

## **MODERNIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA: LÍMITES Y CONTRADICCIONES**

*María Elena Flores Orendain*<sup>1</sup>

### **Resumen**

*La estrategia de modernización del Estado mexicano, recoge las demandas y prioridades del mundo globalizado: eficiencia económica y modernización política; procesos que se han impulsado a distintas velocidades y sólo en ciertas instituciones públicas; aquellas que de manera directa se vinculan a la modernización de las estructuras económicas. En este artículo, queremos hacer algunas reflexiones en torno a la confrontación manifiesta entre la racionalidad económica, presente en la estrategia de modernización que se identifica con criterios de eficiencia y productividad, y la racionalidad con que funciona la administración pública desde su especificidad y dimensión política.*

*En el contexto de la globalización, el Estado mexicano se coloca como el promotor e impulsor del cambio modernizador y por tanto, se ve confrontado por un lado, con los contenidos y exigencias del impulso modernizador y por el otro, con los límites que le impone el sistema político y la institucionalidad de las prácticas políticas imperantes. En este nivel de observación, los operadores del cambio modernizador se enfrentan a dos racionalidades distintas: una racionalidad eficientista, propia del modelo de modernización y otra muy distinta, la racionalidad inherente al sistema político y sus prácticas políticas que sustentan al Estado mexicano con las características que le han dado vida en las últimas siete décadas.*

### **Introducción**

De acuerdo con Lorenzo von Stein, el siglo XIX se había caracterizado por haber conciliado, en un *habitat* político común, las existencias respecti-

---

<sup>1</sup> Profesora Investigadora Titular "B". Área de Políticas Públicas. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

vas de la Constitución y la administración pública; pero sin duda el siglo XX, es declarado como el tiempo del Estado administrativo.<sup>2</sup>

El Estado administrativo, concretamente, la magnitud del gobierno así como su forma estructural, han constituido el problema central de la teoría de la Administración Pública, junto con el desarrollo del servicio público. Este Estado administrativo, fue el que impulsó los programas sociales y las instituciones de seguridad social, que facilitó el desarrollo de empresas públicas productivas y que compatibilizó los derechos individuales y los derechos sociales en una síntesis conjugada en la utilidad pública. Al abrigo de este Estado, se ensanchó el sindicalismo, los partidos políticos se convirtieron en asociaciones políticas de masas, y los gobiernos impulsaron los grandes y eficientes servicios civiles de carrera. Y todo esto fue parte importante en la planeación y la *policy* de muchos regímenes.

Sin embargo, en la década de los ochentas, ante las crisis económicas recurrentes, y la descomposición de la esfera política por su incapacidad de aliviar los males de la sociedad; el reclamo de nuevas formas del manejo de lo público se ha impuesto. En la mayoría de los países la evolución de la administración pública, se ha caracterizado por la puesta en marcha de importantes procesos de transformación, en los que se redefinen el papel y la estructura del aparato público. Estos cambios están enmarcados en lo que se ha dado por llamar la reforma del Estado.

Es evidente que los procesos de modernización en la administración pública no han sido un reto fácil y tampoco lo serán en el futuro; toca a cada país definir sus razones, ritmos y orientaciones para llevar a cabo los cambios necesarios, desde su especificidad. El estudio y reflexión sobre las reformas estatales y los procesos de cambio, comienzan a ocupar un espacio importante en el ámbito académico; precisamente nuestro trabajo se inscribe en esta línea de análisis: la experiencia de México, en donde la reflexión en lo general contempla la reforma del Estado y en lo particular la modernización de la administración pública.

---

<sup>2</sup> En 1948, Dwight Waldo bautizó a esa centuria como la época del Estado administrativo, rescatando esa forma de cooperación humana que se llama administración pública, y que está presente en su libro *The Administrative State* (1948).

Más que una presentación de los cambios que se han dado en las estructuras administrativas en respuesta a la inserción del país al mundo globalizado; nos concentraremos en la identificación de los límites y contradicciones a los que se enfrenta el Estado en este impulso modernizador de la administración pública.

El ensayo lo hemos organizado de la siguiente manera: en un primer apartado se abre la discusión acerca de la modernización, la dificultad para definirla y el obstáculo que ha significado identificar modernización con occidentalización; en el sentido de que sólo hay un modelo de modernización a seguir, y a partir de éste se interpretan las distintas experiencias nacionales.

En el segundo apartado, se presentan algunos enfoques teóricos que se han utilizado para entender el cambio y la reforma organizativa. Desde las técnicas de administración del cambio, en donde los procesos decisivos son racionales, lineales y hay una intencionalidad consciente entre medios-fines. En cambio desde el paradigma de los estudios organizacionales, para las teorías de la ambigüedad, los procesos de reforma organizativa son más bien anárquicos y los reformadores sólo tienen un control limitado del proceso decisorio.

Finalmente en un tercer apartado, la propuesta es contextualizar la reforma del Estado a partir de la inserción de México al mundo globalizado para entender los contenidos de la estrategia de modernización que deberán concretarse en la administración pública. El reto de la modernización no es fácil y los límites para los reformadores del cambio están dados por el sistema político y sus prácticas políticas institucionalizadas.

### **¿Un sólo modelo para la modernización?**

En los últimos 20 años, los países que se han incorporado a la globalización han adoptado modelos y perspectivas de análisis para modernizar sus estructuras económicas y políticas de manera acrítica. Ésta es sólo una parte del problema, otra y que nos parece preocupante, es que dichos modelos han sido desarrollados para realidades que en poco se parecen a las de nuestros países.

Esas realidades, suponen modelos en donde las premisas de estructuración, comportamiento y funcionamiento de las organizaciones se sustentan en lineamientos formales cercanos a la idea moderna de sociedad.<sup>3</sup> Desde esta hegemonía de la interpretación más general de modernidad, se han realizado los esfuerzos de asimilación de las metodologías, técnicas, preceptos y categorías organizacionales por parte de la comunidad académica en América Latina. Sin duda, los estudios acerca de la modernización más difundidos y que mayor influencia han tenido son los estudios funcionalistas, los cuales en mucho han impedido avanzar hacia una definición operativa de modernización; el obstáculo más importante, aunque no el único, ha sido el *etnocentrismo*, o sea la idea de identificar a la modernización con *occidentalización*, en el sentido de pura imitación del Occidente.

La modernización de esta forma, queda restringida a las sociedades que siguen el modelo occidental de cambio social, por lo que la condición de modernización dependerá a su vez de las características sociales, políticas y económicas de las democracias industriales occidentales. Luego entonces aquellos países que se aparten de este modelo no son tomados en cuenta como experiencias o "modelos" que pueden ser seguidas a su vez por otros países. O como lo señala Carlota Solé (1998) en virtud de la teoría de la convergencia de las sociedades industriales las experiencias nacionales singulares también se estudian como "descendientes" de las sociedades occidentales. Construir una definición de modernización y un modelo que responda a nuestras necesidades de cambio social es una tarea que hay que encarar y que en este ensayo no se resuelve: tan sólo aparece como una preocupación, y una reflexión en la cual nos proponemos seguir avanzando.

Nos interesa llamar la atención hacia la idea siguiente: existen posibilidades para desarrollarse en la modernidad y sobre todo explicar ésta, sin tener que caer en el extremo de la imitación de la dominación homogeneizante; una modernidad exacerbada Giddens (1990) o, el avance hacia una posmodernidad "no conservadora" Habermas (1989); caminos que son también alcanzables en América Latina.

---

<sup>3</sup> Modernidad entendida como los modos de vida social o de organización que emergieron en Europa en el siglo XVII, con el advenimiento del Estado moderno, y que más o menos han mantenido una influencia a lo largo del mundo (Giddens:1990).

A fin de construir una caracterización de la modernización en nuestros países, hay que rescatar como categoría de análisis la especificidad en cada realidad nacional que se observe. Desde esta perspectiva, se está en posibilidad de diseñar alternativas racionales diferentes ante realidades locales complejas y multifacéticas, dentro de los marcos interpretativos del dominio que admitan lo intrincado de la interacción humana; esquemas organizacionales que acepten la diferenciación del poder más que la normatividad de la instrucción, que se vinculen más a la participación conflictiva que a la reducción del conflicto por el procedimiento y que alcancen el consenso por negociación frente al ocultamiento a través de mecanismos de motivación paternalista.

Esta es la perspectiva bajo la cual tendría que orientarse y comprenderse la reforma del Estado y por tanto la modernización de sus estructuras administrativas en cada país. Este proceso, en el caso de México, ha tenido que combinar las técnicas más frecuentes del modelo occidental de la modernidad (por ejemplo, apertura comercial, desregulación, privatización, etc.) con la introducción de nuevas formas en la toma de decisiones y la ruptura de las prácticas de dominación clientelista tan arraigadas en la administración pública.

### **La reforma administrativa desde una perspectiva organizacional**

Hay numerosos estudios que abordan el proceso de la reforma administrativa desde una perspectiva racional, en donde el cambio se puede observar de manera lineal y secuencial y además es susceptible de ser planeado y controlado en su totalidad. Se observa a la organización como el resultado de acciones conscientes que tienen que ver con la intencionalidad de ciertos actores.

En este sentido, el proceso de reforma es entendido únicamente como un instrumento de cambio; es el resultado de una selección racional y deliberada entre diferentes formas. De tal manera que, los cambios que se inducen en la estructura, los procesos y la estrategia organizacional se justifican a partir de criterios que subrayan la mejor funcionalidad, eficiencia y eficacia en la organización.

La reforma administrativa, desde esta perspectiva de análisis, se construye como un proceso racional, lineal y secuencial en el que: a) se identifi-

ca un problema o un conjunto de actividades disfuncionales b) se realiza un diagnóstico que permita identificar cuáles son y qué es lo que propicia esas disfuncionalidades c) se adoptan ciertas medidas correctivas y d) el problema se resuelve, Castillo del A. (1996). Esta descripción coincide con el tipo de razonamiento empleado por las técnicas de administración del cambio, entre las que se encuentra el Desarrollo Organizacional (Burke, 1983), la Auditoría Administrativa (Ramio: 1995), el Ciclo de Control (Michael, 1983), el Desarrollo Gerencial (Odiorne, 1983) y más recientemente, la Gestión de calidad (Brocka, 1992) y la Reingeniería (Champy y Hammer, 1994).

Estas técnicas han constituido los referentes metodológicos para el diseño y la ejecución de los programas de reforma o modernización administrativa en nuestro país. En el ámbito de la administración pública mexicana, en el periodo 1982-1994, numerosas medidas se propusieron para avanzar en los procesos de modernización administrativa, y muchas de esas se diseñaron y se han tratado de explicar desde la perspectiva de las técnicas de administración del cambio, en donde los problemas de eficacia y eficiencia evidentemente, no se resolvieron. Por ejemplo, en el período que va de 1990 a 1994, en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial las acciones realizadas en el marco de la modernización administrativa estuvieron inspiradas en las técnicas de calidad total y reingeniería (Argüelles 1995; Argüelles y Gómez 1993).

Contraria a esta visión, existe una bibliografía abundante que sostiene que la mayoría de las veces los procesos de reforma organizativa son más bien procesos anárquicos que describen un conjunto de acciones y relaciones poco claras y más bien ambiguas (Brunsson y Olsen, 1993, March y Olsen, 1976). De acuerdo con estos autores, la reforma organizativa es un conjunto de procesos decisorios en los que es difícil establecer las relaciones que guardan entre sí los problemas, las soluciones y los participantes de la organización; en donde los reformadores tienen tan sólo un control limitado sobre las consecuencias de sus decisiones.

Desde esta perspectiva de análisis, las decisiones de reforma se convierten simultáneamente en un medio para discutir no sólo la eficiencia en los canales de comunicación, los procedimientos de trabajo y la eficacia organizativa sino también para poner de manifiesto las rivalidades entre grupos de trabajo, tipos de liderazgo y, en suma las formas en que se expresa y manifiesta la lucha por el poder en la organización. Como lo señalan

---

Brunsson y Olsen (1993), el proceso de reforma organizativa es un conjunto de decisiones en el que se discuten diversas situaciones, presentes o no, en la organización; en donde la dinámica que describen estos procesos es discontinua, errática y ambigua.

Estas teorías de la ambigüedad organizativa permiten entender cómo los procesos de reforma organizativa siguen un sistema de trayectoria o rutas de acción mucho más complejas que las que describen o predicen las técnicas de administración del cambio, Coronilla (1993).

A partir de dichas propuestas, podemos comprender como el proceso de reforma administrativa se desarrolla en un ambiente caracterizado por la ambigüedad organizativa, la cual es la suma de una compleja red de interacciones, de la constante y necesaria negociación política que se da durante el proceso entre los distintos actores, de las modificaciones que pueden inducir los diversos elementos del contexto y finalmente de la subjetividad que existe en el observador cuando interpreta dicho proceso de cambio.

Esto significa, que las decisiones en una organización, no son sólo el resultado de soluciones puestas en marcha ante determinados problemas previamente identificados, sino que además los problemas y soluciones pueden aparecer o desaparecer y mezclarse con otro tipo de factores contextuales; considerando que los mecanismos de dominación e interrelación social son complejos. Se puede agregar de acuerdo con Allison (1974), que cada vez es más difícil interpretar la realidad bajo la idea de un actor racional unificado. De igual forma, hay investigaciones que demuestran que mecanismos "tradicionales" de interrelación social y organizacional son capaces de generar opciones innovadoras y eficaces ante situaciones particulares, Arellano y Cabrero (1994).

### **La modernización de la administración pública, límites y contradicciones**

Los estudios que se han realizado sobre las experiencias de reforma administrativa en México, en los últimos veinte años son variados, la idea de la reforma se ha identificado con procesos de simplificación administrativa, desregulación económica, o con el redimensionamiento de la estructura administrativa y en otros casos se ha asociado a un período histórico. La

reforma administrativa adquiere características bien definidas de acuerdo al enfoque empleado en su formulación y el papel que realizan los agentes administrativos durante el proceso de cambio, (Cabrero 1997, Pardo 1992, Sánchez 1998; estos autores hacen distintas lecturas con respecto a este punto).

En el contexto mundial, los análisis y estudios que se han producido en torno a los procesos de cambio en la administración pública, han estado muy influidos por la tendencia internacional acerca del replanteamiento del carácter y funciones del Estado. En casi todos los países, ya sean desarrollados o en desarrollo, las preguntas giran en torno a cuestiones que tienen que ver con el tamaño del Estado, el replanteamiento de sus funciones, la participación ciudadana en la toma de decisiones y las características que debe tener la relación Estado-sociedad civil, entre otros.

La fuerza expansiva del mercado ha propiciado una serie de modificaciones de distinta índole y alcance en las estructuras jurídicas, políticas y económicas de los Estados Nación, los cuales desde la perspectiva externa se explican por la influencia y efectos del actual proceso de globalización. Esta serie de cambios, se han identificado con el nombre genérico de reforma del Estado, esto es, el resultado de adecuar las estructuras estatales en base a las exigencias de la racionalidad económica derivadas de la globalización, así como la modernización de las estructuras gubernamentales con capacidad para procesar las demandas, generadas por el nuevo perfil del Estado; el cual está obligado a crear una nueva legitimidad acorde con sus nuevas funciones.

Aunque, las respuestas pueden ser similares, es importante señalar que las modificaciones realizadas en torno al papel del Estado en general y a la administración pública en particular, han sido justificadas de forma diferente en cada país debido a que la puesta en marcha responde a experiencias concretas, en sociedades con características y especificidades únicas.

En el caso de México, la década de los ochentas registra intensos cambios caracterizados por el replanteamiento de la relación Estado-sociedad, las funciones propias del Estado y por tanto, los ámbitos y capacidades de gobierno.

El paso del Estado propietario al Estado regulador, da cuenta de la crisis de legitimidad en que se encuentra el Estado omnipotente, desde finales de la década de los setenta, haciendo evidente un gobierno que en su papel de factor de equilibrio ha perdido credibilidad social. Esta observación ha conducido a replantear la relación entre el Estado y la sociedad, la organización y el funcionamiento de las instituciones públicas y la relación de éstas con el conjunto de la sociedad.

La reforma del Estado en México, se vincula a la crisis económica de 1982. El modelo económico hacia adentro junto con el nacionalismo económico encontró claras muestras de agotamiento en los años setenta. Sin embargo se optó por prolongar su vida artificialmente a través y sobre todo del crédito externo y en menor medida de los recursos petroleros (boom petrolero 1978-1981). Esto lo oxigenó en el largo plazo pero lo hizo dependiente de los recursos financieros de los organismos financieros internacionales. A la debilidad interna del modelo, se sumó la carga de la deuda. En los ochenta, la crisis del modelo ya no se pudo ocultar.<sup>4</sup>

¿Estamos ante un problema de reforma del Estado y por tanto, y en consecuencia una reforma de sus estructuras administrativas? En este sentido, en diciembre de 1982, el gobierno propuso un proyecto de modernización administrativa, el cual fue diseñado considerando las demandas del mundo globalizado al que se incorporaba el Estado mexicano, a través de la suscripción de tratados y acuerdos comerciales y financieros, además de la participación en distintos organismos y foros internacionales. La estrategia de modernización por tanto, recoge los principios fundamentales y propios de los organismos internacionales.

En tal estrategia se identifican dos propósitos: por una parte, que el país entre rápida y decididamente en el camino de la industrialización de cara al contexto de la globalización (se busca pasar de una economía semi-cerrada a una economía abierta). Y por otra parte, convencer que la modernización debe ser un esfuerzo de toda la sociedad, lo que se traduce en la concertación de los sectores privado, social y estatal. Este último propósito, da paso a una serie de transformaciones políticas que afectan las relaciones Estado-economía y Estado-sociedad, así como la organización misma.

---

<sup>4</sup> Para un análisis más completo se puede consultar, Flores Orendain y Mendoza (1999) "Análisis de la estrategia de Política Económica en México durante el período: 1982-1997".

del Estado. Ante el agotamiento del modelo económico, el Estado se propone impulsar una tecnoestructura, la cual progresivamente ha tomado el control del sistema político.

Se pone en evidencia que el Estado omnipresente, promotor de prácticas políticas pre-modernas ya no funciona en el contexto de modernización que impone el mundo globalizado y que por tanto el sistema de legitimidad imperante no puede seguir funcionando. En este escenario, el Estado se confronta a la realización de intereses opuestos por lo siguiente: si la estrategia de modernización del Estado mexicano en el período 1982-1999, se inscribe en el marco de la globalización, cómo puede conciliarse el cambio en las estructuras administrativas, bajo una lógica de racionalidad económica, con los costos políticos que estarían presentes en la modernización de las instituciones políticas y sus mecanismos de control político.

Más allá del conflicto de intereses, antes mencionado, queda claro que el Estado se coloca como el promotor del cambio modernizador y si bien las percepciones e ideales de los líderes políticos y élites juegan un papel importante en el proceso por el cual la modernización se implanta en las estructuras sociales, ellos no definen "modernización", ni pueden explicar totalmente sus orígenes y consecuencias. Donde las decisiones de las élites son importantes es en el alcance y naturaleza de la modernización a la que se encuentra sujeta una comunidad en particular, Smith (1998).

Por lo que, la orientación, profundidad y alcances que pueda tener el proceso de modernización de la administración pública mexicana no sólo estarán en función de los recursos financieros y el *expertise* con que puedan contar los operadores del cambio, sino y fundamentalmente, con la voluntad política que tenga el gobierno para emprender un proceso de cambio profundo. En este nivel, el margen de maniobra que tiene la burocracia política tiene sus límites en el sistema político y la institucionalización de las prácticas políticas que identifican a las élites burocráticas con el poder tradicional. Es de llamar la atención el hecho de que la dimensión política no puede quedar al margen del análisis de la modernización de la administración pública.

El elemento político (identificado en las prácticas políticas institucionalizadas, la identidad institucional, la percepción del funcionario

público acerca del sistema político y su relación con éste) puede facilitar, pero también bloquear o desviar la implementación de la estrategia de modernización de la administración pública. Pensamos que, la estrategia de modernización de la administración pública concebida desde la perspectiva de los “tecnócratas” se implementa desde una racionalidad eficientista, tratando de desplazar y ocultar el elemento político que le es propio y se manifiesta en este ámbito de lo público. Consideramos que para el análisis e identificación de las dificultades y límites a los que se enfrenta la estrategia de modernización habría que resaltar las posibilidades y margen de manobra que tiene el gobierno para emprender los cambios profundos en sus instituciones y que se encuentran principalmente en el ámbito político.

Estamos de acuerdo con Offe (1990) cuando señala que acontece “una cientifización de lo político”, en donde se observa que la actividad política pasa a ser una esfera del pensamiento unidimensional que opera como reflejo del pensamiento técnico, hay opciones únicas, aquellas definidas con criterios infalibles como: eficacia, eficiencia, efectividad, productividad. La verdad técnica dispone de mayor poder en tanto está más separada de la esfera de la dominación, así la despolitización discursiva de la actividad política es el reflejo de la capacidad de las verdades técnicas.

En este sentido, nos preguntamos cuales son las posibilidades del político-tecnócrata (bien caracterizado por Roderic Ai Camp, 1995) para garantizar la racionalidad de la estrategia de modernización en el momento de la toma de decisiones y en el proceso de negociación y aceptación de ésta, aún y cuando se sabe que es sensible y receptivo a estrategias políticas o económicas utilizadas en otras culturas, debido a sus características de formación profesional<sup>5</sup>. Por eso resulta necesario identificar y entender las contradicciones que en el terreno de la práctica tiene que enfrentar este político-tecnócrata, en términos de la implementación de la estrategia de modernización del Estado.

El grupo gobernante está ante un dilema: eficiencia económica o institucionalidad política tradicional. La reforma del Estado se funda en una racionalidad económica que busca que la eficiencia se refleje en el funciona-

---

<sup>5</sup> Algunos críticos dicen que el gabinete económico de Salinas, cuyos miembros tienen características tecnocráticas, aceptaron la filosofía de la liberalización económica de Europa occidental y Estados Unidos debido a sus antecedentes económicos y a su educación en el extranjero.

miento de las instituciones gubernamentales de manera racional en concordancia con las premisas básicas para el desarrollo del libre mercado.

Sin embargo y considerando que las modernizaciones económicas introducen presiones políticas internas y externas, cuál sería el impacto de la modernización en la administración pública, pensando al elemento modernizador como factor de desestabilización del orden establecido en una cultura política de corte autoritario.

La modernización desarticula las viejas redes de poder y de control, dando paso al establecimiento de nuevos centros de toma de decisión y al replanteamiento del sistema de alianzas y lealtades. Luego entonces, qué capacidad de maniobra tiene el grupo gobernante para controlar este proceso y sobre todo seguir manteniendo la institucionalidad del régimen político que reproduce los valores implicados en la cultura política.

En esta perspectiva ¿hasta donde puede ir el impulso modernizador en el aparato público, sin que las camarillas y el sistema de reclutamiento impuesto por el líder, sean disfuncionales a dicha modernización?. Manifestaciones importantes de la cultura política mexicana predisponen al sistema político a basarse en las camarillas; baste citar que la mayoría de éstas, en nuestros días, se remontan a dos figuras políticas principales: Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán.<sup>6</sup>

Al parecer las camarillas han tenido una aceptable capacidad de respuesta para adaptarse al impulso modernizador. Éstas se han formado principalmente en ambientes institucionales y han ido ganando terreno a medida que la toma de decisiones, especialmente en el terreno económico, se ha vuelto más compleja. Tanto el Banco de México como la Secretaría de Hacienda son instituciones representativas de esta tendencia.

Aún y cuando en el sexenio de Salinas, se planteó que dadas las necesidades del país primero habría que consolidar la liberalización de la economía, para después aplicar una liberalización política más evolutiva; es decir, ésta última podría seguir esperando; no cabe duda que ciertos aspectos

---

<sup>6</sup> En la conocida obra de Roderic Ai Camp, 1995, señala que la camarilla personal de Cárdenas produjo cuatro generaciones sucesivas de éstas, de las que surgieron por lo menos 144 ocupantes de cargos nacionales.

tos de la estrategia de liberalización económica han estimulado cambios en los procesos políticos, incluyendo la descentralización de la autoridad económica, la competencia internacional, la introducción de influencias internacionales y el intercambio de ideas, por mencionar algunas.

El paso de un Estado interventor a un Estado regulador está acompañado de múltiples desafíos que el gobierno tiene que enfrentar y resolver, no hay Estado reformado eficiente sin aparato administrativo también reformado y eficiente. Consideramos que la modernización de la administración pública en el contexto que impone el mundo globalizado tiene que trastocar necesariamente las prácticas políticas institucionalizadas que funcionaron bien para el Estado omnipotente pero que éstas mismas no pueden seguir funcionando en el nuevo modelo.

El Estado regulador o reformado tiene que construir un sistema de legitimidad diferente al que sostenía el Estado omnipotente. Laufer, sugiere la conformación de un nuevo sistema de legitimidad, en el cual los métodos del ejercicio del poder, la racionalidad de su gestión, la eficacia de su acción, la participación de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios, serán los elementos que le darán la legitimidad al Estado<sup>7</sup>.

Este nuevo sistema de legitimidad que se está construyendo corresponde bien a la concepción de lo que Michel Crozier (1989) denomina como Estado modesto o Estado moderno. En este sentido el achicamiento del Estado mexicano ha sido una constante, tan sólo en el periodo 1988-1992, el aparato administrativo sufrió una reducción de 60,410 plazas y en el sector paraestatal de las 1,155 entidades con que contaba en 1982, para 1994 el saldo era de 216 entidades.

Si pensamos la administración pública como una gran organización, con estructuras formales, generalmente verticales y altamente burocratizadas, que si bien no permiten el logro pleno de los fines organizacionales, ya que funcionan con rigidez y falta de adaptación a las nuevas demandas sociales, paradójicamente, dichas estructuras sí responden con agilidad y eficiencia a los compromisos políticos corporativos y clientelares.

---

<sup>7</sup> Citado por Cabrero Enrique en, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, 1997, México, p.29.

Es decir, formalmente se trata de estructuras acordes a una racionalidad institucional, pero en la práctica, obedecen a fines de rentabilidad política para el sistema en su conjunto. Consideramos que es pertinente teorizar en torno a esta situación dual que se refleja en el funcionamiento de las estructuras organizacionales en México, porque puede aportar elementos de análisis para entender la naturaleza y profundidad del cambio dentro de las organizaciones en un contexto de reforma del Estado y su modernización.

Sin pretender profundizar en este espacio y de manera indicativa, pensamos que desde el enfoque institucional puede encontrarse algunos elementos de análisis interesantes. La respuesta tanto del viejo como del nuevo institucionalismo, al acto racional, es de franco escepticismo, consideran la institucionalización como un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir<sup>8</sup>. Se pone de relieve la organización y sus ambientes así como aspectos de la realidad que son inconsistentes con las explicaciones formales de las organizaciones; también se hace hincapié en el papel de la cultura en la conformación de la realidad organizacional; lo que hace posible rescatar la especificidad de la administración pública en su dimensión social y política.

March y Olsen (1989), también contribuyen a esta discusión en lo que ellos denominan *marco institucional*, en donde la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político, por lo que, ese conjunto de prácticas informales, normas y reglas no es otra cosa sino el marco institucional de referencia para los actores que inciden en el sistema político.

A este nivel de la discusión, nos podemos plantear las siguientes preguntas ¿Cuál es el papel de las élites burocráticas en el mantenimiento y reproducción de las instituciones?; ¿cuáles son las tensiones entre los argumentos que resaltan la "permanencia" de las instituciones y los enfoques que suponen una lógica de optimización, presentando a las instituciones como resultado de acciones intencionales o soluciones adaptativas a intereses contrarios?

---

<sup>8</sup> Para mayor detalle acerca de los conceptos que propone el enfoque institucional, recomendamos ver un documento de trabajo de Castillo del A. (1996), que ofrece una buena síntesis sobre el tema.

## **Conclusiones**

En el periodo 1982-1994, se pueden resumir los cambios estructurales que en el ámbito económico, político y social han dado forma a la estrategia de modernización que el Estado mexicano ha construido como proyecto de gobierno. Es pertinente señalar que dicho proyecto de modernización se ha seguido observando estrictamente por la administración del Presidente Zedillo y hay fuertes indicios que advierten su continuidad por lo menos hasta el año 2006.

Si bien se puede dar cuenta de la modernización de la administración pública, en el periodo señalado, a través de la construcción de una buena sistematización de los cambios operados en ésta, y con esto quizá medir el tamaño del esfuerzo modernizador, que podría identificarse: con una reestructuración del aparato administrativo, una reforma administrativa, un cambio organizacional o bien una renovación institucional (Cabrerero 1997); no quisimos en este ensayo caer en el riesgo de hacer un ejercicio que separe a la administración pública del ámbito que le es propio, el de la dimensión política.

La necesidad de Reformar el Estado mexicano devela una crisis en la relación Estado-sociedad, en donde el vínculo que articula dicha relación es el aparato de la administración pública; por lo que habrá un movimiento hacia una nueva legitimidad; lo cual va a trastocar la relación entre actores e instituciones existente: estamos hablando de cambios en las prácticas políticas institucionalizadas, y por tanto la construcción de otra cultura política en donde todos estamos llamados a participar y construir.

## Bibliografía

- Allison, G. (1974). *La esencia de la decisión*, GEL, Bs. As.
- Arellano, D. y Cabrero, E. (1994). *Cambio en organizaciones públicas en México: dos casos de estudio*, documento de trabajo N° 25, CIDE, México, pp. 3-7.
- Argüelles, A. (1995). "Calidad Total en la administración pública: la experiencia de SECOFI", *Gestión y Política Pública*, v. IV, n.2, pp. 431-451.
- Argüelles, A. Y J. Gómez (1993). *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México: el caso de SECOFI*, Porrúa, México.
- Brocka, B. (1992). *Quality management* (Gestión de Calidad mimeo), Vergara, Buenos Aires.
- Brunsson, N. Y J. Oisen (1993). *The Reforming Organization*, London, Routledge, pp.1-47.
- Burke, W. (1983). "Desarrollo organizacional", en S. Michael *et al.*, *Técnicas para el cambio organizacional*, McGraw-Hill, pp. 185-232.
- Castillo, del A. (1996). *El cambio en organizaciones gubernamentales: entre la planeación y la ambigüedad*, CIDE, México, pp. 3-4.
- Castillo del A. (1996). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*, documento de trabajo N° 44, CIDE, México, pp. 1-34.
- Cabrero E. (1997). *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, México, pp. 30-36.
- Cabrero E. y Escoto T (1992). *Evolución reciente de los procesos de Reforma de la Administración Pública y su efecto en los modelos Organizacionales*, Documento de Trabajo n° 8, Administración Pública, CIDE, México, pp. 15-19.

Cohen, Michael D., March y Johan P. Olsen. (1988). "A garbage can model of organizational choice", en March James, *Decisions and Organizations*, Cambridge, Basil Blackwell, New York, pp. 294-334

Coronilla Cruz Raúl. (1993). *Diversos enfoques del cambio organizacional*, CIDE, Documento de Trabajo # 14, México, pp. 10-14.

Crozier, Michel.(1989). *Estado Modesto, Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.181-187.

Crozier, Michel (1991). "Le changement dans les organisations" en *Revue Française d'Administration publique*, Paris, V., pp. 349-354.

Champy, J. y M. Hammer(1994) *Reingeniería*, ediciones Norma, Bogotá.

Flores Orendain y J. Mendoza, (1999). "Análisis de la estrategia de política económica en México durante el periodo:1982-1997", en *Reflexiones*, México, pp 23-41.

Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*, California, U. of California Press.

Habermas, Jürgen (1989). *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, España.

March J y J. Olsen. (1976). "Organizational Choice under Ambiguity", en *Ambiguity and Choice in Organizations*, March J y J. Olsen editors, Bergen, Universitetsforlaget, pp. 10-23.

March J. y J. Olsen (1989). *Rediscovering the Institutions*, N.Y., the Free Press, pp.9-19.

Michael, S. (1983). "El ciclo de control", en S. Michael *et al.*, *Técnicas para el cambio organizacional*, McGraw-Hill, México, pp. 3-44.

Odiorne, G. (1983). "Desarrollo Gerencial", en S. Michael *et al.*, *Técnicas para el cambio organizacional*, McGraw-Hill, México, pp. 141- 182.

Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Editorial, México, pp. 24-25.

Pardo, Maria del Carmen. (1992). *La modernización administrativa en México*, INAP-COLMEX, México,

Pfeffer, J. (1992). *Organización y Teoría de las organizaciones*, FCE, México.

Ramio, C. (1995). "Las auditorías administrativas en el sector público: experiencias en la administración regional de Cataluña" en *Gestión y Política Pública*, Barcelona, pp. 185-206.

Reed, M. (1996). "Organizational theorizing: a historically contested terrain". En Clegg, Hardy, and North., *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, pp. 31-56

Roderic Ai Camp (1995). *La política en México*, siglo XXI, México, p.139.

Sánchez, José (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado*, INAP, México.

Smith, A. (1998), *Modernidad y Modernización*, ANTHROPOS – UAMI, México, pp. 7-21.

Solé, Carlota (1998). *Modernidad y modernización*, ANTHROPOS – UAMI, México, pp. 97-99.

Whittington, R. (1989), *Corporate Strategy in Recession and Recovery*, Londres, Unwin.