



Número especial con los galardonados del
TERCER CONCURSO DE ENSAYO SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
"PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ"

MENCIÓN ESPECIAL

La influencia estadounidense en la
Administración Pública de México*

Jonathan Jacobo Spindola Velázquez **

Abstract

El autor analiza la situación de la Administración pública y su conformación histórica teniendo como referente tres pensadores de la ciencia administrativa. Argumenta sobre los efectos que ha tenido Estados Unidos en las instituciones mexicanas, así como la vigencia y restricciones de esta influencia.

Palabras clave

Administración pública, Estados Unidos, México, ciencia administrativa.

1. Introducción

El título de este ensayo surge de las interrogantes que genera la ineficiencia gubernamental en México: ¿por qué teniendo una organización basada en los preceptos de los teóricos estadounidenses y europeos hay una notoria diferencia en los resultados que se obtienen? Para tratar de acercarme a una posible respuesta revisaré las

* Este ensayo obtuvo una Mención Especial en el Tercer Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez" que organiza el Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Estudiante de tercer semestre de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

propuestas de dos de los más destacados investigadores de la ciencia administrativa: Dwight Waldo y Woodrow Wilson, a los cuales también agregaré la visión de nuestro primer teórico en la materia: Luis de la Rosa.

Es importante puntualizar que México es una nación que se define más allá de sus 201 años de vida independiente, y es que en ocasiones se deja de lado nuestro pasado colonial y prehispánico. Al respecto, surge la pregunta ¿por qué el mexicano desea borrar esa parte de su historia? Sería apresurado intentar dar una respuesta sin fundamento claro, pero a mi parecer se debe a que durante la independencia se promovió entre los criollos y mestizos un sentimiento de anti hispanidad, y de facto se rechazaba todo pensamiento de origen europeo. Tomemos por ejemplo la forma de gobierno, que fue uno de los conflictos ideológicos más duros que atravesó el país en su nacimiento al no tener un camino definido sobre el rumbo institucional a seguir, aunque una consigna (antieuropea) sí era clara: los independentistas no deseaban más un rey.

Así, para los primeros insurgentes que tomaron las riendas del país no quedó más opción que inspirarse en otras formas de gobierno que no se estructuraran alrededor de las monarquías. Resultó entonces que nuestro modelo a seguir fue la naciente república de los Estados Unidos, misma que había logrado ya establecer un gobierno diferente al de su antigua corona, y ahora como nación podía verse libre en su desarrollo e ideología.

México, al negar todo lo hispano ganó una nación, pero perdió estructura propia, y tras intentar experimentar con el Imperio (de Iturbide) eligió definitivamente el modelo estadounidense tanto en términos políticos como administrativos. Los dos teóricos de Estados Unidos que utilizo en este ensayo formularon sus preceptos en momentos de gran trascendencia en la historia norteamericana; por su parte, de la Rosa lo hizo en un momento de inestabilidad e incertidumbre en México. Sin embargo, como bien es sabido las ideologías suelen distar mucho de las realidades.

2. El pionero de la teoría de la Administración pública en México: Luis de la Rosa

En el año de 1852, en el marco de la lucha entre conservadores y liberales y a unos años de la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a manos de los Estados Unidos, el país se encontraba inestable y sin rumbo. Presidentes iban y venían porque no había líderes fuertes; se preocupaban más por el conflicto que generaba la Iglesia con la laicidad del Estado que por tener una ciencia administrativa enfocada a resolver las necesidades de los habitantes. Envuelto en esta incertidumbre institucional apareció Luis de la Rosa, quien alzó la mano para ser el primero que argumentó sobre el desarrollo de una ciencia administrativa a la mexicana.

En su obra “Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla” identificó y analizó dos problemas: el primero era que la Administración pública del país no funcionaba de la manera correcta, y el segundo era que se desconocía lo que era la ciencia administrativa. Es importante destacar que este autor de origen zacatecano tuvo sus primeras visiones acerca de la administración ideal teniendo como referencia su estado, sin embargo, la situación del país lo llevó a expandir su análisis a un contexto nacional.

En su contexto, Luis de la Rosa afirmó que se habían cometido graves errores en materia de administración, dado que había una obstinación por conservar y sostener figuras e instituciones administrativas del gobierno colonial (de la Rosa, 1852:2). Esta es una importante contribución del autor, pues ubicó una fuerte contradicción entre el discurso anti-español y la intención en los hechos de conservar sus formas de organización. Una razón que puede explicar esto es que en esa época existía un grupo opositor a los liberales que tenía ideas de corte monárquico y deseaban conservar al sistema como virreinal, ellos eran los conservadores.

Esta división política fue otro de los factores que imposibilitaron el desarrollo de la ciencia administrativa, pues los gobiernos intercalados de liberales y conservadores no tenían la mínima intención de conservar aspectos del sistema contrario, por lo que cambios intentaban ser radicales pero no significaron avances importantes.

Al respecto, las propuestas de Luis de la Rosa (1852) fueron las siguientes:

- Realizar una organización territorial en la que puedan salir beneficiadas tanto las poblaciones locales como la nación en general. Esto porque el conflicto de liberales y conservadores que atravesaba México giraba en torno a decidir entre federalismo o centralismo, y de esta manera lograba conciliar ambas visiones.
- Observar las políticas administrativas de los países avanzados, con el fin de rescatar algunos puntos aplicables a nuestra realidad nacional.
- Proporcionar a los servidores públicos una remuneración económica lo suficientemente generosa para incentivar el ejercicio eficaz de sus funciones, siempre y cuando el funcionario sea digno del pago. Buenos salarios evitaría la corrupción de los funcionarios y por consiguiente habría una administración eficiente.

Esta pugna entre liberales y conservadores constituye una radiografía de los primeros cincuenta años de vida independiente del Estado mexicano, pues fueron evidentes los conflictos entre los grupos políticos, la admiración por lo extranjero, la falta de innovación interna y la corrupción de funcionarios no profesionales que sólo buscan enriquecerse con los cargos públicos, problemas que a la fecha persisten.

Desafortunadamente para de la Rosa, a pesar de sus buenas intenciones pareciera que su trabajo pasó desapercibido ante los líderes políticos de la época, y es que en 1853 comenzó una serie de revueltas tras la renuncia de Mariano Arista y el retorno al poder de Antonio López de Santa Anna. En este marco, los conservadores impidieron el avance de cualquier corriente de tintes liberales, por tanto el trabajo de Luis de la Rosa no se tomó en cuenta.

3. Una sociedad más avanzada se pregunta cómo mejorar: Woodrow Wilson

Con más de 100 años de vida independiente, la sociedad norteamericana no había manifestado un interés sistemático por las cuestiones administrativas, quizá porque no tuvo que enfrentar problemas como los que se dieron en México con las Reformas Borbónicas, así como con la prolongada Guerra de Independencia.

Pero sólo era cuestión de tiempo para que en Estados Unidos surgieran los primeros problemas gubernamentales que los motivaran a poner énfasis en la ciencia administrativa. Fue en este marco que Woodrow Wilson denunció el hecho de que la ciencia política, que en buena medida se desarrollaba de manera paralela a la administrativa, le llevaba casi dos milenios de ventaja en su desarrollo, siendo que la administración es la parte más evidente del gobierno, es el ejecutivo, el operativo, y es por supuesto tan antigua como el mismo (Wilson, 1887:276).

Estados Unidos, inspirado en los ideales de la Revolución Francesa y en la innovación del pensamiento inglés, obtuvo de manera relativamente rápida su independencia. Por tal motivo, sus gobiernos fueron más estables, pues apuntaban en una sola dirección. Sin embargo, con su expansión de costa a costa la situación ya no fue la misma que con las 13 Colonias. Había que comunicar a las poblaciones entre sí y esto era responsabilidad del sector administrativo público.

Otros factores que se sumaron al desarrollo de instituciones administrativas en Estados Unidos fueron el abastecimiento de las poblaciones, la regulación de los trabajos, la expansión de los servicios básicos como agua, hospitales, entre otros. Es por ello que Wilson insistió en la imperiosa necesidad de desarrollar una ciencia administrativa adaptada a las condiciones en que se desarrollaba la sociedad norteamericana, por lo que propuso crear un estilo propio bajo el argumento de que "Inglaterra no se ha negado a cambiar con el tiempo" (Wilson, 1887:279), aludiendo a que es indispensable adaptarse a las circunstancias, lección que no aprendieron tan rápidamente los países latinoamericanos.

Y es que, en México por ejemplo, la Iglesia católica tuvo una hegemonía total en el pensamiento religioso como herencia de la Europa continental, y fue una de las instituciones más influyentes antes y después de la independencia. Este dominio y la dureza de sus mentalidades impidieron el cambio de manera fluida a nuevos sistemas. Además, durante buena parte del siglo XIX muchas de las funciones administrativas y económicas estaban en manos del clero, por lo que se negaba a perder sus privilegios.

Por su parte, el triunfo del movimiento protestante en Inglaterra permitió romper con la ideología papal y ser más flexibles con la búsqueda de nuevos horizontes. Entonces, sin complejos encima y con carta libre para su desarrollo, la ciencia administrativa desarrollada en Estados Unidos se diseñó en consonancia con los principios democráticos con los que nació este país.

Ante este logro, Wilson se propuso encontrar los medios más eficientes para la Administración pública, y propone que su ciencia se enfoque a las cuestiones prácticas para descubrir lo que puede hacer adecuadamente el gobierno. Y es que hay que recordar que el marco histórico en el que ideó y presentó sus perspectivas respecto al desarrollo de la ciencia administrativa fue la *Civil Service Reform*, cuyo objetivo era depurar la excesiva burocracia que se había creado y dinamizar el sector públicos.

4. Sociedades más grandes, un nuevo siglo y una gran guerra: Dwight Waldo

Otro de los grandes pensadores estadounidenses que propuso reconsiderar la importancia de la ciencia administrativa fue Dwight Waldo, y en particular destacó la necesidad de apreciarla como algo más allá de un conjunto de técnicas o procesos autómatas. En este sentido, Waldo definió a la Administración pública como “la organización y dirección de los hombres y materiales para lograr los fines del gobierno”, y también como “el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado” (Waldo, 1964:6)

Dwight Waldo aparece en la historia estadounidense en el marco de la Segunda Guerra Mundial, por lo que una de sus motivaciones fue la reestructuración del orden nacional. Este contexto de profundas transformaciones, al igual que con Woodrow Wilson y Luis de la Rosa, fue crucial para el impulso de la ciencia publiadministrativa y para la generación de nuevos enfoques en la materia.

5. Contraste entre ideas y realidades

Hasta ahora se han expuesto las posturas de Luis de la Rosa en el México recién independiente, de Woodrow Wilson durante la *Civil Service Reform* y los pensamientos de Dwight Waldo en la segunda mitad del siglo XX. Al respecto, cabe una cuestión: de todo lo propuesto ¿qué tanto se han acercado a la realidad, es decir, qué tanto han logrado estos tres pensadores de la ciencia administrativa hacer que sus ideas prosperen?

Comencemos con Waldo, quien buscaba demostrar que la ciencia administrativa había llegado a otro nivel, pero continuaba siendo menospreciada pese a su utilidad real. La pregunta aquí sería ¿hoy ya no es demeritada? Para el descontento del pensador, sus perspectivas acerca de la fricción entre politólogos y administradores públicos siguen siendo las mismas, y es que hay una tendencia de identificar al politólogo como un idealista que sólo se mueve en el mundo de la teoría política, oponiéndose con sus ideales al sistema para luego formar parte de él. En tanto que se concibe al administrador público como alguien destinado a hacer funciones burocráticas monótonas.

¿Por qué sigue habiendo tales juicios al respecto? Quizá sea por la incapacidad de reconocer la función del otro, aun cuando Waldo intentó conciliar las visiones en “la acción racional humana cooperativa” (1964:10)

Respecto a Woodrow Wilson, este autor nos advertía acerca de la importancia de desarrollar una ciencia administrativa propia y la urgencia de su aplicación ante el desmesurado crecimiento de la población. El punto central de la teoría de Wilson es irrefutable, no puede crecer de otro modo la civilización más que con el crecimiento paralelo de la ciencia administrativa, pero esto ¿hasta qué medida es comprobable?

No hay duda de que la ciencia administrativa busca permanentemente dar solución a los problemas sociales, pero es importante considerar que esta capacidad es limitada dada la escasez de los recursos, por lo que hay que considerar la eficiencia en el manejo y administración de los mismos. Se trata pues de una visión de los esfuerzos del gobierno para que cumpla dos rubros: eficientar sus funciones y con el menor costo posible.

Finalmente, Luis de la Rosa proponía que la Administración pública favoreciera los beneficios sociales, se evitara la corrupción de los funcionarios públicos y se impulsara un sistema descentralizado de gobierno. La pregunta aquí sería ¿en México se cumple con ello? La respuesta es compleja, pues formalmente el país es una república democrática, representativa y federal, pero en los hechos se registran otros fenómenos como el manejo patrimonial de los recursos públicos, la opacidad, la corrupción, la imposición y la verticalidad, los cuales siguen siendo reglas informales para el funcionamiento del sistema político y administrativo.

6. Conclusión

Considerando que los Estados Unidos ha sido el modelo a seguir por la mayoría de los políticos mexicanos como el Estado ideal, habría que preguntarse qué tan bien ha aplicado México su mimetismo con sus políticas, y si no es la cultura el factor que nos devuelve al peldaño de la mediocridad.

En términos pragmáticos, quien lleva a cabo la Administración pública en un país no es nadie más que el gobierno, pero ¿cómo puede éste realizar sus funciones debidamente cuando no es fuerte, o peor aún cuando no cuenta con el apoyo de su misma nación? ¿Qué clase de Estado puede existir sin sociedad?

La política mexicana se ha enfocado más a trivialidades que a dar solución a los problemas reales que aquejan a la nación, y en esta lógica ha descuidado los puntos fundamentales del gobierno: administrar y servir. ¿Qué es lo que debe pensar un hombre

que accede a un cargo público? Para responder a ello Weber afirma la necesidad de políticos profesionales que viven para la política y no de ella.

Así, la Administración pública es aún una ciencia en desarrollo y falta mucho aporte de ella al campo de la investigación y el conocimiento. Su importancia radica en que coordina a las sociedades para que convivan de manera civilizada y productiva, es por ello que es un producto de la modernidad, un patrimonio colectivo para la democracia, el Estado de derecho y el bienestar social.

7. Fuentes de información

De la Rosa, Luis [1852] (1982), "Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla", en *Revista de Administración Pública*, no. 50, abril-junio, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Waldo, Dwight (1964), *El estudio de la administración pública*, Madrid, Aguilar.

Woodrow, Wilson [1887] (1980), "El estudio de la administración", en *Revista de Administración Pública*, número Especial Conmemorativo "25 aniversario del INAP", México, Instituto Nacional de Administración Pública.



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DÉCIMO NÚMERO
ENERO-ABRIL 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretaria General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila Pérez

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

www.politicas.unam.mx

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.10, 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 15 de junio de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.