

## La nueva administración pública en el contexto de la globalización

Alejandro Herrera Macías

Los cambios ocurridos en 1989 provocaron hasta cierto punto una nueva conformación político-económica de escala mundial. Los países han enfrentado un escenario de interdependencia sin precedente alguno, por lo que las acciones de sus gobiernos influyen cada vez más y es necesario dimensionar los contenidos, alcances e instrumentos usados en sus administraciones para enfrentar los posibles efectos de la dinámica mundial. Derivado de lo anterior, ha surgido distinta literatura en torno a estos temas, aunque en su mayor parte han sido abordados, más desde una perspectiva económica y política, que aquellos cambios que los gobiernos en sus administraciones (tanto en su vertiente instrumental como contextual) tienen y pueden realizar para enfrentar este escenario. Es decir, la literatura existente en el mercado tiende a hacer más énfasis en los aspectos políticos, económicos y sociales, que los administrativos instrumentales. En este sentido, la administración pública – tanto como disciplina como acción de gobierno- ha enfrentado una reconfiguración en el perfil de lo que ha sido y puede ser la funcionalidad de la misma dentro de la esfera del Estado, en el tenor de lo que se ha denominado globalización<sup>1</sup>. En este sentido, la complejidad que hoy en día enfrenta la administración pública es doble: la necesidad de responder (como históricamente ha sido) a las demandas internas de sus espacios territoriales; y por otro lado, responder e interactuar al imperativo que el contexto internacional le establece. Es quizás el impacto que tiene el contexto sobre las administraciones públicas el signo más distintivo y significativo respecto a otros cambios previos en las mismas.

El texto tiene como propósito exponer los componentes que han caracterizado a la globalización, sus principales manifestaciones y efectos generales en los países. Se pretende proporcionar elementos de discusión más desde la óptica de las administraciones públicas del mundo occidental y cómo éstas han tratado de responder a la nueva dinámica mundial, desde la óptica económica ó política. Para ello, haremos un recorrido a través de las mega-tendencias que tanto la globalización como la denominada Nueva Administración Pública (NAP)<sup>2</sup>, han manifestado y los desajustes que los países enfrentan. Thomas Friedman<sup>3</sup> señala que es necesario poner atención a tres nuevos equilibrios que ésta era de globalización presenta. Éstos son: el equilibrio entre las naciones, el equilibrio entre éstas y los mercados globales, y el equilibrio entre los individuos y las naciones. El interés de esta ponencia es modesta, aborda únicamente el segundo equilibrio que Friedman propone, en particular desde la óptica de las naciones de América Latina (con mayor énfasis a México) y con referencia a los mercados globales.

En la primera parte, se señalan los elementos más comunes que pueden describir la globalización, sobre todo en aquellas áreas que pudieran estar íntimamente relacionadas con la administración pública. En la segunda parte, se exponen las principales respuestas que la administración pública (muchas de las veces denominada NAP) en diversos países occidentales ha desarrollado en el contexto de la globalización, usando de manera genérica

---

<sup>1</sup> El concepto de globalización es amplio y complejo de definir. En términos generales nos referimos al escenario económico mundial surgido con el fin de la Guerra Fría reconfigurando las relaciones internacionales y acompañada por el empuje de las telecomunicaciones. Más adelante se tratará de dar una definición más amplia del concepto.

<sup>2</sup> También llamada *nueva gestión pública*

<sup>3</sup> FRIEDMAN. *cfr.*, pp:37-38.

los planteamientos surgidos entre países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como los planteados por América Latina, sus relaciones, efectos y puntos comunes de referencia, en síntesis, las transformaciones que la administración pública ha transitado. A lo largo del texto se incluyen ciertos temas que han surgido en torno a este debate. En la tercera y última parte, se presentan una serie de reflexiones en torno a los retos que la administración pública en la globalización enfrenta, reiterando la necesidad de crear “*vasos comunicantes*” entre la administración pública y la globalización, con énfasis en algunos planteamientos de la NAP, pero con un alto contenido político-institucional que en algunas de las veces ha estado ausente en el debate. Es importante aclarar, que dadas las características y amplitud del tema, solamente nos limitamos al ámbito descriptivo, más que al analítico, haciendo alusión a las mega-tendencias y no a las particularidades de los países o regiones. La NAP, la debemos concebir, más que como una serie de recomendaciones, como una oportunidad de integrar y mejorar las instituciones de las administraciones públicas con la necesaria reflexión política de los países que busquen implementar sus principios, dadas las peculiaridades que países como México presenta. No es la panacea, pero sí un punto de convergencia para la posible mejora y necesaria inclusión, en los países de América Latina

## I. La Globalización y el Intento de Cambio.

La correduría Merrill Lynch señaló que la actual era de globalización inició en 1989<sup>4</sup>. La afirmación va más allá de la crónica, expone el cambio radical que han presenciado las transformaciones del mundo occidental a partir de la caída de los regímenes con economías centralmente planificadas. Las mega-tendencias que a partir de 1989 se han venido conformando, bajo una perspectiva de la llamada globalización<sup>5</sup> La globalización va más allá que el flujo de capital, mercancías y de tecnología en una fase de imperialismo, siendo entonces una fase histórica subsecuente de las anteriores<sup>6</sup>. La globalización que hoy enfrentamos no puede ser vista como una mera consecuencia o fase posterior a las previamente existentes en la historia. Esto se debe a elementos que la hacen única y diferente: el fin de la guerra fría (el siglo XX fue la pugna de dos ideologías político-económicas), el desgaste que los Estados Nación enfrentan, las transformaciones estructurales y operacionales de las economías mundiales, pero sobre todo el avance que las telecomunicaciones ha tenido en los últimos quince años. Además, un rasgo distintivo de la globalización en nuestros días es que ésta se da desde para y a través de los mercados, sin pasar por el control del Estado Nación. De tal forma, podemos distinguir entre los analistas del fenómeno de la globalización en dos grandes grupos<sup>7</sup>:

- a) Los que consideran que la globalización es el resultado histórico de una fase posterior a un cierto tipo de imperialismo comercial con el uso de nueva

---

<sup>4</sup> Citado en FRIEDMAN, 1999. p.16

<sup>5</sup> Existe mucha literatura respecto al tema de la globalización, tanto en sus alcances como en sus definiciones. Para el propósito de este texto se entiende a la globalización como una fase del sistema de mercado que combina el uso de la tecnología de las telecomunicaciones acompañado del flujo de bienes y servicios en un contexto donde el sistema de mercado y el libre flujo de capital no tiene más límite que el propio mercado impone.

<sup>6</sup> Uno de los autores más representativos es James Petras. Cfr. SAXE y PETRAS, 2001. Véase en especial el capítulo 3.

<sup>7</sup> La distinción más simple responde más a la postura que los analistas tienen frente al fenómeno que va desde el apoyo al rechazo del mismo con sus diversos matices.

tecnología<sup>8</sup>. Bajo esta perspectiva, se considera que la globalización no es un fenómeno nuevo, menos aún diferente a escenarios previos con la salvedad de la era de las telecomunicaciones. Este grupo ubica la noción de imperialismo, ubicando los flujos en escenarios de poder desiguales, entre Estados, clases y mercados. El proceso que viven ciertos países tiene efectos adversos y hasta negativos, ya que puede concebirse a la globalización con sus consecuencias como un proceso cíclico que abre más la brecha entre países explotadores y países explotados.

- b) Los que consideran que la globalización es un fenómeno reciente dada la “caída del Muro de Berlín” que provocó “*el final de la historia*”<sup>9</sup>. Este grupo hace énfasis que no hay precedente alguno en la globalización, dado que el escenario mundial ya no está conformado por la batalla de dos ideologías que dieron el perfil a muchas batallas a lo largo del siglo XX, y que por lo tanto, al haber finalizado la Guerra Fría acompañada del predominio y triunfo del sistema de mercado y de la democracia como forma legítima de organización política, es sustancialmente diferente al intercambio de bienes y servicios en el mundo. Esta visión coincide con la anterior, al considerar que se acentuó dados los avances de la tecnología como instrumento para facilitar las transacciones se den más rápido. Los cambios tienen un impacto al nivel de las personas, en el espacio, tiempo, identidad territorialidad y colectividad. No hay que olvidar que es precisamente en la convivencia colectiva del espacio público donde surgen las normas. Con la llegada de nuevas formas de intercambio de información de la globalización se generan nuevos derroteros<sup>10</sup>

Ambas posturas, expuestas para fines didácticos en términos un poco exagerados, conciben diferentes roles que puede y debe jugar la administración pública. La primer postura es más proclive a que los aparatos de gobierno protejan a sus ciudadanos de los desequilibrios que este nuevo escenario trae consigo, ante la creciente pobreza, concentración de la riqueza y desajuste en las relaciones sociales; esto cobra más fuerza en la región por las historias de fracasos y frustraciones económicas. En esta perspectiva se reconoce que ciertos movimientos urbanos populares son una clara muestra al rechazo contundente de la globalización, incluyendo algunos grupos insurgentes, por lo que sus respectivos Estados ven con complejidad la posibilidad de incluir a sus representados, ya que es a partir del conflicto que la globalización genera, y que une a los grupos sociales en torno a posibles proyectos de Nación. En síntesis, este grupo considera que mientras haya más grupos opositores a la globalización, permitirá ir construyendo alternativas diferentes a las que actualmente existen y recuperando el espacio político en los grupos sociales y sus movimientos que tanta fuerza han tenido en la región. En este sentido, presumimos que la administración pública debe tener un claro referente social de inclusión de estos grupos opositores que permitan a sus Estados formular políticas alternativas a las que comúnmente se instrumentan y se consideran son elaboradas por tecnocracias ajenas a los intereses nacionales.

El segundo bloque, considera más a la administración pública como un agente detonador de

---

<sup>8</sup> *Ibid.* SAXE y PETRAS.

<sup>9</sup> Usando los términos que el analista Francis Fukuyama hizo en 1989 con el texto del mismo nombre.

<sup>10</sup> *Cfr.* BAUMAN, 1999.

un mejor flujo de la globalización, es más un activo capaz de acelerar el crecimiento de un país o frenarlo. Se recupera el papel del Estado como un promotor y mecanismo efectivo y necesario para fomentar el desarrollo entre sus gobernados, obviamente cuidando sus efectos sociales. Es decir, “un Estado fuerte es aquel que resulta capaz de resolver el conflicto de objetivos entre eficacia de la acción pública y legitimación. O el conflicto entre centralización y descentralización de la administración pública”<sup>11</sup> En este sentido, no hay que olvidar que el Estado es todavía el agente capaz de generar condiciones para un desarrollo, pero también necesario para mitigar los efectos negativos que todo proceso de reconfiguración económica pueda traer ante sus representados

Los grupos arriba presentados, no sólo muestran un análisis en torno a un fenómeno, sino que pueden reflejar para algunos analistas las eventuales posturas políticas hacia la globalización. De hecho, la reconfiguración política que hoy tenemos es hasta cierto punto producto de los resultados que la globalización ha generado. Sin embargo, más allá de las posturas de los grupos arriba descritos, trataremos de sintetizar sus alcances y contenidos con referencia a la administración pública para la región de América Latina (AL). Una definición hasta cierto punto concisa y efectiva para estos fines de la globalización es la que presenta Prats i Català: “Globalización es una expresión poco precisa, aunque significativa. Describe la serie de fuerzas y tendencias que están cambiando nuestro mundo y su orden. La revolución iniciada en las comunicaciones y los transportes es su causa fundamental. Sus consecuencias más importantes son la mundialización de los mercados financieros y de la información y, en menor medida, de los de mercancías y servicios...”<sup>12</sup> Tratemos de describir los elementos más significativos que la globalización tiene siguiendo la propuesta de Prats.

- 1) La globalización incluye una economía apoyada en las telecomunicaciones. La historia del mercado durante la última cuarta parte del siglo XX estuvo marcada por rápidas transformaciones. Se pasó de los países que todavía apostaron en economías basadas en el sector primario, para después enfocar su desarrollo al sector industrial. El modelo de crecimiento y su eventual desarrollo económico basado en la industria fue el referente obligado de los países occidentales, incluyendo los entonces llamados países del Tercer Mundo<sup>13</sup>. Sin embargo, para finales del siglo XX en la década de los ochenta, hubo un giro al concentrar el crecimiento y desarrollo de la economía industrial al sector financiero. Los flujos financieros se convirtieron en el motor decisivo de lo que eran algunos países del tercer mundo ó para entonces llamados economías emergentes. Este cambio del sector industrial al financiero, haciendo uso de las telecomunicaciones implicó una transformación de la dinámica económica. Ésta se basó en el avance de las telecomunicaciones, al que se le conoce con el nombre de la economía digital, la cual combina el uso de dos tecnologías: computadoras y telecomunicaciones. Un ejemplo ilustrativo ha sido el crecimiento que las páginas *web* en el *internet* han tenido. Para 1993, el número de páginas no llegaba a cinco millones en el mundo, para finales de los noventa, el número aumentó a un poco más de 45 millones. El internet como herramienta de la era de la globalización, ha permitido que las compañías transnacionales realicen parte de sus transacciones y comercialicen

---

<sup>11</sup> PIPITONE, p: 26.

<sup>12</sup> *Cfr.* Prats i Català, p:93, 2001.

<sup>13</sup> Se sugiere revisar el texto de TOYE, John.

haciendo uso de esta tecnología, dada su rapidez y bajos costos<sup>14</sup>. *The Economist*, señaló que “una llamada de tres minutos (en dólares valor 1996) entre Nueva York y Londres costaba \$300 en 1930. Hoy es casi gratis por internet”<sup>15</sup> La llegada del comercio mundial combinado con la tecnología de las telecomunicaciones, se reflejó en el incremento de países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) pasando de 85 en 1980, a 134 en 1999.

Las fronteras políticas se han disminuido con el uso de una PC y del Internet. En 1998 existían 4 millones de cuentas financieras en el internet, para el año 2002 la cifra alcanzaba ya casi los 14 millones. No hay precedente alguno en la historia de una herramienta de intercambio de información cuyo crecimiento sea tan rápido como éste. En el caso de México, ha existido un avance en materia de conectividad, gracias al impulso gubernamental a través del Programa E-México, que funciona a través de un metasitio, que va desagregando en grandes temas como son, e-salud, e-aprendizaje, e-economía y e-gobierno.

Además la sociedad en general esta modificando sus patrones de consumo respecto a la tecnología, ya que mientras el acceder a la telefonía fija, tomo casi un siglo llegar a niveles de cuarenta y siete por ciento de la población, la disponibilidad de una computadora ha aumentado con una tasa de crecimiento anual promedio de treinta y dos por ciento en los últimos tres años según las estadísticas de ciencia y tecnología que elabora el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) y aunado a lo anterior se encuentra el indicador de conexión a Internet, el cual ya rondaba en el año 2004, cerca del 10 por ciento siendo su crecimiento anual de 25 por ciento promedio.

- 2) La globalización ha presentado un cambio del perfil socioeconómico del mundo occidental. Para finales del siglo XX e inicios del XXI, un país occidental comparte puntos tales como: mayor heterogeneidad en sus sociedades, reflejado en actores sociales diversos y hasta antagónicos, complejos y portadores de demandas que van más allá de sus Estados–Naciones. La participación ciudadana en AL ha generado un cambio sustantivo de cómo se conciben las relaciones sociales y la formación de distintas instituciones. La tendencia a migrar la población a zonas urbanas, lo que implica el abandono de ciertas actividades del sector primario y la presión en los Estados en crear más y mejor infraestructura en sus ciudades. Además, el perfil de las familias en AL se ha ido transformando del tradicional jefe de familia a la llegada de la mujer como cabeza el seno familiar. La incorporación de las mujeres al campo laboral ha significado la reorientación de muchas políticas: las migraciones hacia diversos centros urbanos, y obviamente, la polarización en la concentración de la riqueza que la región presenta. De acuerdo a la CEPAL, para 1999; el 43.8% de la población estaba en situación de pobreza y el 18.5% en condiciones de indigencia, es decir 211 y 89 millones de personas; respectivamente<sup>16</sup> Tal vez a diferencia de otras regiones del planeta, la llegada de la globalización en AL está acompañada de un grave deterioro de la calidad de vida de sus habitantes a diferencia de otros lugares que no enfrentan esta problemática estructural e histórica, por lo que los retos a

---

<sup>14</sup> “World Development Report 1999”

<sup>15</sup> Citado en Friedman, *op.cit.*, p:19.

<sup>16</sup> *Cfr.* CEPAL, 2001.

enfrentar son mayores. Estos puntos compartimos con sus matices, en la región.

- 3) La globalización ha coincidido con cambios políticos significativos en AL. La transición de países bajo regímenes no democráticos a regímenes democráticos es innegable, como ejemplo de ello en 1974 solamente el 25% de los países del planeta eran democracias, en el siglo XXI prácticamente en un poco más del 60% de los países viven sus gobernados bajo regímenes democráticos. “Hoy en día en 120 de 190 países en el mundo viven sus pueblos bajo democracias y según *Freedom House* 86 viven realmente en libertad<sup>17</sup>” Se ha internacionalizado el respeto a los derechos humanos, dentro de la gama de derechos políticos y de libertad. El mundo cambió más rápido en 15 años que tal vez en siglos. En materia de democracia, una buena parte de las autores concluyen que la democracia es condición necesaria –aunque no única- para alcanzar el desarrollo. El Presidente del BID fue contundente: “América Latina no crece por debilidades de sus sistemas políticos<sup>18</sup>” El desarrollo depende en mucho de la calidad de su sistema político, la existencia de una democracia y la calidad de sus instituciones. “La economía de mercado es verdaderamente una condición necesaria de la democracia, porque limita el poder del Estado...La economía de mercado es una condición necesaria pero no suficiente de la democracia<sup>19</sup>” La globalización de nuestros días en su mayoría convive con regímenes electos por las urnas, a diferencia de escenarios previos en la historia; esto hace una diferencia definitiva que necesariamente se reflejará en una forma diferente de conceptualizar y operar a la administración pública, a lo que los postulados de la NAP ha tratado de responder, aunque en condiciones económicas poco favorables.
- 4) El papel del Estado. Este punto es el más importante, ya que afecta de manera directa a la administración pública. Es bien sabido: el Estado en el mundo actual enfrenta por lo menos dos crisis: credibilidad y capacidad de gestión de los asuntos públicos. En la primera, el escepticismo existente entre la población tanto por las funciones que desarrolla, como en la propia existencia del mismo, ha hecho que la crisis del Estado trascienda del plano instrumental–funcional y pase a un problema e gobernabilidad. El déficit de confianza que los Estados de hoy en día gozan, pone en peligro cualquier intento de mejora por parte de sus funcionarios. La falta de confianza de los ciudadanos en las acciones de sus Estados se ve reflejada en diversas maneras. La confianza es el activo intangible que puede hacer en mucho la diferencia de prosperidad de una región a otra<sup>20</sup>. Sin embargo, y a pesar de los retos que enfrenta, es necesario dimensionar que ante el escenario de globalización que enfrentamos, el poder de los Estados Naciones es cada vez más reducido. No obstante, no podemos abandonar la idea de que “el desarrollo pasa por el Estado, siempre y cuando el trayecto sea de ida y vuelta de la sociedad hacia él y de éste hacia aquella<sup>21</sup>” Este punto nos hace reflexionar el enorme desafío que enfrentamos en la región, dado que si el Estado es promotor necesario para generar condiciones de desarrollo y reflejarlos en mejoras de la población, el reto es mayúsculo dada la profunda crisis de credibilidad que éstos tienen y el cada vez mayor descenso de poder que éste tiene entre los diferentes agentes de la sociedad. Asimismo, la

<sup>17</sup> Citado en Carrillo Flórez, 2001, p. 9.

<sup>18</sup> Citado en Flórez 2001, p: 11.

<sup>19</sup> TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, FCE, Uruguay, 1995, p: 227.

<sup>20</sup> Prats i Catala (1999), señala que el capital social es un bien público.

<sup>21</sup> TOURAINE. *Op cit.*, p: 232.

limitación que el Estado tiene como sistema, baste como ejemplo que “se constata que cada una de las 100 más poderosas empresas transnacionales venden más de lo que exportan cada uno de los 150 países llamados en desarrollo<sup>22</sup>”, confirmando que el poder económico del Estado está cada vez más minado además del déficit de credibilidad que se tiene, reiterando que en América Latina se acentúan con los índices de pobreza y la concentración de la riqueza. El poder que han adquirido las empresas transnacionales será abordado más adelante.

Por lo que se refiere a la cuestión instrumental, las reformas que las administraciones públicas comenzaron a aplicar en la década de los ochenta, fueron en parte derivadas del déficit de confianza que tanto países con economías fuertes como emergentes enfrentaron. Sin embargo, durante los ochenta una buena parte de las reformas, se encaminaron a disminuir el tamaño de las burocracias, sus funciones y participación en los mercados. Bajo este esquema el objetivo por tal vez transformar a la administración pública, se limitaba a un criterio de tipo de eficiencia (relación de insumos con productos) más que a la calidad y posible contribución a la legitimidad que se tuviera. No obstante, a partir de finales del siglo pasado, el gran objetivo de estas reformas y movimientos de modernización de sus administraciones públicas, ha estado en recuperar la confianza de sus gobiernos<sup>23</sup>. En síntesis, en este punto hay que tomar en cuenta dos planos: la necesidad de aumentar su capital social (confianza) y el fortalecimiento de las instituciones de Estado<sup>24</sup>.

5) El rol de las empresas transnacionales<sup>25</sup>. Datos conservadores señalan que alrededor del 70% del comercio mundial lo realizan las propias empresas transnacionales entre sí, cuyos lugares de “origen” está precisamente entre los países miembros de la OCDE. Asimismo, las 23 más poderosas empresas transnacionales venden más de lo que exportan algunos países en desarrollo, incluyendo a economías como las de Brasil, México, India, Argentina e Indonesia. Además, las formas como producen las empresas han cambiado radicalmente. Los productos exitosos de hoy, serán desechables mañana. Por ejemplo, Hewlett Packard, la mayor parte de sus utilidades provienen de productos que hasta hace un año no estaban en el mercado, Walt Disney lanza un nuevo producto al mercado cada cinco minutos, la empresa Procter & Gamble emplea más científicos que las universidades de Harvard, MIT y Berkeley juntas, en Japón 1, 000 nuevas bebidas son lanzadas al año, pero solo el 1% sobrevive en el mercado un año después, la empresa SONY, lanza 3 nuevos productos cada hora de trabajo, un tercio de las 500 empresas de *Fortune* de 1970 ya habían desaparecido para 1983<sup>26</sup>. La lista de cambios parece interminable.

En este sentido, el poder clásico que se les confería a los Estados en materia de

---

<sup>22</sup> DE RIVERO, 2001, p: 80

<sup>23</sup> Destacan las reformas que han instrumentado desde el Reino Unido y los EUA, con los programas *Next Steps* y *Reinventing Government*; respectivamente. En México con la llegada del Presidente Fox en el año 2000, la Oficina de Innovación Gubernamental tiene, como fin recuperar la confianza del ciudadano en su gobierno a través de diversas acciones de mejora en las organizaciones del Ejecutivo Federal.

<sup>24</sup> Entendemos el concepto de instituciones tomando como referencia los análisis de Douglas North, entre otros, que abordan a las instituciones como esos espacios no solo físicos sino conceptuales de interacción social que son tanto formales como informales, pero que son tanto a o más importantes que las organizaciones mismas como agregaciones sociales.

<sup>25</sup> La mayor parte de los datos fueron tomados del libro de DE RIVERO, 2001.

<sup>26</sup> Datos tomados de BACON, Brian. *Self-Management & Leadership Workshop*. 2001. Oxford IPC.

regulación, concertación y decisión de los aparatos gubernamentales, se ven hasta cierto punto mermados por el enorme poder de estas empresas transnacionales. Esto va más allá de los países emergentes, aún los países con economías más sólidas, “sólo las nueve potencias más ricas e industrializadas (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Italia, Canadá, Holanda y Bélgica) son capaces de superar con sus exportaciones las ventas de Shell, Exxon, General Motors, Toyota, Ford, Mitsubishi, Nisho Iwai, Sumimoto, Itoch, Maruben e Hitachi, que son las más poderosas empresas transnacionales<sup>27</sup> La rapidez en la producción es también el signo de nuestro tiempo, lo que es hoy novedad, mañana es signo de atraso. La comercialización va a un ritmo muy difícil de alcanzar por parte de las administraciones públicas. Sin embargo, y a pesar de que el poder de los Estados Nación ha sido mermado, “el sector público es esencial para enfrentar el desafío de la globalización<sup>28</sup>”.

Los cinco puntos arriba señalados son retos comunes para los países occidentales, aunque con sus respectivos matices. Esto es parte del contexto en que tanto las economías emergentes como las más sólidas comparten. Es preciso analizar cuáles son los rasgos de respuesta más comunes que han hecho los países ante el escenario de globalización desde sus administraciones públicas.

## II. Del “*enfoque tradicional*” a la Nueva Administración Pública (NAP).

Hemos ya señalado el papel que la globalización tiene en el escenario actual, así como el papel que juegan las empresas transnacionales, por lo que ahora toca el turno al papel del Estado. Haciendo un poco de historia, el Estado de Bienestar o Benefactor, de los años 30 a los 60, reflejó la actividad de las administraciones públicas, la cual estaba destinada a cumplir dos grandes objetivos que la lógica del sistema de mercado no cumplía: distribución del ingreso y generación de pleno empleo, ambas lecturas típicas de economía *keynesiana*. Esto permitió que el crecimiento del Estado estuviera sustentado en políticas orientadas al cumplimiento de estos dos grandes objetivos que el mercado por sí solo no podía atender, reflejándose en la creación de transferencias, impuestos progresivos, subsidios, etc.; para el primer objetivo y en el segundo, con el aumento de la burocracia con la llegada de empresas públicas que no solo ofrecían servicios a bajos costes, sino que contribuía a generar empleo entre los ciudadanos, y también reflejado en grandes obras públicas y creación de infraestructura; entre otras alternativas.

Sin embargo, con la llegada de una mayor apertura económica, y el descrédito que muchos Estados enfrentaron ante la incapacidad de cumplir con los objetivos previamente planteados, aunado a la recomposición de fuerzas políticas mundiales bajo regímenes más en pro de las fuerzas del mercado, se comenzó a dar el paso a escenarios de Estados Mínimos.

Para el caso particular de AL, los Estados Benefactores (por no decir que en la región fueron más bien de tipo “desarrollistas”) de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta estuvieron acompañados por regímenes no necesariamente emanados de las urnas, por lo

---

<sup>27</sup> DE RIVERO, *op. Cit*, p: 62.

<sup>28</sup> *Cfr.* CARRILLO FLÓREZ, 2001, p: 34.

que los golpes de Estado eran el día a día para conquistar el poder entre los países de la región. Los populismos se convirtieron en la característica y sello de la política de estos países en aquellos años, acompañados por estilos de gobierno corporativistas, clientelares y con poco apego al imperio de la Ley, y en mucho bajo la carga y fuerza de burocracias poderosas. Bajo regímenes populistas, la región tuvo resultados de cifras económicas de todo tipo, tanto positivas como negativas. Tuvimos regímenes no democráticos orientados al crecimiento donde posiblemente el caso más significativo fue el de Chile bajo Pinochet, y países que bajo gobiernos dictatoriales eran obstáculos del desarrollo, tal y como fue el caso de Haití con el clan Duvalier. En ambos tipos de desempeño económico, el costo por haber mantenido una política basada en regímenes dictatoriales, fue el debilitamiento de sus instituciones de Estado<sup>29</sup>, por una parte; y por la otra, la parálisis de sus administraciones públicas que eran más bien vistas como parte del botín político, más aún en donde el desempeño económico fue mediocre. Esto hizo que la política se hiciera en mucho dentro de la esfera de las administraciones públicas. Prats i Catalá lo sintetizó muy bien: “el populismo dejó una debilidad institucional grande<sup>30</sup>”. Ante esta debilidad los intentos de mejora en sus administraciones han tenido en la región una fractura no solo instrumental (como cualquier país que estuviera dentro de escenarios políticos democráticos) sino de índole histórico-político, lo que ha hecho para los inicios del siglo XXI un reto mayúsculo para AL. Este punto será de vital importancia al momento de incluir los postulados de la NAP, que necesariamente deben pasar por una análisis crítico.

Esto hizo que el debate en torno a las teorías de la modernización que señalaban la relación de democracia con desarrollo económico fuesen más profundas y complejas. Sin embargo, hoy en día, existe un mayor consenso que hay mayores probabilidades de alcanzar un desarrollo económico bajo regímenes democráticos que en aquellos que no lo son. Tal vez no sea coincidencia que hoy en día los debates en torno al tema del desarrollo giren en torno a la importancia de la economía institucional acompañada por una base democrática sólida.

Durante los ochenta el debate se sostenía en que el mejor Estado era el más pequeño, dada la presión económico-financiera, que incluso llevó a prescindir de activos de los Estados de la región. Ante esta cuestión y con la llegada de la década de los noventa, se pasaría a un Estado funcional. “Hace falta un Estado que sea fuerte y que también sea, aunque no necesariamente grande, sí un *Estado amplio*”<sup>31</sup>

La transición y cambio a lo que se puede entender y considera como desarrollo ha sufrido cambios trascendentales a partir de la década de los sesenta. El BID hace al respecto una síntesis histórica sugerente:

<b>Teorías del Desarrollo</b>	
<b>Década</b>	<b>Principales políticas o premisas</b>
1960	Aumento del ahorro e inversión. Industrialización y aumento del PIB como metas
1970	Se le da importancia a invertir en el capital humano y profesionalizarlo
1980	El énfasis radica en la estabilidad macroeconómica y las políticas de ajuste estructural
1990	Temas de economía institucional, siendo las instituciones factores “clave” para generar desarrollo.

Elaboración propia tomando como referencia a Carrillo Flórez (2001)

<sup>29</sup> Nuevamente tomamos como referente de institución el concepto usado por North.

<sup>30</sup> PRATS I CATALÀ, 2001, p: 80

<sup>31</sup> O’DONELL, en CARRILLO FLÓREZ, p: 106.

El mensaje es claro, a lo largo de las fases previamente expuestas en el cuadro: “América Latina también debe involucrarse en el movimiento internacional de transformación de la gestión pública burocrática en una gestión pública gerencial<sup>32</sup>”, aunado al rezago que la región ha enfrentado. En el siguiente apartado, haremos un breve recuento del contexto que ha enfrentado la administración pública.

### **El Contexto de la NAP ante la globalización.**

Elaine Kamarck<sup>33</sup>, así como algunos autores del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reconocen que el gobierno del Reino Unido al frente de Margaret Thatcher, fue una de las precursoras del movimiento (sino es que la precursora) de la llamada “*Nueva Administración Pública*” (NAP)<sup>34</sup> en cuanto al ejercicio de la disciplina se refiere. No obstante, hay quien señala que la administración pública (desde su estudio como disciplina) inició con la vocación universal de *management* con H. Fayol<sup>35</sup>. Para el caso de la *praxis*, la plataforma política usada y que eventualmente llevó a Thatcher a ser Primer Ministro en 1979, tenía dentro de sus tres puntos clave “la fe en el libre mercado, gobierno limitado y fuerte defensa nacional<sup>36</sup>”. Su llegada en el Reino Unido coincidió del otro lado del Atlántico con el arribo de Ronald Reagan en los Estados Unidos, quien de manera similar compartía la visión británica en lo que el gobierno debería ser y hacer. Los cambios iniciales para minimizar la actividad de los gobiernos fue decisiva e incluso trascendió a sus propios partidos políticos, llegándolo a asumir los Laboristas y Demócratas; respectivamente algunos años después. Es decir la NAP fue más allá de los ámbitos ideológicos y se posicionó como un movimiento universal, ampliamente adoptado por países de la OCDE, con amplia orientación a resultados y el profundo escepticismo en torno a las visiones burocráticas para resolver los asuntos públicos<sup>37</sup>. Era más que una modernización administrativa el paradigma integrador de técnicas de la gestión privada con la propuesta de mejorar la institucionalidad de las administraciones, propias de los noventa<sup>38</sup>.

Sin embargo, los procesos de cambio en la administración pública para el caso de América Latina, podemos ubicarlos en dos tiempos. El primer tiempo se llevó a cabo en la década de los ochenta y se concentró en disminuir el rol de los Estados (actividades, estructuras, funciones, personal, etc.), derivado en mucho a los graves problemas presupuestales y déficit financieros, además de la necesidad de abrirle paso a las fuerzas del mercado. La inspiración de estas políticas de liberalización de mercados, privatizaciones, desregulaciones; entre otras, facilitó que la primera generación estuviera enfocada a aumentar la participación del sector privado. El principal impulso de cambio estuvo guiado por generar menos gastos, ó en su caso incrementar los ingresos de los Estados, era una fuerza de origen más de carácter económico-financiero<sup>39</sup>. El segundo tiempo, se puede

---

<sup>32</sup> *Ibid*, p: 92

<sup>33</sup> Véase en la bibliografía.

<sup>34</sup> En inglés llamada *New Public Management*.

<sup>35</sup> Echebarría y Mendoza en Losada i Marrodán (1999).

<sup>36</sup> THATCHER, 1993,p:15.

<sup>37</sup> HOOD, 1991

<sup>38</sup> Un análisis muy completo de estos nuevos esquemas se pueden encontrar en Ramírez y Ramírez, 2002. Los autores denominan a este movimiento Nueva Gestión Pública.

<sup>39</sup> No hay que olvidar el apoyo que los gobiernos del Grupo de los 7 y el llamado “Consenso de Washington” dieron en su momento a este tipo de políticas.

ubicar a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, donde el debate no fue tanto el tamaño del Estado, sino más bien la funcionalidad del mismo; es decir, su eficacia, valor agregado, incorporación y redefinición de lo público. En el caso de AL, el tema central en materia de desarrollo es el combate a la pobreza, no hay que olvidar que la década de los ochenta fue la llamada “década perdida”, por lo que ante la disminución del papel del Estado y el incremento sustancial de pobres en la región, provocó un análisis en torno a su efectividad para atacar y mitigar estos problemas sociales. Podemos sintetizar que durante este segundo tiempo, no importaba el tamaño del Estado, sino su funcionalidad, efectividad y eficiencia para responder a los problemas generados por la aplicación de ajustes estructurales en la región. Es precisamente en esta segunda parte, cuando van a consolidarse los puntos que aborda la NAP en AL y que años antes ya daba sus frutos en el Reino Unido y en los Estados Unidos. Es la llegada de elementos de trabajo y análisis que en su momento eran exclusivos del sector privado<sup>40</sup>. “El desarrollo de las ciencias del *management* ha estado involucrado a un mundo empresarial en el que las presiones competitivas han servido de acicate para la renovación y perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión<sup>41</sup>”. Esto fue producto gracias a que el mercado se convertiría en fuerza motriz de la actividad cotidiana<sup>42</sup>. Así como la NAP había hecho eco en los países miembros de la OCDE<sup>43</sup> desde finales de los setenta y los ochenta, en la segunda mitad de los noventa llegaba a países con economías emergentes, aunque en estos últimos bajo contextos diferentes y como en el caso de AL muy marcados, tales como el debilitamiento institucional y en democracias recientes.

El movimiento de la NAP se pudo extender rápidamente hasta cierto punto gracias a los medios que la globalización ha generado. Podemos distinguir al menos tres grupos promotores que desde una perspectiva internacional han fomentado la incorporación de estudios de la NAP:

- a) **Las iniciativas de los gobiernos de Estados Unidos y el Reino Unido** como “*Reinventing Government*”<sup>44</sup> y “*Best Value*”, respectivamente. Para el caso de la estrategia de cambio de administración pública de los Estados Unidos era un programa de campaña de William Clinton, quien después concretizó en la revisión profunda de 540 organizaciones del gobierno federal. El programa consistió en enfocar las organizaciones y sus procesos al cliente, facultar a los empleados, eliminar reglas obsoletas, preparar a la gente para el cambio a través de la capacitación, establecimiento de laboratorios de reinención, apoyo y consultas con empresas privadas, uso de las páginas web, etc. En síntesis, el proyecto de cambio del gobierno de los EUA fue resultado de valores y visión de los contribuyentes, proveedores de servicios, creadores de políticas, líderes de opinión y receptores de servicio<sup>45</sup>. El programa fue muy exitoso y ampliamente exportable para diversos países que iniciaban reformas similares.

<sup>40</sup> Es un tanto la llegada de la búsqueda de la excelencia (*best sellers*) y la orientación al servicio público. Véase la clasificación de Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew. En Ramírez y Ramírez. *Op cit.*

<sup>41</sup> ECHEBARRÍA, 1999, p: 15.

<sup>42</sup> Planteamientos que caben bien en entornos competitivos, dinámicos y cambiantes. Premisas que van desde la lógica de adaptación al entorno, modelos de decisión racional, sesgos a la cuantificación y el carácter intraorganizacional. *Ibid.*

<sup>43</sup> Se sugiere consultar en este punto el texto de Wright (1992).

<sup>44</sup> La producción de literatura en la materia se dio tanto en círculos de consultores como el texto de Gaebler & Osborne, *Reinventing Government*, y en el ámbito del gobierno de Al Gore con el *National Performance Review*.

<sup>45</sup> *Cfr.* Valaskovic.

Por lo que se refiere al caso del Reino Unido, también el cambio fue resultado de un compromiso de campaña y fue apoyado desde las altas esferas gubernamentales. Margaret Thatcher, enfocó como estrategia la reforma al servicio civil, su reducción y también el programa *Next Steps*. Entre sus primeros cambios, estuvo la reducción de la presión que la burocracia ejercía a los presupuestos, y la desincorporación de múltiples empresas gubernamentales. Más adelante, también bajo el gobierno conservador de Major se incluyó el uso de programas que incorporaban técnicas de la gestión privada. Sin embargo, con la llegada del Primer Ministro Tony Blair (Laborista), se introdujo el “*Best Value*”. Esta iniciativa tuvo sus orígenes en los gobiernos locales de este país y fue producto de una Ley (Acta) que obligó a los servidores públicos a cumplirla. Su filosofía ha sido hacer un gobierno más fácil, simple, enfocado a resultados, orientado al cliente y con el uso de la tecnología, tratando de tener cercano al gobierno con la gente<sup>46</sup>. En ambos casos, EUA y el Reino Unido, están la inclusión de modernización y cambio en las administraciones públicas, las cuales fueron más allá de sus primeros impulsores e incluso trasladaron las barreras ideológico-partidistas, con técnicas gerenciales, de gobiernos Republicanos–Conservadores a Demócratas–Laboristas; respectivamente.

- b) **Los organismos internacionales** como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>47</sup> y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El BID durante finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa comenzó a incorporar en su agenda el tema de la reforma de la administración pública de los países miembros de la región, destacando los foros y mesas redondas que patrocinó el organismo, incluyendo temáticas de gobernabilidad y desarrollo. Es ilustrativo, la posición de un alto funcionario de este organismo: “El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido pionero en sostener que existe una relación directa entre el desarrollo económico y *la calidad del proceso de gobierno*”<sup>48</sup>. Asimismo, su Presidente Enrique Iglesias, ha señalado: “En la actualidad existe un amplio consenso acerca de que tanto el crecimiento económico como la equidad social y la capacidad de competir en los mercados internacionales exigen una *buena gestión pública*”<sup>49</sup>. Por su parte, la OCDE desde una perspectiva más orientada a los países con economías fuertes, también generó estudios muy importantes al promover intercambios de información confirmando que la calidad en las administraciones públicas es una variable fundamental para sustentar el desarrollo y además, generar los equilibrios necesarios en los escenarios de globalización. En ambos casos, tanto en el BID como en la OCDE, la diferencia de sus iniciativas es que para ambos organismos consideraban que el origen del cambio no pasaba necesariamente a través de la mejora administrativa, ya que generalmente era suficiente la vertiente económica, reflejada en las cuentas nacionales. De tal forma, el reconocimiento de que un factor fundamental en la generación de condiciones de desarrollo sea la calidad de las administraciones públicas de los

---

<sup>46</sup> El *Best Value* surgió en 1999. Cfr. Cardy (2002).

<sup>47</sup> Véanse como ejemplo los textos de Carrillo (2002) y Losada (1999).

<sup>48</sup> Cfr. Carrillo Flórez, Introducción, 2001

<sup>49</sup> Tomado del prólogo del texto de Losada i Marrodán (1999) Las cursivas son mías.

países fue un giro importante en el debate a nivel internacional en materia de desarrollo. Este pasó del tema meramente económico al administrativo. De esta forma, la OCDE organizó encuentros con especialistas para explicar más a fondo el tema de la mejora en las administraciones públicas<sup>50</sup>.

- c) **La producción académica** en materia de políticas públicas y nueva gestión pública. Esta se puede ubicar de manera simple en dos posturas genéricas en torno al origen de dichos movimientos. La primera es la que parte de que la administración pública como disciplina de estudio está en crisis. Esta puede ser de identidad de la misma, así como en el objeto de estudio de la misma<sup>51</sup>. Ambas posturas fueron y siguen estando en algunos ámbitos. La segunda postura –tal vez más sugerente- radica en reconocer que dada la complejidad en la resolución de asuntos públicos, la administración pública como profesión comenzó a alimentarse de las políticas públicas, mismas que por definición son multidisciplinarias aunque se pone en cuestionamiento la validez de las mismas dada la múltiple agregación de conocimientos<sup>52</sup>. Así, la academia abre una diversidad de posibilidades ante la crisis que tuvo y sigue teniendo la administración pública, lo que propició un terreno fértil para la llegada de la NAP, como una respuesta pragmática integradora, con amplio consenso internacional ante diversos foros y organismos, con el apoyo político de los países más decisivos en la arena internacional<sup>53</sup>. Esto se reflejó en el cambio que los propios programas de estudio de las universidades cambiara de esquemas tradicionales de administración pública a de políticas públicas, incluyendo temáticas gerenciales y de alta dirección, en que se comenzó a orientar por profesionalizar gerentes más que administradores en el sentido clásico de la disciplina de la administración pública. Es lo que Barzelay llamó el tránsito del paradigma burocrático al posburocrático<sup>54</sup> que podemos sintetizar en el siguiente cuadro:

---

<sup>50</sup> Cfr. [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

<sup>51</sup> Una discusión sugerente de este tema es el texto de Sánchez González 1999.

<sup>52</sup> Cfr. Véase el texto de Cabrero 2000.

<sup>53</sup> La producción en la materia abarca desde visiones de corte económico como los postulados de Buchanan y Niskanen en teoría de juegos, hasta visiones muy pragmáticas de lo que debe hacer el gobierno como los textos de Barzelay y Gaebler & Osborne.

<sup>54</sup> BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia*. FCE, México, 1998, p:47.

PARADIGMA BUROCRATICO	MAS ALLA DEL PARADIGMA BUROCRATICO
La dependencia se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.	Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y responsabilidades de sus partes.	Una dependencia enfocada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña.	Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
Una burocracia controla los costos.	Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto costo.
Una dependencia burocrática se aferra a la rutina.	Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus clientes.
Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno.	Una dependencia impulsada por el cliente compete por obtener más negocio.
Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales.	Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes.	Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar sus estrategia operativa.
Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer.	Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

Derivado de lo anterior, y una vez señalado los grupos de interés que han estado alimentando la llegada de la NAP, pasemos a revisar cuáles son los principales puntos que pueden esquematizar la transición que se está dando en la actualidad de lo que denominamos del “enfoque tradicional o clásico” al de la NAP<sup>55</sup>. En otras palabras, trataremos de esquematizar los puntos más comunes que conforman la NAP.

- **La administración pública va más allá de la visión jurídica.** Tal vez la característica más notoria del enfoque tradicional de la administración pública –y sobre todo en el caso de México- es la influencia que han tenido las visiones jurídicas tanto en el estudio de la disciplina como en el ejercicio de la misma. Para la tradición latina, el derecho administrativo era sinónimo de estudio y praxis de la administración pública, por lo que las aproximaciones que existían eran consideradas aquellas que derivaban de las ciencias jurídicas. La actividad de la administración pública se da si proviene de la ley<sup>56</sup>. En este sentido, las acciones de gobierno se derivan en la medida que son expresamente establecidas por la Ley. La administración pública en la NAP reconoce que la actividad y disciplina va más allá del derecho administrativo y que la actividad administrativa no basta que sea enfocada por el marco de la Ley, dado que requiere de más disciplinas para resolver los problemas públicos. Obviamente, con la introducción del *management* hubo escepticismo ante un lenguaje

<sup>55</sup> Obviamente que la diferenciación está orientada para fines didácticos, por lo que ésta no debe tomarse como una división real, y sí más de tipo conceptual.

<sup>56</sup> A diferencia de la tradición sajona donde la administración pública surgió de la ciencia política, sociología y en algunos casos se ha alimentado de la economía.

hostil y ajeno a la tradición jurídica de la administración pública<sup>57</sup>. Hay una tendencia al uso de diferentes disciplinas para comprender y analizar los alcances de los asuntos públicos y resolución en la agenda pública, aunque hay quienes ponen en duda que aún con la multidisciplinariedad, uso de enfoques complementarios, métodos ni aproximaciones ha sido suficiente para darle un valor universal al campo de las llamadas políticas públicas<sup>58</sup>.

- **Lo público no es sinónimo de gobierno.** Este aspecto es hasta cierto punto derivado del anterior, dado que el derecho administrativo forma parte del derecho público, se consideraba que la actividad que compete al derecho público es aquella que forma parte de la actividad del Estado. En la vertiente tradicional, lo público es lo mismo que lo gubernamental. Sin embargo, esta visión es muy limitada, ya que bajo la NAP, lo público originalmente radica en el campo de la sociedad, por lo que lo público no puede ser sinónimo de gobierno ni menos aún monopolio de éste. Así, las “instituciones públicas en su sentido más amplio, dan cabida a materializar la acción colectiva, posibilitando la articulación de intereses a propósitos y objetivos comunes; le da equilibrio y sentido a la pluralidad que de otra manera tendría el riesgo de convertirse en el espacio del no-acuerdo, botín de las oligarquías<sup>59</sup>”. De igual forma, la disciplina de la administración pública, surgió desde la perspectiva de la modernidad y de la separación de Estado-sociedad, esta visión se ha complejizado dada la fragmentación y reconfiguración del espacio social, así lo público es distinto y va más allá de lo gubernamental<sup>60</sup>. Además, otro elemento que contribuye a ahondar el porqué lo público no es sinónimo de gobierno, es el tema de la gobernabilidad, la cual reconoce que es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos<sup>61</sup>. Tal vez por ello con la NAP lo público vuelve a ser un foco de atención en la actividad de la administración pública.
- **Del énfasis en el proceso a la orientación al resultado.** El enfoque tradicional que dio origen a la administración pública como disciplina desde la perspectiva jurídica ha hecho énfasis en que como mecanismo de seguimiento de la misma esté muy orientado al control del proceso administrativo (derivado de la Ley), y todo lo que esto conlleva. De esta manera, el proceso es la fuente de origen y control de la gestión administrativa. El lugar donde se concretiza el énfasis en el proceso en la vertiente tradicional es en el cumplimiento a la norma. En la praxis, se reflejaba en que “el control es personal, centralizado y burocrático... se asume que si el proceso se cumple tal y como está establecido, es posible que los objetivos para los que fue previsto el proceso se cumplan adecuadamente<sup>62</sup>”. Sin embargo, bien sabemos que el solo cumplimiento de la normatividad no necesariamente genera resultados efectivos en las organizaciones gubernamentales. En otras palabras, la NAP considera que el cumplimiento de la norma es necesaria aunque insuficiente para tener acciones efectivas de las acciones de gobierno. Este análisis está en el plano administrativo; sin embargo, tal vez para el caso de México pudiera tener una explicación más sugerente de índole político. La forma más inmediata y común que tiene el ciudadano

<sup>57</sup> ECHEBARRÍA y MENDOZA, 1999, p: 18.

<sup>58</sup> Cfr. CABRERO MENDOZA, *Op. Cit.* pp.: 189-230.

<sup>59</sup> LEÓN y RAMÍREZ, 1999, p: 150.

<sup>60</sup> Cfr. ARELLANO, et al. 2000.

<sup>61</sup> PRATS I CATALÀ, 2001, P.82

<sup>62</sup> Ramírez y Ramírez, pp.: 8-9. *Op. cit.*

para valorar la gestión de un gobierno son los resultados que la administración en turno presente ante su electorado, por lo que presumiblemente un buen desempeño pudiera tener efectos positivos en términos electorales. Por ello, en las democracias importa qué resultados ofrezca el régimen en turno. En México, históricamente existía cuestionamientos sobre la imparcialidad de las instituciones electorales, así como los mecanismos que un partido político prácticamente hegemónico mantenía, siendo el voto lo menos importante. Hoy en día, es indudable el prestigio tan favorable que las instancias de calificación electoral tienen en México, además de la efectiva competencia partidista existente, por lo que probablemente hoy en día, haya más preocupación por orientar las actividades de los gobiernos en turno a resultados, ya que lo electoral es el instrumento inmediato con que cuenta el ciudadano para calificar un gobierno en turno. En otras palabras, los resultados que desempeñe una administración pública pueden ser un termómetro electoral futuro.

- **Del control a la evaluación y optimización.** Bajo el esquema tradicional que se tenía de la administración pública y hasta cierto punto producto de las ciencias jurídicas el desempeño de las administraciones públicas estaba muy regulado y por lo tanto orientado a tener control en su desempeño. No obstante, con la llegada de las presiones fiscales en la generación de reformas de la administración pública que vivimos en México durante los ochenta, provocó que tanto en la elaboración de políticas como en la evaluación de las mismas estuvieran orientadas a criterios económicos como la optimización. Empezamos a transitar del control a la evaluación de programas y proyectos. El ejemplo más ilustrativo lo han constituido los proyectos sociales, que ante los limitados éxitos obtenidos por parte de instituciones donadoras de crédito persuadieron a las administraciones públicas a la evaluación. Recordemos que fue paradójico el resultado en la década de los noventa, donde aumentó el gasto social en la región en promedio de cincuenta por ciento por habitante, aunque los índices de pobreza no disminuyeron en la misma proporción y en algunos casos, generó situaciones muy discutibles de su efectividad en la aplicación de los programas<sup>63</sup>. Además, con la evaluación entramos a criterios más de tipo *gerencialistas*. La premisa en su uso en los gobiernos es clara: no podemos mejorar si no sabemos dónde estamos, y para ello hay que evaluar, aspecto que dentro de la administración pública mexicana es poco usado, dado que históricamente se ha recurrido al control. El círculo se complementa bajo la NAP, si se orienta a resultados, necesariamente se deben evaluar las políticas, así como optimizar sus alcances en el momento de la toma de decisiones; es decir, incluir la racionalización en el uso de instrumentos de la administración.
- **De la administración de programas a la resolución de problemas.** Esta transición, se está gestando en los diferentes ámbitos de gobierno, es un “dilema de los más complicados tecnológicamente hablando<sup>64</sup>”. Este es más que una cuestión que se enmarque en el plano tecnológico ya que es una muestra muy significativa de la transición de la visión tradicional de la administración pública al de las políticas públicas. Es importante recordar que el estudio de las políticas públicas surge precisamente con el enfoque orientado a la definición y resolución del problema

---

<sup>63</sup> Cfr. CEPAL, 2001. *Op.cit.*

<sup>64</sup> Tomado por ARELLANO, 1999, p: 43.

público<sup>65</sup>, continuando con el argumento de Arellano, esto provoca cierta tensión dado que las organizaciones gubernamentales han sido creadas para manejar recursos y administrar programas, aunque no necesariamente los resuelvan. Esta situación provoca que en el tránsito a la NAP, los administradores públicos sean más que simples implementadores de los programas, sino que necesariamente diseñen políticas a partir de la definición y orientación de los problemas públicos, lo cual es un cambio que va más allá del método, ya que atenta contra el *status quo* por el que fueron creadas las organizaciones. Esto implica un rompimiento del esquema burocrático. De tal manera, la NAP está impulsando en diversos programas y seminarios internacionales abordando la problemática para que responda más a las expectativas ciudadanas. El ciudadano espera de sus administraciones resolución de problemas más que administración de programas, nuevamente hay tintes político – electorales.

- **Orientación al cliente-usuario.** Uno de los elementos esenciales en la incorporación de las técnicas gerenciales es segmentar a los ciudadanos como clientes ya que son receptores de bienes y servicios siendo importante orientar los procesos y acciones de gobierno a cumplir con las expectativas que el cliente solicita, tomando en cuenta los avances que los estudios empresariales han elaborado al respecto. Bajo el esquema tradicional, los ciudadanos son vistos como meros receptores de bienes y servicios que no tienen alternativa de elección, por lo que la oferta que hace la administración pública es única, por lo que no se requieren de esquemas de administración empresarial. La transición a una administración enfocada al cliente –usuario es un cambio trascendental en la forma como se organizan las administraciones públicas, pues implica un profundo estudio de cómo se organizan sus procesos, la medición de los mismos y orientarlos a los usuarios. Es en este punto donde mayores puentes comunicantes con técnicas empresariales se han generado, tal es el caso del uso de reingeniería de procesos, mejora continua, llegando incluso hasta las certificaciones bajo las normas ISO 9000; entre otras iniciativas.
- **De la dirección centralizada a la descentralización y creación de redes.** Una de las características más visibles de esquema tradicional de la administración pública, era su directa y decisiva influencia de la burocracia como forma de organización administrativa. El fenómeno *weberiano* de la burocracia que determinó la forma como estaban organizadas las administraciones públicas, incluyó cuestiones tales como: la línea de mando y autoridad, la división de funciones, jerarquías muy establecidas, control de mando, obediencia, etc. Este esquema –resultado y originado para responder en el escenario de las economías industriales- generó una forma de organizarse y administrar los asuntos públicos en el mundo occidental de manera como hasta ahora conocemos. Barzelay (del cual sintetizamos su esquema en el cuadro previamente presentado) ubica el fenómeno burocrático de la siguiente forma: cada función está definida por las delegaciones específicas de la autoridad... cadena de mando. Algunos empleados se han orientado en las dependencias operativas a guiarse por la obligación y no por la misión<sup>66</sup>. La burocracia es producto de una “dominación racional–legal” y responde a un contexto en el que estaba vigente el mundo industrial, generando líneas de mando y autoridad, con alto sentido de control,

---

<sup>65</sup> SUBIRATS, Joan, 1994.

<sup>66</sup> BARZELAY. *Op cit.* p: 42-3.

por lo que esta forma de trabajo, creó y fomentó un perfil de servidores públicos orientados a implementar normas, administrar programas, movilizar recursos, bajo direcciones con alto sentido de control centralizadas. Este modelo de acuerdo a Mintzberg<sup>67</sup> lo denomina, el de gobierno como máquina donde hay una tendencia al control, control y control, no permitiendo que se generaran mejoras bajo nuevos escenarios. Sin embargo, con la llegada de la globalización<sup>68</sup>, caracterizada por economías soportadas más en los sectores de servicios, financieros, dinámicos, interconectados, velocidad y flexibilidad de los mercados enfrenta a que los gobiernos se adapten a este nuevo escenario, haciendo que los gobiernos ya no puedan seguir operando bajo el modelo burocrático concebido por Weber, mismo que no sólo es incompatible con la nueva realidad económica mundial sino que es hasta cierto punto incongruente los principios que le sustentan, no sólo por el desfase del tiempo, sino por la inoperancia del mismo y su irremediable agotamiento. Recordemos los datos que previamente señalábamos donde el tiempo y la forma de producir ha cambiado y se ha hecho más rápida. Inevitablemente en la administración pública, bajo el paradigma burocrático es difícil enfrentar el fenómeno de la globalización, es más es, el reto más inmediato que se tiene. Esto ha obligado a las administraciones públicas a buscar nuevas formas de organizarse y formar a sus profesionales en técnicas de gestión. Una de las respuestas más comunes ha sido la ofrecida por Barzelay. Otra de las formas que han surgido para responder a esta nueva dinámica es aquella que permite considerar que el gobierno puede ser mejor entendido como red de organizaciones, tanto en sus espacios de interacción propios como de cooperación<sup>69</sup>. Asimismo, en un plano más *micro*, el concepto de modelos en redes está siendo una posibilidad de administrar, ya que va más hacia la resolución de problemas públicos, con cierto grado de autonomía y flexibilidad en la administración de las cosas, ser más dinámico en la respuesta y generar mecanismos de cooperación entre los actores de las organizaciones. El uso del trabajo en redes en los gobiernos, permite que los cambios se den precisamente en espacios que le permiten a los actores de las organizaciones “dejar de lado la operación” para valorar los alcances de sus trabajos. El manejo de administración por redes hace que los problemas sean vistos desde múltiples ópticas y por ende se tengan mejores posibilidades de resolución, aunque en la realidad dada la tensión existente entre la llamada vertiente clásica de la administración pública y la NAP, se hace muy difícil de resolver. No obstante, es común señalar que un problema bien definido, tiene hasta un 50% de solución, precisamente las redes buscan cumplir este imperativo y contribuir a la búsqueda de resolución de problemas y no sólo la administración de programas.

### III ¿Hacia una globalización de la Nueva Administración Pública?

A lo largo del trabajo, se ha señalado, que la globalización de los mercados es una realidad acompañada por el uso intensivo de la economía digital. Sin embargo, los gobiernos de AL y en particular el de México, enfrentan un doble rezago: empatar el tiempo de la dinámica de producción que hoy impera en esta generación de la globalización con los rezagos sociales históricos que imperan. Esto es, lograr el equilibrio en mantener los valores, raíces y

---

<sup>67</sup> Cfr. Carrillo Flórez.

<sup>68</sup> Se toma en este caso el segundo escenario usado por Friedman (1999).

<sup>69</sup> ARELLANO, et. al, *op. cit.* 2000.

tradiciones fundamentales que han hecho la construcción histórica del país, pero incorporándose a la realidad económica que hoy impera. Este equilibrio que antes ya habíamos hablado del análisis de Friedman, se reafirma con la búsqueda de esquemas para hacer frente a la globalización que es el día a día en la actividad de los mercados.

Por otro lado, es importante señalar que el reto es grande para AL y México, por el hecho de que en esta región es donde existe mayor concentración de la riqueza del mundo. Esto es la variable más impactante que hay que tomar en cuenta en todo esquema de cambio y mejora de las administraciones públicas, el hecho de que gran parte de la población se encuentra dentro de los índices de pobreza, tanto por aquellos elaborados por la CEPAL, como aquellos del BM. En el primero podemos ubicar que México, en 2004 el 39.6% de la población era considerada como pobre en cuanto a patrimonio, que son casi seis puntos porcentuales respecto del 45.9 registrado durante 2002. Sin embargo, al mejorar los índices de medición de la pobreza durante la presente administración, queda de manifiesto que aún con la mejora de los índices, considerando la pobreza alimentaria y de capacidades, se suma otro 33.5% de la población más pobre de éste país, cifras que se hacen más alarmantes.<sup>70</sup>

Es indudable que la globalización de los mercados es un contexto dominante en la actualidad. Sin embargo, podríamos señalar hasta cierto punto para el caso de la administración pública (como disciplina y sobre todo como praxis), está imperando una tentación de globalización de sus principios. La tentación es muy atractiva, dado que la mayor parte de los países del orbe compartimos un escenario de complejidad común y ha existido históricamente la necesidad de hacer universal los principios administrativistas. Esta situación ha favorecido la NAP, aunque también nos permite hacer una pausa para la reflexión de sus posibilidades, pero también de sus limitantes, tanto en donde surgió y la efectividad de resolver problemas que tienen un carácter más de tipo estructural.

En el caso mexicano, la administración pública por razones históricas-políticas ha sido el terreno típico de la política. La separación de la esfera política y administrativa en México, es hoy en día necesaria, dadas las endeble líneas de separación entre ambos campos de acción. Esto hace que la inclusión de la NAP reconozca que su mera incorporación no garantizará la separación previamente señalada. Así, la burocracia mexicana, a pesar del cambio político ocurrido en el Ejecutivo Federal en el 2000 sigue siendo una esfera de acción política muy poderosa y con poca referencia ante la sociedad, en la que hasta cierto punto le ha negado su acceso. Es importante socializar la administración pública. Esto hará que tenga un mejor control y sentido de premura mayor ante los cambios que se requieren, y revalorar el espacio público.

Es obvio que la NAP surgió en países con momentos histórico-políticos diferentes al mexicano, pero más allá de esta simple averiguación, es necesario replantearse que si bien es necesario el cambio en muchos de los procesos y hasta formas de organización de la administración pública por el contexto que todos enfrentamos, es más importante revisar cuáles son los alcances de nuestras reformas, qué sentido tienen, qué significan en países donde la pobreza es el problema público más apremiante, pero más aún es necesario partir de un planteamiento más de carácter político-filosófico dado que se debe plantear el proyecto de país que se requiere. Esto definitivamente, no lo proporcionan las premisas de la NAP. Esto se reafirma con el hecho de que tanto en el caso de Clinton como de Thatcher sus

---

<sup>70</sup> Comisión para medir la pobreza, SEDESOL, 2002-2004

planteamientos tuvieron como antesala un proyecto político y no solo meramente administrativo. Es decir, para el caso mexicano antes de ser un problema administrativo es esencialmente un problema político y no a la inversa como sucedió en los países creadores de la NAP, tal vez por ello trascendió a las posiciones de los partidos en el gobierno en turno. Por ello, en AL forma parte de la Reforma del Estado.

Por otro lado, es importante tomar en cuenta que en la mayor parte de países donde han sido exitosos los preceptos de la NAP, es en aquellos en los que ya se aplican (por cierto con cierta antigüedad) los servicios civiles de carrera. En México, es hasta el año 2004 en el dio inicio en el Sector Central. Por lo que la idea de un botín político sigue siendo la administración pública un espacio donde la profesionalización no ha encontrado el éxito necesario, aunque con la llegada de la Ley se dan pasos estructurales definitivos que mejorarán el perfil. La complejidad es mayor cuando consideramos que hasta hace unas décadas en México era difícil hacer una línea divisoria entre la administración y el partido político en el poder. Por ello, a veces la tentación inmediata de incorporar las técnicas de la NAP en la acción mexicana. Debemos estar concientes de sus potencialidades, pero también de sus limitaciones.

Asimismo, es necesario dimensionar que así como también México tenía un rezago democrático en el espacio político, el rezago en el ámbito administrativo no era tan diferente. Por ello, el desfase que tiene la administración pública mexicana es mayor por la estrechez en la que se desarrolló bajo esquemas monopartidistas, con limitada participación ciudadana, limitadísima rendición de cuentas y absoluto control de los vaivenes políticos en el desempeño de la actividad cotidiana de la administración pública.

## **Conclusiones**

A lo largo del trabajo, hemos señalado las características genéricas de la globalización, así como sus principales manifestaciones tratando de hacer puentes con las necesidades y respuestas por parte de la administración pública. Es muy importante tomar en cuenta que la relación es como un proceso de aproximaciones sucesivas, dada la dinámica de los cambios, pero es necesario reiterar que la NAP tiene como atributo (entre otros más) el presentarse dentro de un contexto dinámico, complejo, cambiante y hasta con cierto grado de incertidumbre.

Por otra parte es recomendable hacer énfasis en la necesidad de contar con una administración pública profesionalizada cuyos propósitos en mediano y tal vez largo plazo sea alejarla del espacio político que históricamente tuvo, del cual debe ser recuperada por el espacio social y no sólo ser monopolio público desde la óptica gubernamental.

Es hora del cambio administrativo pues como lo hemos señalado, la calidad de un país pasa necesariamente por el de su administración pública, previa discusión del espacio público. “Un territorio despojado de espacio público brinda escasas oportunidades para debatir normas, confrontar valores, debatir y negociar<sup>71</sup>” No permitamos perder el espacio público en esta oportunidad histórica que se tiene para reformular la administración pública.

---

<sup>71</sup> BAUMAN, *Op cit.* P: 37.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARELLANO GAULT, David, "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas", en *El Estado del Arte de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.
- ARELLANO, CABRERO y DEL CASTILLO (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa – CIDE, 2000.
- BARZELAY, Michael, *Atravesando la burocracia*. FCE, México, 1998.
- BAUMAN, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias humanas*. FCE, México 1999.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México", *Gestión y Política Pública*, Vol IX, N°2, México, pp: 189-229, 2000.
- CARRILLO FLÓREZ, Fernando (edit.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. BID, EUA, 2001.
- CARDY, Chris, *Best Value y Otras Iniciativas*. Taller – seminario a cargo de The British Council, Improvement and Development Agency, Reino Unido, 2002.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2000-2001*, CEPAL, Chile, 2001.
- HERRERA, Alejandro, "Tendencias actuales en la administración pública: retos y perspectivas", *Revista del Senado de la República* Vol. 3 N°6, Enero-marzo, México, pp.: 84-103. 1997.
- HOOD, Christopher, "A new public management for all seasons?", *Public Administration*. Vol 69:3-19. 1991.
- KAMARCK, Elaine, *Strategies for implementing change in public sector organizations*; Harvard University, EUA. Mimeo, 2002.
- LEÓN y RAMÍREZ, Juan Carlos, "El carácter público del Estado", *El Estado del Arte de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1999.
- LOSADA i MARRODÁN, Carlos. (edit), *¿De burócratas a gerentes?*. Banco Interamericano de Desarrollo, EUA. 1999.
- NORTH, Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. FCE, México, 1993.
- PIPITONE, Ugo, *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*, México, Miguel Angel Porrúa, 1997.
- RAMÍREZ, Edgar y RAMÍREZ Jesús, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno*". Documento de Trabajo N°106, DAP, CIDE, México, 2002.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, "Situación actual de la ciencia administrativa", *El Estado del Arte de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1999.
- SAXE John y PETRAS, James, *Globalización, imperialismo y clase social*. Lumen Humanitas, Argentina, 2001.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 1999.
- SUBIRATS, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, MAP, España. 1994.
- THATCHER, Margaret, *The Downing Street Years*, Harper Collins, UK. 1993
- VALASKOVIC, Susan, *Reinvención del gobierno Estadounidense*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México. 2001.
- WRIGHT, Vincent, "Public Administration in the Nineties: Trends and Innovations" XXII

*International Congress of Administrative Sciences, Vienna. 1992.*

**Reseña Biográfica:**

**Nombre:** Alejandro Herrera Macías

**Cargo:** Director General de Recursos Humanos

**Dependencia:** Secretaría de Comunicaciones y Transportes

**Dirección:** Av. Universidad y Xola S/N, Col. Narvarte, Delegación Benito Juárez, México, D.F., Cuerpo "D" 1er. Piso

**Teléfono:** 55 55 38 39 29

**Fax:** 55 19 78 37

**Correo Electrónico:** [aherrera@sct.gob.mx](mailto:aherrera@sct.gob.mx)

Nació en la Ciudad de México. Estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana. Posteriormente fue becado por el Consejo Británico para estudiar una Maestría en Políticas por la Universidad de Warwick en Inglaterra. El Gobierno de los Estados Unidos le otorgó una beca residencia en la Universidad de Temple y Lafayette College para realizar estudios de posgrado sobre Federalismo y Democracia. Asimismo, estudió el Diplomado en Dirección Estratégica de Instituciones Públicas, por la Universidad de Berkeley. En el ámbito académico se ha desempeñado como profesor de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Iberoamericana, de la que fue Coordinador de dicho programa académico y actualmente es docente de dicho programa. Ha participado en diversas mesas redondas y seminarios a nivel nacional como internacional, y es autor de artículos y ensayos diversos en temas referentes a la administración pública. Actualmente se desempeña como Director General de Recursos Humanos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.