

Evolución y prospectiva de la Administración pública en Hispanoamérica.

Mónica Diana Vicher García*

Abstract

La autora explica la evolución de la administración pública hispanoamericana haciendo uso del análisis retrospectivo y prospectivo. En este sentido, expone diversos enfoques del funcionamiento administrativo para explorar los fundamentos de las nociones pasadas, actuales y futuras en la concepción moderna de la disciplina.

Palabras clave

Administración pública, desarrollo y subdesarrollo, Hispanoamérica, reforma administrativa.

1. La administración pública moderna

El nacimiento de la administración pública moderna se explica a partir de una sucesión de hechos complejos, y de la instauración de un bloque de instituciones que evolucionaron y se fueron haciendo cada vez más complejas. A partir de ellas se cimentó la *forma de existencia* del Estado y la administración pública que conocemos. El desenlace que derivó en esta forma que asumió la administración pública se desarrolló tras una larga etapa de tiempo en Europa, primero tuvieron que generarse diversos hechos históricos que

* Doctora en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora en la misma Facultad. Posdoctorante en la Facultad de Economía de la UNAM. La autora agradece el apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

desencadenaron el establecimiento de instituciones y leyes específicas (Guerrero, 1981: 141-142).¹

Este suceso perfila en el siglo XVIII, cuando confluyen circunstancias que crean las condiciones de cambio a partir de las que se generarían muchas de las instituciones que continúan vigentes hasta el presente.² Particularmente, entre el periodo que va de 1750 a 1850 se desarrollaron los rasgos característicos de la administración pública moderna. Tal como lo hace notar Max Weber, la aparición e incremento creciente de la administración burocrática es el germen del Estado moderno occidental (Weber, 1999: 178).

Así, en Europa la estructura de la administración pública moderna se tradujo en instituciones muy firmes como las francesas, que al menos en los 150 años posteriores a la revolución permanecieron iguales en términos generales; lo mismo que el sistema italiano de administración, que teniendo como modelo el francés, principalmente en sus principales instituciones, tuvo transformaciones insignificantes en 100 años. En pocas palabras, las instituciones públicas de Europa occidental han demostrado ser las más resistentes, de hecho, su estabilidad y solidez han permitido garantizar la supervivencia de sus sociedades durante convulsiones políticas y sociales. No obstante, ello no implica que no se registren adaptaciones y evoluciones. Por ejemplo, en el caso de Francia es notoria la preocupación por la descentralización de algunos aspectos de la vida administrativa que, a la luz de nuevos tiempos, ya no son vitales para mantener la unidad del Estado (Mosher y Cimmino, 1951:126-127).

Una vez que se llegó a este grado de avance administrativo, el fenómeno de cambio en la administración pública ya no se focalizará en el patrón como totalidad, esto es, en el

¹ La forma en que han funcionado las administraciones no ha seguido un modelo único, ha adoptado formas peculiares de acuerdo con los desarrollos y con las características particulares de cada asociación de dominación o Estado (despótica, camaral, comisarial, de consejos, de colegios o burocrática). Pues: «A cada modo de producción corresponde una determinada forma de administración. El Oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Grecia y Roma republicanas conocieron formas colegiales y la Edad Media contempló administraciones domésticas (...) (...) «En la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, las formas de administración que les corresponden también se suceden unas a otras hasta llegar a la capitalista».

² Se eliminan completamente los resabios del feudalismo, irrumpe la revolución francesa, se genera la sociedad civil, se declaran los derechos del hombre y del ciudadano y se arriba a una etapa de progresión del capitalismo, principalmente. Creación de las secretarías de Estado, direcciones generales, empresas públicas, monopolios del Estado, la carrera administrativa, la carrera judicial, el ejército profesional, la separación de la justicia y la administración, la creación del Estado nación, el surgimiento del derecho administrativo.

orden de cosas a que se logró llegar, sino los cambios se producen ahora dentro del patrón establecido, y es el modelo que hasta actualmente prevalece.

2. La administración burocrático-weberiana

La administración pública que conocemos se materializó en los aparatos administrativos con rasgos burocráticos que los diferentes estados han establecido para facilitar su progreso y desarrollo, pues la administración como el Estado moderno -en cuanto actividad- encontró su sitial más afín en la estructura con rasgos burocráticos -en el sentido weberiano-, cuyos principios generales versan sobre alta racionalidad, legalidad, jerarquía, regulación, inspección, formación profesional (basada en el mérito, rigurosa disciplina y vigilancia administrativa); La burocracia, a decir de Max Weber, es la que brinda a la organización de un Estado precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados (Weber, 1999: 176, 178, 180).

Sin embargo, el alcance que tuvo la evolución del bloque de instituciones y hechos varía entre los países. En algunos fue muy alto y en otros muy bajo, lo que obedeció, muchas veces, a que los Estados que lograron evoluciones altas lo hicieron a costa de los demás. Esto es, que unos se fortalecieron en la medida en que debilitaron o truncaron el desarrollo de otros, mismos que posteriormente se reconocerán como las sociedades en desarrollo, donde muchas estructuras administrativas formales sólo se instituirían artificialmente como fachadas, cuando en realidad el trabajo administrativo práctico muestra restos de una función latente de instituciones tradicionales, más difusas e indefinidas (Riggs, 1967:34). Entre el bloque de países que no alcanzaron un desarrollo paralelo a lo sucedido en occidente encontramos a Hispanoamérica.

3. Evolución de la administración pública hispanoamericana

La administración que se formó en esta región a partir de la primera mitad del siglo XIX - abandonando las modalidades administrativas españolas-, adoptó como modelo las instituciones administrativas de la posrevolución francesa y las orientaciones federalistas norteamericanas. Esto, aunado a los condicionamientos económicos y sociales, determinó la transformación progresiva de la administración débil y abstencionista del siglo XIX (Brewer-Carias, 1979:91-92).

El centralismo surgió como reacción contra la disgregación que se generó a raíz de la independencia. Esto explica porqué, desde principios del siglo XX, en casi todos los países se produjo el proceso de centralización política, que incluyó la eliminación de los caudillos regionales y locales. Las «federaciones» y las otras formas de descentralización político-territoriales que se habían abanderado como principios constitutivos de las naciones, fueron vaciadas de contenido, quedando como un ropaje formal de una forma centralizada de Estado. La centralización administrativa se agudizó en los niveles superiores del poder ejecutivo, debido al presidencialismo, que provocó una excesiva concentración de las decisiones político-administrativas en la Presidencia de la República. Además, el centralismo político también generó una ausencia de participación efectiva de los administrados en la formulación y ejecución de las tareas administrativas.

La organización administrativa se volvió voluminosa, particularmente la que estaba funcionalmente descentralizada. El sector centralizado se expandió con la creación de nuevos Ministerios o la modificación de los ya existentes, y mediante la creación de oficinas presidenciales. La administración amplió su radio de acción para responder a las nuevas responsabilidades del Estado, pero sin una programación previa, sino simplemente en la medida en que las exigencias sociales y económicas se planteaban al Estado. Como consecuencia se produjo una falta de coherencia, razón por la cual uno de los principales problemas organizativos de las administraciones públicas hispanoamericanas se manifestó en el tamaño que asumió, como resultado del desmesurado crecimiento del sector descentralizado y en perjuicio de la administración central (Brewer-Carias: 110).

Como resultado de la expansión de actividades e intervención de la administración pública, se generaron excesivos sistemas de control administrativo sobre todo tipo de acciones de los administrados (autorizaciones, licencias y permisos), lo que tornó parsimoniosa la marcha del aparato administrativo, al tiempo que complicó los procedimientos administrativos y coadyuvó a la generación de altos grados de corrupción en el servicio público.

A esto se sumaron las deficiencias en los controles y la corrupción administrativa que se generaron desde diversas fuentes. En primer lugar a partir de la apropiación indebida de fondos públicos y en el manejo irresponsable de los mismos, que condujo al enriquecimiento de funcionarios, intermediarios o comisionistas. A ello se adicionó el excesivo poder discrecional puesto en manos de los funcionarios de todos los niveles, junto con la concentración de poder en la toma de decisiones. La inestabilidad de los funcionarios públicos derivó en corrupción porque -desempeñándose en conocimiento de la transitoriedad de los puestos- observaban su trabajo como medio de subsistencia. Esto obedeció a la ausencia de sistemas de administración de personal y de estatutos jurídicos que consagraran la carrera administrativa, así como de reguladores de los derechos y deberes de los funcionarios. El cargo público se utilizó como medio de enriquecimiento y seguridad económica frente a la salida de la administración. Además, el empleo público también se utilizó como sustituto de programas de seguridad social para aminorar el problema de desempleo (Brewer: 113, 119-120).

Es así que estos países presentan en su administración una condición bastante disímil a la que se puede observar en los países desarrollados, ya que no atravesaron las mismas fases ni procesos y no establecieron ni abolieron los derechos y las instituciones que fueron determinantes para llegar al estadio al que sí llegó occidente.

Por estas razones, en tanto la profesionalización y la diferenciación política y administrativa ya estaban avanzadas en los países industrializados, en el mundo en desarrollo el fenómeno era relativamente nuevo, aunque cobraba fuerza rápidamente. Esto, al mismo tiempo ponía de manifiesto que debido a las grandes diferencias y sobre todo deficiencias de los países en desarrollo, no podía abordarse del mismo modo la comprensión y estudio de los problemas y necesidades de su administración pública. Por

esta razón se hizo necesario el surgimiento de perspectivas integrales y de administración pública comparada que se abocaron a intentar que estas naciones adquirieran nuevas actitudes y estructuras que, junto con la institucionalización, les permitiera superar la fase de sociedad transicional -como la denominó Fred Riggs al caracterizarla en su modelo de la sociedad prismática (Riggs, 1964: 100)-.³

Fue así que el discernimiento acerca del «atraso» que mantiene a la administración pública de estos países en un estadio de tránsito entre lo «tradicional» y lo «moderno», constituyó durante algún tiempo una preocupación que se abordó desde diferentes perspectivas, tanto para explicarla como para tratar de formular medidas tendientes a incorporarle cambios para mejorar su funcionamiento.

4. Los esfuerzos de mejoramiento: reforma administrativa

El primer movimiento lo constituyó la reforma administrativa que se puso en marcha a finales de la década de 1940, cuando, a iniciativa de la ONU, se iniciaron los programas de Asistencia Técnica que pusieron en práctica una serie de acciones para intentar establecer una cultura universal en la administración pública de todos los países. Se inicia entonces una reforma generalizada que buscaba el establecimiento de sistemas administrativos orientados a resolver los problemas administrativos, con referencia inmediata al desarrollo económico y social de los países en desarrollo (Braibanti, 1969:223).

Lo interesante de estas reformas es que, pese a la influencia exterior, buscaban cambios a partir de principios emanados de la doctrina misma que -aunque de otros contextos, europeos o norteamericanos- se ubicaban dentro de las lógicas de funcionamiento de la experiencia que dio como resultado nada menos que la conformación de la administración pública de los países desarrollados, después de un proceso que llevó varios siglos.

³ La sociedad transicional del modelo prismático refiere una fase de incorporación de los países subdesarrollados al mundo desarrollado mediante la adopción de las experiencias administrativas occidentales. Se hace alusión a tres momentos: tradicional, transicional y difractada o desarrollada.

El clima ideológico en el que se gestaron aquellos procesos reservaba al Estado un papel fundamental como instancia articuladora de las relaciones sociales y, por lo tanto, no se cuestionaba su actuación. Las recomendaciones de reforma no sugerían la eliminación de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional de aquéllas y un mejor control en la asignación de éstos. Este estado de cosas contrastará abiertamente con las orientaciones promovidas por las ideas neoliberales cuatro décadas más tarde.

Con la reforma administrativa se intentó afirmar las características de tipo burocrático-weberiano en la administración pública en desarrollo, para superar la estructura que combina rasgos de administración tradicional con otros superpuestos, de tipo oficina, destilando los primeros y consolidando los segundos. A fin de llevar adelante esta tarea se crearon programas de becas, se nombraron expertos para asesorar a los gobiernos y se establecieron escuelas e institutos de administración pública, lo que permitió que los países en desarrollo pudieran constituir sus propios cuadros de administradores y estuvieran en capacidad de diseñar sus particulares programas de reforma. Este proceso, verificado por personalidades vinculadas al estudio de la ciencia de la administración pública, la política y el derecho, conllevó un arduo y profundo trabajo así como la recopilación de experiencias que permitió, poco a poco, tener más clara la forma en que deberían imprimirse los cambios a la administración. No obstante, nuevas mutaciones en las relaciones y estructuras de poder económicas mundiales, permeadas de un fuerte cambio ideológico, determinarían que el cambio de la administración tomara un rumbo diferente, dejando olvidados todos los trabajos y la experiencia que representó este movimiento.

5. La reforma neoliberal

Hacia finales de la década de 1970, al abrigo de la recesión en los países desarrollados y la crisis económica de los países en desarrollo, fue el contexto adecuado para instalar un cambio ideológico mundial. La ocasión fue ideal para sustentar que el Estado con economía de tipo keynesiana había agotado sus capacidades, razón por la cual había que dejarlo atrás para cederle su lugar a un mecanismo cuya habilidad se presumió en concordancia con los nuevos tiempos: el mercado. En este contexto se legitimaron

nuevas ideas que, no proviniendo de teorías del estudio del Estado o la administración pública, serían las utilizadas para tratar de cambiarlos y hacerlos afines al nuevo marco mundial.⁴

El ideario que sustentó los cambios más recientes en la administración pública fue el neoliberalismo y sus ramificaciones: monetarismo, *public choice* y teoría de los derechos de propiedad, principalmente. Bajo esos razonamientos se prescribió que el mercado podía hacer las cosas mejor que el Estado, cuestión que particularmente en Hispanoamérica presentaba una situación muy complicada a causa de sus deudas. De allí que en primera instancia las nuevas autoridades garantes mundiales del orden económico (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) dispusieran el desmantelamiento del aparato paraestatal «gordo y sobre extendido». Siendo así, en Hispanoamérica se procedió a la privatización de empresas públicas.⁵ Una vez que se sacó al Estado del mercado, se procedió a meter al mercado dentro del Estado por la vía de la nueva gerencia pública, que patrocinada por la OCDE, el FMI y el BM, fue presentada como la flamante solución a los defectos de la administración pública, sustentando su superioridad en un contraste establecido sobre una oposición de ideas y conceptos que comprenden desde lo antiguo y decadente hasta lo novedoso y vital; lo que se traduce en que la administración pública elabora reglas, regulaciones y hechura de decisiones letárgica, mientras que la nueva gerencia pública, un modelo estándar, ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad (Guerrero, 1999:216. Pollit y Bouckaert, 2000:61).⁶

La ejecución de los cambios hizo necesaria la constitución de la denominada «nueva tecnocracia globalizada», una élite formada principalmente en universidades de los Estados Unidos. Las nuevas generaciones de economistas tomarían el control de los organismos multilaterales, que a su vez habían asumido la política de reclutar sólo a

⁴ 1938-1947: gestación del neoliberalismo, Mises, Hayek. En Mont Pèlerin el neoliberalismo se definió como el pensamiento que postula que el mercado libre, basado en la ganancia y la competencia, provee las mejores condiciones para el desarrollo económico y social.

⁵ 1979: Inglaterra, Margaret Thatcher: administración orientada al mercado: nueva gerencia pública. La Escuela de Chicago se concentra en el empleo de instrumentos como: control de la oferta monetaria y reducción del déficit gubernamental, devaluación del tipo de cambio, liberalización de los precios y eliminación de los subsidios. El control del proceso inflacionario exigiría medidas como: reducción del empleo público, devolución al sector privado de las empresas en manos del Estado y la renuncia del gobierno a muchas funciones reguladoras y de fomento.

⁶ Omar Guerrero, Christopher Pollitt y Geert Bouckaert señalaron el salto injustificado hacia la idea de que el gobierno que opera bajo el modelo burocrático weberiano clásico no es capaz de moverse hacia una nueva y moderna forma de organización.

egresados de unas cinco universidades bien conocidas para «garantizar la calidad profesional» (Del Búfalo, 2002:139).⁷

Como efecto de los cambios, los gobiernos de Hispanoamérica redujeron su capacidad de gobernar y administrar al simple cumplimiento de pagos a los acreedores, la deuda se convirtió en centro de la política económica oficial y estatal (González, 1990:64). En el nivel global sucedió que muchos de los bienes públicos que el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte, quedaron en manos exclusivas del mercado, y las redes de protección social se debilitaron (Kliksberg, 2005:223).

La nueva forma de relación mercantil abrió posibilidades para el desarrollo de relaciones clientelísticas entre los agentes del Estado y las organizaciones a las que se les transfirieron funciones públicas de apoyo y abastecimiento en bienes y servicios. Además de que se constató que el traspaso de funciones públicas a organizaciones privadas puede traducirse en pérdida de eficacia y efectividad, o en pérdidas de continuidad que pueden llegar incluso al abandono de su cumplimiento. Y se ha probado que las transferencias de funciones al mercado y al sector privado no han producido una reducción del gasto del Estado.

6. Prospectiva de la administración pública

La reforma neogerencial se aplicó y la administración pública hispanoamericana no experimentó ninguna transformación cualitativa significativa, si acaso algunas mejoras marginales que a la larga pueden resultar muy costosas dado que, hacia el futuro, parece que la mayoría de las medidas tenderán a revertirse, como está sucediendo en los países desarrollados donde ahora se propone generar «capacidad pública» (Christensen y Laegreid:2007). Los costos también parecen pasar otra factura porque las reformas neogerenciales agregaron nuevos elementos a las problemáticas que ya enfrentaba la administración pública hispanoamericana. Esto ha generado nuevos escenarios sin

⁷ Esta corriente de pensamiento hace énfasis en las correlaciones econométricas entre variables en sustitución de todo análisis teórico, y exalta el *valor metodológico* de la ignorancia acerca de las condiciones históricas, políticas y sociales en que opera una economía dada, así como de la propia estructura de ésta.

precedente, y vuelve más complejo el entramado de elementos a considerar para lograr el mejoramiento de la administración pública.

No obstante, si bien la crisis del modelo de libre mercado develó los mitos creados a su alrededor, las reformas neogerenciales no se han abandonado del todo, aunque, al mismo tiempo, ante las nuevas necesidades que se tienen que atender el Estado vuelve a ampliar su espectro de acción y, por consiguiente, las tareas de la administración pública, lo que al mismo tiempo revela la necesidad de fortalecer las instituciones.

De aquí que tenga que reflexionarse acerca de que el Estado-nación no se convertirá en un Estado-región-comercial, ni se reinventará para tener espíritu empresarial, así que la administración que sigue siendo acorde con la organización de dominación de nuestro tiempo es la weberiana. De acuerdo con esto, y sin dejar de lado los cambios mundiales, parece que la mejor alternativa para Hispanoamérica sería retomar la investigación sobre la reforma administrativa y avanzar sobre esa base, que hasta hoy es el único referente sólido para continuar el camino hacia el mejoramiento de la administración pública de la región.

Bibliografía

Brewer-Carias y Allan Randolph (1979). *Política, Estado y administración pública*. Caracas, Ateneo de Caracas.

Braibanti, Ralph (1969), "Modernización administrativa". En Weiner Myron, *Modernización*. México, Roble.

González Casanova, Pablo (1990), "La crisis del Estado nacional", en *América Latina hoy*. México, Siglo XXI editores.

Christensen, Tom y Per Laegreid (2007), "Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos", en *Gestión y Política Pública*. vol. XVI, número 2. México.

Del Búfalo, Enzo (2002), "Las reformas económicas en América Latina". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. vol. 8 nº 2 (mayo-agosto), Venezuela.

Guerrero, Omar (1981), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.

Guerrero, Omar (1999), "El 'management' público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema". *Revista de Administración Pública*. núm. 100. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Kliksberg, Bernardo (2005), "Administración pública en América Latina: promesas, frustraciones, y nuevas búsquedas", en *Economía Gestión y Desarrollo*. núm. 3. Octubre. Cali, Colombia.

Mosher, Frederick y Salvatore Cimmino (1951), *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones RIALP.

Pollitt, Christopher y GeertBouckaert (2000), *Public management reform. A comparative analysis*, United States, Oxford University Press.

Riggs, Fred (1964), *Administration in developing countries. The theory of prismatic society*. Boston: Mifflin Company.

Riggs, Fred (1967), *The ecology of public administration*, Londres, Asia Publishing House.

Weber, Max (1999), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.



ENCRUCIJADA

Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública
F C P y S - U N A M

SEGUNDO NÚMERO
MAYO - AGOSTO 2009

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



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

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

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

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

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Arturo Chávez López*

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

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: 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

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.