

La modernización de la Administración Pública en México

Un nuevo escenario para las instituciones de enseñanza e investigación en Administración Pública



Enrique Cabrero Mendoza

Introducción

Las orientaciones en los programas de formación e investigación en el campo de la Administración Pública, se han caracterizado por evolucionar constantemente, aunque no siempre al mismo ritmo e intensidad en el que se transforman las relaciones Estado-Sociedad, esto es las características de la relación entre administración y administrados.

En la evolución reciente del Sistema Capitalista Mundial y las particularidades de este cambio en los países subdesarrollados, se perciben nuevos prerrequisitos funcionales para la Administración Pública. Por una parte, un *repliegue estatal* caracterizado por la desincorporación de empresas estatales bajo la creencia en el principio neoliberal del Estado pequeño, idea que recuerda aquella célebre frase que permeó el pensamiento empresarial norteamericano en los principios de los setentas: "Small is beautiful", pareciera ser que ahora los organismos financieros internacionales han logrado retomar la idea y convencer (o vencer) para su adopción, por parte de los países periféricos, en lo relativo a los asuntos de la Administración Pública.

Sea por una convicción ideológica, en el caso de gobiernos conservadores, sea por un agotamiento de espacios de negociación, el repliegue esta-

tal como idea de un Estado "sano" se ha incrustado implícitamente en las políticas estatales del tercer mundo y particularmente de los países latinoamericanos.

Por otra parte el fenómeno de la creciente "*crisis de legitimidad*" endémica a la evolución propia de las relaciones Estado-Sociedad, ha impactado enormemente en el rol y las modalidades de funcionamiento que el aparato de la Administración Pública ha ido adquiriendo; esto replantea no solo las funciones del aparato sino la propia esencia del mismo, su razón de existir y sus formas de interlocución con la sociedad.

Tanto el repliegue como la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, caracterizan la evolución reciente y parecerían ser los elementos de referencia más significativos para replantear las estrategias de formación así como de investigación en la Administración Pública. Sin embargo ambos fenómenos se pueden integrar en un proceso más amplio, la llamada Modernización de la Administración Pública.

En este documento nos proponemos en una primera instancia replantear el fenómeno de la Administración Pública para posteriormente, derivar enfoques en los programas de enseñanza e investigación.



La Administración Pública, su evolución y perspectivas

Como ya se ha planteado en otra oportunidad, 1/ se podrían distinguir al menos tres grandes momentos en la evolución de la Administración Pública en un sistema capitalista:

- 1) Un primer momento de Estado-gendarme donde a partir del supuesto de que la "mano invisible" rige la economía, el Estado limita su actividad a la impartición de la justicia y la seguridad. En este momento surge la Administración Pública como una disciplina emanada del Derecho con un énfasis eminentemente jurídico. La enseñanza en esta disciplina se imparte en Escuelas de Derecho.
- 2) Un segundo momento de Estado-providencia en el cual se amplía el rol del Estado asumiendo funciones orientadas al desarrollo como son la producción de bienes y servicios relacionados a la creación de una infraestructura (red carretera, telecomunicaciones, insumos básicos, energía, etc.), y además se sugiere y fomenta la orientación del crecimiento y del desarrollo. En esta fase la Administración Pública adquiere una connotación derivada de la Ciencia Política, no se olvide que en este momento el Estado impulsa el desarrollo a partir de la búsqueda de su consolidación y del bienestar social. Las Escuelas de Ciencias Políticas se convierten en el campo natural de enseñanza e investigación de la disciplina.
- 3) Un tercer momento de Estado-empresario en el que el Estado asume funciones de una gran amplitud convirtiéndose en el conductor del desarrollo mediante la planificación y mediante una intervención en diversos sectores de la actividad económica como empresario-estratega.

La eficiencia y eficacia estatal deben asimilarse a la de una empresa privada. El análisis de políticas públicas surge como la herramienta básica del proceso de acción para aprehender el fenómeno de la Administración Pública. En esta fase surgen las Escuelas de Administración con una gran presencia en el estudio de la disciplina.

1/ Véase CABRERO, "La Formación Profesional de Administradores Públicos en México. ¿Qué estrategia adoptar?" Documento de Trabajo No. 5' 1983, CIDE, México.

El momento actual, como se mencionó en un inicio, se caracteriza por un repliegue de la participación estatal y por una crisis de legitimidad. La primera característica, desde nuestro particular punto de vista, parecería más una tendencia inducida por las condiciones de dependencia norte-sur, sin embargo la segunda surge de lo más profundo de la estructura de relación y dominación Estado-Sociedad. Difícilmente se podría afirmar en la actualidad si estamos en el umbral de una nueva fase de la evolución histórica de la Administración Pública, más bien nos inclinaríamos a pensar en una reestructuración funcional dentro de la fase del Estado-Empresario; el ajuste de las condiciones de intercambio en el sistema capitalista internacional y derivado de este proceso: La modernización de la Administración Pública.

Modernización de la Administración Pública

La modernización de la Administración Pública ha sido hasta ahora un concepto multivalente. Lo mismo se utiliza referido a la simplificación de procedimientos que a la reorientación de las funciones del aparato estatal. Este uso y abuso del concepto nos lleva a la necesidad de clarificar su connotación y contenido para referirnos al mismo en el resto del documento.

- a) Un primer nivel de análisis de la Modernización se refiere al prerrequisito de la *eficiencia*. Desde esta perspectiva la modernización es un proceso que surge de la necesidad de recomposición en las relaciones insumo/producto, derivada de la crisis de recursos en el sector público. La modernización aparece como un proceso transformador de una Administración Pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas obsoletas. La anacronía del aparato lo ha llevado a su agotamiento y decadencia administrativa.

En esta visión la Modernización busca recuperar la racionalización de los recursos y el cambio a procedimientos y técnicas administrativas modernas. La



modernización se circunscribe al ámbito de la Tecnología administrativa.

Las soluciones más comunes propuestas por este enfoque son: el achicamiento del aparato y la racionalización de los recursos. A partir de estos criterios: los recortes de personal, la supresión de oficinas y dependencias, la disminución del gasto, políticas de austeridad intensa, evitamiento de iniciativas y proyectos nuevos, etc.

La visión de este enfoque se ubica en el nivel eminentemente operativo de la Administración Pública. Cabe preguntarse si el achicar necesariamente incrementada la eficiencia, o acaso es sólo una forma de evitar más ineficiencias. Esta visión no analiza el porque de la ineficiencia simplemente trata de sofocarla. Por otra parte no se analiza en ningún momento el efecto de los "recortes" presupuestales ni cual es el costo de interrumpir funciones abruptamente sin tomar en cuenta los recursos que se habían invertido en las mismas; tampoco se hace una reflexión detallada respecto de las nuevas técnicas y su grado de aplicabilidad en el contexto nacional y particularmente en la naturaleza de la cultura administrativa en México.

Este enfoque situá la causa del "mal de la Administración Pública mexicana" en el nivel operativo así como las soluciones posibles. Ajuste de recursos, cambio de procedimientos y algo de nuevas técnicas podrán, desde esta perspectiva, modernizar la anquilosada y decadente Administración Pública mexicana.

Desafortunadamente debemos reconocer que la mayor parte de las iniciativas de modernización de la Administración Pública en México, en los últimos años; han adoptado esta visión, desde nuestro particular punto de vista, parcial del concepto. Es innegable que existen problemas graves de ineficiencia, sin embargo las soluciones enmarcadas sólo en este nivel de análisis no son integradoras ni globalizan el problema en toda su magnitud.

El aparato de la Administración Pública crece, se complejiza y se desvincula de la sociedad, adoptando una orientación hacia sí mismo. En este enfoque las soluciones se buscan en su interior (en la forma), sin modificar las causas profundas del problema.

- b) El segundo nivel de análisis se orienta al prerrequisito de la *eficacia*. Aquí se considera la modernización como un proceso que surge de la crisis en el logro de los objetivos estatales. Desde

esta perspectiva la Administración Pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales.

La dinámica real de los procesos decisorios y de la estructura de poder, así como los juegos de intereses, con las variables que condicionan el funcionamiento de la Administración Pública; por lo tanto las iniciativas estatales serán deformadas, reorientadas y obstaculizadas al ser procesadas por el aparato organizativo que actúa con una lógica de reacomodos, alianzas y negociaciones de espacios de poder. Este proceso por lo tanto, produce una resultante que en la mayoría de los casos no coincide con la iniciativa original.

La reglamentación inapropiada así como la "Laxitud" en los espacios decisorios son, desde este punto de vista, las causas estructurales de la ineficacia. La modernización deberá inducir un cambio en la estructura normativa y orgánica para erradicar dichas tendencias.

Este nivel de análisis nos provee una visión de mayor profundidad que permite comprender más ampliamente la necesidad de la modernización. Sin embargo, cabe preguntarse si la reglamentación y clarificación de las premisas decisorias son soluciones suficientes para erradicar viejos vicios y estrategias de poder enraizadas en la esencia misma de la Administración Pública.

Esta perspectiva ubica a la modernización en el nivel ejecutivo de las organizaciones estatales, es decir en el nivel de los cuadros medios y superiores con cierto poder de decisión.

En México varias iniciativas como por ejemplo la descentralización de la vida nacional, o la renovación moral, han sido planteadas desde esta orientación. Sin dejar de lado la importancia y trascendencia de ambas iniciativas es indudable que sus logros no han sido los esperados. Se ha evidenciado una ineficiencia estructural del aparato administrativo para avanzar con firmeza.

Como se mencionaba esta perspectiva es de mayor amplitud, no sólo hace énfasis en la forma de los problemas sino también en sus impulsos profundos, pero el no integrar todos los niveles de análisis no permite clarificar las estrategias de cambio para la modernización. Como ya Michel Crozier lo ha señalado las organizaciones no cambian por decreto.



CUADRO I

NIVELES DE ANALISIS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Origen del impulso modernizador	¿Por qué es necesaria?	Concepción de la A.P.	Objetivo de la Modernización	Tipo de solución	Soluciones Propuestas	Limitaciones
Como problema de EFICIENCIA (Insumo/ producto)	Crisis de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficiente • Desperdicio de recursos • Exceso de personal. • Técnicas admvas. obsoletas. 	Cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización.	Técnico-Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Ahorcamiento del aparato • Racionalización del gasto. • Evitamiento de iniciativas. • Nuevas técnicas. 	<p>¿Aparato chico = Aparato eficiente?</p> <p>¿Austeridad = Eficiencia?</p>
Como problema de EFICACIA (logro de Objetivos)	Crisis en el logro de objetivos estatales.	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficaz • Estructura decisoria viciada. • Reglamentación arcaica. 	Cambio de estructura normativa y orgánica del aparato.	Estructural-Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva normatividad. • Nuevas estructuras. 	<p>Reformas normativas.</p> <p>¿Cambio Organizacional?</p>
Como problema de LEGITIMIDAD (democratización)	Crisis de legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> • Aparato que se reproduce a sí mismo. • Unilateral • Aparato de dominación. • La sociedad sirve al aparato. 	Cambio de formas de interlocución y de participación Estado-Sociedad.	Política	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización del aparato. • Equilibrio en la participación. • Aparato que sirve a la Sociedad Civil. 	<p>¿Credibilidad?</p> <p>¿Capacidad de concertación?</p>



- c) El tercer nivel de análisis se refiere al prerrequisito de la *legitimidad*. En este nivel se percibe a la modernización como un proceso necesario que reestablezca el diálogo Estado-sociedad como una solución a la crisis de legitimidad del aparato estatal.

La Administración Pública es percibida como un aparato que se reproduce a sí mismo, generándose y regenerándose en una existencia para sí. Aparato de dominación, unilateral y autoritario. Desvinculado de la sociedad civil, la cual busca cada vez más nuevas formas de organización social, colectiva y autónoma; evitando al máximo la dependencia del aparato estatal.

En este enfoque el objetivo de la modernización es el cambio de formas de interlocución Estado-Sociedad. Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobretodo la participación y voluntad de la ciudadanía.

Las soluciones propuestas son de carácter político e implican una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad en esta fase del desarrollo. Cabe aclarar que aquí la connotación del término democratización no es en el sentido exclusivo de la participación política vía elecciones sino como plantea Tocqueville, en las formas locales de expresión de la Sociedad Civil.

Las dificultades de la modernización desde esta concepción son el establecer mecanismos de comunicación auténtico alternativos a los tradicionales que presentan viejos vicios, de la dificultad de reestablecer la credibilidad ante una sociedad escéptica ante este tipo de iniciativas. Recobrar la legitimidad plantea un esfuerzo de autocritica intensa y sobretodo una reconceptualización de la Administración Pública.

A manera de resumen se presenta un cuadro sintético caracterizando los niveles de análisis e implicaciones para la Modernización de la Administración Pública.

La formación e investigación en Administración Pública en el escenario actual

Nuevamente la situación actual se caracteriza por que la evolución del fenómeno de la Administración

Pública ha rebasado a las instituciones de enseñanza e investigación en el tema. El escenario de la modernización ha surgido explosivamente y las instituciones académicas han quedado rezagadas en su intento de aprehensión de un proceso altamente dinámico y cambiante.

Los programas de formación actuales, en su mayoría, son una exaltación de las virtudes y problemas de la Administración Pública de los setentas. Se analiza detalladamente el fenómeno y diversificación de la participación del Estado sin hacer el énfasis necesario en la coyuntura de repliegue estatal que se vive actualmente. Sus impactos, causas y manifestaciones no han sido estudiadas con la especificidad requerida ni con el detalle y rigurosidad que se quisiera. Es grave observar que las instituciones académicas prácticamente no han tenido una presencia crítica en el acontecer de los últimos años.

La investigación misma ha sido diluida y debilitada a causa de las medidas estatales de "modernización". La austeridad ha abrumado el quehacer de los investigadores lo cual está agudizando los rezagos antes mencionados.

Los programas de formación deberán replantear el perfil de formación buscado, en función de la concepción que se tenga de un proceso de modernización.

Desde nuestro particular punto de vista se requiere fusionar los tres niveles de análisis de la modernización para tener una concepción integral del proceso; sin embargo la capacidad para desarticular en niveles de análisis permite detallar fases en la formación y adecuación de métodos pedagógicos pertinentes.

A partir de esta idea la modernización en el nivel técnico-operativo, por ejemplo, adquiere una relación integral con el nivel de la legitimidad siendo funcional al mismo y orientándose de acuerdo a prerrequisitos definidos en un nivel más amplio de análisis. Esto permite articular las soluciones propuestas desde el nivel político hasta el administrativo-operativo. De esta forma se pueden evitar los sesgos en la formación que producirían una visión parcial no sólo del fenómeno sino de la Administración Pública como disciplina.

La búsqueda de un "perfil integrador" es un reto en la formación en Administración Pública, pero parecería que en el escenario actual, sobretodo a partir de una realidad deformante y parcial de lo



CUADRO II

NIVELES PEDAGÓGICOS DE FORMACIÓN EN LA PERSPECTIVA DE LA MODERNIZACIÓN

Nivel de análisis del proceso de Modernización	Orientación Pedagógica	Dimensión del aprendizaje	Objetivos Pedagógicos (*)	Complejidad del proceso pedagógico
orientado a la EFICIENCIA	Desarrollo de capacidades	COGNOSCITIVA	Conocimiento Comprensión Aplicación	baja
orientado a la EFICACIA	Desarrollo de aptitudes	FORMATIVA	Análisis	media
orientado a la LEGITIMIDAD	Desarrollo de actitudes	AFFECTIVA	Evaluación	alta.

(*) Según BLOOM, "Taxonomie des objectifs pédagogiques", Montreal, Ed. Nouvelle, 1969.

que es la modernización, se impone como un compromiso con la disciplina y con la sociedad.

- a) El primer elemento a tomar en cuenta para la construcción de un perfil integrador es el *análisis de los niveles pedagógicos*.

El desarrollo de capacidades o habilidades se da en una dimensión COGNOSCITIVA del proceso de enseñanza-aprendizaje en el cual lo importante es el aprendizaje de conceptos, técnicas y su correcta aplicación. Esta orientación en el proceso corresponde a las habilidades requeridas en el nivel operativo de la modernización: la búsqueda de la eficiencia.

Por otra parte, el desarrollo de aptitudes va más allá de la simple transmisión de conocimientos situándose en una dimensión FORMATIVA dentro del proceso. Esta dimensión se caracteriza por incluir elementos que buscan incidir en los criterios de análisis del individuo, en capacidad innovativa y de adaptación. Como orientación pedagógica establece relación con el nivel de análisis de la modernización en búsqueda de la eficacia.

Finalmente el desarrollo de actividades contempla incluso la dimensión AFFECTIVA del proceso pedagógico. Esto incluye el manejo de símbolos, procesos de identificación en torno a los sistemas de valores y los patrones culturales.

El desarrollo global de capacidades, de transformación crítica, de síntesis y evaluación son aspectos

que el individuo interioriza a nivel de la personalidad. Esta orientación pedagógica corresponde a la visión de la modernización como un problema de legitimidad.

Con el objeto de sintetizar las relaciones y correspondencias entre orientación pedagógica, dimensión del aprendizaje y objetivos pedagógicos, con los diversos niveles de análisis de la modernización de la Administración Pública, se propone el siguiente cuadro.

- b) Otro elemento a considerar en el diseño del perfil integral, con las diversas metodologías del proceso enseñanza-aprendizaje.

Los métodos tradicionales de enseñanza han mostrado sus inconvenientes en las disciplinas administrativas, varios autores han planteado sus límites e insuficiencias en el nivel de complejidad pedagógica que requeriría el cambio de aptitudes y actitudes en los sujetos centrales del proceso pedagógico. A partir del agotamiento del modelo pedagógico tradicional se ha propuesto la incorporación de métodos participativos como una alternativa para incidir en el desarrollo de capacidades personales en los participantes.

El interés de este tipo de modelos en los procesos de enseñanza de la gestión consiste en una mayor participación individual, lo cual al parecer tiene efectos positivos, tanto en el desarrollo de la perso-



CUADRO III

Correspondencia entre métodos pedagógicos y niveles de análisis de la Modernización

<i>Nivel de análisis de la Modernización</i>	<i>MÉTODO PEDAGÓGICO</i>	<i>TEMÁTICAS CARACTERÍSTICAS</i>
como problema de EFICIENCIA	Tradicional Participativo • Modelos de Simulación • Ejercicios de Aplicación	— Técnicas de evaluación financiera — Presupuestación — Control de inventarios — Evaluación de proyectos — Sistemas de costos — Admon. de Materiales — Admon. de Personal
como problema de EFICIENCIA	Participativo • Modelos de Simulación • Método de casos • Grupos de discusión • Juego de roles	— Comportamiento organizacional — Teoría de la organización — Teoría de la decisión — Régimen jurídico de la A. Pública — Mercadotecnia Social
como problema de LEGITIMIDAD	Participativo • Grupos de discusión • Método de casos • Foros de análisis	— Teoría de la Admon. Pública — Políticas Públicas — Control y evaluación de la Gestión — Análisis Político — Análisis Económico — Estrategia de empresas estatales (*)

(*) Cabe aclarar que para el caso de programas específicos a empresas públicas, serían pertinentes algunas especificaciones, tanto en niveles pedagógicos como en métodos. Al respecto, véase CABRERO, Enrique "El Empresario Público Mexicano" 1987, CIDE (en prensa).

nalidad (capacidad de percepción de situaciones, de negociación, de creatividad, etc.) como en la concreción que adquieren los conceptos teóricos al enfrentarse a situaciones de simulación, discusión e intercambio.

Entre los métodos participativos propuestos más difundidos, se encuentran la metodología de casos y los modelos de simulación. Ambos métodos han tenido un desarrollo creciente a partir de su creación en universidades americanas (Harvard principalmente), y su adopción es automática en muchas instituciones sin preocuparse en ningún momento por el problema de la evaluación del comportamiento adquirido. Los esfuerzos experimentales de evaluación de dichos métodos, se han encontrado ante la imposibilidad de lograrlo, debido a que no siempre se han definido con claridad los objetivos buscados.

Otro método propuesto, son los llamados grupos de discusión, experiencias que han ofrecido una gran riqueza en lo relacionado a la asimilación y utilización de conceptos teóricos por parte de los participantes, así como el desarrollo de una capacidad crítica. Particularmente en el nivel de posgrado es necesario insistir en la utilización de estos métodos por ser estimulantes teóricos y críticos.

En el cuadro III se propone una correspondencia entre métodos pedagógicos y niveles de análisis de la modernización. Se incluyen, sólo a nivel de ejemplificación, algunas temáticas características en cada nivel.

c) Por último es necesario hacer una referencia a la estrategia de investigación, dado que ésta impactará directamente los programas de formación en

el nivel de posgrado. De hecho la investigación constituye la columna vertebral de todo programa de posgrado.

Como ya se ha señalado, el primer reto en la investigación es la posibilidad de orientarse oportunamente a los ámbitos propios del nuevo escenario de la Administración Pública. Una de las características que se impone en la investigación en el actual contexto de modernización y cambio, es la capacidad creativa, la originalidad y la flexibilidad metodológica.

Parecería necesario orientarse con mayor contundencia al análisis empírico. No porque esta orientación metodológica sea la panacea en sí mismo, sabemos de los riesgos y limitaciones de hacer de este enfoque, el método exclusivo de investigación en Administración Pública; sin embargo, también es cierto que el desinterés que históricamente se ha dado al mismo, en una gran parte de las instituciones académicas, ha dejado como saldos una desvinculación con la dinámica y compleja realidad y, lo que es más grave, una incapacidad de propuesta frente a la problemática de la Administración Pública.

Las instituciones académicas deberán incansablemente, buscar una mayor presencia ante una realidad que a cada momento las rebasa con mayor facilidad. Esta presencia deberá ser la voz crítica y reflexiva que no se ha escuchado ante una aplastante intensidad de iniciativas, algunas de éstas casi irre-

flexivas. La investigación empírica parece ser la vía de incidencia en la realidad.

En el ámbito de la investigación sería reduccionista suponer una orientación específica a los diversos niveles de análisis de la modernización, pensamos que en la fase de conceptualización y generación del conocimiento, se debe conservar una visión global para contextualizar cada nivel del fenómeno. A partir de esta óptica se podría decir que el nivel de la eficiencia demanda tecnología administrativa autóctona y sensible a la realidad administrativa en el sector público mexicano, con su cultura e historia. El nivel de la eficacia requiere de modelos explicativos de la dinámica de los procesos decisorios en la Administración Pública mexicana y el nivel de la legitimidad requiere de propuestas comprensivas de los obstáculos al diálogo Estado Sociedad y las nuevas alternativas de interlocución que emanan de la dinámica política.

Finalmente, mencionaremos que la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, a través de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración se encuentra en la fase inicial de constitución de un equipo de trabajo de alto nivel académico que adquiere una presencia en investigación para, posteriormente, y una vez consolidado, orientarse a la enseñanza de posgrados. En su momento se pretende abrir especialidades en Gestión de Políticas Públicas, y Contraloría Gubernamental para después iniciar una Maestría en Gestión Pública.

