

Cecilia Cadena Inostroza

Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio

Ciencia Ergo Sum, vol. 11, núm. 1, marzo-junio, 2004, pp. 95-104,

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10411112>



*Ciencia Ergo Sum,*

ISSN (Versión impresa): 1405-0269

[ciencia.ergosum@yahoo.com.mx](mailto:ciencia.ergosum@yahoo.com.mx)

Universidad Autónoma del Estado de México

México

¿Cómo citar?

Fascículo completo

Más información del artículo

Página de la revista

[www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



# Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio

Cecilia Cadena Inostroza\*

Recepción: junio 26 de 2003  
Aceptación: octubre 8 de 2003

\* El Colegio Mexiquense, A. C.  
Teléfonos: (01 722) 2 79 99 08, ext. 282 y 289.  
Correo electrónico: ccadena@cmq.edu.mx.  
Agradezco a Ludolfo Paramio sus comentarios  
y sus críticas. Durante los últimos años me ha  
llevado a discutir y tratar de entender la compleja  
relación entre la administración y cambio  
político.

**Resumen.** El trabajo analiza la administración pública a la luz de los cambios políticos. Parte del marco del institucionalismo histórico presentando a las instituciones como conjuntos de pautas de actuación que condicionan a los actores incluso más allá de su voluntad. Las transformaciones políticas en México no se han traducido en acciones que ofrezcan un trato igualitario a los ciudadanos frente al poder público con una más eficiente administración. Ésta se conformó históricamente como mecanismo clientelar que si bien permitió el funcionamiento del poder, limitó la eficiencia. Los cambios estructurales en el país son condición necesaria pero no suficiente para la transformación política democrática, en consecuencia ha de tomarse en cuenta la reforma de la administración pública.

**Palabras clave:** cambio político, instituciones, administración pública, democracia

**Public Administration and Democracy: the Historical Process and Obstacles to Change**

**Abstract.** This paper offers an analysis of public administration in the light of the political changes. It begins with an 'historical institutionalism' framework, which presents the institutions as sets of behavioral guides that condition the actors's behavior even beyond their will. Political transformations in México have not result in actions that offer equal treatment to citizens in relation to public power with a more efficient public administration. Public administration conformed historically to a patronage mechanism that allowed for the functioning of power but limited its efficiency. Structural changes in the country are a necessary condition for democratic political transformation, but are not enough. The reform of public administration also must be taken into account.

**Key words:** political changes, institutionalism, public administration, democracy.

## Introducción

Las reformas económicas en México y la posterior expectativa del cambio democrático han generado visiones que en los últimos tiempos no han encajado con la realidad anhelada. Al cambio

de modelo económico y el establecimiento de instituciones autónomas ha seguido el importante relevo de partido político en el Ejecutivo federal. Sin embargo, hay desilusión porque no se logra materializar el tan esperado país democrático.

La democracia es un proyecto de largo plazo. No es una meta sino un proceso que se construye de forma permanente; y corresponde a una forma de vivir y coexistir en un entorno social y económico particular. No hay recetas para la democracia porque ello

implica dejar de lado la especificidad cultural de cada país o región. Hay, en cambio, grandes principios básicos que hacen más viable el proyecto democrático. Uno de ellos es la competitividad electoral y la transparencia en los procesos, otro es la relación de los ciudadanos a través de reglas institucionalizadas que conforman el Estado de derecho.

La insatisfacción en los logros de cambio político ha llevado a los intelectuales en México a analizar aspectos relacionados con el diseño institucional del proceso democrático. Una institución fundamental de la gestión gubernamental es la administración pública.

Este espacio intenta analizar el proceso histórico que ha llevado a la conformación de la administración de tal manera que sea posible comprender por qué el gobierno está estructurado y funciona así, y cuáles son los principales problemas que enfrenta. A partir de la comprensión de esos procesos estaríamos en condiciones de entender las dificultades de su transformación y proponer alternativas de estudio e incluso de cambio. El artículo está organizado en cinco apartados. El primero de ellos se dedica a comprender la importancia de la administración como institución y organización, así como analizar su inserción en los procesos políticos. En el segundo y tercero se examina su conformación como parte del proceso histórico nacional y el papel que se le asignó en el entramado político. Un cuarto apartado señala los principales aspectos del agotamiento del modelo de desarrollo hacia 'adentro'. El quinto intenta describir cómo el

cambio político iniciado en 1982 ha significado una reconfiguración del entorno económico, político y una demanda por mayor eficiencia administrativa. Esto último ha puesto en evidencia los obstáculos con los cuales se enfrentan las transformaciones administrativas, que obligan a mirar más allá de la reorganización de estructuras y procedimientos y atender el diseño institucional y el comportamiento de los funcionarios. Para ello se hace hincapié en los aspectos que han conformado la reforma administrativa.

### **1. Importancia de la administración pública en el sistema político**

La administración pública constituye el espacio donde se controlan y asignan los recursos, se toman y ejecutan decisiones que tienen que ver con nuestra convivencia ciudadana. Es también el medio por el cual se materializan los principios de igualdad y universalidad del régimen democrático (Weber, 1981) o donde el gobierno lleva a cabo las intenciones surgidas en otras instituciones del sistema político (Mayntz, 1994), o mejor aún: el medio a través del que se ejercen las tareas del gobierno y permite mantener niveles aceptables de legitimidad política (Bañón y Carrillo, 1997 y Mayntz, 1994). Según Pardo (1992), la administración pública, al tiempo que realiza acciones para el desarrollo de la sociedad, permite al Estado articular los diversos intereses y encauzarlos a través de sus órganos e incluso de la utilización sistematizada de conocimientos científicos y técnicos, lo cual permite gestionar las tareas propias de la modernización y los cambios políticos, sociales y económicos (Pérez, 1984).

La administración tiene la tarea del funcionamiento de la maquinaria gubernamental en el cumplimiento dia-

rio de las finalidades políticas. Esto constituye un papel vital en los sistemas políticos. El gobierno democrático se distingue de otros por su aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias entre ellos (Dahl, 1974: 11). Estos regímenes necesitan para su eficiente desempeño una organización que responda a criterios de racionalidad y legalidad. El ejercicio de la administración en un régimen democrático supone entonces al menos tres condiciones: una práctica eficiente que implica el uso racional de los recursos; la especialización y contratación meritocrática de los funcionarios, y el control por parte de los congresos, poderes locales y grupos sociales. Para reforzar los principios democráticos en el manejo cotidiano del poder público, se requiere una administración racional, eficaz y profesional, que además de responder eficientemente a las demandas y prestación de bienes y servicios de los ciudadanos, proporcione un trato indistinto al estrato económico o influencia política o personal.

El proceso de consolidación democrática es favorecido cuando cuenta con un Poder Ejecutivo vigoroso dependiente de instituciones que respondan a los diversos intereses y demandas (Dahl, 1974: 245). La administración pública es una institución<sup>1</sup> fundamental del régimen político. La existencia de un aparato público profesionalizado corresponde a la estructura de un Estado regido por normas y reglas que vinculan a la sociedad; reglas de juego formales (cuerpo jurídico, reglamentos y constituciones) e informales (como el comportamiento, las tradiciones, los códigos de conducta) que establecen incentivos y restricciones para dar forma a la interacción humana (North, 1993). La falta de un orden institucional o su escasa presencia que impide tener la certidumbre acerca del ejercicio del gobierno, es

1. Se entiende por institución a las reglas de juego formales e informales, para distinguirla del concepto de organización, que implica el conjunto de acciones orientadas a una meta y objetivos específicos (véase North, 1993).

un obstáculo de la mayor importancia para construir el orden político democrático.

En México, como analizaremos más adelante, el funcionamiento del gobierno ha sido predominantemente con base en arreglos informales; su reproducción en el tiempo ha propiciado una persistente debilidad del sentido del orden y una falta de reconocimiento del carácter vinculante de normas y reglas comunes.

Las prácticas informales, que implican el cambio constante de reglas, normas y procedimientos a favor de intereses distintos a la eficiencia y la responsabilidad pública, han invadido los espacios públicos, lo que ha generado un entorno de incertidumbre caracterizado por la desigualdad de obligaciones y derechos en el manejo de los asuntos públicos. Esas características se han conformado a través de un proceso histórico complejo.

## 2. Principales rasgos de la administración, siglo XIX

La administración pública en México ha tenido un funcionamiento distinto a los principios democráticos. En virtud del predominio del poder personal desde la época colonial, luego su correlativo con los caciques, hacendados y los intermediarios durante la Independencia y más recientemente el poder presidencial y sus equivalentes regional y local, el poder en México se ha difundido a través de la amplitud de facultades discrecionales y extraordinarias de una persona. En consecuencia, la concentración del poder, los recursos y decisiones, y la dificultad para acceder a esos espacios, fue propiciando que para resolver los asuntos de índole pública se recurriera a mecanismos informales.

La práctica de arreglos informales ha socavado la eficiencia administrativa y

la confianza en las instituciones. Esto se debe a que la configuración de éstas, y particularmente de la administración pública en México, ha respondido a criterios distintos de servicio y responsabilidad pública.

Los principales rasgos de la administración se conformaron en la época del porfiriato con base en dos hechos: la centralización de los recursos y el aumento del aparato administrativo. Contar con mayores recursos le permitió al presidente Díaz aumentar su capacidad de patronazgo político<sup>2</sup> no sólo con los dueños del capital sino con los jefes políticos e intermediarios que controlaban la vida en los pueblos y las regiones (Merino, 1996a). La represión y el intercambio de favores políticos del dictador produjeron por consiguiente que la corrupción ocupara como nunca un lugar privilegiado en las relaciones y negociaciones del aparato estatal.

Mediante la corrupción, el gobierno de Díaz otorgaba concesiones a individuos favorecidos, a quienes dispensaba grandes recompensas económicas. Fue una táctica que utilizó para apaciguar a sus opositores y recompensar a sus amigos. A partir de ella, como ha señalado Roderic Ai Camp (1995: 55), se “impulsó la convicción de que los cargos públicos eran recompensas de las que su ocupante podía sacar provecho, en lugar de responsabilidades públicas”.

El otro rasgo fue el aumento de la dimensión e importancia de la administración pública, lo cual tiene relación con la idea porfirista de que el orden político era una condición indispensable para procurar el progreso. Con el fin de lograr la tan ansiada armonía, el Estado utilizó la capacidad del gobierno recurriendo a la estrategia de expandir la función pública a nivel nacional al aumentan la nómina en 900% en el periodo 1876-1910 (Ai Camp, 1995: 54).

El aumento de la función pública representaba un importante capital polí-

tico porque daba mayor margen para el ascenso social, propiciaba la presencia del Estado a lo largo del país y permitía contar con mayores beneficios para repartir. El funcionamiento y eficacia administrativas quedaron sometidos a las necesidades de control y reparto político.

Pero sin duda, como bien lo ha apuntado ya Merino (1996a: 21), el resultado más notable en el redimensionamiento de la administración fue que el aparato se convirtió en “el instrumento más acabado para hacer cumplir las órdenes del presidente, incluso en las regiones más distantes del centro político del país”.

La presencia nacional de la administración contribuyó a la consolidación del Estado. Sin embargo, la forma en que el presidente Díaz consiguió ese fortalecimiento trajo consigo no sólo la Revolución de 1910 y la cadena de conflictos sangrientos que a ella siguieron, sino la preservación de características, esquemas y funciones que resistieron el conflicto armado. La estructura administrativa quedó instaurada como mecanismo clientelar y con ello perdió toda relación con los principios de responsabilidad pública.

Mientras la crisis se propagaba, la administración pública conservaba su organización y los funcionarios porfiristas se mantenían en sus puestos (Brachet-Márquez, 1996: 73). La gestión pública guardó las prácticas y algunas estructuras del diseño anterior, su

---

2. El patronazgo político, según Ernest Gellner, está determinado por el reparto y acceso al poder. Quien sustenta el poder o una parte de él se convierte en patrón. Las relaciones del patrón con el grupo a quien beneficia son las relaciones clientelares caracterizadas porque existe una contraparte a un servicio otorgado. En las relaciones clientelares, el poder deriva de la desigualdad entre quienes tienen los recursos, los controlan y los asignan (Gellner *et al.*, 1986:13).

transformación no formaba parte del proceso revolucionario. Los gobiernos posrevolucionarios la reconocían como un medio para llevar a cabo las conquistas revolucionarias pero también la necesitaban para dar acomodo a los líderes venidos de la Revolución; con ello quedaba, como antes, al servicio de los objetivos políticos (Merino, 1996a: 21-22).

El resultado del proceso revolucionario fue la existencia de un Estado Nacional fortalecido (Zermeño, 1996). Con diversos aparatos dirigidos por el gobierno de la república (Merino, 1996a), estableció la importancia del constitucionalismo (aun cuando muchas disposiciones no fueron aplicadas [Ai Camp, 1995]) y aseguró la estabilidad por medio de lo que Brachet-Márquez (1996) ha llamado el “pacto de dominación”.

La solución constitucional cobra enorme relevancia en el análisis del aparato público por dos cuestiones fundamentales: la primera, porque a pesar de no existir una tradición legal, por primera vez se incorporaron los beneficios sociales a rango constitucional, lo que representó a lo largo del siglo XX el marco ideológico de las instituciones posrevolucionarias y, según Córdova (1979: 21), también se convirtieron en la base sobre la que se levantaría la armazón

del colaboracionismo social posrevolucionario. El segundo aspecto es que se diseñaron las condiciones legales necesarias para asegurar la permanencia en el poder de un Ejecutivo fuerte. Tal estrategia acabó con la vulnerabilidad de la representación de los caudillos sustentada en el carisma o en sus cualidades como líderes militares. El poder del presidente quedaría asegurado institucionalmente por medio del recurso constitucional. Con ello, como lo ha señalado Arnaldo Córdova (1979), se otorgó el poder al cargo más que a la persona que lo ocupara.<sup>3</sup>

Otros dos hechos son relevantes y sirven de base para comprender mejor el desarrollo de la administración a lo largo del siglo XX. Uno fue la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), y el otro, el ya mencionado pacto de dominación (Brachet-Márquez, 1996), ambos, por cierto, vinculados. La formación del PNR ha sido ampliamente analizada y existen numerosas versiones sobre su origen. Córdova (1979) afirma que fue constituida por Calles como un instrumento que le permitiera mantener su poder personal más que un medio de control y difusión de los poderes otorgados al presidente en la Carta Magna. El partido se convertía así en una herramienta para dotar al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes, que le permitan arbitrar de manera autoritaria y paternalista las relaciones de propiedad y los distintos conflictos surgidos entre las clases fundamentales de la sociedad.

Para Brachet-Márquez (1996), la instauración del PNR obedeció a una circunstancia de enorme tensión que obligó a buscar una acción desesperada, no intencionada, que permitiera negociar y obtener un consenso entre las elites que presionaban en el conflicto. La tesis de esta autora es que a partir de entonces, se estableció en México un pacto de dominación, no como un arreglo

unidimensional, sino como un conjunto flexible de reglas, prácticas y prescripciones aplicadas de manera selectiva. Sostiene que la forma en que se negoció la inclusión de las reformas sociales en el pacto de dominación no fue producto de una acción racionalizada de la elite revolucionaria ni del presidente, sino de una complicada multitud de arreglos y negociaciones.

Según este planteamiento México se salvó de las formas extremas de represión y exclusión estatal de las clases subordinadas no por la fuerza del Estado, como suele considerarse, sino por su vulnerabilidad hacia las diversas demandas en conflicto. Por eso el régimen en México no puede considerarse como autoritario sin más.<sup>4</sup> El pacto de dominación establecido con la creación del PNR no provino del Estado ni de los grupos subordinados, sino de la interacción de las estrategias de control estatal y las modalidades de resistencia (Brachet-Márquez 1996).

En lo que coinciden los autores es que una de las razones que llevaron a la institución del PNR fue la necesidad de conciliar y negociar intereses, aunque con esos mecanismos sustituyeron las formas democráticas de competencia política y debate público.

Las formas democráticas fueron sustituidas por arreglos y negociaciones particulares, no por procesos institucionalizados de gestión pública. La administración representó el instrumento por el cual se materializaron los acuerdos y negociaciones. Así, guardó rasgos característicos relevantes; uno de ellos fue el sentido dado a los cargos públicos, entendidos como recompensas a un favor recibido. El espacio público siguió siendo como en el porfiriato, un lugar privilegiado para el reparto político: Álvaro Obregón (1920-1924) contentó a los líderes obreros con puestos gubernamentales secundarios a cambio de no cumplir con acuerdos pacta-

3. Las fuentes del poder presidencial derivan, además de las atribuciones constitucionales, de las que Jorge Carpizo (1988: 25-26) ha llamado las “funciones extraconstitucionales”, entre las que destacan el liderazgo del partido, la elección del sucesor y la designación y relevo de los gobernadores.

4. Ma. Amparo Casar (1997) coincide con esta tesis y considera que la particularidad del presidencialismo mexicano no debe definirse en términos de democrático, o autoritario o no democrático sino por categorías de continuidad. La autora arguye que en México ha existido una historia de reglas estables no sólo en términos de durabilidad sino de bajos niveles de conflicto contenido dentro de límites institucionales.

dos con todo el sector. Plutarco Elías Calles (1924-1928) lo usó ofreciendo gubernaturas a los generales para retirarlos del conflicto político-revolucionario, así como otorgando puestos a los líderes obreros (Brachet-Márquez 1996: 87, 94).

Con la utilización del aparato público para dar acomodo a los caudillos y líderes revolucionarios, se trasladó paulatinamente la lucha armada al espacio administrativo, donde se conformaron grupos en torno a sus dirigentes. La consecuencia fue el creciente desarrollo de la cultura de la lealtad a los líderes formales de la organización administrativa más que a la institución misma.

Este hecho propició también que la administración pública quedara subordinada a las luchas internas del partido, el cual servía de correa de transmisión para canalizar las demandas sociales, y con ello subordinó el papel de la burocracia. La administración quedó, por consecuencia, institucionalizada en la estructura del PNR (Ai Camp, 1995).

La estructura administrativa se organizó en torno a las demandas negociadas de las clientelas políticas, y la administración constituyó a su vez el saber técnico como la representación de los intereses de los grupos sociales, aunque éstos no correspondieron al grueso de la sociedad, sino sólo aquellos que formaron parte del pacto de dominación. La integración de la sociedad en una bien orquestada trama de intermediación a través de la corporativización permitió el control y mediación de las demandas sociales a través de beneficios limitados y soluciones burocráticas. El control político de esas diversas expresiones y demandas permitió la estabilidad política del país (Reyna, 1976: 6-7). La administración, sometida a los arreglos clientelares (impulsando beneficios sociales limitados y dosificados), fue uno de los instrumentos por los cuales el Estado logró

prevenir movilizaciones y alcanzar la paz social.

### **3. Después de la Revolución, estabilidad y paz social: el despegue económico**

El pacto de dominación iniciado en 1929 se consolidó en 1934 con la llegada de Lázaro Cárdenas al poder, y con ello, la incorporación de los sectores organizados corporativamente. Las consecuencias de la crisis mundial de 1929 provocaron dificultades para modernizar al país, tal y como eran los planes desde el periodo del presidente Calles. El déficit originado por la crisis en el flujo del comercio exterior y la producción fue resuelto limitando importaciones, suspendiendo el pago de la deuda, el pago a proveedores y servidores públicos, entre otras medidas.

Lo más relevante de este periodo fue que se eligió una estrategia de desarrollo económico basada en el establecimiento y consolidación de instituciones (como el Banco de México), se diseñaron leyes que permitieron obtener instrumentos de política económica para actuar e influir en el rumbo económico, y se contrarrestó la demanda interna reforzando la capacidad industrial existente. Se comenzó así un modelo que sustituyó las importaciones disminuyendo la participación de bienes externos en la oferta global (Cárdenas, 1988: 267).

La estrategia industrializadora no sólo estimuló el desarrollo económico, sino que repercutió en las futuras transformaciones de la administración pública, cuya estructura y funcionamiento fueron conformándose de acuerdo con las exigencias que la economía impuso (Pardo, 1992). La premura por reestablecer la economía propició que las políticas redistributivas provenientes de la Revolución pasaran paulatinamente a segundo plano.

Para mantener la confianza y el apoyo de los diversos sectores sociales (corporativizados), se desarrollaron estrategias de política de inversión pública en programas de bienestar orientados fundamentalmente a financiar viviendas y obras públicas. En materia agraria y debido a que esta fue una de las principales reivindicaciones revolucionarias, se impulsaron numerosos preceptos legales e instituyeron oficinas, organismos y dependencias encargadas de promover el desarrollo del sector. En lo político, legitimaron el poder del gobierno, aunque en la práctica el presupuesto fue limitado y no lograron sino acentuar las diferencias entre lo rural y urbano además de acrecentar la pobreza del campo mexicano.<sup>5</sup>

La estructura de la administración pública creció de manera desordenada y descoordinada, de acuerdo con lo que el presidente en turno consideraba prioritario o distintivo para su gobierno. La característica de los “consejos y comisiones” es que respondían a la práctica tradicional de conciliar intereses e incluían a los sectores obrero, patronal y burocrático con el fin de decidir el rumbo de los acontecimientos, aunque por la naturaleza de su conformación y la dificultad de construir acuerdos, sus tareas eran de consulta más que de planeación y ejecución (Pardo, 1992: 47).

La administración pública cambió, se reestructuró y modificó al ritmo que el presidente en turno lo decidía. Dependencias y organismos gubernamen-

5. “Conceder es controlar” (Reyna, 1976: 15), el otorgar limitados beneficios sociales fue la forma más recurrente de control político y social. Los mecanismos legales de control político repercutieron en las demandas presentadas y en virtud de ello se otorgaron concesiones de manera selectiva de acuerdo al peso de la organización corporativizada. Tales concesiones fueron instrumentadas a través de la administración pública.

tales se establecieron con una complicada relación jurídica que prácticamente impedían la realización de trámites siguiendo los preceptos legales. Paradójicamente, la existencia de un cuerpo jurídico definido guardó poca relación con las prácticas reales, las cuales estaban basadas en arreglos informales de tipo clientelar que, si bien lubricaban el ejercicio del gobierno, paulatinamente socavaron los principios de eficiencia en la gestión pública.<sup>6</sup>

La preponderancia del presidente en la negociación política, así como el espacio cedido por la rama legislativa en torno al control estatal, son dos causas que según Pardo (1992: 35) explican la ausencia de criterios democráticos para ordenar la acción gubernamental. La alta burocracia se consolidó como elite dirigente y gobernante y supeditó los mecanismos de participación a los de control, e impuso y afianzó sus propias formas de permanencia, reproducción, métodos de selección y reclutamiento, de expulsión y rechazo en la función pública.

Los representantes de las diversas corporaciones ocuparon cargos administrativos como recompensas al apoyo y control de sus clientelas. Una vez dentro del aparato estatal, se disputaron los recursos presupuestales como una forma de ampliar su influencia, tanto dentro de la administración como frente a sus grupos de apoyo. Los líderes aseguraban la ampliación de los beneficios a cambio de lealtad hacia su persona y sus metas políticas. Creció también la competencia y desconfianza entre políticos, quienes además del presupuesto se disputaban la incorporación de programas a sus organismos como una for-

6. Esto es lo que Escalante (1992), refiriéndose a la historia política del siglo XIX, ha denominado la "doble legalidad": una (repleta de preceptos) para obtener legitimidad, y otra (basada en arreglos informales) para gobernar.

ma de aumentarles importancia y, con ello, su influencia política. El disponer de los cargos públicos fue usado como parte de sus negociaciones.

El mecanismo democrático de expresión de demandas, que luego de un proceso de discusión y participación política ciudadana se convierte en políticas públicas, fue sustituido por la negociación de corporaciones y grupos de presión, quienes obtuvieron beneficios que no fueron repartidos en forma general, sino sólo a aquellos que formaban parte de la trama corporatista (Reyna, 1976).

El florecimiento de la burocracia y sus organismos, como ya lo mencionamos, fue una consecuencia del predominio del Ejecutivo, pero también de la doble legalidad que prevaleció en el periodo de referencia. Apunto a la necesidad de legitimar acciones utilizando como instrumento la ley de manera excesiva y, en contraparte, al manejo informal de los asuntos, incluso por encima de la ley. La intermediación burocrática fue una estrategia seguida para enfrentar los conflictos.

#### **4. La administración y el agotamiento del modelo de desarrollo económico**

La dimensión y tareas de la administración pública se ampliaron hasta llegar a ocupar casi todos los espacios de la producción de bienes y servicios en el país. Desde el periodo de gobierno del presidente Miguel Alemán (1946-1952), el Estado participaba activamente en la economía y los funcionarios públicos también. La instauración de empresas estatales que apoyaran la generación de insumos para la producción ocasionó la propagación de funcionarios-empresarios que encontraron en el espacio público la oportunidad para utilizar los recursos en beneficio personal. Esto explica en parte por qué

la burocracia se negó sistemáticamente a implantar controles estatales y también por qué la etapa de referencia es considerada como una de las que tuvo más escandalosos casos de tráfico de influencias y corrupción (Pardo, 1992 y Brachet-Márquez, 1996).

No obstante, el lapso de fines de la década de los cincuenta, con el presidente Ruiz Cortines, y principios de los sesenta, con López Mateos (1958-1964), ha sido considerado por muchos analistas económicos como el "milagro mexicano", en virtud de un crecimiento promedio del 6.6% del producto interno bruto (Cárdenas, 1994: 130). En efecto, la economía había crecido en términos macroeconómicos a niveles similares al de los países desarrollados; pero en el caso de México, algunos problemas estaban detrás. Uno de ellos era la imposibilidad del Estado para obtener recursos fiscales a través de las actividades económicas, debido a que la propia dinámica del sistema proteccionista había propiciado la oposición empresarial a cualquier intento por implantar una política fiscal expansiva y aumento en los precios de los insumos, fuesen de la fuerza de trabajo o bienes empleados para la producción. El problema añadido era el retraso en la modernización industrial y la imposibilidad de competir dentro y fuera, con la consecuente escasez de divisas.

El dilema del gobierno de López Mateos y los presidentes que lo siguieron fue cómo continuar el progreso económico sin transtocar los intereses de los apoyos tradicionales. La solución fue el endeudamiento externo, en lugar de abrir la economía para generar sus propias divisas (Cárdenas, 1988).

La administración pública continuó su crecimiento acelerado con el establecimiento de más dependencias para responder a las demandas por mejores niveles de vida y dar acomodo a los grupos que existían en el aparato pú-

blico, constituidos ya como verdaderas camarillas de poder luchando por un espacio en la escala jerárquica. En este periodo los centros de poder se desplazaron hacia los miembros de la alta burocracia, quienes llegaron a tener mayor fuerza que los líderes del partido y sus corporaciones. Para obtener más recursos y aumentar la importancia política de sus cargos, estos líderes formales intentaron influir en los diversos proyectos incorporando sus criterios particulares. Así aparecieron diversas burocracias que se enfrentaron para hacer valer sus puntos de vista (Guerrero, 1998: 40).

La administración pública mantuvo como característica la excesiva reglamentación y sobre-regulación, así como el crecimiento de una red burocrática compleja, contradictoria y desordenada que imposibilitó la puesta en práctica de políticas públicas por procedimientos de participación, a la vez que impidió la continuidad de los proyectos. Entrada la década de los setenta, según el diagnóstico de la Comisión de Administración Pública (fundada en 1965 por el presidente Díaz Ordaz), la administración se hallaba estructurada de manera incongruente respecto a la distribución de funciones; se encontraban descoordinadas, duplicadas, con deficientes canales de comunicación y la dispersión de actividades vinculadas a la infraestructura, particularmente a la construcción de obras (Pardo, 1992: 117).

La complejidad con la que se había estructurado y funcionaba la administración pública durante la fase posrevolucionaria provocó no sólo la reiterada ineficiencia y falta de responsabilidad y atención a los ciudadanos, sino que hizo prácticamente imposible implantar mecanismos de vigilancia cuando en 1976 intentaron imponerse controles al aparato público.

Lo anterior no quiere decir que los sucesivos gobiernos no trataron de lle-

var a cabo reformas administrativas. Lo hicieron, pero con dos limitaciones fundamentales: una, que no trataban de aprovechar racionalmente la estructura administrativa ya existente, y de esta forma optimizar su funcionamiento; y, dos, no lo hicieron dentro del marco de un Estado de derecho en el cual los poderes Legislativo, Judicial y los ciudadanos tienen un papel muy importante en el control de acciones y recursos y en la rendición de cuentas.

La consecuencia más funesta fue en 1982, cuando se desató una grave situación económica traducida en el desequilibrio de las finanzas públicas, saqueo y malos manejos en el sector público. La administración no representó un instrumento por el que pudiera enfrentarse la crisis; por el contrario, era parte muy importante del problema.

##### **5. La transformación de la administración en el cambio político y estructural**

La crisis de 1982 fue el inicio de un nuevo periodo en México, caracterizado por la apertura al comercio exterior, el ajuste económico interior, una reforma del Estado y cambio estructural. Desde entonces hemos presenciado cambios sustanciales en la dinámica económica, en las formas de participación electoral y en la administración pública.

Las reformas estructurales en México contemplaron la modificación de las funciones del Estado en la sociedad y la economía. Algunas estaban orientadas a permitir la estabilidad macroeconómica y otras al cambio institucional. Entre las primeras se encuentran la disminución de la participación del Estado en la economía; se realizaron a través de secretarías, sus sistemas de comercialización, sus organismos financieros y sus empresas paraestatales, lo cual ha implicado una estrategia de re-

ducción —en tamaño y funcionamiento— del sector público. Las segundas replantearon la actuación del gobierno en los distintos niveles, su relación con otros actores y el intento por modificar el comportamiento de los trabajadores estatales frente al empleo público (Guerrero, 1998).

En el plano económico y electoral, la reforma ha implicado cambios en las reglas de juego y en las normas de conducta que han afectado el comportamiento y las expectativas de los distintos actores involucrados. La otra reforma, la de la administración pública, no se ha realizado con profundidad.

En la etapa del cambio estructural, es posible identificar cuatro dimensiones de las reformas realizadas a la administración: la desregulación, la simplificación de trámites, la desincorporación de empresas estatales y la descentralización.

La desregulación de precios y actividades económicas ha significado la disminución de controles directos así como la adecuación y flexibilización del contexto normativo de los intercambios entre los mercados. Los principales propósitos de tal medida han sido incrementar la competencia de los mercados y reducir los costos de transacción. El programa de desregulación ha abarcado mercados tales como el de la tierra, de la inversión extranjera, del auto-transporte de carga, de servicios aeroportuarios, del agua y generación de energía eléctrica, entre otros (Heredia, 1995: 21).

Para impulsar la eficiencia en la inversión, el gobierno promovió también un amplio programa de reducción de trámites, que se inició con la instauración de un plan de simplificación de la administración pública federal en 1982, cuyas acciones estaban a cargo de la Secretaría de Comercio (Secodam, 1996), pero del cual no se observaron actuaciones amplias hasta la llegada del

presidente Carlos Salinas (1988-1994). Este programa pretendía reactivar los trámites y regulaciones simplificadas con el principio de que para competir con efectividad, la economía necesitaba una administración más expedita en la prestación de servicios y una promoción eficiente de la economía.

El gobierno de Carlos Salinas diseñó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, el cual contenía cuatro vertientes: la agilización de trámites, la modernización de los sistemas de atención al público, la desconcentración de decisiones y recursos, y la desreglamentación administrativa (Aguilar, 1996: 197).

Si bien el espíritu de la política de simplificación estaba encaminado principalmente a hacer más eficientes las transacciones comerciales, posteriormente se instrumentaron algunas medidas que tendrían más impacto en la población en general; es el caso de la simplificación tributaria, el semáforo fiscal y la modernización de trámites migratorios en aeropuertos, entre otros (véase Aguilar, 1996: 143-144); y más recientemente, con el gobierno de Vicente Fox, la Red Federal de Servicios a la Ciudadanía, e-gobierno, Portal del Ciudadano y Traminet, todos ellos recursos gubernamentales que pretenden servir de guía para la información y tramitación por la vía electrónica.

Respecto a la política de desincorporación, comprendía las modalidades de disolución, liquidación, fusión, transferencia, extinción y privatización de

entidades paraestatales. En el comienzo de la reforma económica y cambio estructural, la desincorporación se orientó a fusionar, liquidar o transferir empresas de menor importancia económica. Fue hasta el gobierno de Carlos Salinas cuando esta política se aceleró y profundizó. A partir de entonces el proceso se encaminó hacia la venta de empresas significativas en tamaño e importancia como las líneas aéreas y la industria siderúrgica. En el periodo que va de 1982 a 1994, el sector paraestatal se modificó radicalmente al pasar de 1,155 a tan sólo 209 entidades (Heredia, 1995: 20).

Es relevante el destino que tuvieron, pues si bien el gobierno preconizó la posibilidad de adquisición por parte del llamado “sector social”, que incluía sindicatos y organizaciones sociales, la mayor parte se vendió a un grupo reducido de consorcios poderosos, entre los que figuran el Grupo Vitro, Grupo Durango, Grupo Prime, Grupo Pepsi-Cola, todos ellos pertenecientes a sociedades financieras que presentaron posturas de compra para la adquisición de las instituciones bancarias (Fernández-Vega, 1991: 1). Cabe recordar que el proceso de nacionalización de la banca anunciado por el presidente José López Portillo en su último informe de gobierno, en 1982, fue revertido en el sexenio del presidente Carlos Salinas. Las instituciones bancarias quedaron reprivatizadas en 1992.

La descentralización fue impulsada de forma más relevante por los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas. El primero inició el proceso en 1982 (principalmente a través de reformas constitucionales) como parte de las políticas de redimensionamiento estatal. Para ello se realizaron diversas acciones encaminadas a trasladar los servicios de educación y salud a los estados, aunque también se propusieron reformas constitucio-

nales para dar mayor participación a los municipios en la toma de decisiones.<sup>7</sup>

En 1992 se completó la transferencia de atribuciones en materia de educación a los estados, incluida la entrega de recursos. Se otorgaron así las instalaciones a las entidades federativas para la operación de los servicios educativos,<sup>8</sup> así como el traslado de miles de plazas docentes y administrativas (Merino, 1996b: 386).

En los servicios de salud (que han quedado inconclusos), algunos programas sociales de apoyo fueron encaminados a través de la línea social del gobierno de Carlos Salinas denominada Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa ha sido considerado como el instrumento de las políticas de descentralización en este gobierno, se abocó a construir clínicas de atención primaria a la salud más que a mejorar el servicio ya existente. Ello contribuyó al deterioro de la asistencia, pues a pesar de que para operar el Pronasol se utilizaban los recursos del sector salud, sus acciones no eran vinculantes, en consecuencia los recursos que podían destinarse hacia la llamada atención secundaria u hospitalaria fueron desviados (Eibenschutz, Tamez y Bodek, 1994: 49).

El Pronasol contribuyó a descentralizar algunas decisiones en materia de gasto social involucrando directamente a los beneficiarios, aunque en su funcionamiento pasó por alto el papel de los gobiernos locales y con ello la estructura federal.

Los mecanismos legales para las relaciones intergubernamentales también fueron modificados. Los anteriores Convenios Únicos de Desarrollo fueron sustituidos por los Convenios de Desarrollo Social y orientados a especializar a los gobiernos locales en las políticas del combate a la pobreza (Merino, 1996b: 387).

7. El ejemplo más relevante ha sido la reforma al artículo 115 constitucional realizada en 1983 y la posterior de 1999. Ambas pretenden otorgar auténtica autonomía al municipio (Quintana, 2002).

8. En el año 2000 los gobiernos de Oaxaca y Morelos devolvieron al gobierno federal los servicios educativos debido a que no contaron con recursos suficientes para operarlos.

Otra de las transformaciones resultado de la descentralización en términos de administración y ejercicio del poder lo constituyen las modificaciones a los artículos constitucionales que permitieron la instauración de una Asamblea de Representantes en el Distrito Federal y la posterior elección del jefe de gobierno de la Ciudad de México. La descentralización ha presentado avances significativos, aunque sigue siendo un país muy centralizado (Rodríguez, 1999).

La reforma de la administración pública para encajar en el proyecto democrático necesita más que modificaciones que hagan eficiente la acción de los intercambios económicos. En todo el proceso, desde hace casi veinte años, se ha puesto poca atención a la reforma de la estructura y la función pública. Las medidas para mejorar la capacidad de respuesta a las demandas del público se han orientado principalmente a desconcentrar acciones, pero sin abordar la transmisión efectiva del poder de decisión a otros niveles u órganos de gobierno (o sólo de manera limitada), a desregular mercados que permitan la fácil competitividad entre las empresas y la desincorporación de entidades estatales, principalmente la venta de empresas públicas; todo sin haber modificado el aparato administrativo<sup>10</sup> y el uso del poder discrecional sobre el control de los recursos, históricamente poco vigilados por el Congreso, que constituye la instancia capaz de hacer un efectivo contrapeso al Ejecutivo, según la teoría weberiana y las experiencias de algunos países democráticos.

En México tenemos hoy un sistema político más abierto a la competitividad electoral y la participación política, lo cual constituye una de las premisas básicas de cualquier régimen democrático; contamos también con instituciones autónomas que permiten suponer un mejor manejo de los procesos electorales y de los desequilibrios macroeconómicos. Sin

embargo, es posible apreciar que el manejo tradicional del poder sustentado en la arbitrariedad administrativa, el trato desigual, la falta de capacitación de los funcionarios públicos, el predominio de la componenda y el favor personal en el entorno de lo público permanecen por encima de un orden legal que supondría una democracia.

### Reflexión final

El análisis de las dificultades para consolidar el proceso democrático en México lleva a la necesidad de abordar aspectos distintos de los procesos electorales: la transición pacífica, las reformas estructurales y la alternancia en el poder. Si bien estos procesos institucionalizados han logrado efectuar un cambio político en México, el rumbo y la consolidación no están claros.

Las enormes expectativas generadas como consecuencia de la apertura de los desarrollos políticos propiciaron que se adjudicaran valores *per se* a los procesos electorales, como si ellos nos llevara automáticamente hacia un régimen democrático. Según O'Donnell (1996), las elecciones son un elemento (entre otros) que posibilitan la consolidación democrática. Para el autor, las democracias están incompletas cuando no se instituyen plenamente. Instituirse es que el comportamiento y las expectativas de la sociedad estén fijadas de acuerdo con las reglas, formales e informales, que permitan el desarrollo pleno de las libertades políticas y sociales mínimamente necesarias.

La administración pública es una institución materializada en una organización. Cumple un papel fundamental de relación entre el poder público y la sociedad; su actuación contribuye a que las tareas de los gobiernos se realicen de forma efectiva y responsable. En esa medida la sociedad (organizada y no) puede confiar en que

el conjunto de sus derechos y libertades democráticas relacionadas con la actuación gubernamental, así como la solución de diversos problemas de bienestar, seguridad, educación, etcétera, no dependen de desigualdades, discriminaciones y distinciones políticas o personales.

La historia de la administración pública en México permite comprender la evolución en su estructuración y los rasgos que a lo largo del tiempo fue adquiriendo. Los diferentes periodos muestran cómo el aparato administrativo estuvo al servicio de proyectos políticos instrumentados por pactos corporativos clientelares de un modelo económico que no la consideraba como un mecanismo eficiente para realizar las tareas del desarrollo. Se usó sistemáticamente como parte de las negociaciones políticas y, finalmente, como arena de las pugnas políticas. Si bien este papel contribuyó a la estabilidad política del régimen, sacrificó los principios de eficiencia administrativa y responsabilidad pública.

Con el cambio político iniciado en México hace más de veinte años, el pacto de dominación se ha modificado, las relaciones corporativas se han reconfigurado y la administración mantiene los rasgos que históricamente se conformaron. En general, los procesos electorales y los cambios estructurales han resuelto parcialmente el tránsito a la democracia. Una mayor institucionalización de otros aspectos del proceso político contribuirán a más credibilidad en el gobierno y en el espacio público. En consecuencia, la reforma profunda a la administración pública se convierte en un elemento necesario, aunque no suficiente, del cambio político democrático.

10. La aprobación a la Ley de Profesionalización de la Función Pública recién se aprobó en el 2003, por lo que no se conocen todavía resultados.

La reciente reforma a la función pública es un paso de gran trascendencia que contribuye a la institucionalización de las tareas administrativas. Sin embargo, el análisis histórico nos obliga a reflexionar sobre cuáles cambios se requieren además de los normativos

para favorecer nuevas relaciones del gobierno con la sociedad.

La principal conclusión de este artículo podría ser la necesidad de discernir en cómo transformar sustancialmente en el nuevo contexto político esta organización, que es a la vez una

institución (la administración pública) para que, sin ser un simple instrumento en manos de sus amos, contribuya desde los criterios de imparcialidad, responsabilidad y eficiencia a consolidar el régimen democrático en México.

## Bibliografía

- Ai Camp, R. (1995). *La política en México*. México, Siglo XXI.
- Aguilar, L. (1996) "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", *Foro Internacional*. Vol. 36, No. 2, 143-144.
- Bañón, R. y A. Carrillo (1997). "La legitimidad de la administración pública", en R. Bañón y A. Carrillo (comps.). *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza Universidad Textos.
- Brachet-Márquez, V. (1996). *El pacto de dominación. estado, clase y reforma social en México (1910-1955)*. México, El Colegio de México.
- Cárdenas, E. \_\_\_\_\_ (1988). "La Gran Depresión y la industrialización: el caso de México", en R. Thorp. *América Latina en los años treinta: el papel de la periferia en la crisis mundial*. Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_ (1994). *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*. Fondo de Cultura Económica-Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda, México.
- Carpizo, J. (1988). *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI.
- Casar, M. A. (1997). *Presidentialism and its Consequences: A Debate*. Documento de Trabajo, Estudios Políticos No. 54. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.
- Córdova, A. (1979). *La formación del poder político en México*. ERA, México.
- Dahl, R., (1974). *La Poliarquía. Del autoritarismo a la democracia*. Guadiana, Madrid.
- Eibenschutz, C. S. Tamez, y L. Bodek (1994). "Salud, neoliberalismo y privatización en el México de hoy" *Estudios Políticos*, No. 2.
- Escalante, F. (1992). *Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana*. El Colegio de México, México.
- Fernández-Vega, C. (1991). "La banca del país, el país de la banca". Suplemento del 7º aniversario, *La Jornada*. México, 19 de septiembre.
- Gellner, E. et al. (1986). *Patrones y clientes*. Barcelona, Jucar Universidad.
- Guerrero Amparán, J. (1998). *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal*. Documento de Trabajo, Administración Pública, No. 61. CIDE, México.
- Heredia, B. (1995). "Las dimensiones políticas de la reforma económica en México", *Serie Reformas de Política Pública*, No. 34. CEPAL, Chile.
- Mayntz, R. (1994). *Sociología de la administración pública*. Alianza, Madrid.
- Merino, M. \_\_\_\_\_ (1996a). "De la lealtad individual a la responsabilidad pública", *Revista LAPEM*, No. 31. Toluca, México.
- \_\_\_\_\_ (1996b), "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, No. 1-2,
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- O'Donnell, G. (1996). "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, Vol. III, No. 2.
- Pardo, M. del C. (1992). *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*. Instituto Nacional de Administración Pública-El Colegio de México, México.
- Pérez Fernández del Castillo, G. (1984) "Concepto y función de la burocracia en Hegel, Marx y Weber", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 117-118.
- Quintana Roldán, F. C. (2002). *Derecho Municipal*. México, Porrúa.
- Reyna, J. L. (1976). *Control político, estabilidad y desarrollo en México*. Cuadernos del CES, No. 3. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México.
- Rodríguez, V. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (1996). "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Diario Oficial de la Federación, Martes 28 de mayo, México.
- Weber, M. (1981). *El político y el científico*. Premiá Editora, La Red de Jonás, México.
- Zermeño, S. (1996). *La sociedad derrotada*. México, Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México.