a sujetos para que realicen en exclusiva atribuciones estatales es uno de los ejes de la reforma del Estado, que basa el avance de la democracia en el mismo del mismo en el aumento de la participación ciudadana, por la vía de creación de órganos técnicos, objetivos y no subordinados al gobierno que contribuyan a fortalecer redes financieras, económicas, políticas y sociales auto-reguladas.

Los órganos de gobierno y administración del Poder Judicial tienen autonomía respecto a los jurisdiccionales y la subordinación a la función sustancial, que es el ejercicio de la función de impartir justicia, que establece condicionamientos, pero no límites a su actuación.

Esto se visualiza con más claridad en el Consejo de la Judicatura Federal por su carácter de órgano especializado con autonomía de gestión derivada de la Constitución, ubicado en un plano de igualdad con el resto de los órganos superiores del poder judicial, que emite permanentemente normatividad y actuaciones de índole administrativo y con ello cumple con la atribución otorgada en la Constitución.

Lo contrario ocurre con la administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que recae en el Presidente de ese alto tribunal, quien se auxilia de una estructura para administrar los recursos y provee de lo indispensable para que dicho órgano jurisdiccional cumpla con su misión. También sucede con la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial en razón a su integración mayoritariamente de funcionarios judiciales y a que quien la dirige es el Presidente de ese órgano colegiado.

El único caso de una entidad de la administración pública federal que goza de autonomía concedida directamente por la Constitución, como sucede con las personas estatales no gubernamentales, es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Este caso permite concluir que el otorgamiento de la autonomía constitucional no determina la naturaleza del ente público. El factor determinante es su relación con los Poderes de la Unión y, en específico, con el Poder Ejecutivo.

La autonomía concedida en una legislación secundaria es propia de las entidades de la administración pública federal o de los

regímenes especiales como la concesión, la autorización y el ejercicio de una función de autoridad. En algunos casos, la autonomía es otorgada por la Constitución y su alcance está determinado por una ley secundaria, tal y como sucede con las instituciones de educación superior.

Las personas semi-gubernamentales son aquellas que tienen cierta dependencia orgánica o presupuestal, sin que formen expresamente parte de la administración pública federal, ni estén desligados completamente de ella. (Valls y Matute, (2014).

Estas pueden recibir su autonomía directamente de la Constitución o de una ley secundaria y la vinculación con el Poder Ejecutivo es laxa o rígida dependiendo del poder de mando que éste conserve sobre la persona. Por ejemplo, en el caso de las empresas productivas del Estado (EPEs) mantienen el poder de nombramiento y revisión del gasto a través de las unidades de responsabilidades que investigan, sustancian y sancionan faltas administrativas no graves e investigan y sustancian faltas graves o en el caso de los tribunales administrativos y de la administración preserva el poder de nombramiento.

Las personas semi-gubernamentales estatales se distinguen de las no estatales en que las primeras están enunciadas expresamente en la Constitución, como sucede con las empresas productivas del Estado, los tribunales administrativos (TFJA) y de la administración (TFCA) y las Instituciones de Educación Superior que gozan autonomía derivada de la ley, y las segundas en las leyes secundarias como ocurre con las entidades no sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales como son:

...Las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento... (LFEP, 2015, Artículo 3)

Otras personas semi-gubernamentales derivan su autonomía del Poder Ejecutivo de su propia naturaleza, es decir, su calidad de asociaciones civiles que es suficiente para otorgarles las auto-

nomías estructural y normativa. Estas asociaciones civiles no pertenecen a la administración pública en razón a que no son auxiliares del gobierno en actividades prioritarias y, por lo tanto, no están listadas en la relación de entidades paraestatales. Sin embargo, las dependencias o entidades de la APF participan como socio o asociado en su órgano de gobierno a través de servidores públicos o reciben apoyos presupuestales de tal magnitud que condicionan su existencia, lo que provoca que tengan un vínculo trascendente con el gobierno, v. gr. El Colegio Nacional, la Academia Mexicana de la Lengua, El Colegio de México, el Instituto Nacional de Administración Pública, entre otras.

Lo expuesto permite concluir que el grado de autonomía de cada una de estas personas semi-gubernamentales varía dependiendo de su posición en el mercado, su situación financiera, las garantías formales de autonomía, la relevancia de sus actividades, la especialidad de su objeto y la trascendencia social en un momento histórico determinado.

Al igual que las entidades de la administración pública, la forma jurídica que asumen es la de corporación pública, creada por la Constitución, ley del Congreso de la Unión y, eventualmente, decreto del Ejecutivo Federal, o sociedad de cualquier naturaleza, establecida por la voluntad de los socios o asociados en el acta constitutiva y estatutos.

El objeto de las empresas productivas del Estado como sucede con los organismos públicos es una actividad estratégica. Matute (2016)

El objeto de los tribunales administrativos o de la administración es dirimir las controversias entre los particulares y las administraciones públicas por actos de éstas que afectan derechos de aquéllos. Poseen autonomía plena para emitir sus fallos y pertenecen estructuralmente al Poder Ejecutivo y esta última característica los distingue de los Órganos Constitucionales Autónomos

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa se distingue de los Órganos Constitucionales Autónomos en que su objeto no es una función exclusiva del Estado, salvo en lo que se refiere a la Tercera Sección de la Sala Superior competente para sancionar a los servidores públicos que hayan cometido faltas graves en los términos de la ley de la materia. Esta característica de los OCAs que no cumple, vinculada a la circunstancia de que sus integrantes son nombrados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado

lo clasifican entre las personas semi-gubernamentales y, por lo tanto, el titular de su órgano de control interno es designado por el Presidente del Tribunal y no por la Cámara de Diputados conforme lo señala la Constitución para todos aquellos órganos que gozan autonomía derivada de dicho ordenamiento.

Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, aunque no son propiamente órganos constitucionales autónomos, debido a que la actividad que realizan es concurrente con los particulares y no están relacionadas con la limitación del ejercicio o integración del poder público, su autonomía les otorga independencia al poder social con fines de garantizar que la investigación y el conocimiento científico no estén condicionados a la conformación política de un gobierno determinado. Su manejo presupuestal se lleva a cabo sin intervención gubernamental, sin que esta autonomía conduzca a un privilegio o exclusión del orden jurídico.

Las asociaciones civiles apoyadas presupuestalmente se distinguen de las entidades de la administración pública en el objeto, puesto que no auxilian al gobierno en actividades prioritarias y, por ende, no están en la lista de entidades que emite la SHCP anualmente. Esto no las exenta, eventualmente, de ser consideradas como entidades, como ocurrió con el INAP del 2010 al 2014.

Los órganos de gobierno y dirección de las personas semi-gubernamentales está determinada por su documento de creación. Las que provienen de la Constitución, este ordenamiento establece los lineamientos básicos y la forma de integración de los mismos y la legislación específica complementa.

El control interno en las personas semi-gubernamentales es distinto, atendiendo a la naturaleza, actividad que desarrollan y grado de dependencia con el Ejecutivo Federal.

El control interno es el procedimiento que se lleva a cabo en cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, que identifica los riesgos y la determinación de las líneas de acción a llevar en cada una de sus operaciones.

En las EPEs este se divide en dos: la mejora administrativa y auditoría que se lleva a cabo con las formas propias de un gobierno corporativo y la investigación, sustanciación y sanción de faltas administrativas no graves y la investigación y sustanciación de faltas graves las efectúa la Unidad de Responsabilidades que es

un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública enclavado en la estructura de la EPE.

El resto de las personas semi-gubernamentales designan conforme a su régimen propio al titular del órgano de control interno en términos de la normatividad aplicable, que puede ser pública o privada, dependiendo de su naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta Romero, Miguel (1998). *Compendio de Derecho Administrativo (Parte General)*. México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión Pública*. México Fondo de Cultura Económica.
- Andrade Iturribarria, Eduardo (2005). *Sobre la autonomía de gestión*. México. Energía a Debate.
- Arteaga Nava, Elisur. (1998). *Derecho Constitucional*. México, Oxford University Press y Harla.
- Auby, Jean- Bernard. *Globalización y descentralización* (septiembre 2011). En Revista de Administración Pública, No. 156, Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, Ma. del Pilar (1989). *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. México, Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Borja, Rodrigo (1971). *Derecho Político y Constitucional*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera Beck, Carlos G (2004). *El Nuevo Federalismo Internacional*. México, Porrúa-Facultad de Derecho Universidad Anáhuac,.
- Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge (1993). *Derecho Constitucional*. México, Instituto Federal Electoral.
- Carrillo Salcedo, Juan Antonio (1995). *Soberanía de los Estados y derechos humanos en derecho internacional contemporáneo*. Madrid, Tecnos,.
- Casar Pérez, María Amparo and Ignacio Marván Laborde (2002). *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*. Primera. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, y Taurus,.
- Chacón Hernández, David (2009). *Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El Derecho Fundamental de los Pueblos Indígenas*. México, Porrúa.

- De Vergottini, Giuseppe (2004). *Derecho Constitucional Comparado*. Trans. Claudia Herrera. México, UNAM-SEPS.
- Fix-Zamudio, Héctor (2005). *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México. Porrúa.
- Fraga, Gabino (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Frosini, Victor (enero-abril 1991). *Kelsen y las interpretaciones de la soberanía*. En Revista Española de Derecho Constitucional, número 31, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Hallivis Pelayo, Manuel (2003). *Fisco, Federalismo y Globalización en México*. México, Tax Editores.
- Iglesia Ferreirós, Aquilino (1996). *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*. Marcial Pons. Madrid.
- Jouvenel, Bertrand De (2000). *La soberanía*. Benavides, L. trad. Granada, Comares.
- Kelsen, Hans (2015). *Esencia y valor de la Democracia. Forma del Estado y Filosofía*. (Tr. Luengo Tapia, Rafael y Legaz y Lacámbara, Luis). 2ª ed., México Coyoacán.
- Lujambio, Alonso (1995). *Federalismo y Congreso. El cambio político en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México,.
- MacCormick, Neil (2011). *Instituciones del derecho*. Madrid, España, Marcial Pons,.
- Matute González, Carlos Fernando (2008). *El Reparto de facultades en el Federalismo Mexicano*. México, Porrúa.
- Nava Vázquez, César (2008). *La División de Poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*. México, Porrúa.
- Palombella, Gianluigi (2000). *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional* (Calvo González, J. trad.). Granada, Comares.
- Rodríguez, Alfredo y Oviedo, Enrique (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Chile, CEPAL ECLAC,.
- Rose, Richard (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Estudio introductorio de Roberto Moreno Espinosa. México, FCE, CNCPAP,.
- Ruiz García, Laura (2016). *Transparencia herramienta para una nueva gobernanza*. Flores, México.
- Serra Rojas, Andrés (1959). *Derecho Administrativo (primer curso)*. México, Editorial Porrúa.
- Sieyès, Emmanuel Joseph (1990). *Límites de la soberanía*. En la obra de recopilación de manuscritos del mismo autor, Escritos

y discursos de la revolución (Máiz, R. trad). Madrid, Centro de Estudios Constitucionales,.

Tena Ramírez, Felipe (2000). *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Porrúa,.

Tomás y Valiente, Francisco (1996). *Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978*, Iglesia Ferreirós, Aquilino (Editor), Autonomía y soberanía. Una consideración histórica. Madrid, Marcial Pons,.

Valls Esponda, Sergio y Valls Esponda, Guillermo (2017). *Tiempo de Justicia. Voces responsables*. SCJN. México.

Valls Hernández, Sergio y Carlos Matute González (2014). *Nuevo Derecho Administrativo*. cuarta edición México, Porrúa.

VALOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Maximiliano García Guzmán *

Introducción

En un contexto caracterizado por la intensificación de los procesos democráticos como el reconocimiento a la heterogeneidad, la apertura, la vigorización de la sociedad civil y del Estado de derecho, la Administración Pública –como campo de conocimiento centrado en el análisis de lo público y lo gubernamental– requiere de una actualización de sus bases científicas, metodológicas e instrumentales para dotarla de medios analíticos que le permitan proveer mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.

En este sentido, el análisis de la Administración Pública es una tarea compleja, no sólo por ser inacabada y permanente, sino también porque se trata de una institución receptiva del cambio social. Si a ello sumamos la interacción constante que sostiene con otros campos de conocimiento para atender los problemas públicos, la tarea se ramifica en múltiples subdivisiones, es decir, se convierte en una tarea especializada en instituciones, organizaciones, normas, políticas y procedimientos que debe ser receptiva al trabajo multidisciplinario, flexible y adaptable ante la evolución de sus objetos de estudio, así como dispuesta a compartir los productos obtenidos con las disciplinas con las que sostiene una relación de carácter horizontal, como el derecho, la ciencia política, la sociología, entre otras.

Hoy la Administración Pública debe analizarse y categorizarse en la definición y solución de los problemas públicos que justifican su razón de ser, por lo que su estudio debe evolucionar para remontar una postura metodológica donde se examinaba a la disciplina en sí misma –en su composición interior–, para pasar a otra donde el interés fundamental radica en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, es decir, en su identidad exterior, tales como democracia, apertura,

* Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa, razón por la cual están creándose las condiciones necesarias para actualizar el núcleo duro de la Administración Pública (referente a su científicidad en el tratamiento de sus objetos de estudio que es lo público y lo gubernamental) y hacerlo receptivo a la multidisciplina, la transversalidad y la integralidad.

En este marco, un campo de conocimiento vinculado a la Administración Pública –en el sentido de que comparten áreas de interacción teórica (análisis de política, construcción metodológica de los problemas) y empírica (programas, procedimientos, agendas, responsables institucionales) y que han explorado la ruta de la transversalidad y la integralidad, es la política pública. Ella, como campo de estudio, nace con vocación epistemológica y orientación metodológica receptivas a la multidisciplina, dado que sus objetos de conocimiento –problemas públicos, ciudadanos, programas, comportamiento de los actores, aprendizaje institucional– insertan sus raíces en múltiples aspectos de la vida pública y privada, lo cual representa una contribución metodológica que permite reinterpretar los problemas teóricos y empíricos de la ciencia público-administrativa.

Es así que el estudio y análisis de las políticas públicas ha adquirido una amplia relevancia en la formación de un diverso catálogo de especialistas en temas de política, gobierno y administración pública, pues no sólo constituyen un campo de conocimiento novedoso que favorece el entendimiento de la complejidad del espacio público y sus actores, sino también constituyen medios de atención y solución de los problemas de carácter colectivo.

Actualmente el interés por la exploración y desarrollo del campo y proceso de las políticas públicas articula planes de estudio tanto de licenciatura como de posgrado, cuyo objetivo fundamental se refiere a la formación de expertos en el análisis y tratamiento de problemas públicos, lo que supone una formación donde se conjugan elementos teórico-metodológicos con ejercicios de criterio profesional y de manejo de herramientas. En consecuencia, se prepara al estudiante para que articule tres elementos esenciales en su formación: 1) pensamiento estructurado y receptivo a la multidisciplina; 2) capacidad metodológica, argumentativa y dialógica, y 3) habilidades instrumentales en el manejo de casos específicos.

Por su parte, en el ámbito institucional, actualmente los procesos de globalidad, integración regional, potenciamiento de la

actividad pública local –en el caso de los gobiernos subnacionales– y acrecentamiento de la dependencia tecnológica, hacen de la vida colectiva un ámbito permeado por la heterogeneidad, complejidad e incluso la incertidumbre. En consecuencia, la manera que las dinámicas internacionales influyen directamente en los asuntos internos de los países, además de las cuestiones que de suyo enfrentan, ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para brindar respuestas tanto a fenómenos coyunturales como a problemáticas estructurales.

Ante este panorama, las acciones públicas no deben limitarse a una respuesta normativa, prescriptiva o burocrática tradicional, pues los asuntos colectivos, además de rebasar los recursos disponibles por su dimensión, incluyen la participación cada vez más intensa de la ciudadanía organizada, y de manera específica de los actores que en ellos ven afectados sus intereses, recursos o modos de vida y demandan la solución creativa de problemas colectivos.

Es por ello, que la formación del administrador público se enfrenta a un alto nivel de exigencia en el sentido de que hoy día conviven como asuntos de lo colectivo, tanto problemas denominados tradicionales (pobreza, exclusión, marginación, inequidad, subdesarrollo) como dinámicas novedosas que caracterizan la complejidad de lo contemporáneo, como el género, la bioética, la intensificación e innovación tecnológica –particularmente lo relacionado con redes sociales–, el cambio climático, la definición y reivindicación de derechos (interrupción del embarazo, matrimonio y adopción entre personas del mismo sexo), movilidad y migración, delincuencia organizada, combate al consumo de drogas, entre otros. Todos ellos representan tópicos que se insertan en el campo de la política pública.

Derivado de lo anterior, el objetivo de este texto es argumentar sobre el valor profesional e institucional de las políticas públicas en el marco de la Administración pública contemporánea. Para ello, se desarrollarán las siguientes secciones: 1) Valor profesional de las políticas públicas; 2) Valor institucional de las políticas públicas; 3) Horizonte del *policy making*, y 4) Conclusiones.

Valor profesional de las políticas públicas

Ante el contexto mencionado en la sección anterior, es importante destacar la necesidad actual de someter a crítica la idoneidad con

que actualmente se forman los administradores públicos, pues la aproximación al entendimiento de los procesos de gobierno, del manejo de los asuntos públicos y de la dinámica de la vida asociada, es decir, del espacio público, requiere de la modelación de un tipo de pensamiento habituado a la construcción, manejo y análisis de datos e información, por medio de metodologías que hagan asequible el tratamiento de realidades que por su dimensión y complejidad deben ser acotadas para su mejor exploración y abordaje.

Es precisamente en este punto donde se ubica la importancia de la enseñanza de las políticas públicas, pues estas se entienden como respuestas institucionales a problemas públicos, teniendo en cuenta el consenso social, así como los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales) y cualitativos (marco jurídico, capacidades y pericias institucionales, el tiempo y contexto) existentes.

El enfoque de políticas permite adicionar y fortalecer la formación moderna del administrador público al asignarle un nuevo rol científico y profesional como analista y hacedor de políticas, lo cual significa que lo prepara como un especialista en la aplicación de metodologías sustentadas en el razonamiento lógico formal, en el manejo, interpretación y estructuración de datos e información, en la construcción de evidencias y argumentos, así como en la generación de propuestas de atención y solución de problemas, tanto de estudio como públicos, para asumirse como estrategia de gobierno.

Esta preparación se obtiene al acercarse al administrador público a la complejidad del ciclo de políticas –problema público, generación, hechura, implementación, evaluación y retroalimentación para la reformulación de políticas–, complejidad que es producto del cúmulo de elementos que se deben tomar en cuenta en una política pública, como el contexto, los actores, los tiempos, las agendas, los límites institucionales, los recursos disponibles, los efectos de la acción pública, los valores que se definen y eligen en cada política, las expectativas ciudadanas, la vinculación estratégica entre las políticas, así como las tendencias en la formulación, implementación y evaluación (integralidad y transversalidad).

Para fines didácticos y de exposición –pues el proceso de políticas no es lineal–, las fases del ciclo comprenden la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño,

la implementación, la evaluación y la interconectividad de las políticas de acuerdo a los siguientes elementos:

Construcción del problema público: la manifestación de las demandas y de las necesidades sociales en el espacio de lo público no son espontáneas, tienen como antecedente las afectaciones al desarrollo de la vida habitual de los individuos en su esfera privada, y una vez que éstas trascienden el ámbito inmediato de la persona y tienen implicaciones para la vida colectiva, es cuando comienza el proceso de gestación de una política (Caldera, 2012). Pero el inicio de este proceso tampoco surge con un sentido apriorístico, por el contrario, una de las grandes contribuciones del enfoque de políticas es lo referente a la construcción metodológica de los problemas públicos, es decir, que debe realizarse un análisis metódico de las condiciones, causas y consecuencias de los hechos que afectan a determinado grupo poblacional, así como de los actores que participan y reclaman su atención y de las autoridades públicas en cuya esfera de competencia recae la responsabilidad institucional de brindarle tratamiento, por lo que la definición de un problema es un producto que se obtiene una vez que se han construido evidencias y argumentos sobre su existencia, alcance e implicaciones, es decir, *a posteriori* (García, 2010).

La agenda pública constituye la expresión gubernamental de un proceso donde concurren múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos y conflictos que politizan la formulación de un problema público y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda (Lahera, 2003). Desde esta óptica, la agenda enlista los problemas públicos que llaman la atención seria y activa del gobierno para que éste los atienda como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto (Parsons, 2007).

Una vez definido el problema público y después de haberlo incorporado a la agenda, se llega a una cuestión básica en el ciclo de políticas: el diseño. En primera instancia hay que tomar en cuenta que hay un conjunto de relaciones causales que dan origen a la definición de una política pública, por lo que cabe definir al diseño como una formulación de hipótesis del tratamiento del problema, enmarcada por los límites que imponen los recursos escasos (Roth, 2006). En otras palabras, se entiende al diseño

de políticas como la fase de elaboración de posibles soluciones al problema público, donde se fijan propósitos, objetivos y metas; donde se señalan claramente los recursos a utilizar (en función de su real disponibilidad); se compara y se plantean alternativas y se definen valores; se eligen herramientas metodológicas y sistemas de indicadores; y se delimita claramente la responsabilidad de los diferentes participantes o actores (públicos, privados y sociales) (Ochmann y Rodríguez-Oreggia, 2013).

Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se refiere a la conversión de decisiones en acciones y procesos interconectados que tratan de dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política, por lo que se desarrolla en un marco institucional donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en estrategias, las metas, los resultados y la retroalimentación (Cairney, 2009).

Entendida así la implementación, su conocimiento y análisis contribuye a la formación del administrador público en el sentido de que impulsa en él un razonamiento donde aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, pues las políticas públicas deben: 1) contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros, y 2) establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no deja de lado las hipótesis, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida (Baumgartner y Bryan, 2012; Bastien, 2009).

La siguiente fase, aunque como se ha dicho no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual se entiende como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población (Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2011).

A través de la evaluación se puede conocer más a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas, pues éstas pasan forzosamente por las instituciones y se debe distinguir su parte pública, privada y social. Esto indica que en la evaluación no todo es gobierno, pues si bien participan autoridades nacionales, subnacionales y supranacionales, también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios (Izquierdo, 2008; Merino, 2010).

Conectividad estratégica de las políticas: una vez aprendidas las lecciones institucionales sobre el éxito o fracaso de una política pública que brinda la evaluación, inicia un proceso de replanteamiento de las hipótesis que orientaron la acción gubernamental para definir su continuidad, cancelación o sustitución. Como estrategia, se puede optar por la elaboración de políticas correctivas, complementarias o de fortalecimiento para potenciar los logros obtenidos o reducir la posibilidad de error. Uno de los retos en el campo de las políticas es la conexión que hay entre ellas para dar origen a una gestión estratégica, y ese esfuerzo por articular las diferentes políticas que un gobierno desarrolla se presenta mediante dos de las tendencias más representativas de las políticas: la integralidad y la transversalidad (Baumgartner y Bryan Jones, 2002; Mendel, 2009; Gagnon y Kouri, 2008).

Desde esta mirada metodológica e instrumental, la formación del administrador público debe estar apoyada en una orientación a las políticas públicas, y de manera específica en tres pilares: 1) contextualidad, referida al conocimiento y entendimiento de la complejidad con la que las instituciones públicas atienden los ámbitos de su competencia y en los que también participan actores no gubernamentales e incluso internacionales; 2) orientación a problemas, que alude a una formación de carácter metodológico que fomenta el razonamiento dialógico y estructurado sustentado en habilidades para el manejo de información y construcción de argumentos, y 3) conocimiento y articulación de los principales métodos que existen para el análisis y atención de las necesidades colectivas, lo que permite rescatar y potenciar la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas, cuyo propósito es la formulación de mejores respuestas a los problemas públicos derivada de la incorporación de diferentes miradas disciplinarias a objetos de estudio concretos y compartidos (Subirats, *et al.*, 2008; García, 2013).

Esta articulación de contenidos prepara al administrador público para hacer frente –con una formación metodológica e instrumental sólida– al análisis de sus objetos de estudio, así como al tratamiento de los problemas públicos que conocerá como parte de su actividad profesional. En específico, el enfoque de políticas públicas proporciona al administrador público:

- Habilidades para el planteamiento y construcción de problemas, los cuales se definen como una categoría de carácter metodológico, es decir, que se formulan sobre la base de la información previamente analizada y no como un elemento *a priori* para diseñar soluciones públicas;
- Manejo de datos e información para la construcción de argumentos y el razonamiento dialógico;
- Comprensión del tipo de respuestas institucionales que se gestan para la atención de las necesidades colectivas, que combinan elementos de contexto (políticos) y de carácter técnico (metódicos); conocimiento sobre la complejidad en el proceso de gobierno por políticas públicas;
- Pensamiento estructurado y receptivo a la articulación de métodos de distintas disciplinas para un mejor planteamiento de los objetos de estudio;
- Capacidades para la construcción y solución de problemas públicos en condiciones de complejidad e incertidumbre, y
- Manejo de las propiedades epistemológica, multidisciplinaria, heurística y hermenéutica de las políticas públicas.

Con estos elementos se enriquece el perfil profesional del administrador público al fortalecer su capacidad de brindar respuestas novedosas y oportunas a los problemas públicos que corresponden a su ámbito de competencia.

Valor institucional de las políticas públicas

Desde una óptica institucional, las políticas públicas se entienden como un método de gobernar más que como una forma de gobierno, pues ponen el acento en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades no desde el punto de vista de lo que deben hacer, sino de lo que pueden hacer en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico. En este sentido,

en la acción de gobierno desplegada en las políticas, la relación entre administración pública y ciudadanía no debe entenderse como algo dado, sino como un complejo producto institucional de la interacción entre demandas, actores, mercados y acciones de gobierno en el espacio de lo público, lo que supone, desde el punto de vista de la gestión de políticas, atender la lógica instrumental con la misma importancia que la lógica formal y la lógica comunicativa.

En este sentido, el enfoque de políticas tiene como componentes de su núcleo epistemológico al gobierno, la ciudadanía organizada, la capacidad institucional para atender demandas de carácter colectivo en un contexto democrático y el desarrollo de metodologías que favorezcan el tratamiento multidisciplinario de los problemas públicos (Caldera, 2012), y todos son elementos que sin duda deben estar respaldados por elementos organizacionales, procedimentales o de jerarquía (propios de la Administración Pública), además claro de referentes politológicos (democracia, espacio público, actores), jurídicos (leyes, normas, instituciones), económicos (mercado, eficiencia, externalidades, asimetrías de información), sociológicos (comportamiento social, *rational choice*) y de otros campos que dan fundamento a la propiedad multidisciplinaria de las políticas (Pardo, 2004) que se registra en la tarea institucional cotidiana.

Es por ello que la dimensión empírica de las políticas privilegia las capacidades reales de las instituciones para atender problemas públicos, es decir, para pasar de la intención a la acción, lo cual supone el manejo de habilidades metodológicas, analíticas y técnico-instrumentales combinadas estratégicamente con las de carácter heurístico, hermenéutico, dialógico y argumentativo, pues las acciones de gobierno no sólo atraviesan estructuras institucionales, sino que también involucran grupos de la sociedad civil que tratarán de incorporar sus respectivos intereses.²⁵⁸

Lo anterior adquiere relevancia cuando se toma en cuenta que las políticas se estructuran sobre la base de procesos complejos e interconectados que si bien responden a una lógica procedimental no se agotan en ella, al contrario, además del ciclo burocrático y programático se articulan y son influidas por el

²⁵⁸ De hecho, por ejemplo, la implementación tiene una fuerte carga analítica y metodológica que implica la formulación sistemática de hipótesis que orientan y reorientan la actividad institucional, mientras que la evaluación implica la revisión, análisis e interpretación no sólo de lo realizado (en términos fácticos y de ejercicio de recursos), sino también de la manera en que se construyó el problema y se planteó el diseño, ello para conocer si se favoreció o no el adecuado tratamiento y solución de la necesidad colectiva en esas fases previas (Bertrana e Ysa, 2007), cuestiones que están ausentes en el programa oficial.

contexto político, social y económico y exigen de las instituciones el desarrollo de competencias (de resiliencia) para: enfrentar los problemas imprevistos, interpretar las condicionantes normativas, ubicar y atender los nudos conflictivos de la acción institucional, dar orden, sentido, dirección y estructura a las actividades que deben realizarse para el cumplimiento de objetivos, mantener una comunicación asertiva y productiva con los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en todo el ciclo, gestionar adecuadamente los recursos, tiempos, trámites y procedimientos, etcétera (véase Bastien, 2009; Cairney, 2009).

Sin duda, todos estos elementos nos conducen a replantear la noción tradicional del cumplimiento de las políticas, pues no se trata solamente de una cuestión de procedimiento, sino de entender que la implementación, en el contexto actual en el que se ha intensificado la participación ciudadana, es de naturaleza abierta, es decir, que supone la necesidad de articular y sostener una comunicación fluida tanto con los involucrados como con los usuarios y beneficiarios de la política. En consecuencia, la horizontalidad creciente en la implementación de la política potencia las necesidades de generar nuevas pericias que permitan atender de manera institucional la incertidumbre a través de sistemas organizativos flexibles y con capacidad heurística.

Vinculado con lo anterior, el valor institucional de las políticas públicas, tiene que ver también con proveer de puntos de inflexión que permitan el reinicio o ajuste oportuno del ciclo de políticas a través de tres conceptos clave: memoria institucional, aprendizaje institucional y reformulación de políticas (Cardozo, 2006), las cuales en conjunto significan la mejora del desempeño institucional y de las capacidades gubernamentales de respuesta a los problemas públicos, que son lecciones aprendidas a partir de la idea de gobernar por políticas públicas (véase Aguilar, 2007).

En este punto se presenta un debate explorado en la literatura de la Ciencia Política y la Administración Pública: la relación y equilibrio entre eficiencia y legitimidad en el acto de gobernar, es decir, la cuestión de la gobernabilidad democrática (Camou, 2001). Ésta, vista desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa, los cuales permiten combinar la presencia vigilante y activa de la ciudadanía con un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna a los problemas públicos. Se trata

de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en “una opinión pública vigilante y activa, [en] uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, [en] leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas”. En efecto, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias el fortalecer la deliberación pública, es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno (Aguilar, 2007: 35).

En ello la Administración pública juega un papel sustancial, pues mediante sus políticas favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo. En consecuencia, el enfoque de políticas permite revalorar la naturaleza pública de la Administración, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Éste es justamente otra parte del valor institucional de la política pública, pues contribuye a fortalecer el contenido público de la Administración desde el momento en que la interacción gobierno-ciudadanía también se sustenta en estructuras de operación a cargo de las instituciones administrativas. Por tanto, la política pública evita que la Administración pública se reduzca a lo burocrático y favorece una conexión intensa entre los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan a las respuestas que debe formular, sino que pueden desenvolverse en un marco de coproducción de políticas como la privatización y la concesión de los servicios públicos.

Desde este enfoque, las políticas públicas también deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista, de tal manera que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas tienden cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social

democrática y funcional. Esta orientación hacia la integralidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque multidisciplinario para la Administración pública.

Esto, sin embargo, no es una novedad, pues Harold D. Lasswell (véase 1951, 1971) reconocía en la década de los cincuenta del siglo pasado que el enfoque de políticas tiene la cualidad de contrarrestar la atomización y rigidez de la acción política y publiadministrativa al poner atención al entorno del proceso decisorio de políticas (*policy process*), en el cual deben reconocerse los límites y alcances cuantitativos y cualitativos de la acción humana (Aguilar, 2007:42-43).

Por supuesto, el argumento de Lasswell no estuvo exento de críticas, las cuales se centraron en la confusión de humanismo y conductismo, es decir, de una visión teórica, cualitativa y contextual del análisis de políticas que convivía al mismo tiempo con una postura pragmática, cuantitativa y enteramente racional de las mismas. Sin embargo, estos cuestionamientos pasaron por alto que Lasswell buscaba precisamente el equilibrio entre análisis científico y planeación humanista (Garson, 1986:159).

En los hechos, estas críticas al pensamiento de Lasswell derivaron en la conformación de dos corrientes o posturas del análisis de políticas: una, la de perspectiva conductista, que era la de aquellos simpatizantes de “la comercialización” del análisis de políticas, quienes se limitaban a proponer soluciones inmediatistas y de corto alcance, donde las habilidades del analista eran lo central y lo paradigmático; y dos, la de tipo humanista, que incorporaba a los analistas que tenían un perfil más académico y de investigación teórica, los cuales pugaban por una mayor profundidad y contextualización de los estudios de políticas, aunque sus conclusiones no fueran necesariamente compartidas por la autoridad gubernamental.

En sus oposiciones, ambas corrientes terminaron por debilitar la posibilidad de lograr un enfoque sistemático del análisis de políticas como un movimiento multidisciplinario coherente (Garson, 1986:168-169), sobre todo, por que perdieron de vista que si bien existen deficiencias en el pensamiento de Lasswell, éste logró perfilar un proyecto de la forma en la que debían ser entendidas “las ciencias de políticas”, pues su propuesta no indicaba solamente qué eran, cómo se entendían, y para qué servían, sino también especificaba cuál era el perfil de las personas concebidas como analistas, el de las instituciones que hacían investigación en políticas públicas y las instituciones gubernamentales que requerían de ese análisis.

En su mapa general de las ciencias de políticas (Lasswell, 1951), incluyó las preocupaciones racional-empíricas del procedimiento, se interesó en todos los niveles del análisis, desde el sistema hasta el individuo, y ponía énfasis en las preocupaciones relativas al contexto y a las normas jurídicas. Esto significaba impulsar un tipo de la elaboración de políticas que rebasara la concepción restringida de búsqueda de soluciones coyunturales, de plazos predeterminados o de necesidades de inteligencia del momento, ya que ello, por su propia naturaleza, no permite entrar a las cuestiones fundamentales de las ciencias de políticas, como lo es su integración con otras disciplinas (Aguilar, 2007:47).

En este sentido, es factible reinterpretar el proyecto original de Lasswell en los siguientes términos: 1) repensar la Administración pública, sus políticas y su relación con otros campos del conocimiento, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y de conducir el pensamiento publiadministrativo.

Ante esta necesidad de un paradigma renovado para la Administración pública, las políticas públicas –como otra dimensión de su valor institucional– aportan una forma distinta de analizar y construir la realidad, una donde los asuntos públicos se atienden de manera equilibrada, responsable, controlada y vigilada, sujeta a escrutinio público por una sociedad democrática que le interesan sus problemas y que tiene la capacidad de plantear soluciones, de participar en su instrumentación e incluso de aportar sus propios recursos. En este sentido, también es útil el concepto de “gestión estratégica” de Enrique Cabrero (2005:11-20), que comprende la elaboración de una serie de políticas unidas por un mismo hilo conductor (que las hace ser integrales y transversales).

El análisis de políticas debe ser objeto de estudio permanente y modelación consciente. Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de la Administración pública y sus políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor, “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida” (1986:149).

Horizonte del *policy making*: la heurística en la evaluación

La literatura reciente en el campo de las políticas públicas (véase Ramesh, 2008; Randall, 2011) ha modificado su postura teórico-metodológica para incorporar los criterios de transversalidad e

integralidad en el análisis, y también se han hecho esfuerzos importantes por argumentar sobre una relación más orgánica y detallada en los elementos del ciclo –diseño, implementación y evaluación (véase Jones y Baumgartner, 2012; Pardo, 2004). Asimismo, se han hecho contribuciones sobre el ámbito propio de las políticas en las Ciencias Sociales del siglo xxi (véase Valenti y Llanos, 2009; Uvalle, 2011) y la necesidad de adecuarlas, como método de gobierno, a las circunstancias institucionales de cada país (véase Cabrero, 2000 y 2005).

En este sentido, Charles Conteh (2007) sostiene una tesis importante: el éxito de las políticas está condicionado no sólo por el diseño de las mismas, principalmente cuando son novedosas o no hay registros de acciones previas en la materia, sino también por las capacidades de gestión pública y la legitimidad institucional del gobierno que las emprenda. Desde el punto de vista de la heurística, el argumento de Conteh (2007:iii) es muy representativo, ya que entiende a las capacidades administrativas no sólo de manera mecánica o instrumental, sino que también incluye en su concepto a la coherencia, autonomía y competencias de las instituciones administrativas frente a los actores e intereses no gubernamentales que están presentes en las arenas de la política; en tanto que la legitimidad institucional la relaciona con la percepción ciudadana, la opinión pública y de manera particular con el reconocimiento de los actores involucrados sobre la idoneidad, trayectoria profesional, credibilidad (Majone, 2004) y autoridad de las instituciones que brindarán una respuesta a sus demandas, es decir, el grado en que los actores reconozcan a las instituciones como interlocutores válidos.

Un elemento fundamental para generar esa capacidad administrativa y legitimidad institucional que menciona Conteh (2007), es precisamente la evaluación de las políticas, la cual es una práctica institucional que cada vez tiene mayor arraigo (véase Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2011; Gobierno Vasco, 2010), y no sólo por ser una tendencia en materia de gestión pública (Merino, 2010), sino por significar la posibilidad de fortalecer la acción institucional y su capacidad de respuesta frente a los problemas públicos en un contexto democrático.²⁵⁹

²⁵⁹ El tema de la evaluación como un objeto de estudio sistemático es relativamente reciente, pues la literatura sobre la materia surgió en parte como respuesta a los primeros ejercicios de evaluación en el ámbito institucional (véase por ejemplo el caso francés con Nioche y Poincard, 1986 y el caso de Noruega con Skedsmo, 2011).

La evaluación, en este sentido, no sólo es un elemento de carácter técnico que se realiza *a posteriori* cuando existen los datos suficientes para valorar la efectividad de la política (Dery, 1984:13), por el contrario, los ejercicios de evaluación están presentes en todo el ciclo de la política y en ese sentido tienen un valor heurístico, pues son medios orientadores de la acción (Cardozo, 2006:169). En efecto, la evaluación como práctica institucional tiene un sentido heurístico intrínseco dado que:

- Con sus instrumentos como la supervisión, el control y la inspección (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) permite detectar y corregir errores para aminorar su costo, lo que supone también, una vez que se aplican de manera sistemática, aprender de las fallas para anticipar posibles áreas de oportunidad;
- Orienta por medio de elementos tanto cuantitativos (indicadores) como cualitativos (argumentación e interpretación) la complejidad del proceso de orientación (*ex ante*) y reorientación (*ex post*) de las políticas;
- Proporciona un sustento institucional y argumentativo para la toma de decisiones al momento de establecer y elegir opciones de políticas respecto a la reformulación o cancelación de las mismas;
- Define, articula y da sentido a los indicadores de desempeño, impacto, calidad, eficiencia, cobertura y cumplimiento, lo que implica también un trabajo hermenéutico y argumentativo sobre su lectura, es decir, transforma datos en información;
- Favorece el trabajo sistemático de investigación para conocer a fondo el proceso de la política y hacer recomendaciones sobre su estrategia, y
- Favorece y alienta de manera institucional y con un fundamento de mejora continua, la reconstrucción de políticas y el reacomodo en los cursos de acción para el cumplimiento del propósito de las mismas.

Es por ello que preguntas como ¿quién evalúa?, ¿con qué metodología?, su propósito y alcance están presentes actualmente en la literatura en la materia que entiende a la evaluación como un estándar de los gobiernos (véase Sandberg, Stensaker y Aamodt, 2002). La evaluación tiene en ese sentido una dimensión técnica y una heurística, pues no sólo interesa saber si el indicador se alcanzó

de manera satisfactoria, sino también identificar los factores de cumplimiento o fracaso, y eso implica sin duda análisis cualitativos que den una lectura más a detalle del contexto político, económico, social y cultural donde la política tuvo asiento, lo cual puede apoyar la reducción del costo del error y de oportunidad.

Esto es importante porque los instrumentos (vigilancia, supervisión, control, auditoría, etc.) de la evaluación generan por sí mismos nuevas expectativas en los participantes de la política (Skedsmo, 2011:5), ya que dependiendo de su definición, orientación y aplicación son incentivos o desincentivos (castigo o recompensa), o bien generan oportunidades de reformulación de la política (véase Gordillo y Anderson, 2004).²⁶⁰

Conclusiones

La relación entre gobierno y ciudadanía es un tema fundamental en la esfera de las ciencias sociales, y de manera particular para la Administración Pública dado que ésta incluye un conjunto de instituciones y organizaciones que atiende las necesidades colectivas y que representa una de las vías de comunicación por excelencia entre el Estado y la sociedad.

Uno de los elementos que ha reconfigurado el vínculo entre autoridad y ciudadano se refiere a los fenómenos de democratización que, con sus avances y retrocesos, constituye hoy día una de las características de las sociedades y Estados modernos, por lo que la acción de gobernar se convierte en pieza clave para la articulación de acuerdos, desacuerdos, expectativas y demandas que provienen de la heterogeneidad en la composición social.

En este sentido, es fundamental analizar y explicar el significado, concepto y alcance de las políticas públicas de acuerdo con el carácter abierto, democrático y plural de las sociedades modernas. Asimismo, es importante hacer énfasis en el papel que corresponde

²⁶⁰ En esta lógica, una tendencia clara es la revaloración heurística de la evaluación *ex ante* (Mossberg y Wolman, 2003), pues a través del método de estudios comparados se examinan, antes de que una política se lleve a la práctica, experiencias similares. Mossberg y Wolman (2003: 4208) denominan a esta práctica "*prospective policy evaluation*". Otro referente de esta tendencia es Gordillo y Anderson (2004:305), quienes sostienen que la evaluación no sólo provee de información a los *policy makers*, sino que puede ser también un medio para obtener "lecciones" sobre políticas previas, para lo cual se requieren arreglos institucionales que den soporte a dos mecanismos concretos: *downward accountability* y *processes for organizational learning*, que se refieren a la instauración de sistemas de aprendizaje y memoria institucional basados en la experiencia de los ejecutores y la revisión permanente de los micro-procesos de la implementación.

a la Administración pública en la atención y manejo de los asuntos y problemas públicos, y particularmente en la gestión y manejo de las políticas.

Por supuesto, también es preciso entender la complejidad de la implementación y evaluación, las cuales se entienden como procesos metodológico-instrumentales aplicados a la solución y resolución de problemas públicos, que son por naturaleza complejos, ríspidos y multidimensionales, sobre todo en un contexto donde la construcción de la vida colectiva es tarea tanto de las instituciones gubernamentales y administrativas como de los grupos y actores que se organizan, dialogan, acuerdan y generan consensos y disensos en la esfera público-social.

Al ser la Administración pública un conjunto de instituciones actuantes y propositivas en el terreno de los problemas públicos, requiere por la complejidad de los mismos explorar diferentes maneras de producir respuestas y obtener resultados favorables para las necesidades colectivas. Al respecto, el esquema rígido de planeación y control centralizados encuentra sus propias limitaciones en el dinamismo, la heterogeneidad e incertidumbre de los problemas públicos, por lo que un nuevo patrón de gobierno requiere más bien del desarrollo de políticas públicas que provean nuevas interpretaciones sobre los fenómenos sociales y, sobre todo, esquemas heurísticos donde la flexibilidad, adaptación, reorientación y reelaboración sean prácticas institucionales que favorezcan el aprendizaje, las pericias, habilidades y capacidades de los encargados de proveer soluciones a problemáticas específicas (tiempos, agendas, procedimientos, gestión, negociación, acuerdos).

En esa lógica, la utilidad de las políticas contribuye, en un sentido amplio, a la comunicación, interpretación y reinterpretación de los lenguajes que utilizan los sistemas político, jurídico, económico, social, cultural y público-administrativo que confluyen en la acción de gobierno, y en un sentido específico, a la significación, construcción y evaluación de los problemas públicos y las respectivas soluciones que se aplican desde el ámbito institucional. Por ello, es fundamental continuar la reflexión epistemológica, teórica y metodológica de las políticas para situarlas de manera más dinámica y adaptativa en el entendimiento y análisis de las necesidades colectivas y de la propia Administración pública.

Por su parte, en términos del valor institucional de las políticas, se debe tener en cuenta que no existen concepciones

únicas (o unidireccionales) del problema público y de la política que le da tratamiento, sino que se trata de una relación normativa, conceptual y heurística de mutua influencia, pues la definición de valores, las interpretaciones de los fenómenos a través del concepto, la construcción de los problemas por medio de metodologías, la definición de leyes, programas y servicios en el ámbito del diseño, y sobre todo la implementación y evaluación requieren de ejercicios heurísticos permanentes que permitan pasar de la intención a la acción (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) de una manera lógica y coherente, que en ningún sentido significa lineal ni exenta de conflictos, problemáticas y contratiempos, sino de una práctica sistemática de incertidumbre institucionalizada que permite responder con capacidad creativa a las dificultades y hacer ajustes o adaptaciones en términos de alcance, tiempos, procedimientos, limitaciones y expectativas sobre la manera en que se resuelve un problema público en un contexto democrático y restrictivo en cuanto a tiempos, recursos, acuerdos y oportunidades.

La utilidad empírica de las políticas se refiere por tanto, a la no interrupción del ciclo de las mismas por problemas imprevistos o restricciones inesperadas, por lo que se desarrolla en esquemas de incertidumbre institucionalizada que permiten la toma de decisiones y la generación de respuestas creativas en ambientes inciertos, conflictivos y que en consecuencia escapan de la racionalidad de la planeación formal.

Es en este marco que la evaluación adquiere un sentido heurístico fundamental, pues en términos de práctica institucional favorece la reinterpretación, el reajuste, el reacomodo y la adaptación del proceso de la política, por lo que se conecta de manera directa, por medio de la heurística, a las fases de diseño e implementación para orientarlas y reorientarlas atendiendo a un sentido de oportunidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2007). “Estudio Introductorio”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- y María Bustelo (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Bastien, Joëlle (2009). "Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy", en *International Review of Administrative Sciences*, Reino Unido, University of Exeter.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002), "Positive and negative feedback in politics", en F. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago.
- (2012). "From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing", en *The Policy Studies Journal*, Denver, School of Public Affairs / University of Colorado.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cairney, Paul (2009). "Implementation and the Governance Problem: A pressure participant perspective", en *Public Policy and Administration*, Reino Unido, Aberdeen University.
- Caldera, Alex (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas, Ensayos desde la Ciencia Política*, México, Universidad de Guanajuato / Gobierno del Estado de Aguascalientes / Miguel Ángel Porrúa.
- Camou, Antonio (comp.) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés Editores / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cardozo, Miriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2011), "Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Conteh, Charles (2007), "Capacity and legitimacy in policy implementation: Singapore and Botswana", Tesis Doctoral, McMaster University.
- Dery, David (1984). "Evaluation and Termination in the Policy Cycle", en *Policy Sciences*, Vol. 17, No. 1, mayo, Estados Unidos, Springer.
- Gagnon, François y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two Canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en

- http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf (Consultado el 27 de febrero del 2013).
- García, Maximiliano (2010). “Las políticas públicas frente a los nuevos retos de la gobernabilidad democrática: las tareas pendientes en la construcción del auténtico gobierno con sentido público”, en Carlos León, Mauricio Gutiérrez y Salvador Mora (coords.), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2013). “Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Garson, David [1986] (2007). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Izquierdo, Beatriz (2008). “De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación”, en *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España.
- Lahera, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, Harold [1951] (2007). “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- [1971] (2007). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (2004). “La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Mendel, Anika (2009). *Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province*, Preliminary document for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf (Consultado el 27 de marzo del 2011).

- Merino, Marisa (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública / Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ochmann, Marta y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) (2013). *Análisis e incidencias de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales campus México / Miño y Dávila.
- Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz [1978] (2007). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, André (2006), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
- Skedsmo, Guri (2011). “Formulation and realisation of evaluation policy: inconcistencies and problematic issues”, en *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, Vol. 23, No. 1, febrero, Springer.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Weingast, Barry (2004). “The congressional –bureaucratic system: a principal– agent perspective with applications to the SEC”, en *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, editado por Alan Meltzer, Thomas Romer y Howard Rosenthal.

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

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

1. La construcción de sentido de la Administración Pública.

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

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

“El Estado...se instituye (como) la imagen moderna... única y unitaria, estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y exacto aparato para la gestión del poder... pero sobre todo en función de un objetivo concreto: la paz interna del país, la eliminación del conflicto social, la normalización de las relaciones de fuerza a través del ejército monopolista del poder por parte del monarca.”²⁶¹

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

El orden estatal se convierte en un proyecto racional dentro de las relaciones sociales o lo que se da en llamar el Contrato Social que marca el paso del Estado de naturaleza al Estado civil, donde

** Corregido y aumentado de su versión original, 2017, en Martínez Anzures, Luis Miguel (Coordinador). *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2017. Pp. 131-159

* Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Academia de Ciencia Política y Administración Urbana, Plantel Casa Libertad.

²⁶¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, N. *Diccionario de Política*. Tomo 1, México, Siglo XXI, 1981. P. 628

se establecen las condiciones para la sobrevivencia y el bienestar colectivo. Bajo estos atributos surge la moderna sociedad civil en la que conviven y se interrelacionan los diversos intereses privados y a su interior aparecen las diferencias de clases y los modelos de dominación que persisten con el modo de producción capitalista.

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

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

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

“...la interacción de los individuos crea la asociación, que se plasma en el interés público, cuya conservación como asociación requiere de un gobierno natural que toma cuerpo en la administración; teniendo la administración el natural cometido de conservar a los individuos, sus relaciones y la asociación en que se agregan estas relaciones individuales.”²⁶²

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

El gobierno, sin duda, debe ser diferenciado claramente de la administración pública, debido a que uno actúa y el otro ejecuta las acciones. “...la acción del gobierno consiste en ‘transmisión’ y

²⁶² Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985. P. 90

su autoridad es de 'vigilancia y censura', es pasivo y no activo".²⁶³ El gobierno, en su sentido más amplio, es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos por los particulares, además de ser el administrador y vigilante de los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece. El gobierno es una figura más concreta y definida a través de la soberanía del Estado y del pueblo, el Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, así como la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. Es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad y se encarga de imprimirle fuerza a las manifestaciones ciudadanas y por sus mecanismos, cumplir y llevar a cabo sus acciones.

Dentro de las definiciones de gobierno, podemos mencionar la que nos da Omar Guerrero: "...El gobierno...es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos".²⁶⁴

Podemos decir que el gobierno es el conjunto de instituciones políticas que funcionan como el cuerpo a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones, la acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

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

²⁶³ Ibidem. P. 95

²⁶⁴ Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986. P. 73

tienen su manifestación clara y palpable en la administración pública.

El concepto de administración pública viene íntimamente ligado con el de gobierno, a pesar de que existe una marcada diferencia entre ambos, así tenemos "...la noción más fiel al significado de la administración pública consiste en su identificación con el gobierno. Con esta identidad queda puntualizada la naturaleza política de la administración pública..."²⁶⁵ Por otra parte, de acuerdo con la concepción weberiana tenemos la conformación "...del Estado moderno definido mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y del monopolio legítimo de la fuerza"²⁶⁶

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

De acuerdo con la concepción de Omar Guerrero "...la administración pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos en la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado...en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos"²⁶⁷. De esta forma todas las acciones que toma el gobierno relacionadas con cuestiones que ligan al Estado con la sociedad se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud, vivienda y otras encomiendas del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública. Así tenemos el concepto clásico que en su momento recuperó Ricardo Uvalle:

"...la administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado,

²⁶⁵ Ibid.

²⁶⁶ Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 1989. P. 91

²⁶⁷ Ibidem. p.111

organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad ... la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases... es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar ... la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general...”²⁶⁸

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

Dentro de otras teorías es vista como un proceso de aplicación de reglas y de toma de decisiones, donde las estructuras de gobierno tienen como función principal llevar a cabo este proceso. Sin embargo, si aceptamos a la administración pública como un proceso donde se cumplen reglas y se ejecutan acciones, la estaríamos limitando, ya que ésta mantiene relación estrecha con la política, el derecho, la economía y aún con la cultura de una sociedad. De esta interrelación se aprecia que “...en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno todo el conjunto de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos”²⁶⁹. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político a la administración pública le corresponde ser la base del gobierno que se conforma por la ordenación cooperativa de los individuos a través de la planificación, organización, educación y la dirección de su conducta para cumplir con los fines del sistema.

Sin duda la administración pública no se puede mantener separada de la política ya que toda acción que surja de ésta se encuentra sustentada previamente por una decisión política, es decir, una decisión de Estado expresada en su gobierno que se manifiesta por la actuación de la administración pública,

²⁶⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, FCE, 1984. P. 10

²⁶⁹ Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. México, 7ª; reimpr.; FCE, 1986. P. 24

encausada a mejorar los aspectos de la vida social, o bien, llevarlos a su detrimento, según sea el punto de vista.

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

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

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

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

2. De la Administración Pública y sus herramientas:

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

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

“...[l]a depresión de 1929 trajo nuevas interpretaciones del papel del gobierno en la economía. Las virtudes de la autorrealización, la frugalidad y el trabajo arduo ya no fueron vistas como la llave del éxito. La gente demandó al gobierno seguridad ante el futuro incierto y ante el fracaso de la economía de mercado. Ganó aceptación la idea de la planeación económica estatal como medio para mantener la estabilidad y el crecimiento de la economía nacional...”²⁷⁰

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

²⁷⁰ Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999. P. 13

“...[e]n el Estado Moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. Porque también el oficial moderno dirige las batallas desde su despacho (*Bureau*). Lo mismo que el llamado progreso hacia el capitalismo a partir de la Edad Media constituye la escala unívoca de la modernización de la economía, así constituye también el progreso hacia el funcionario burocrático, basado en el empleo, en sueldo, pensión y ascenso, en la preparación profesional y la división del trabajo, en competencias fijas, en el formalismo documental y en la subordinación y en la superioridad jerárquica, la escala igualmente unívoca de la modernización del Estado, tanto del monárquico como del democrático...”²⁷¹

Es pues en esta connotación que la condición ligada a la administración pública adquirirá un carácter burocrático, en el sentido más elevado del término, centrado a su vez “...hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno...”²⁷², de tal manera que la perspectiva estatal se liga estrechamente a condiciones de racionalidad y de exactitud, propias del cálculo efectivo para el cumplimiento de compromisos haciendo uso del reclutamiento de cuerpos administrativos racionalmente eficientes, lo que derivará en la conformación de cuerpos burocráticos jerárquicamente articulados y orientados a la consecución de los fines del Estado, respaldados por una experiencia profesional técnica destinada, exprofeso, a hacer de su uso racional un elemento indispensable para el gobernante. A pesar del tiempo y la distancia que implica la visión weberiana, vale la pena mencionar, a decir del sociólogo alemán, que:

“El verdadero funcionario...de acuerdo con su propia profesión, no ha de hacer política, sino que ha de ‘administrar’ y, ante todo, de modo imparcial; y esto es así también, al menos oficialmente, por lo que se refiere a los

²⁷¹ Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 2ª; ed; 10ª; reimpr; FCE, 1997. P. 1060

²⁷² *Ibidem*. P. 1061

funcionarios administrativos ‘políticos’, en la medida que no se plantee la ‘razón de Estado’, es decir: en la medida en que no estén afectados los intereses vitales del orden dominante...El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el sentido más alto del vocablo, y sin esta abnegación, todo el aparato se vendría abajo”.²⁷³

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

No podemos dejar de lado que estas reflexiones del sociólogo alemán se encuentran enmarcadas años previos a la conformación del Estado benefactor, surgido hacia finales de los años veinte del siglo pasado. Es importante tener presente este elemento ya que será en el marco de esta conformación estatal que el concepto y condición de la administración pública se empatará de manera clara con la definición de burocracia que el propio Weber desarrolló. Administración Pública y su referente burocrático se entrelazan para ejecutar las acciones del Estado propio del siglo XX. El cual, a diferencia del Estado liberal del siglo XIX, donde impera el *Laissez-faire Laissez-passer* que se encarga de proteger los intereses capitalistas desde el exterior, garantizando las normas primordiales para llevar a cabo el funcionamiento del sistema y su reproducción, el Estado benefactor o asistencial no se limita a efectuar las funciones de guardián de la propiedad privada y del orden público, interviene determinando los valores que regulen el movimiento de los mercados, dicta la justicia distributiva, la seguridad social y

²⁷³ Ibidem. P. 1071

el pleno empleo que el propio mercado, como tal, no determina. Ya que los trabajadores no se encuentran abandonados a las leyes impersonales del mismo, "...el Estado siente el deber ético-político de crear una envoltura institucional en el cual ellos estén adecuadamente protegidos de las perturbaciones que caracteriza la existencia histórica de la economía capitalista".²⁷⁴

La presencia del Estado asistencial surge a la par de la revolución "keynesiana", la cual condujo a la eliminación de la política del *Laissez faire, Laissez passer* propio del liberalismo clásico, al crecimiento de la riqueza y al surgimiento de la política basada en la intervención sistemática del Estado, al que se le atribuye un papel económico central, con el cual se pretendía terminar con las crisis cíclicas en las que caía el capitalismo por su misma mecánica. Conciérne pues al Estado benefactor "... la tarea de ejercer una función directiva sobre la propensión a consumo a través del elemento fiscal, la socialización de las inversiones y la política del pleno empleo..."²⁷⁵ En su momento la teoría "keynesiana" afirmó que el Estado debería tomar parte en la economía de mercado con el objeto de disminuir el desempleo involuntario y alentar la producción. De este modo el Estado intervino en varios aspectos de la economía, ya que por una parte podría fijar la reducción de impuestos y fomentar el consumo; o bien, que fuera él mismo quien aumentara el gasto público y generara un mayor número de empleos, convirtiéndose en el gran empleador a fin de que la población contara con ingresos y se dispusiera al consumo. Sin duda la presencia de una administración pública burocrática y jerarquizada favoreció el cometido del Estado en estas condiciones. En buena medida la prescripción de la visión weberiana fue altamente funcional y operativa mientras los Estados se apegaron a procesos efectivos de gobierno.

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

"...política y gobierno se refieren a un solo complejo de actividades desde perspectivas diferentes pero superpuestas. La política pone de relieve las demandas conflictivas y la asignación de valores entre ellas –es decir, de resultados,

²⁷⁴ Bobbio, Norberto y Matteucci, N. *Diccionario de Política*. Op. cit. Pp. 611-612

²⁷⁵ *Ibid.*

recursos y oportunidades que se valorizan-. El gobierno se concentra en la dirección y el control. La política se ocupa del interrogante clásico de Harold Lasswell: << ¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo? >>; el gobierno se ocupa del interrogante: << ¿Quién controla qué, cuándo y cómo? >>. Una distinción entre política y gobierno es precisamente ésta entre obtener y controlar”.²⁷⁶

Esta lógica nos es indispensable tenerla presente y a mano, ya que la visión de Lasswell alude a una mirada singular de la política, lo que dará paso a la especialización en materia de políticas públicas que se aplican de manera clara en los países anglosajones, en especial en los Estados Unidos de Norteamérica, desde los años cincuenta del siglo XX. Para Deutsch “[p]olítica y gobierno se influyen recíprocamente, en forma necesaria y estrecha; y ambos necesitan instituciones, organizaciones, canales y procedimientos específicos para funcionar...”²⁷⁷ Ambos enmarcados en una serie de toma de decisiones que hacen favorable la acción de gobierno o, en su caso, permiten una evaluación y una redefinición de la misma. De esta suerte,

“...[l]as decisiones se hacen a menudo en secuencia. Primero se decide acerca de las preferencias, propósitos o metas generales en cuanto a alguna clase de problemas. A esto se le llama una decisión de *política*. Luego las decisiones se ocupan de los medios y métodos de ejecución de la política. La diferencia que existe entre la política y su ejecución se asemeja a lo que existe entre la estrategia y la táctica. La *estrategia* consiste en el establecimiento de series de metas u objetivos de largo plazo; la *táctica* consiste en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización...”²⁷⁸

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

²⁷⁶ Deutsch, Karl. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. México, 2ª; reimp; FCE, 1998. P. 190

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibidem. P. 193

Karl Deutsch para explicar posteriormente la aplicación de la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

Ahora bien, la dinámica asociada al *New Deal* de la política norteamericana establecida desde 1929, se prolongó hasta finales de los años setenta y su ruptura se vio acompañada del establecimiento de la nueva lógica del mercado y el restablecimiento del liberalismo económico clásico como el elemento detonante de la recuperación del capitalismo a escala mundial acompañado de la apertura de los mercados en un marco altamente democratizador de la vida económica y política. Lo interesante en este punto es que las políticas de intervención estatal fomentadas por el Presidente Roosevelt a finales de la década de los veinte, fue altamente efectiva para los propios norteamericanos. Aunque es importante destacar que las medidas económicas keynesianas se impusieron como factor de crecimiento y desarrollo interno en una lógica de aplicación generalizada del orbe, de aquí que países como el nuestro e incluso la propia Gran Bretaña, se hayan alineado a las políticas de intervención estatal. El gran éxito de la política de Roosevelt cobró fuerte impacto, pero habría que preguntarse cómo se hace efectiva su aplicación en los propios Estados Unidos y cómo logra adaptarse a otras latitudes. Acercándonos al caso mexicano, la política económica de intervención estatal se convierte en elemento clave de control y articulación de la definición política del Estado mexicano de inicios de los años treinta. Sin duda será en esta amalgama de Estado benefactor, presidencialismo mexicano, partido hegemónico y corporativismo que la suerte del Estado weberino y su condición burocrática, ya explicada, como una asombrosa forma centrada en la jerarquización del mando y la articulación del poder estrechamente ligado a la ritualización del cargo con elementos de legitimación tanto legal como tradicional de la autoridad puesta en la figura presidencial, que el Estado mexicano del siglo XX operó, cierto, con un alto grado de control, ejercicio vertical, impune y autoritario.

Mientras que la mirada weberiana se hacía efectivamente funcional en Alemania Occidental y en su momento en Norteamérica, en los llamados países emergentes o periféricos esta condición de Estado interventor se convirtió en el talón de Aquiles de un gobierno eficiente y de una administración pública eficaz, en buena medida por un crecimiento desproporcionado de la burocracia y de sus amplios beneficios que favorecieron tanto a políticos como a

funcionarios al servicio del aparato gubernamental. El crecimiento de la burocracia, incluso, estuvo previsto y vaticinado por el propio Max Weber, así tenemos lo siguiente:

“En la administración de las asociaciones de masas, el funcionarismo de empleo fijo y preparación especializada forma siempre el número del aparato, y su ‘disciplina’ constituye un supuesto imprescindible del éxito. Y aún en mayor grado con el volumen creciente de la asociación, complicación creciente de sus tareas y, ante todo, dependencia creciente de su existencia (ya se trate de luchas por el poder en el mercado, en la liza electoral o en el campo de batalla)”²⁷⁹

El desmedido crecimiento del cuerpo burocrático en los Estados de corte capitalista con una fuerte presencia estatista, llevó al punto del gran fracaso del *Welfare State*, tanto para occidente como para oriente, pensemos en los ambos polos que se desarrollaron, el capitalismo y el socialismo. El problema con los países periféricos y dependientes de economías más desarrolladas, fue que al cabo del tiempo no lograron mantener sus políticas económicas vinculadas a un desarrollo interno sostenido, en su mayoría, como en el caso de México, ligadas a una excesiva dependencia en la producción petrolera, que decayó de manera dramática a principios de los años ochenta. Así, mientras para los Estados Unidos la presencia estatal en la economía solventaba el problema del desempleo y promovía el consumo para reactivar la economía en un ánimo de garantizar las libertades democráticas; para nuestro país la política de intervención estatal en la economía servía de elemento neurálgico para la consolidación de un Estado benefactor, patrimonialista, presidencialista de economía cerrada y procesos políticos limitados, propiamente centrados en el poderío del partido hegemónico. A esto habremos que sumar que, durante la Segunda Guerra Mundial, los países dependientes se encargaron de abastecer a las grandes potencias involucradas en el conflicto, mientras éstas promovían su economía de guerra, en buena medida, perfilada y definida por decisiones de política al más alto nivel, al estilo de Harold Lasswell. Con esto queremos decir que para los Estados Unidos el curso de sus políticas gubernamentales y las decisiones del quehacer de

²⁷⁹ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. P. 1072

gobierno en el marco del capitalismo no dejaron de funcionar, lejos de ello, se perfeccionaron ante las necesidades de una intervención estatal controlada hasta el punto de, al ya no requerirlo, cambiar de modelo económico.

Cabe mencionar que en los años treinta y cuarenta se dio un acelerado proceso de desarrollo que demandaba nuevos proyectos y la expansión de los existentes, con lo que las acciones estatales se orientaron hacia los siguientes aspectos: mejorar la integración productiva; sustituir importaciones y cubrir los vacíos en actividades indispensables para la continuidad del crecimiento económico e industrial.²⁸⁰ El papel del Estado mexicano en esos años destacó por su carácter benefactor y participativo en todas las ramas de la economía. Al respecto, José Fernández Santillán comenta:

“... aunque en esencia la formación del gran aparato productivo debería ser considerada propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los acontecimientos exigían de instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la Constitución, que demandaban no sólo mejoras en el orden político, sino sobre todo hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública”.²⁸¹

El Estado se identificaba entonces por su carácter populista y paternalista que lo obligó a la formación de instituciones que incrementaron la burocratización de los grupos sociales, reforzando así el control sobre las mismas y donde a pesar del aumento de empresas y organismo privados, el Estado no disminuyó su función rectora. El desarrollo del capitalismo en nuestro país se caracterizó por la vinculación que tenía el capital nacional con el extranjero en diversas empresas. Es de destacar que la fortaleza y solidez del Estado mexicano se cimentó, a decir de Fernández Santillán, en dos bases: por una parte, la vinculación con las masas sociales y la organización del sector burocrático en las llamadas “instituciones revolucionarias”²⁸², de tal forma que la administración pública, como

²⁸⁰ Islas Héctor. “La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina”, *Revista Comercio Exterior*, Bancomext, México, mayo de 1985, p. 446.

²⁸¹ Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Azcapotzalco, 1989, p.48

²⁸² *Ibidem*. P. 70

acción organizativa del Estado, se impuso como la mayor de las fuerzas representativas y alineadas en torno al poder presidencial.²⁸³

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

Ante el crecimiento de los organismos estatales se hizo necesaria la “tecnocratización” del Estado mexicano, o bien, la presencia de cuadros profesionales tecnócratas capacitados que sirvieron para contrarrestar las fuerzas burocráticas disgregadas. Así, nos dice Fernández Santillán, “... la tecnocratización es un fenómeno global de la administración pública mexicana que llegó rápidamente a los más altos niveles...el técnico penetra la estructura administrativa y opera sistemáticamente y habitualmente en ella; se presenta como agente de ‘cambio’ efectivo tratando de racionalizar la acción gubernamental...”²⁸⁴ De esta suerte, a lo largo de la década de los sesenta y setenta comenzaron a manifestarse los síntomas de la problemática que afectaría al país, como la pérdida del dinamismo económico y cierto rezago en algunas ramas básicas como los hidrocarburos, petroquímica, transporte y agricultura, principalmente. Al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y del llamado Milagro Mexicano, el Estado se dio a la tarea de impulsar la producción de bienes de capital, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de recursos humanos calificados y la modernización de la planta productiva. El país alcanzaba otras dimensiones y la situación económica se tornaba más compleja debido a que el acelerado crecimiento económico y urbano generaban necesidades que requerían ser atendidas de forma prioritaria.

A esto se sumarían las decisiones económicas populistas de Luis Echeverría que llevaron a un crecimiento mayúsculo de las empresas paraestatales, incluso surgidas de rescates millonarios de empresas privadas en quiebra y que el Estado mexicano asumió como propias, haciendo del gasto público un derroche. Finalmente, el sexenio de José López Portillo dio cuenta de la mayor crisis

²⁸³ Crf. *Ibid.*

²⁸⁴ *Ibid.*; p. 106-107

económica ligada a esquemas de gasto excesivo y endeudamiento. De las últimas acciones tomadas por López Portillo, ya casi al término de su gestión, fueron drásticas y de gran trascendencia política, como la estatización del sistema bancario nacional.

Las medidas trajeron reacciones diversas, sobre todo del sector empresarial; se veía que el país quedaba en la ruina, con nula independencia económica por efecto del endeudamiento, un futuro incierto y el grave rezago que en materia de bienestar social para ese momento ya era enorme y la crisis continuaba incrementándola. Con este marco, Miguel de la Madrid recibe en diciembre de 1982 un país resquebrajado y ante ello se ve en la imperiosa necesidad del cambio, de plantear otro tipo de gobierno que rescatara, o por lo menos lo intentara, al país de la situación por la que atravesaba. En este sentido, se tiene registrado que "... durante el periodo de 1982-1988, el salario mínimo tuvo una pérdida real —con respecto a 1976— del 63%. La participación de los salarios en el PIB descendió de 40.3% en 1976 a 25.9% en 1987. El gasto en desarrollo social pasó del 6.9% en 1978 al 5.6% en 1988 con relación al PIB. Y, ... el gasto en salud tuvo una disminución de aproximadamente el 30% durante el periodo 1982-1986."²⁸⁵

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid asumía que el país se encontraba en la crisis plena motivada en parte por la situación externa, caracterizada por la elevación de las tasas de interés para el pago de la deuda, contracción de la economía mundial y de los mercados financieros, protección comercial, baja de los precios y del consumo internacional del petróleo e inestabilidad en el mercado de materias primas; no se podían negar los problemas internos como la insuficiencia en la producción de alimentos básicos y de otras materias primas agropecuarias, desintegración continua de la producción industrial, deficiencias de calidad e insuficiencia tecnológica de la producción, lo que impedía la exportación de artículos diversos y el abandono administrativo del enorme aparato estatal que para entonces ascendía a 1,115 empresas en las que el Estado mantenía su participación. Todos estos factores se acumularon generando un crecimiento desproporcionado del gasto del gobierno federal, dilapidando divisas y presupuesto.²⁸⁶

Así llegamos a un momento coyuntural en el proceso histórico del Estado mexicano y no se hablaba de una coyuntura pasajera

²⁸⁵ Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores). *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras; El Cotidiano*. México, UAM, 1990. P. 297

²⁸⁶ Cfr. *Ibid.*

que se pudiera disolver con medidas superficiales o tomadas al vapor aparentando un control de la situación, se trataba de una verdadera crisis estructural en la propia concepción del Estado Mexicano, de su orientación como Estado benefactor o de bienestar alimentado desde los años treinta.

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

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

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

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

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

3. Los nuevos avatares de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y el reencausamiento de las políticas de Estado.

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

“...[e]l mandato original del Fondo Monetario Internacional era asegurar la estabilidad monetaria en una economía mundial abierta, sustituyendo el patrón oro que había cumplido esa función de forma satisfactoria hasta la Primera Guerra Mundial. Tal cosa suponía que las intervenciones del FMI debían imponer ajustes a todas sus partes cuando sus balanzas de pagos experimentaran déficit o superávits...A partir de 1967, sin embargo, el FMI no logró mantener la estabilidad a pesar de la creación de derechos especiales de giro (DEG). La adopción del sistema general de monedas flotantes en 1973 puede considerarse como el fin del mandato de Bretton Woods...la institución sobrevivió adoptando nuevas funciones: gestión de ajustes estructurales unilaterales en países en vías de desarrollo y, desde finales de la década de los ochenta, intervenciones en los países del bloque del Este para asegurar su reincorporación al sistema monetario internacional.”²⁸⁷

En este sentido, el mando del mercado y las directrices de los organismos rectores de la economía se impusieron al amparo de las

²⁸⁷ Amin, Samir *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1999. Pp. 33-34

decisiones gubernamentales más extremas para hacer de la lógica delirante del Estado benefactor un pasado lejano e implementar las medidas económicas que replantearan la propia dimensión del Estado mexicano capitalista de naturaleza neoliberal. Y aquí es donde los avatares de la administración pública de finales del siglo XX e inicios del XXI se empiezan a hacer manifiestos en un mundo altamente globalizado.

El mercado:

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

Así, con la claridad de Weber se presuponía que, "...la administración de tipo diletante por políticos de presa, que según el resultado de la elección presidencial dejaba cesantes en los Estados Unidos a centenares de miles de funcionarios, hasta los carteros, y no conocía al funcionario profesional de por vida, hace ya mucho que ha sido quebrantada por medio de la Civil Service Reform. Determinan esa evolución las necesidades puramente técnicas, ineludibles, de la administración"²⁸⁸. Para esa época Weber hablaba del Servicio Profesional de Carrera en los Estados Unidos. Sólo como dato, el Servicio Profesional de Carrera se incorpora en México hasta el año 2000, mientras que los Estados Unidos ya hacía uso de ello desde los años 20's.

Así, hacia finales del siglo XX el mercado será el elemento articulador y determinante del cual el Estado toca retirada para dar paso a una reducción significativa de su actuar. La lógica de un Estado no interventor también trajo consigo para las economías

²⁸⁸ Weber, Max. *Economía y sociedad*. Op. cit. P. 1068.

emergentes, como la nuestra, la reducción de su administración pública. Lo que significaría la liquidación y venta de un número importante de empresas paraestatales, o bien, denominadas descentralizadas del gobierno federal. Las empresas que fueron catalogadas como no estratégicas o prioritarias durante los años ochenta y noventa, cayeron en desuso y se liquidaron, otras pretendieron ser modernizadas para luego venderlas y otras más, quedaron al cobijo del Estado, en especial aquellas que se identificaban con la labor social del mismo, como las vinculadas a la salud o de carácter prioritario y estratégico como las encargadas de la extracción petrolera y la generación de energía.

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

La Nueva Gestión Pública:

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

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

y de posesión con el cargo, con alto grado de promoción del patrimonialismo y de prácticas clientelares totalmente alejados de la respuesta y atención a la demanda ciudadana.

El dictado gerencialista ocupó su sitio para explicarle a la administración pública cómo hacerse eficiente, eficaz, ética y procurar servicio. Parecería una incongruencia teórica y práctica, pero la administración pública en el entendido disciplinario se mantiene, se explica por sí misma y da cuenta de efectividad en su actuar. Desde la mirada weberiana el cuerpo burocrático es imprescindible para que el Estado prácticamente exista, a decir de Weber, "...allí donde el funcionario profesional preparado llega a dominar, su poder es sencillamente inquebrantable, porque entonces toda la organización, el abastecimiento vital más elemental se halla cortada por el patrón de sus servicios..."²⁸⁹ Con ello podemos afirmar que la esencia del Estado para el cumplimiento de su encomienda radica en sus funcionarios profesionales.

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

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

...En lo que se refiere a los cambios estructurales con impacto mundial, América Latina tiene, ante todo, que prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo la globalización. En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas

²⁸⁹ Ibidem. P. 1073

a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial”²⁹⁰.

Con esta mística el CLAD sumó a los 25 países miembros para promover y aplicar un nuevo patrón, no sólo de actuar administrativo, sino también político, toda vez que el impulso de la democratización de los Estados en América Latina se sumó a la incorporación de medidas que recuperaran su capacidad de gestión, de tal forma que paulatinamente se incorporaran a la dinámica de la administración pública el modelo gerencial, que “...tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial...”²⁹¹. Sin duda, con esta afirmación se sumaron a la acción la lógica organizacional para perfilar a los gobiernos con un carácter empresarial, sin ser una empresa de carácter privado. La afirmación destinó al “abandono” la visión weberiana:

En los países en los que viene siendo llevada a cabo, la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática. Y en este punto se encuentra la especificidad y el desafío de América Latina: ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los moldes de las naciones desarrolladas, a pesar de haber tenido lugar la implantación de importantes núcleos de excelencia y de reglas de mérito en el servicio público en varios casos latinoamericanos...”²⁹².

²⁹⁰ Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Consejo Científico del CLAD, Documento doctrinario, 14 de octubre de 1998. P. 7. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> Consultado el 28 de marzo de 2016.

²⁹¹ *Ibidem*. P. 10

²⁹² *Ibidem*.

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

“...supone que los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo maneja adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional. De alguna forma se establece el supuesto de que un buen gobierno será aquel en que el conjunto de redes de dependencias funcione bien; es decir con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la presentación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas)”²⁹³.

Es en este entendido que la administración pública no pierde su esencia, al contrario “...muestra que las diferentes denominaciones a diversas partes de un gran campo de estudio han surgido en momentos históricos particulares...Ninguna de ella es una moda; son partes complementarias de la disciplina original que desarrollan conceptos, categorías y métodos de análisis...”²⁹⁴ No se trata pues de abandonar la disciplina o crear una nueva, lejos de ello.

“Por consiguiente, no es una ‘irreverencia’ aceptar que la administración pública tradicional ha sido rebasada en

²⁹³ Cabrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La Administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”. En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª; reimp; FCE, 2006. Pp. 22-23

²⁹⁴ *Ibidem*. P. 23

gran medida por la realidad, aunque sí lo sería decir que dicho enfoque ya no tiene nada que ofrecernos. Todas estas corrientes se deben entender como componentes de un mismo cúmulo disciplinario; todas ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es necesario integrar en el conocimiento de la acción gubernamental”²⁹⁵.

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

Las Políticas Públicas:

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

“Una política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público...Pero no cualquier intervención, regulación o acción pública es una política pública. Para responder a ese nombre, han de ser decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado –y no por los particulares– con el propósito explícito de modificar el *statu quo* en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos, presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público –al menos parcialmente o como punto de partida– y en un horizonte temporal razonablemente definido”.²⁹⁶

²⁹⁵ Ibidem. Pp. 23-24

²⁹⁶ Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), 2013. P. 17

Sin duda con la puesta en marcha de las políticas públicas se redondea el actuar gubernamental y se atienden de manera puntual los requerimientos de bienes y servicios públicos para la ciudadanía. Pero no sólo ello, sino que agregan valor sustancial a programas con un destino preciso, tomado en cuenta que la incorporación de políticas públicas surge de un diagnóstico y definición dentro de la agenda de gobierno para su implementación, puesta en marcha, monitoreo y evaluación; para, en su caso, ajustar o replantearla. Este ciclo se aplica a toda política pública y su éxito depende, en buena medida, de su adecuado diseño. Por lo que *la hechura de las políticas públicas*, parafraseando a Luis F. Aguilar, se convierten en determinante, "...porque gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumental"²⁹⁷. En el entendido que se adicionan las políticas públicas como elemento indispensable para remediar y revertir la incapacidad de las dependencias gubernamentales y para resolver diversos asuntos sociales, así como garantizar el orden y el bienestar público, el mismo Aguilar Villanueva nos dice:

“Si la administración pública dejaba fuera de su campo de estudio el proceso a través del cual se elaboraban las políticas, porque en el fondo se presuponía que era un suceso trascendente de estricta naturaleza política, y si la actividad gubernamental-política era a su vez explicada en clave sociológica, con referencia a relaciones y agentes de poder estructurales, era evidente que la elaboración de las políticas no tenía por qué ser una cuestión teórica significativa y tanto menos capital”²⁹⁸.

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

Podemos decir desde finales de los años noventa del siglo XX a la fecha, los avatares de la administración pública, no la han minado ni relegado, lejos de ello, la fortalecen, en el sentido estricto del trabajo que realizan las dependencias a cargo del Ejecutivo. Sin embargo, tampoco se puede dejar a la suerte su aplicación o no, pensemos por ejemplo, en los mecanismos de calidad y servicio

²⁹⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Segunda Antología. México, 3ª; ed; 2ª; reimp; Miguel Ángel Porrúa, 2007. P. 15

²⁹⁸ Ibidem. Pp. 17-18

público, en una dinámica empresarial, la condición de calidad en los servicios va estrechamente ligada al valor costo-beneficio y en la satisfacción del cliente, en en buena medida en la administración pública este fundamento daría por sentado que al traer del campo de lo privado al orden de los público estos valores, estaríamos en un ánimo de calidad plena en los bienes y servicios que se otorgan, pensaríamos que las responsabilidades de los servidores públicos se cumplirían ampliamente y que la ética sería el valor medular del actuar cotidiano de servidor público. Recordemos, de nueva cuenta, de regreso a Weber, que la ética de la convicción y de la responsabilidad son básicas en la toma de decisión política, en especial, la ética de la responsabilidad a la hora de asumir consecuencias y hacerse cargo de las mismas²⁹⁹.

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

El Gobierno Corporativo:

Sin duda los cambios, así como los saltos cualitativos y cuantitativos de la administración pública de la última década del siglo XX a la fecha, tiene un amplio abanico, que ha pasado de la modernización, el Estado mínimo, las políticas públicas y la Nueva Gestión Pública, a la reingeniería de procesos, estructuras adelgazadas, a la calidad, mejora continua, mecanismos de control interno, gobierno electrónico, gobierno abierto, gobierno cercano, transparencia, rendición de cuentas y, sin duda, el importante papel clave de la ciudadanía en cierta toma de decisiones, como acción propia de

²⁹⁹ Véase Weber, Max. "La política como vocación". En *El político y el científico*. Colección Ciencias Sociales y Humanidades. Biblioteca del Estudiantes. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). 2008. Pp. 19 a la 84.

gobiernos altamente democratizados y sensibles a las demandas ciudadanas a las que acompaña la gobernanza y la gobernabilidad. Sin duda el ciudadano se convierte en el centro de atención y destino último de los bienes y servicios públicos altamente eficientes, efectivos, oportunos, a bajo costo y con los mejores resultados en el más exigente de los ideales.

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

En muy pocos años, tenemos reflexiones serias sobre los límites de la Nueva Gestión Pública y los nuevos límites de la Administración Pública Mexicana, de aquí que colocar una crítica como lo hace Aguilar Villanueva con su obra *El gobierno del gobierno*³⁰⁰, nos regresa a ciertos planteamientos iniciales, incluso pudiéramos decir, más preocupantes que al comienzo de esta exposición. Con ello lo que menciona Aguilar Villanueva, es muy provocador:

“Lo que motivó la escritura de este ensayo fue el descubrimiento (espero que no sea autoengaño) de que carecemos de un conocimiento preciso y suficiente del modo como se dirigen y coordinan las entidades administrativas para hacerlas efectivas en el cumplimiento de sus funciones públicas. Considero que tampoco conocemos el modo como los altos dirigentes de la administración pública validan la corrección institucional y la idónea técnica y causal de sus decisiones. Considero además que la dirección de las organizaciones del sector público es el *eslabón perdido* entre el gobierno de la sociedad y la operación de la administración pública. Entre las decisiones que el gobierno toma para dirigir a la sociedad y la efectución concreta de sus decisiones por las organizaciones de la administración pública hay en medio una tercera realidad (institucional, política, técnica, organizativa) insuficientemente conocida,

³⁰⁰ Véase Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.

que son las decisiones que toman los altos ejecutivos públicos para dirigir su aparato administrativo y hacer que realice con eficacia las decisiones que el gobierno ha tomado para conducir la sociedad hacia las situaciones preferidas de vida en común. La dirección de la administración pública es el eslabón que falta y es clave para edificar un gobierno que realmente gobierne...

*...Me fue natural y lógico entender que difícilmente el gobierno gobernará bien a su sociedad si no gobierna bien a su aparato administrativo, extenso, diferenciado, potente, experto, pero con frecuencia fragmentado, inconexo, desmotivado, subutilizado, menospreciado*³⁰¹.

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

“...a proponer los Principios de la gobernaza/la buena gobernanza de las entidades administrativas públicas y a ofrecer una propuesta de los elementos que deben incluir los Códigos de Dirección de las corporaciones públicas, que plasman concretamente los principios y que, en mi consideración y propuesta son: las normas, los procedimientos, las características organizativas, los órganos de gobierno y la comunicación, elementos todos que deben estar presentes en los varios procesos de la dirección administrativa”³⁰².

Estos trazos que nos ofrece Aguilar Villanueva palpan un análisis más a fondo del gobierno corporativo como el avatar más completo y complejo, nos lleva a retomar los previos y quizá replantearlos en una suerte de mejora selectiva de las herramientas, que de manera más nítida den a la Administración Pública Mexicana los elementos e instrumentos que favorezcan y promuevan la dignificación del ejercicio de gobierno e, incluso, lleguen al fondo del mal endémico que nos aqueja, los actos de corrupción en los más altos niveles.

³⁰¹ *Ibidem.* P.17. Las cursivas del segundo párrafo son mías.

³⁰² *Ibidem.* P. 19

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

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

...Se le ve personificada en sus a[g]entes, en medio de las ciudades, manteniendo el orden público, previniendo los delitos, asegurando las personas [y] las propiedades, diri[g]iendo trabajos [y] monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrificando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los dem[á]s”³⁰³.

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

4. Adenda 2019. De constelaciones pragmáticas y fundamentalismos liberales desde una mirada tangencial:

En los albores de una ruta de escape o una ruta de retorno, la Administración Pública Mexicana también tiene ases bajo la manga, o, mejor dicho, formas y quehaceres pragmáticos que desde una mirada tangencial abren posibilidades de replanteamiento. Ante nuestra nueva realidad, habrá que pensar si las formas ahora ya clásicas y tradicionales del quehacer administrativo, apostado en la Nueva Gestión Pública, remontarán el vuelo, o bien, nos darán simplemente una vuelta a la espalda.

³⁰³ Pérez de Arce, Hermógenes. *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. Edición Facsimilar de *El Administrador Público. O sea estudios sobre principios [g]enerales de Administración*. Santiago, Imprenta Victoria, De H. Izquierdo y Ca; [año]1884. En Guerrero Orozco, Omar, *Recuperación, Edición y Estudio Introductorio*, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, A.C; 2015. Pp. 7-8.

Aquí hemos detallado, a la sazón de la historia y el trazo riguroso de la disciplina, los momentos que le han ocupado a los avatares de la Administración Pública Mexicana en prácticamente los últimos treinta años, que en términos reales, la han destinado al quehacer operativo de la mano de las formas de política económica más transformadoras, precursoras e impulsoras del proyecto neoliberal, mal que bien, aderezado por las políticas globalizadoras que encausaron un trayecto histórico por demás controvertido y a la vez esperanzador, por su carácter ambivalente, pero en el fondo destinado a ser artero con los estratos más débiles del esquema económico, podríamos decir, considerando la cadena alimenticia, los que han sido devorados por el modelo insignia del capitalismo reciente. Cruzar esta ruta, si pensáramos en una suerte de “escalera al cielo”, ha llevado a condiciones de fuerte frustración social y profunda desigualdad, aspectos que en buena medida empatan con las condiciones que el propio modelo económico ofreció y que las élites asumieron como forma *ad-hoc* de su propia condición, expansión y proyección. Podemos decir que,

“...entre 2002 y 2015 las fortunas de los multimillonarios de América Latina crecieron en promedio un 21 por ciento anual. Esto significa que lo hicieron a un ritmo seis veces superior al PIB de la región. Los datos anteriores indican que, por lo menos en México y Brasil, las cifras de ingreso están subreportadas. Somos países menos pobres de lo que creemos. Sin embargo, la mayor parte del ingreso no reportado está concentrado en los más ricos, por lo que somos más desiguales de lo que creíamos.

Esa alta desigualdad tiene como contraparte una alta y, en muchos lugares, creciente pobreza...”³⁰⁴

Al hacer mención de ello, también hacemos mención del fracaso de las formas neoliberales que han dado al tratarse con las expectativas de vida, incluso, de los propios Estados democráticos. Si bien llegamos a esta exclusiva forma de comprender el orden del mundo como un acto de totalidad, podemos decir que la condición por demás cercana a formas fundamentalista de ver el todo, asentado en el neoliberalismo, ligado al fundamentalismo del capitalismo, a su vez, ligado al fundamentalismo de la globalización, finalmente

³⁰⁴ Mayer-Serra, Carlos Elizondo. *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. México, DEBATE, 2017. PP- 33-34

dan cuenta de un extremo fundamentalista de crecimiento económico arraigado en las más profundas entrañas del interés por el interés mismo, a las prácticas de hacer valer las embestidas del capital como las formas acordadas en el orden mundial para que prevalezca el quehacer corporativo, empresarial y elitista.

¿Será acaso el liberalismo otro de nuestros avatares? Liberalismo que, lejos de lo filosófico, se hizo imperiosamente realista y proclive a la proclamación de las libertades individuales, del bien particular y del egoísmo al más profundo estilo pragmático. “A grandes rasgos..., podría catalogarse al liberalismo naturalista como uno empirista, individualista, economicista, cuantitativista, civilista, políticamente realista y social y religiosamente conservador y al liberalismo racionalista como uno colectivista, axiológico, igualitario, cualitativista, cívico, revolucionario y laico...”³⁰⁵ El arribo a una u otra de las posturas incluso generan posibilidades de contradicciones dentro del propio liberalismo, como otro fundamentalismo, al que tanto se proclama en últimos tiempos, liberales muy liberales, o liberales conservadores, bifurcación que nos llega de nuestro legendario pasado constitucional, independiente y reformista del siglo XIX, y a la vez a las formas de libertad suscritas en la Europa del siglo XVIII, en particular en Francia, como el centro generador del pensamiento liberal³⁰⁶, sin dejar de lado que, “[a]penas en el decenio de 1830 surgió el liberalismo económico como una pasión de cruzada y el *laissez-faire* se convirtió en un credo militante...Las fuentes utópicas del dogma del *laissez-faire* se entienden incompletamente mientras se contemplan por separado. Los tres lemas -un mercado competitivo de mano de obra, un patrón oro automático, el libre comercio internacional- formaban un todo... No es extraño así que el liberalismo económico se convirtiera en una religión secular...”³⁰⁷ De esta suerte tenemos que, en términos muy generales,

“En el plano de la antropología filosófica, el liberalismo naturalista parte de la universalidad del instinto adquisitivo y de la mercabilidad como la condición esencial humana; a su vez, el liberalismo racionalista exalta la razón crítica y confía en la perfectibilidad del hombre y en la remoción

³⁰⁵ Orozco Alcantar, José Luis. *Sobre el orden liberal del mundo*. México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 1995. P. 17

³⁰⁶ Laski, Harold J. *El liberalismo europeo*. Capítulo III. El siglo de las luces. México, 7ª. reimp; FCE, Colección Breviarios, Número 81, 1981. Pp. 139-201

³⁰⁷ Polanyi, Karl. *La gran transformación*. 2ª ed; México, FCE, 2003. Pp. 192-194

de los obstáculos que se oponen a ella y el aliento a lo que promueva. Normativamente, el liberalismo realista finca la moral en el sentido común y la actividad económicamente correcta; por su parte, el liberalismo racionalista entrelaza la ética y la política y las aboca a extirpar las causas de la irracionalidad y la injusticia. Así, mientras aquél se vierte en un ideal administrador (managerial) de las cosas y las personas y la *pragma* maximizadora de ventajas, éste postula el viraje utópico y una praxis emancipadora que involucra el reencuentro del hombre consigo mismo y con los demás.”³⁰⁸

En buena medida la construcción de un pensamiento liberal tiene sus antagonismos, y el caso mexicano lo profundiza. Recordemos al propio Joseph María Luis Mora (María Servín de la Mora Díaz Madrid), de acuerdo con su biografía³⁰⁹.

“...a José María Luis Mora le preocuparon cada vez más las dificultades de la transición de México desde ser colonia hasta ser república Independiente. Benjamín Constant había reflexionado sobre el problema de preservar las salvaguardias de la libertad individual en medio de una revolución destructiva. Mora entendió el problema de México de manera muy semejante... El problema consistía en preservar la libertad y en no incurrir en los extremos de la anarquía y los despotismos...Es preciso crear instituciones políticas libres. Ésta fue la tarea principal de Mora y sus colegas liberales...”³¹⁰

Aludir a estas condiciones propias del siglo XVIII e intensificadas en el siglo XIX, son pertinentes en la medida que el regreso a la aspiración liberal se hace manifiesta, se evoca, se repite, se sostiene y se anhela. Liberalismo en términos llanos nos puede conducir a diversos terrenos, algunos sinuosos, otros bien construidos, otros indefinidos, otros, incluso, ilusorios.

³⁰⁸ Orozco Alcantar, José Luis. Op cit. P. 17

³⁰⁹ “El nombre completo de Mora apareció en su diploma de bachiller en 1812 (Mora Documents, 1806-38, University of Texas). El “Luis” comenzó a parecer entre sus nombres, inexplicablemente, en 1827. Citado por Hale, Charles A. *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, 6ª. ed. Siglo XXI, 1985. P. 74

³¹⁰ *Ibidem*. P. 80

“El meollo del liberalismo político mexicano, durante la primera década de la Independencia, fue la formación de un sistema constitucional. El trabajo de construir una estructura legal fundamental requirió de los esfuerzos del pequeño grupo de intelectuales de la nación y dio lugar a una atmósfera cargada de optimismo político...Este optimismo era parte de una vigorosa tendencia exhibida por los liberales a identificarse con el destino utópico de los Estados Unidos, donde la adopción de una constitución liberal parecía constituir la seguridad de un progreso ilimitado...”³¹¹

Por otra parte, el antecedente Europeo, de manufactura francesa y española, en especial la segunda, daban al liberalismo del México Independiente el cariz conservador, pensemos en los puntos de encuentro y desencuentro entre el esquema federalista y la acción centralista, tan presente en nuestros días. Liberalismo pues, entrampado en su propia trasgresión. “Tal vez el problema más interesante que aparece en los debates del Congreso tuvo que ver con la organización local y municipal. Ninguna de las constituciones federales mexicanas del siglo XIX consagró un solo artículo a los municipios, puesto que, en un sistema federal, esto incumbía a los estados...”³¹² La lamentable desarticulación entre las posibilidades de un crecimiento sostenido e incluyente es histórico, como observó el propio Mora, y su marcada inspiración liberal,

“...la sociedad misma estaba desarticulada. El hincapié de Mora había pasado ahora a los ‘abusos insufribles’ y a los ‘hábitos despóticos y mezquinos del viejo absolutismo’. ¿No eran la fuente verdadera de los problemas de México?... Mora estaba llegando a la conclusión de que el progreso liberal en México tenía que alcanzarse de otra manera. La crisis de Mora era también la crisis de su país, pues el año de 1830 constituye un hito del liberalismo político mexicano”.³¹³

Sin duda la conformación de los postulados liberales, traen el fuerte atisbo del progreso, pero, en las condiciones en las cuales

³¹¹ Ibidem. P. 81

³¹² Ibidem. P. 89

³¹³ Ibidem. P. 110

se gestó nuestro liberalismo mexicano, también evocan los atisbos del rezago social. De las contribuciones sustanciales de Mora que no podemos olvidar, es su afanoso trabajo legislativo para lograr la condición secular, la separación Iglesia-Estado, para el propio fortalecimiento político de un Estado independiente “...Sólo es posible un Estado laico independiente y supremo y una sociedad secular si se ocupan los bienes del clero. Sin ello es imposible una sociedad fuerte y libre; por ello la ocupación es previa al logro de la separación del Estado y de la Iglesia y de la existencia de una sociedad verdaderamente civil...”³¹⁴. En estricto sentido el decir de José María Luis Mora atiende al robustecimiento del Estado y a la merma de la Iglesia, por lo que el principio secularizador es irrenunciable para la propuesta liberal y el cual es propicio mantener desde esta tradición.

Ahora bien, las formas alusivas a un “Liberalismo Social” no son recientes, ni siquiera son originales del siglo XX, es propio del mismo siglo XIX mexicano, “...el liberalismo mexicano, en su largo proceso de formación, se aparta del liberalismo doctrinario en materia económica y social. En el aspecto económico, la práctica liberal e importantísimos pronunciamientos doctrinales obligaron a no llegar al librecambio, inclinándose nuestro proceso histórico real por la protección...”³¹⁵ Entonces las convicciones liberales tienen elementos de empatía con las causas más sensibles del quehacer gubernamental de la época, de su futuro y su presente inmediato, porque aunado a ello está la deuda histórica con la propia participación del pueblo en las luchas formativas del Estado Mexicano, en particular en aquellos aspectos que propician el sentimiento de pertenencia e identidad, la tierra.

“La intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia –a diferencia de otros países latinoamericanos– encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario por parte de nuestros caudillos. Así, veíamos, cómo en los primeros Congresos mexicanos el problema de la tierra –su concentración y la miseria– dan lugar a intervenciones de Bustamante, Zavala, Gutiérrez Lara, y

³¹⁴ Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano. Tomo III. La integración de las ideas*. 3ª ed; aumentada. 1ra; reimp. FCE, 1988. P. 132

³¹⁵ *Ibidem*. P. 541

que nuestros primeros legisladores, en artículo aprobado por el Congreso, sostiene el origen social de la propiedad, el derecho del Estado a regularla y distribuirla –propiedad no trabajada– buscando la mayor igualdad posible para su distribución...”³¹⁶

A esta condición de mayor igualdad, habrá que advertir que el mismo Mora tenía sus reservas, “...José María Luis Mora, quien en su *Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía* hace una crítica y alerta a los ciudadanos sobre este grave mal que encaraba la República. Hay, dice Mora, un equívoco nacido de una mala interpretación de la ‘igualdad legal’ de los hombres... Mora percibe la íntima relación entre la empleomanía y la centralización...”³¹⁷ De la experiencia administrativa y recorrida por la esencia liberal de Mora, alude y resuelve que “...la propensión a los empleos empobrece a la sociedad, su mayor víctima, porque paraliza sus facultades activas, ‘destruye el carácter inventivo del emprendedor’. Pero lo peor es que muchos brazos, aptos para la industria y el trabajo, están utilizados en la administración pública, o en el empeño de emplearse en ella.”³¹⁸ Entonces, tal parece, que el liberalismo, su sustancia y su esencia en nuestra tradición es proclive a la ambivalencia, o más aún, al mito.

¿Qué será pues de la Administración Pública Mexicana en tiempos de reencuentro con el dictado del liberalismo racionalista y el alejamiento del neoliberalismo depredador? Si tenemos claro y en cuenta que los últimos treinta años del quehacer gubernamental logró una singular mancuerna encarnada en condiciones de apertura, librecambio, modernización, eficiencia, eficacia, resultados, calidad en el servicio público, servicio profesional de carrera, transparencia, rendición de cuentas, equidad e igualdad, sin el menoscabo de las serias y agudas problemáticas también arraigadas a lo largo del tiempo, como lo es la corrupción; y a la par del dictado de la democracia, categoría indispensable y propia del mismo enunciado liberal y refrendo neoliberal como otro gran metarrelato totalizador.

Así los tiempos, las condiciones para replantear el quehacer gubernamental requiere de salidas o cauces tremendamente pragmáticos, forjados de nueva cuenta en la conducción de la élite.

³¹⁶ Ibidem. P. 542

³¹⁷ Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. Op. cit. Pp. 220-221.

³¹⁸ Ibidem. P. 222

Sin cortapisas, la ruptura con la élite tecnócrata se ha dado y en términos de Pareto, asistimos a la disgregación de la hegemonía central previa, para darle entrada y asiento a una nueva en la encarnación del liderazgo que la motiva y que encausa los destinos nacionales; es decir, estamos en tiempos de cambios medulares y de rupturas de paradigmas en la conducción de gobierno, que nos obliga impasiblemente como estudiosos del fenómeno a tener en cuenta la forma de realineamiento de la élite que asume el poder como el elemento rearticulador, centrípeto, de las fuerzas y los rumbos que llevará la Administración Pública Mexicana para sus efectos y resultados. Habrá que pensar si esto es y se mantiene desde la institución presidencial, en su condición de Poder Ejecutivo a cargo y responsable de la Administración Pública Federal, con su sensible lógica de separación y división de poderes, o desde el dictado del significativo “estilo personal de gobernar”³¹⁹.

No olvidemos que la administración pública se comporta cual cuerpo orgánico, tiene una funcionalidad y un objetivo, se mueve por la definición de una cabeza y de los órganos que la acompañan, el desliz de la cabeza implica, en tiempos actuales, el desliz del resto del cuerpo, incluso del cuerpo estatal; reordenarlo y rearticularlo propone un sinfín de desafíos, la cuestión es que el reto no puede ser personal, en su amplitud y sensatez debe ser institucional, lo que propiamente crea el poder político del Estado mexicano son sus instituciones asentadas en la Carta Magna, de corte liberal, con un amplio sentido social por su trayectoria histórica y con acotamientos de acuerdo con los principios que marca el Estado de Derecho. Sin embargo, las formas pragmáticas gozan de flexibilidad, de adaptabilidad, de plasticidad, de utilidad y de sentido común, sin duda, el ejercicio del poder sea liberal o sea conservador, también.

³¹⁹ Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. 5ª. ed; México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974. P. 18. En ese año Don Daniel Cosío Villegas escribía en uno de sus párrafos (Refiriéndose al Presidente Luis Echeverría) “EL PRESIDENTE ha usado otro medio para difundir ese espíritu democrático (sic): la facilidad, en rigor increíble, con que se deja ver y ve a los demás. Por supuesto que esto se debe a su declarada claustrofobia, que lo empuja a buscar compañía y a darla. Pensando que algunas cosas nimias se vuelven graves al presentarlas numéricamente, me propuse hacer una lista completa de las visitas que recibe y de las que hace. Pero me di por vencido tanto porque las fuentes de información disponibles no dan siempre un dato seguro, como por resultar desproporcionado el esfuerzo en relación con los posibles resultados finales. Aún así, creo que ningún otro Presidente nuestro se ha expuesto así a la mirada pública...”

A manera de conclusión:

El siglo XXI nos trajo una era llena de expectativas y cambios medulares con la visión de un Estado signado con el sello democrático, que a su paso se hizo acompañar de las herramientas y medios que hicieran de su compromiso acciones efectivas de gobierno a través de la administración pública. Se hizo acompañar de legalidad y de legitimidad vinculado a procesos políticos institucionales complejos que dieron cuenta del sentir ciudadano y se hizo acompañar, también, de gobernantes altamente profesionales en los quehaceres de las propias instituciones del Estado mexicano. Se hizo acompañar de los avatares que, de manera indispensable, pondrían los cimientos de estructuras administrativas y organizacionales eficientes, efectivas, productivas, serviciales y, sin duda, abiertas y transparentes a la ciudadanía para rendir cuentas. Todo ello para revertir los excesos ominosos de un Estado benefactor que inmerecidamente ha sido detestado por el mercado, por su sentido interventor, obeso, antiético, autoritario, clientelar, patrimonial, corrupto e impune, del pasado siglo XX, en estricto sentido en su actuar de gobierno y, sin duda, en su administración pública.

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

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

los altos niveles de gobierno, que a la larga se ha convertido en el factor de acción, regresión o de involución.

Por ello, retornar a los elementos básicos de una administración pública efectiva y comprometida con la población, en el sentido ético weberiano del término, sea de nueva cuenta el primer paso para alcanzar a los avatares en la aplicación de tareas sumamente complejas y con ello cumplir con los compromisos de Estado de corte altamente democrático que promovemos, o bien, el arribo a tendencias ya conocidas con rupturas de paradigmas o de agregación de nuevos avatares. El avatar del presidencialismo vuelve a tocar las puertas, el liberalismo sintomáticamente social, bien llamado populismo y su bandera, se posan en los rieles de las expectativas a futuro; así, la conducción de la Administración Pública Mexicana perfila otros rumbos, quizá ya conocidos, quizá agotados, quizá rescatados. El punto crítico de la disciplina, de sus avatares y de sus estudiosos, será poner manos a la obra para comprender esta rearticulación, con visos de pragmatismo, en las formas y en el fondo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

- Aguilar Villanueva, Luis F. *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2013.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las Políticas*. Colección Antologías de Políticas Públicas. Segunda Antología. México, 3ª; ed. 2ª; reimp. Miguel Ángel Porrúa, 2007. P. 15
- Amin, Samir *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona, Paidós, 1999.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Bobbio, Norberto y Mattucci, N. *Diccionario de Política*. Tomo 1, México, Siglo XXI, 1981.
- Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª; reimp. FCE, 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique. "Estudio Introductorio. Gestión pública, ¿La Administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?". En Bozeman, Barry (Coordinador). *La gestión pública. Su situación actual*. México, 2ª; reimp. FCE, 2006.
- Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.

- Consejo Científico del CLAD, Documento doctrinario, 14 de octubre de 1998. P. 7. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view> Consultado el 28 de marzo de 2016.
- Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. México, 5ª; ed; Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- Deutsch, Karl. *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. México 2ª; reimp. FCE, 1998.
- Fernández Santillán, José. *Política y administración pública en México*. UAM-Azcapotzalco, México, 1989.
- Garavito, Rosa Albina y Bolívar, Augusto (Coordinadores). *México en la década de los ochenta. La modernización en cifras; El Cotidiano*, México, UAM, 1990.
- Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*. México, Fontamara, 1986.
- Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.
- Hale, Charles A. *El liberalismo mexicano en la época de Mora 1821-1853*, 6ª; ed; Siglo XXI, 1985.
- Islas Héctor. “La empresa pública: ni oveja negra ni hada madrina”, *Revista Comercio Exterior*, México, Bancomext, mayo de 1985.
- Laski, Harold J. *El liberalismo europeo*. Capítulo III. El siglo de las luces. 7ª; reimp; México, FCE, Colección Breviarios, Número 81, 1981.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo. *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. México, DEBATE, 2017.
- Merino, Mauricio. *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. (CIDE), 2013.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. 7ª; reimp; México, FCE, 1986.
- Orozco Alcantar, José Luis. *Sobre el orden liberal del mundo*. México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM, 1995.
- Pérez de Arce, Hermógenes. *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*. Edición Facsimilar de *El Administrador Público. O sea estudios sobre principios [g]enerales de Administración*. Santiago, Imprenta Victoria, De H. Izquierdo y Ca; [año]1884. En Guerrero Orozco, Omar, Recuperación, Edición y Estudio Introductorio, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, A.C; 2015.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación*. México, 2ª; ed; FCE, 2003.

- Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano. Tomo III. La integración de las ideas*. 3ª; ed; aumentada. 1ra; reimp. FCE, 1988.
- Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. *Clásicos de la Administración Pública. Estudio introductorio de Mario Martínez Silva*. México. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Campeche, FCE, 1999.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. México, FCE. 1984.
- Weber, Max. “La política como vocación”. En *El político y el científico*. Colección Ciencias Sociales y Humanidades. Biblioteca del Estudiantes. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), 2008.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, 2ª; ed; 10ª; reimp; FCE, 1997.

SOBRE LOS AUTORES

Luis F. Aguilar Villanueva

Es considerado como el iniciador del enfoque analítico de las políticas públicas en México y América Latina. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Fue presidente del Comité Internacional de Expertos de la ONU en Administración Pública, así como Consejero del INAP en varias ocasiones.

Es profesor del doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España; de la Maestría en Administración Pública (MAP) en la Escuela de Gobierno y Administración Pública, Campus Ciudad de México del ITESM, del Instituto de Investigaciones Filosóficas y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en ambos casos de la UNAM, así como de El Colegio de México, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), entre otras instituciones.

Es autor de libros sobre políticas públicas y administración pública, ha publicado artículos periodísticos, ponencias, comunicaciones especializadas y comentarios en congresos, simposios y seminarios nacionales e internacionales en torno a la ciencia política y la administración pública, el análisis de las políticas públicas y el servicio civil de carrera en la administración pública.

Actualmente es director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

Gloria Luz Alejandre

Licenciada en ciencias políticas y administración pública, Maestra en Ciencia Política y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Diplomada en políticas y públicas y evaluación por el Programa CLEAR (*Regional Centers for Learning of Evaluation and Results*) para América Latina del CIDE. Asociada y profesora invitada de la Escuela Nacional de

Profesionalización Gubernamental del INAP. Entre sus líneas de investigación: Estado, sistema político mexicano, administración pública, políticas públicas, estudios de género.

Ricardo Campos A.T.

Tiene las carreras de Administrador de Obras y Arquitecto, en la Escuela Nacional de Arquitectura en la UNAM, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Administración Pública por la UVM y la UNAM con mención Honorífica por la Máxima Casa de Estudios y el Doctorado en Administración Pública con Mención Honorífica por la UNAM. Cuenta con la Medalla Gabino Barrera en dos ocasiones y Premio INDIVISA MANENT por Docencia en 1994 en la Universidad La Salle.

Desde 1987 es Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales tanto en la Licenciatura como en el Posgrado.

Ha publicado entre otros libros *el Sector Público y la Vivienda* por UNAM, *El Fondo Monetario Internacional y la Deuda Externa Mexicana* con tres Ediciones por la Universidad Autónoma del Estado de México (1990–1995) y por el Instituto Sonorense de Administración Pública en el (2003), *Gobernación y Ética Pública* (1999), *Modernización Política, Burocracia y Democracia* (2002), *Alta Calidad en la Gestión Pública* (2003) por el IAPEM, *Especificaciones Generales de Construcción* (1975–2000), nueve Tomos y *Diccionario para la Edificación* (dos ediciones 1982–2000).

Ha ejercido el servicio público desde 1968 con el Banco Nacional de Obras Públicas, la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria de la Secretaría de Salud, AURIS en el DIF en el Gobierno del Estado de México. Asimismo ha sido asesor en la Subsecretaría de Finanzas del Estado de México, así como en la Secretaría de Ecología, Comisión del Deporte, INAP, entre otras.

José Chanes Nieto

Es licenciado en Derecho por la UNAM; Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas de la Universidad de París, Francia; y Doctor en Derecho Comparado por la Facultad Internacional de Derecho Comparado, Lisboa, Portugal.

Se ha desempeñado como catedrático en la UNAM, la Universidad Autónoma de Tamaulipas, El Colegio de México, el Instituto de Capacitación Política, El INAP, la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad de Guanajuato, la Universidad de Veracruz y el Colegio de Sinaloa, entre otras. Actualmente, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en el Nivel III.

Entre su vasta obra destacan: *Introducción Bibliográfica a la Administración Pública Mexicana*, *La designación del presidente de la República*, *La obra de Luis de la Rosa*, *Bases constitucionales de la administración estatal guanajuatense*, *La administración durante el Porfiriato* y *Política y Administración*.

Ha colaborado en la administración federal en la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública, así como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los gobiernos de Tamaulipas y Nuevo León.

Maximiliano García Guzmán

Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad, donde también se desempeña como Jefe de la División de Estudios Profesionales. Es reconocido como miembro del Sistema Nacional de Investigadores y en 2014 recibió la Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos en el área de Docencia en Ciencias Sociales. Sus líneas de investigación son Transparencia, Gobernanza y Rendición de cuentas, así como Políticas Públicas y Derecho. Es autor de más de 20 capítulos de libro y artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales, así como del libro *La interacción heurística y multidisciplinaria entre Administración pública, derecho y políticas públicas. Un enfoque contemporáneo*.

Omar Guerrero

Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito. Dirigió la *Revista de Administración Pública* (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003.

Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como actualmente (2017-2109). Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado *Doctor Honoris Causa* por la Universidad de Sonora en 2011.

Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de más de 45 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa, la administración de justicia, y las políticas públicas; así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo.

Es autor de 28 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

Luis Miguel Martínez Anzures

Licenciado en Contaduría Pública y Auditoría por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cursó la especialidad en Finanzas en el Instituto de Estudios Superiores de Monterrey, así como un diplomado en Alta Dirección de Entidades Públicas en el INAP. Además, estudió la Maestría en Ciencia Política y el Doctorado en Administración Pública en la UNAM.

Es profesor del doctorado en Administración Pública del INAP y actualmente se desempeña como Director de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental.

Ha publicado, como autor y coautor, entre otros, los siguientes libros: *Estado, Liberalismo y Modernización*, UNAM, 1997; *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, INAP (2002 Y 2010); *Alta*

Calidad en la Gestión Pública, IAPEM, 2002; *Globalización y Muerte del Estado-Nación*, ISAP, 2004, y *Controles y Responsabilidades en el Sector Público*, Plaza y Valdés, 2004; *En el Umbral de la Tercera Guerra Mundial* por Editorial Reymo en el 2006; y *Sistema Político Mixto: Transito a la Gobernabilidad* (2018, 2ª ed.) por el INAP.

En el sector público se ha desempeñado, entre otros cargos, como Director de Administración y Finanzas en FONATUR; como Vocal Ejecutivo de la Comisión Liquidadora-Integradora de las Cuencas Hidrológicas; ha sido Director Adjunto en Nacional Financiera; Contralor Interno de la Procuraduría Agraria y Coordinador General de Auditoría de la Contaduría Mayor de Hacienda; Director General de Administración de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, en la Secretaría de Educación Pública y Director Ejecutivo de Administración de la Secretaría de Obras y Servicios del Gobierno del Distrito Federal.

Rafael Martínez Puón

Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Administración Pública y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE con sede en Barcelona. Cuenta con el Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política y Gerencia por la McCourt School of Public Policy de la Universidad de Georgetown con sede en Washington D.C.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Es Director General de la *Revista Buen Gobierno* que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Es catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y del INAP. Actualmente es el Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral de México.

Es editor y coautor del libro *Gobierno Abierto para la Consolidación Democrática* (2016), además de autor de los libros: *La*

profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas (INAP España, 2003), obra que obtuvo el primer Premio “Andrés Bello 2001” sobre estudios e investigación en Iberoamérica; *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?* (2005); *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas* (2011); *La profesionalización de la función pública: ideas para la Latinoamérica* (2013); y *Gobierno Abierto para la consolidación democrática* (Tirant Lo Blanch, 2016). Ha escrito más de 40 artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de servicio profesional de carrera, gestión y administración pública, la mayoría de ellas arbitradas.

Carlos F. Matute González

Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Catedrático del INAP en el doctorado de Administración Pública; en la Escuela Libre de Derecho de Puebla en el diplomado “El régimen de responsabilidades de los servidores públicos y de particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción”; en El Colegio del México, AC de la licenciatura en Políticas y Administración Públicas, además de ser investigador honorario de la Universidad Anáhuac campus norte.

Profesor invitado en cursos de posgrado sobre Derecho Fiscal, Seguridad Social y Derecho Administrativo en: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad La Salle, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma de Hidalgo, Universidad Autónoma de Coahuila, entre otras. Ponente en cursos nacionales e internacionales en materia de derecho público.

Autor de diversos libros entre los que destacan: *El estado de las autonomías y el buen gobierno*; *Nuevo Derecho Administrativo* en coautoría con Sergio Valls; *El Reparto de Facultades en el Federalismo Mexicano*; entre otras colaboraciones en revistas académicas.

Actualmente Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, se ha desempeñado

como Director General de Recursos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje entre otros.

María del Carmen Pardo

Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana y cuenta con estudios de doctorado en la Universidad de París II. Fue profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México de 1981 a 2014 y autora del primer plan de estudios de la Licenciatura en política y administración pública de esa institución. Actualmente es profesora asociada en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III, integrante del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Es autora de los libros *La modernización administrativa en México: 1940-2006* y *Una mirada de conjunto de la administración pública mexicana*. Ha participado en otras obras sobre administración pública, descentralización, servicio civil, transparencia, y gobierno local, como como compiladora y coordinadora, y como autora de numerosos artículos y capítulos. Ha impartido cursos en universidades estatales, en la UNAM, el CIDE y el INAP, además de haber colaborado como consultora en organismos internacionales, entre otros en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Ricardo Uvalle Berrones

Es Licenciado, maestro y doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Dentro de su actividad académica es Profesor Titular “C” de Tiempo Completo Definitivo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; Profesor de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y en el Doctorado en Administración Pública del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; es Profesor en la Maestría y el Doctorado en Administración Pública del INAP;

Luis Miguel Martínez Anzures

también fue Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Actualmente es Vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Es reconocido como miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y con el Premio Universidad Nacional en el área de Docencia en Ciencias Sociales en la UNAM.

Sus líneas de investigación son Teoría de la Administración Pública, Gobernanza y Gestión Pública; Políticas Públicas; Transparencia y Rendición de Cuentas.

Ha publicado los siguientes libros: *Perspectiva contemporánea de la Administración Pública* (IAPEM), *Nuevas racionalidades de la gestión Pública* (IAPEM). Coordinador de los libros: *200 años de Administración Pública* (SFP); *Rumbos de la Transparencia en México* (UNAM) y *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México* (UNAM).

Diana Vicher

Posdoctorado en la Facultad de Economía de la UNAM. Doctora en ciencias políticas y sociales, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la misma facultad. Actualmente se desempeña como investigadora el INAP. Es profesora-tutora en el posgrado de ciencias políticas y sociales desde 2011. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, Nivel I.

Sus líneas de investigación son: cambio y reforma de la administración pública, nueva gerencia pública y OCDE, gobernanza, asociaciones público-privadas (APP) y administración pública comparada.

Es autora de los libros *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica* (IAPEM), *El laberinto de 'governance'*; *La gobernanza de los antiguos y la de los modernos* (IAPEM); y *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la reforma de la administración pública* (Tirant Lo Blanch).

Antología sobre Teoría de la Administración Pública

Se terminó de imprimir en
Julio de 2019, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

