

---

## INTRODUCCIÓN

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

ESTE NÚMERO ESPECIAL DE *Foro Internacional* fue realizado para conmemorar el décimo aniversario de la Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

El volumen reúne seis artículos. Éstos no sólo reflejan la evolución reciente del campo de estudios de la administración pública; muestran también los esfuerzos de algunos de los profesores de El Colegio de México que han contribuido al desarrollo de la Licenciatura en Administración Pública. Gracias a estos y a otros profesores, y de manera especial a María del Carmen Pardo y Luis F. Aguilar, dicha licenciatura ha constituido un programa académico sólido e integral, aunque a la vez capaz de ir adaptándose a la evolución de su campo de estudios.

Hoy en día el estudio de la administración pública ha comenzado a adquirir de nuevo la atención que desde mi punto de vista merece. Esto se debe en gran medida al redescubrimiento teórico y político del Estado como instrumento esencial de toda sociedad, gestado hacia finales de los años ochenta.

Por lo que se refiere a la teoría, se podría hablar de un redescubrimiento en la medida en que durante la década pasada el enfoque estatista retomó fuerza en el debate teórico internacional de la ciencia política (en gran medida dominado por teóricos anglosajones). Anteriormente no se había prestado suficiente atención en este debate al peso del Estado como actor y como institución.<sup>1</sup>

En cuanto al redescubrimiento político, hay que recordar que durante los ochenta gobernantes como Ronald Reagan basaron sus campañas y sus gobiernos en un insistente ataque contra el Estado y la administración pública. En este y otros casos, se llegó con frecuencia al extremo de "tirar al bebé con el agua sucia", lo cual tuvo graves efectos sobre las naciones. Por un lado, muchas sociedades pasaron a sufrir una mayor concentración de la riqueza, menores niveles educativos y de salud, etc.; por otro lado, el ataque y cercenamiento irracionales de los apar-

<sup>1</sup> Para más sobre esto puede verse mi artículo en este número.

tos estatales provocaron con frecuencia la desmoralización y confusión en los mismos. Para colmo, en algunos proyectos neoliberales la retórica pesó más que la voluntad (y/o la capacidad) de cambio, lo que se tradujo en el agravamiento adicional de ciertos problemas públicos como el déficit financiero del Estado.

Estos graves (y tristes) efectos de la medicina neoliberal, aunados a nuevas necesidades producto de la globalización y mayor competencia internacionales, parecerían estar empujando hoy en día a los estados al reconocimiento de la importancia crucial de ciertas políticas públicas (social, industrial, económica, etc.). Sin embargo, la marejada "neoliberal" de los ochenta tuvo cuando menos una consecuencia positiva: actualmente los estados se ven presionados para llevar a cabo estas políticas en el marco de unas finanzas públicas más equilibradas y/o la exigencia social de una austeridad y una eficiencia mayores. El difícil reto de llevar a cabo políticas públicas fundamentales con mucho menos recursos y con la inevitable participación de burocracias muy politizadas ha realzado la importancia política de la investigación y los estudios público-administrativos.<sup>2</sup>

Los artículos de este número especial de *Foro Internacional* buscan precisamente recalcar la profunda influencia del aparato administrativo en la selección no sólo de los medios sino también de los fines de una sociedad. Dicho aparato tiene influencia no sólo sobre la ejecución sino también sobre la formulación misma de políticas públicas que afectan de una manera directa la vida cotidiana de los ciudadanos. La burocracia ejerce una influencia que, pese a estar frecuentemente justificada por la eficacia o la eficiencia, escapa al control electoral. Los líderes elegidos por una sociedad no pueden sino depender o guiarse por los conocimientos técnicos y la información que ella les proporciona. Al insistir sobre

<sup>2</sup> Aunque no siempre de manera suficiente: en muchas ocasiones se sigue pensando que basta cambiar los objetivos y programas públicos —que los aparatos administrativos ejecutarán automáticamente y sin problemas— o privatizar. No suele tenerse cabal conciencia de 1) el déficit en la capacidad de administración y ejecución de la mayoría de los estados latinoamericanos, bien señalado por Kliksberg, el cual se debe entre otras cosas al subdesarrollo de nuestros servicios de carrera; y 2) la mayor complejización que puede implicar para el Estado la privatización de algunos servicios públicos, según nos dice Kettl. Véase Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, y Donald Kettl, *Government by Proxy*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1988. Si a esto aunamos las nuevas exigencias de austeridad y eficiencia que los estados tienen que enfrentar, queda claro que hoy en día resulta peligroso ver la adecuada formulación y ejecución de los políticas públicas como algo automático, que puede prescindir de una sólida labor de estudio e investigación público-administrativa.

la inseparabilidad de administración y política, este número de la revista busca crear una mayor conciencia sobre la importancia de una administración pública más democrática, responsable y eficaz, así como contribuir al desarrollo de la misma.<sup>3</sup>

María del Carmen Pardo, quien fuera la primera coordinadora de la Licenciatura, inicia con una presentación crítica de la evolución reciente del campo de estudios público-administrativos en México, así como de la forma en que dicha evolución llevó a la creación de licenciaturas en esta área en lugares como la Universidad Nacional Autónoma de México o El Colegio de México. A través de la presentación de algunos enfoques, ella muestra cómo diferentes combinaciones de las influencias internas y externas promovieron a la vez que limitaron el desarrollo de dicho campo en nuestro país. La autora concluye que en México el estudio de la administración pública ha pasado por buenos momentos de producción intelectual, pero no ha implicado una tradición de investigación constante y sistemática. Esto en buena medida ha sido producto de la visión jurídica e instrumental de la administración pública que por tantos años predominó en el país. Aunque más recientemente se han tratado de introducir visiones más científicas y políticas de la administración pública, éstas han avanzado lentamente. Como resultado, aún carecemos de una visión suficientemente sistemática y profunda del lugar que ocupa el aparato estatal dentro del sistema político, así como de los obstáculos para hacer más eficiente dicho aparato. La autora nos introduce en este artículo al enfoque de las políticas públicas, mucho más político y orientado hacia una administración pública más eficaz y responsable, y que además no tiene que limitarse al campo de lo estrictamente gubernamental. Ella señala, sin embargo, que la influencia de esta corriente es aún reducida en nuestro país y que su consolidación dependerá del desarrollo de una sociedad civil más participativa y un gobierno menos sofocador.

Francisco Gil Villegas discute el tema de la relación entre política y administración. Nos presenta varios tipos ideales de dicha relación desarrollados por Mannheim, y concluye que sería un error separar tajantemente ambos campos. Para él, la separación de éstos sólo puede tener una justificación metodológica conceptual. La administración pública no es sólo un medio para la ejecución de fines, debido entre otras cosas a que 1) todavía no ha llegado la era del fin de las ideologías, que siguen siendo el punto de partida de los estados; 2) el modelo tecnocrático

<sup>3</sup> Para más sobre esto, véase José Luis Méndez, "La importancia crucial de la reforma administrativa para el desarrollo político", en *Teoría y Praxis* (IAP-Nuevo León), 1993 (en prensa).

no puede legitimar los fines sino sólo los medios; 3) la tecnocracia misma diseña sus objetivos en función tanto de la eficiencia como de la política y, 4) el conocimiento administrativo tiene, cuando menos, una "relación con valores". Esto no significa que debamos guiarnos por una "ética de la convicción" ni que una ciencia de la política resulte inconcebible. Significa que, por un lado, debemos estar conscientes de las consecuencias de las acciones tomadas en función de un valor y, por el otro, aceptar que aunque el conocimiento administrativo tiene siempre una "relación con valores" no tiene que ser esencialmente valorativo.

Enseguida, el artículo de B. Guy Peters viene a complementar muy bien el análisis de Gil Villegas, al discutir el mismo tema desde una perspectiva un tanto más político-administrativa. Peters presenta varios de los enfoques que han estudiado la relación entre política y administración, para concluir que el aparato burocrático estatal ha pasado a tener una importancia crucial en la formulación y ejecución de las políticas públicas del Estado contemporáneo. Peters examina las posibilidades y probables instrumentos de un "gobierno burocrático", es decir, de una burocracia que no sólo "hace política" sino que se convierte silenciosamente en el actor político principal de una sociedad. Ésta es una preocupación surgida curiosamente en regímenes pluralistas como el de los Estados Unidos, que de repente se dieron cuenta de cómo la vida cotidiana de los ciudadanos estaba siendo en gran medida dirigida o afectada por el aparato estatal. Peters concluye que el reto está en lograr un gobierno que sea eficaz a la vez que representativo y responsable.

Tanto Gil Villegas como Peters utilizan constantemente el término políticas públicas. Esto no es sorprendente, ya que el campo de estudio de las políticas públicas se ha caracterizado justo por insistir en la naturaleza política de la administración pública. No es fácil diferenciar con precisión el campo de estudios de las políticas públicas del de la administración pública, ya que se traslapan en muchos sentidos. Hasta cierto punto se podría incluso decir que el primero no es sino un nuevo odre para el mismo viejo vino. Sin embargo, ambos han seguido caminos un tanto diferentes (a veces, como lo evidencia Peters, con efectos poco afortunados). En todo caso, lo que importa señalar aquí es que el campo de estudio de las políticas públicas, al destacar la fundamental importancia política de la burocracia y adoptar un enfoque un tanto más dinámico, normativo y evaluador, ha venido a revitalizar a su "hermano mayor", el campo de la administración pública. Es por ello por lo que la Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales ha incorporado en su programa de estudios varias materias sobre políticas públicas. Es también por ello por lo que aparte de los ensayos

de Pardo y Peters, que tocan esta temática, este número incluye varios artículos que se centran en las políticas públicas.

En el primero de ellos, Peter deLeon nos hace una presentación de la evolución del campo de las políticas públicas; reseña las características de multidisciplinariedad, orientación normativa y orientación práctica que este campo debía tener según su fundador más notable: Harold Laswell. Asimismo, deLeon nos explica por qué este campo ha vuelto recientemente a sus orígenes, es decir, a insistir de nuevo en esos tres elementos como sus características propias. Si acaso, una tendencia no destacada por Laswell y que deLeon señala en sus conclusiones es la fuerte internacionalización de los problemas y las políticas públicas y, por lo tanto, del campo de estudios en sí. De esta forma, dicho campo está prestando creciente atención al área de las políticas públicas comparadas.

No cabe duda de que la perspectiva de las políticas públicas nos ofrece nuevas posibilidades para el análisis y la práctica de la administración pública. Desde este punto de vista, el análisis promete expandir el carácter público de las políticas estatales y captar mejor la naturaleza propia de cada problema. Al favorecer un análisis más preciso de cada área de política pública, y dado que una política pública se define y juzga en función del cumplimiento de ciertos objetivos, este enfoque abre las puertas a un gobierno más eficaz y eficiente.<sup>3</sup> Y aunque la eficacia puede ser una máscara para el interés particular, cuando se define de una manera abierta y vigilada es un arma de defensa del interés público, ya que implica un uso más cuidadoso de recursos públicos. Por esta y otras razones se ha dicho que la eficacia es también un componente fundamental de la legitimidad del Estado moderno.<sup>4</sup>

Sin embargo, el campo de estudios de las política públicas también contiene graves insuficiencias y riesgos. Por ejemplo, el enfatizar la naturaleza propia de cada política pública puede implicar problemas de coordinación (una temática en la que este campo podría recibir valiosos consejos de su hermano mayor, el campo público-administrativista). Por lo tanto, puede ser una perspectiva que no facilite el ataque a los problemas estructurales de una forma integral. Además (como en muchos otros casos) no es fácil afirmar que este campo de estudios se haya constituido en una "disciplina", al menos en el sentido de que no ha implicado un acuerdo alrededor de su objeto de estudio, su metodología o su

<sup>3</sup> Véase Luis Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas y La hechura de las políticas*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1992.

<sup>4</sup> Véase Giovanni Sartori, "Una nueva reflexión sobre la democracia", *Examen* núm. 7, febrero, 1992, y Ludolfo Paramio, "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168, diciembre, 1991.

marco teórico conceptual. Por ejemplo, no hay un acuerdo respecto a qué es una política pública, ya sea en cuanto a que es una "política" o en cuanto a su carácter "público". No es que debamos aquí arribar a un consenso temático, metodológico o teórico conceptual, y menos en un campo eminentemente multidisciplinario. Sin embargo, creo que es posible y deseable contar con una visión más precisa del objeto de estudio y un mayor acuerdo teórico conceptual. De otra manera, a este campo no le será fácil cumplir con lo que tan esperanzadoramente nos promete.

Mi artículo en este número discute algunas de estas insuficiencias y presenta algunas propuestas para que en efecto podamos llegar a un estudio más integral, preciso y sistemático de las políticas públicas (antesala obligada de una formulación y ejecución más precisa, eficaz y responsable de las mismas).

Si bien todos los artículos anteriores buscan en gran medida destacar la importancia, evolución, aportaciones e instrumentos de análisis del campo público administrativista y del campo de las políticas públicas, el número cierra con el artículo de naturaleza un tanto más empírica de Rogelio Hernández. Este artículo nos muestra muy claramente que el estudio del aparato estatal no puede sino destacar la profunda naturaleza política del mismo. Hernández estudia los orígenes y avatares de una secretaría que durante muchos años representó la quintaesencia del poder en el régimen político mexicano: la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Este autor nos explica cómo la SPP nació de la concepción del Estado como un motor del crecimiento orientado por la planeación del desarrollo más que por los ingresos. Con la creación de esta secretaría se buscaba lograr un ejercicio más eficiente del gasto público en una época de escasez, en tanto que implicaba la definición, ejecución y evaluación de programas específicos de trabajo. Además, se pretendía limitar a la poderosa Secretaría de Hacienda, la cual sin embargo conservó un importante poder político (que, de acuerdo con Hernández, llegó incluso a usarse en contra del mismo presidente). Aunque con una fuerza política decisiva, la SPP pasó pronto a ser dirigida por el grupo económico financiero que se había consolidado en el periodo en que Antonio Ortiz Mena había sido secretario de Hacienda; esto llevaría a que poco a poco se fuera desarmando la estructura que le había dado sentido, hasta perder su justificación como entidad autónoma y desaparecer en 1992. Para Hernández, la nueva Secretaría de Hacienda no reconstruye la que existiera hasta 1976, sino que representa una nueva y más poderosa entidad que anula cualquier contrapeso.

En México es ampliamente reconocida la crucial importancia política de la administración pública. La centralidad política que tuvo la SPP

es obvia; basta ver de dónde han surgido los dos últimos presidentes mexicanos. Por lo tanto, no puede sino resultar paradójico el hecho de que una secretaría que diera tanto de qué hablar durante tantos años haya sido estudiada tan poco en nuestro país (por extraño que parezca, es probable que haya sido estudiada con mayor profundidad en Estados Unidos).

Cerramos así con un artículo que nutre con material empírico e ilustra excelentemente una idea central que cruza los artículos más teóricos de este número de *Foro Internacional*: la naturaleza inevitablemente política de la administración pública. Al hacer esto, el artículo de Hernández muestra que es posible asomarse, cuando menos, al interior de lo que se nos suele ofrecer como una misteriosa e impenetrable "caja negra". Al mismo tiempo, evidencia aún más la paradójica falta de correspondencia entre la relevancia política, económica y social de la administración pública en México y la atención que el Estado, los partidos y los académicos le han concedido.<sup>5</sup>

Esperamos que este número especial de *Foro Internacional* haya mostrado que la administración pública es un área fundamental del conocimiento de nuestros días, debido a lo mucho que la ciencia política puede aprender de ella, así como a los peligros a la vez que oportunidades que ofrece para la conducción de un Estado y la consecución del interés público; en fin, debido a la crucial influencia que tiene sobre políticas públicas que afectan directa y fundamentalmente la vida cotidiana de los individuos.

<sup>5</sup> Ciertamente hay varias áreas de política pública (económica, urbana, etc.) con largas tradiciones de investigación. Sin embargo, dichas tradiciones suelen concentrarse casi exclusivamente en los aspectos propios de cada área (por ejemplo la teoría económica), y se relacionan sobre todo a la etapa de formulación de las políticas. Estas tradiciones generalmente ignoran los aspectos administrativos, lo que ha implicado el desconocimiento de características cruciales de las políticas públicas, como la necesaria coordinación entre éstas o su ejecución misma. Esta excesiva especialización ha supuesto que las políticas se formulan y luego simplemente se ejecutan. Así, ignora la influencia que en el momento de la formulación tienen la historia de cada política pública y las técnicas de ejecución, más conocidas por el aparato administrativo, así como los problemas que surgen en la ejecución de cualquier programa público. Como ha señalado Lipsky, con mucha frecuencia la formulación real de una política, aquella que los ciudadanos sienten (o resienten) en la calle, se realiza cuando el aparato administrativo la "ejecuta" (en México por ejemplo, es por todos conocida la influencia de muchos policías sobre la formulación de la política de seguridad pública).