

---

## La silenciosa, heterodoxa reforma de la Administración Pública

---

Luis F. Aguilar\*

Hubo un tiempo en que las fallas, desórdenes, extravagancias e ineptitudes de la acción gubernamental se quisieron curar con una buena reforma administrativa, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de reformar al Estado. Se creía entonces que la patología era única y enteramente administrativa, y que eran perfectamente normales, saludables, las relaciones existentes entre Estado y sociedad, entre la obvia anchura del control estatal y la angostura de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos. Finalmente, ante el peso de las evidencias, se reconoció que las disfuncionalidades y los incumplimientos tenían raíces más hondas.

Estos no se ubicaban en el nivel de la organización y la administración pública. Inculpar sólo a la burocracia significaba reproducir el viejo ritual del chivo expiatorio, tan catártico como

absolvedor. La patogenia se encontraba, en cambio, en la estructura misma a que había dado lugar nuestro Estado nacional, revolucionario, social, asistencial: en la magnitud de su ámbito de dominación y propiedad, en su corte autoritario, en el patrón homologador y vertical que el gobierno seguía al realizar las funciones públicas. Por ello procedimos, forzada o entusiastamente, a *redimensionar* y reformar al Estado.

Ahora, en sentido contrario, muchos podrían pensar que todo se resuelve con la reforma mayor del Estado, sin tomar en cuenta la necesidad o la conveniencia de echarle una mirada a las organizaciones y a los procesos administrativos que llevan a la práctica y a la realidad las funciones y los buenos propósitos públicos y sociales del Estado. ¿Será una estrategia idónea y eficiente de acción pública seguir organizados burocráticamente, con gigantes-

---

\* Profesor Investigador de El Colegio de México. Investigador Nacional. Doctor en Filosofía, Pontificia Universidad Gregoriana, Roma, Italia. Estudios Postdoctorales de Filosofía Política, Universidad Estatal de Tubinga, República Federal Alemana. Coordinador de Asesores del Secretario de Gobernación.

cas y sobrepobladas corporaciones públicas de decenas de peldaños jerárquicos y taylorianas unidades de mando con directivos y operadores sin iniciativa y flexibilidad, programados para cumplir órdenes y no para rendimientos de calidad?

¿Será productivo que toda la compleja tarea decisoria y operativa de la administración pública quede monopolizada por las organizaciones, las ideas y el personal de gobierno? ¿Es legalmente válido y quizás operativamente más conducente, eficiente, realizar las funciones públicas con organizaciones y operadores no gubernamentales o con combinaciones de organismos públicos y privados? ¿Cuáles funciones públicas: todas, algunas? ¿Es defendible esta visión alternativa de la administración pública, que pone el acento en lo público más que en lo gubernamental de la administración? ¿Hasta dónde es posible y permitido llegar por este camino alterno? A decir verdad, muchas de las iniciativas desatadas por el proceso de reforma del Estado han apuntado en esta dirección innovadora. Es cada vez más visible la presencia de grupos, comunidades, compañías privadas, que se hacen cargo de las funciones públicas y sociales, tradicionalmente efectuadas por el aparato de gobierno.

---

### 1. En busca de lo público de la administración pública

---

Cómo entender y, en conexión, cómo realizar la naturaleza pública de la administración pública se ha vuelto hoy uno de los temas claves de la administración pública como disciplina y profesión. También es un tema crucial para aquellos ciudadanos, electores y contribuyentes, que con muy buenas razones exigen servicios públicos de calidad, ofrecidos con eficiencia e imparcialidad.

Según los distintos países han sido diversas las razones que han llevado a replantear de nuevo el tema acerca de saber en qué consiste o en dónde reside la naturaleza pública de la administración pública. Entre nosotros, en México, tal replanteamiento de la cuestión se debe a los cambios ocurridos en las relaciones entre Estado y sociedad en los últimos años. Pero, dicho más específicamente, se debe al proceso de *redimensionamiento* y democratización del Estado. Estos dos procesos históricos, han sacudido nuestras maneras convencionales de entender la administración pública y de llevarla a cabo.

Por un lado, el llamado proceso de *re-*

*dimensionamiento* del Estado —en el sentido de extinción, fusión, liquidación y privatización de la empresa pública, pero también en el sentido de administración contratada con, concesionada a, compartida con organizaciones no gubernamentales (privadas, sociales, lucrativas o no) — ocasionó que nos planteáramos de nuevo la pregunta, primero, sobre el ámbito propio de la intervención del Estado (y, por ende, de la administración pública) y, segundo, sobre las formas y los sujetos de la administración pública. Dicho de otro modo, nos llevó a preguntarnos, primero, cuáles son las funciones propias y básicas del Estado, y después a preguntarnos cuál es la mejor forma de llevarlas a efecto, con cuáles organizaciones, instrumentos, procesos, actores.

Por otro lado, la creciente democratización ha exigido que gobernantes y administradores sean representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos, imparciales en el cumplimiento de sus funciones. El proceso de democratización de la política ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder su proverbial autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus amplios e independientes márgenes de maniobra, y a ser crecientemente condicionado por la opinión

pública, las elecciones, los movimientos sociales, los otros poderes estatales, los ciudadanos contribuyentes.

En mi opinión, estos dos procesos de cambios y reformas han hecho que los administradores públicos, los profesionales en activo y los estudiosos de la disciplina, después del pasmo y desconsuelo inicial —recortes de presupuestos y programas, desaparición de organismos, venta de empresas públicas, despido de personal, incluso desprestigio profesional... —, nos hayamos visto solicitados a revisar e incluso cuestionar nuestra inclinación por un entendimiento estatista más que estatal, gubernamentalista más que republicano, de la administración pública. Nada extraño. Nuestra inclinación conceptual reflejaba correctamente la formación inconclusa del Estado moderno en México.

En esta visión tradicional de la política y de la administración, la ciudadanía, con su actividad pública de agregación y ajuste de intereses, ha estado pasiva y ausente, ha sido objeto de conducción y administración, pero apenas sujeto; en efecto, sus iniciativas han sido poco influyentes en la configuración de los asuntos públicos, en la elaboración de las políticas y en su puesta en práctica. En el tiempo de un gobierno autosuficiente, capaz de organizar des-

de sí mismo la cooperación y el entendimiento social, determinando los buenos y los malos, los bienes y los males, era muy difícil que tuvieran un lugar en el sistema las organizaciones autónomas, ciudadanas, y tuvieran además la capacidad para lanzar iniciativas públicas significativas y exitosas. Menos aún hacerse cargo de ellas. Vivíamos un Estado constituido, más que una ciudadanía constituyente. La república nos parecía una realidad hecha y derecha, en vez de verla como una realidad en permanente hechura.

Las cosas han comenzado a cambiar al compás de una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable. Los cambios en la interacción entre sociedad y Estado han sacudido nuestra acentuada y arraigada visión *internalista* de la administración pública, conforme a la cual por administración pública debía entenderse única y exclusivamente el conjunto de las organizaciones y los procesos (directivos y operativos) del "gobierno en acción", que por lo demás solía y suele pensarse a sí mismo como rector independiente de una sociedad supuestamente atrasada, heterogénea, desorganizada, incomunicada, conflictiva, incapaz de descubrir y estructurar sus intereses generales, públicos; "nacionales", solíamos decir.

Cuando en muchas partes y con diversos argumentos (no todos idóneos) se comenzó a hablar de que "lo público no es sólo lo gubernamental —y desde esa premisa se pretendía construir una visión y práctica alternativa de la administración pública— se buscaba en realidad tomar distancia de esta visión gubernamentalista, *internalista*, y dar cuenta de los procesos e impactos de la actual reforma del Estado. Se buscaba concretamente incorporar y validar la posición de que el ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública era (debía ser) algo constituido por el público ciudadano ("constitucency"), y que los ciudadanos mismos, mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, podían ser también los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de la gestión de los (varios, no todos) asuntos públicos, en cooperación con el gobierno o con la presencia (financiera, *regulatoria*, promotora, supervisora, evaluadora, correctora) del gobierno.

---

## 2. Hay varios peros, sin embargo

---

Pero si algunos han revalorizado la naturaleza pública de la administración pública, debido principalmente a la democratización y a las formas nuevas

de creciente participación ciudadana en la gestión de sus asuntos generales, otros han defendido y reivindicado la naturaleza estatal de la administración pública, regresando a la ecuación entre lo público y lo estatal. Su posición se nutre de preocupaciones y razones. Han considerado que el proceso de privatización —en el sentido de traslado de derechos de propiedad de los activos públicos a los privados, y en el sentido de concesión o contratación de la prestación de servicios públicos— provocaba de hecho o podía provocar una desfiguración del ámbito público y una peligrosa confusión del ámbito público con el privado, cosa que en países como el nuestro ha sido siempre causa de muchos males. Particularmente se ha cuestionado que las razones para la privatización de los activos estatales-públicos se basen en teorías económicas o gerenciales de eficiencia y no en el derecho constitucional! (en la teoría constitucional del Estado), que con base en la soberanía del Estado, la indivisibilidad de la república, o los derechos ciudadanos, exige que las funciones realmente públicas no se privatizen.

Entre otros el debate ha tomado la forma de saber cuáles son en verdad las funciones públicas del Estado de la Revolución Mexicana, un debate que frecuentemente se ha encerrado en la

cuestión de los "sectores estratégicos y prioritarios" de la economía nacional, mezclándose lo público y lo nacional. De todos modos, la pregunta crucial ha sido: ¿Qué cosa no es reformable en la reforma del Estado mexicano? O, más culturalmente ¿Qué cosa no es reformable ni a reformar en la reforma de la revolución? Obviamente, las respuestas han sido diversas y también divergentes, con dos polos de exageración. Los que han visto moros con tranchete en todas las decisiones, profetizando el inminente desmantelamiento del Estado; y los que han visto sólo placebos en las medidas adoptadas, afirmando que todo sigue substancialmente igual en lo que a Estado intervencionista se refiere.

A pesar de los muchos malos argumentos, hay también buenas razones para entender y defender la preocupación o la posición, sobre que el gobierno no delegue funciones públicas a terceros donde la legitimidad de la delegación de funciones de los delegados para hacerse cargo de ellas sea constitucionalmente dudosa. En estos casos se corre el riesgo de que el imperio de la ley sea simplemente sustituido por la regla de eficacia decisional y operativa, y de que delegaciones inapropiadas de la autoridad pública para el cumplimiento de las funciones erosio-

nen la naturaleza pública del gobierno y de la administración.

Por ello, muchos han solicitado que se trace una línea clara y distinta entre lo público y lo privado, reivindicación que tal vez deba ser defendida en nuestro medio por la tradicional preocupación a que no se explote privadamente lo público, pero una línea de suyo problemática, que no es siempre fácil precisar y trazar. Algunos la han llamado "Línea Maginot"; otros la consideran una "franja", una "zona gris". Pero, más allá de la cuestión crucial del deslinde entre el ámbito público y el privado, lo que es del César y lo que es de los particulares, cada vez hay mayor consenso en torno a la idea de que el cumplimiento de las funciones públicas puede ser y de hecho es llevado a cabo por un universo complejo y abigarrado de actores gubernamentales y no gubernamentales: un "zoológico" (Ch. Hood), debido a que son muchas y diversas las especies organizativas que hoy se hacen cargo de la realización de las funciones públicas. El actual territorio administrativo está habitado por organizaciones públicas gubernamentales y por todo un conjunto de organizaciones público-privado, no gubernamentales. Una cohabitación inesperada pero, para muchos, deseable y productiva.

---

### **3. Los nuevos rostros de los administradores públicos**

---

En efecto, cuando se mira en México y en otros países la manera como se están realizando las funciones públicas (municipales, estatales, federales), desde la recolección de basura hasta la educación y la seguridad, uno observa una creciente proliferación de organizaciones "paragubernamentales", "casi no gubernamentales", las cuales sin duda efectúan funciones públicas, pero cuyo carácter público o privado es difícil de establecer con claridad. Los especialistas han encontrado numerosos tipos de estos organismos, atendiendo a la manera como originariamente surgen y a los recursos principales que emplean en su ejercicio. Encontramos así en la prestación de los servicios públicos organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas (voluntariado, filantropía), laicas o religiosas, que operan con fondos propios o con fondos estatales o mixtos; que pueden ser locales, nacionales o internacionales; entera o parcialmente reguladas por el gobierno; autónomas o semiautónomas en su proceso administrativo... Sobre todo, son organizaciones que han llegado para quedarse en la administración pública. No han surgido sólo y particularmente por la ineficien-

cia de la burocracia gubernamental de un Estado obeso. Aunque también son respuesta a este gigantismo inútil. Sus causas, además de diversas, son nobles y argumentables. Algunas organizaciones surgieron por la oportunidad de obtener buenas utilidades al hacerse cargo de la producción de ciertos bienes públicos (infraestructura, por ejemplo) o de la prestación de servicios públicos. Son formas de realizar el interés público persiguiendo el interés privado. Otras organizaciones han surgido de raíces éticas y cívicas. En México, como en otros países, al haber monopolizado el Estado la función de la asistencia y la seguridad social, se desplazaron y desvalorizaron las actividades de apoyo y promoción que, por razones morales o religiosas, desarrollaban numerosas instituciones sociales. La política social encontró sus límites no sólo por causa de la crisis, sino por el abatimiento de las redes comunitarias de autoayuda, que inadvertidamente la intervención gubernamental rompió. Estas nuevas organizaciones buscan elaborar el tejido del entendimiento y la cooperación social, crear instituciones intermedias de solidaridad entre el individuo y el Estado. No hay por qué estatizar, politizar, toda necesidad o padecimiento.

Otras organizaciones han surgido como respuesta a los nuevos intereses,

expectativas y exigencias vitales de específicos grupos sociales aunque ellos mismos saben que sus asuntos difícilmente podrían colocarse entre las prioridades del gobierno en turno, ocupado en atender asuntos de mayor necesidad y universalidad, saben también sus asuntos en virtud de sus derechos públicos como ciudadanos contribuyentes, deben ser también atendidos por el gobierno. Por otra parte, paradójica pero no arbitrariamente juzgan que un tratamiento exclusivamente burocrático-gubernamental podría ser insuficiente, distorsionador y hasta contra-productente. Es el caso, a manera de ejemplo, de las asociaciones deportivas, científicas y culturales hasta las asociaciones dedicadas a la rehabilitación de drogadictos, al cuidado de síndicos, o niños con dificultades de aprendizaje, a la capacitación de jóvenes desempleados o la alfabetización de adultos.

Si la irrupción de las organizaciones sociales y privadas en la administración pública puede ocasionar tormentas en el nivel constitucional (y, en el fondo, en las percepciones y valoraciones de la cultura político-administrativa mexicana) acerca de su legitimidad y responsabilidad, también los provocará en el orden administrativo, por cuanto planteará problemas de coordinación, seguimiento, evaluación. De

todos modos cierto es que, al compás de los nuevos ámbitos y formas de la intervención estatal, la administración público-gubernamental se volverá en muchos campos más promotora, asignadora, supervisora, reguladora, evaluadora, que operadora directa. Más directiva que operativa, y, en muchos casos, más garante que gerente. Esto crece a la vista en México. Y en este caso, como México hay más que dos, muchos países.

---

#### **4. El salto de la cantidad a la calidad**

---

Desatadas por las reformas hay dos tendencias dominantes que impactan a la administración pública, recortándola y transformándola. La nueva delimitación del ámbito del Estado respecto del mundo privado y social recorta y adelgaza a la administración pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que comienza a incorporar organizaciones privadas y no gubernamentales (lucrativas o no), transforma el ejercicio y el instrumental administrativos. La primera tendencia de *redimensionamiento* del Estado

impacta en la dimensión de la cantidad: un Estado reducido conlleva un aparato reducido. La segunda tendencia, relativa al nuevo patrón de rectoría o gobierno, impacta en la dimensión de la calidad. Un Estado que cumple sus funciones públicas mediante organizaciones no gubernamentales, las cuales se hacen cargo directamente del proceso de la prestación de los servicios y la producción de los bienes públicos, obliga a otra idea de administración pública y obliga a la administración pública convencional, gubernamental, a asumir otras funciones y operaciones administrativas. Más directivas, más estratégicas.

Por mi parte, dejaría de lamentarme por una administración pública gubernamental reducida en su tamaño. Me esforzaría, en cambio, por tratar de entender y elaborar su nuevo perfil y funcionalidad. A los ciudadanos interesa más la dimensión cualitativa (eficiencia y calidad) que la cuantitativa del Estado y su administración. Y es por el lado de la calidad constitucional (una administración que sea pública de verdad) y de la calidad administrativa (que sea eficiente de verdad) donde todavía quedan muchas decisivas tareas pendientes.