
LA FORMACIÓN DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO*

Carlos F. Almada

El presente documento elabora los resultados de una reflexión que aspira a dibujar lo que pudieran ser ejes fundamentales dirigidos al replanteamiento de la orientación y contenido de la formación del administrador público.

Para el desarrollo de las principales ideas que le dan sustento, las cuales buscan arrojar alguna luz sobre el significado y el papel social del profesional de la administración pública, el texto se ocupará de dos temas convergentes. El primero, un esbozo de la evolución observada en el plano de la acción del Estado durante el periodo tanto del Estado intervencionista como del ajuste estructural que dio como resultado la reforma del Estado, referido en ambos casos al papel del administrador público. El segundo tema se refiere a algunas consideraciones relacionadas con el impacto que tales transformaciones tendrán en la formación de administradores y en la disciplina en su conjunto.

El administrador público y la transformación en los paradigmas

Partimos de un punto de acuerdo: los administradores vivimos, como gremio, una crisis seria que se remonta a casi tres lustros, misma que,

* Versión ampliada de la conferencia dictada en el Coloquio de Otoño organizado por la FCPyS-UNAM, en noviembre de 1993.

con matices, se sincroniza con el agotamiento de las estrategias de desarrollo hacia adentro con alto nivel de intervención pública en la economía. En efecto, durante los años sesenta y setenta, bajo el impulso de los paradigmas vinculantes de la administración y la organización pública eficaz con el desarrollo y el bienestar, el administrador público se erigió, armado por la racionalidad, en portaestandarte del cambio, lo que coadyuvó a generar una sólida autoimagen que sobrevaloraba el oficio. De este modo se cometía el que quizá era el mayor pecado: creer que la atención en los aspectos instrumentales de la administración hacían la diferencia en el logro de los objetivos del Estado al alentar la eficiencia y el mejoramiento de la gestión pública, olvidando así la trascendencia de lo sustantivo, convirtiendo los medios en fines y, en una medida importante, la constelación de factores que influyen en el logro de los objetivos públicos.

Un indicador elocuente e inequívoco del clima de la época nos lo proporciona la multitud de ejercicios académicos y profesionales, así como los libros y artículos publicados durante el periodo, cuyo común denominador es, en primer lugar, el compromiso debido con los valores del Estado benefactor y el dirigismo del desarrollo que, en sociedades como la nuestra, justificaba de manera fundamental la misión no sólo de estimular o de garantizar, sino inclusive ser el pilar de robustecimiento de la economía y de la sociedad.

En segundo lugar, anotamos un desplazamiento de la política, con sus factores de poder, ya sea al margen, o bien arriba de la administración, para dar lugar al entronizamiento de la racionalidad instrumental.

Las estrategias que hicieron operacionalizables estas premisas fueron las llamadas “reformas administrativas” alentadas por los organismos multilaterales –de manera principal la ONU y algunas entidades regionales– y los gobiernos de los países avanzados, recuérdese la ALPRO norteamericana y los programas de cooperación franceses y alemanes, principalmente.

Estos factores que afianzan nuestra posición como “agentes de cambio” de la sociedad a través de la acción del gobierno, constituyen el marco indispensable para establecer con alguna certeza la relevancia real, considerable sin duda, de los procesos de reforma administrativa, pero también identificar sus profundas limitaciones, atribuibles a un sesgo voluntarista que hacía de la transformación del aparato del Estado la clave de la modernización, la integración y el progreso de los países.

En la práctica, el problema consistió en que las burocracias absorbieron rápidamente las grandes reformas administrativas, al no permear éstas sus sistemas de valores, su principio de organización ni, en consecuencia, su manera de actuar.

Pero las sucesivas crisis que se precipitaron al inicio de los años ochenta, y que en realidad cerraron un ciclo largo de turbulencias económicas iniciado en la década anterior, conmocionaron el cimiento mismo de la reforma administrativa al cuestionar la capacidad del sector público para conducir el desarrollo. La aparición sucesiva de políticas de estabilización de los agregados macroeconómicos, posteriormente de ajuste estructural, se reflejaron en una acelerada retracción del gobierno en el proceso de desarrollo.

No olvidemos que uno de los renglones que daban identidad y dinamismo a la acción del sector público fue la promoción de lo que se dio en llamar “núcleo endógeno del desarrollo”, ese motor interno, autárquico y poderoso, que conduciría mediante el acelerado crecimiento del producto social al pleno desarrollo económico. Pero las empresas públicas pasaron de ser “hadas madrinas”, a ser las “brujas del cuento”, se satanizaron, se dejó de financiarlas, y se les obligó, tanto por una revisión de carácter ideológico, como también por razones de carácter estrictamente pragmático —la ausencia de recursos frescos para financiarlas—, a la privatización en prácticamente todo el mundo.

En los países más avanzados, el Estado tendió a reducir su participación directa en la economía, cambiando el rumbo de procesos históricos como las llamadas nacionalizaciones. Los países del Tercer Mundo, que recurrirán por necesidad al ahorro externo para financiar sus empresas públicas, se encontraron con la restricción, amarga pero real, de no poder acudir a los mercados financieros, cuya agitación constituía el principal catalizador de la crisis que costó a América Latina la pérdida de diez años en su desarrollo.

El clima cambió, surgiendo un profundo cuestionamiento de lo estatal, mismo que dio lugar a excesos múltiples, donde la persuasión ideológica y la confusión teórica se vieron yuxtapuestas, sin compadecerse de la realidad. Por extensión, todo lo público fue condenado y, en consecuencia, nuestra profesión resintió severamente ese cambio.

Lejos estamos del auge experimentado hasta los setenta, y los cambios ocurridos desde entonces, además de profundos, se antojan irreversibles. Sin embargo, con un ánimo autocrítico y propositivo conviene pregun-

tarse: ¿qué fue lo que realmente ocurrió? ¿Asistimos acaso al fin del Estado y, por tanto, de lo público? ¿Por qué ocurrió? ¿Qué expectativas nos ofrece el futuro? Desde mi punto de vista, la satanización de lo público en general, y de la acción del Estado en lo particular, pertenece en sentido estricto al terreno del discurso. Con la excepción quizá de Inglaterra, que además debió afrontar graves consecuencias al haber adoptado medidas radicales, las acciones de corte neoliberal han tenido un carácter transitorio y casuístico, aunque no por ello menos definitivo en los cambios. Sin embargo, ocurre que vamos imitando más el paradigma que la realidad; nuestras experiencias nacionales recientes indican que tendemos a hacer las cosas como los países avanzados dicen que las hacen y no como realmente se hacen.

Lo anterior vale en renglones que van de la política fiscal al comercio exterior. En efecto, en riguroso sentido, si bien se registró una disminución en la intervención directa del Estado en la actividad económica productiva, el hecho es que en el largo plazo no ocurren disminuciones significativas en el gasto público de los países avanzados, cosa que no ocurrió en las naciones en desarrollo, debido principalmente a la restricción de los préstamos externos.

De hecho, el primer grupo de países, cuando se encontraron en las fases descendentes del ciclo económico o cuando trataron de proteger sus mercados, pusieron en juego todos sus recursos, poder e influencia, para lograr la reactivación y alejar los peligros de la competencia. Al hacerlo actuaron igual que lo habían hecho sus predecesores hacía treinta, cuarenta o cincuenta años, quienes inyectaron dinero público para reactivar su economía. Cuando tuvieron que aplicar medidas proteccionistas las aplicaron, cuando tuvieron que modular sus políticas fiscales y monetarias, las modularon, simplemente hubo un cambio cualitativo en la intervención del Estado en la economía.

Pero la satanización de lo público —en una visión ultraliberal— aunque encerrada en el terreno del discurso, permaneció, lo que hace mayor el esfuerzo por revalorar lo estatal frente a la retracción del Estado en las actividades más directas. De este modo, el error teórico de los años setenta consistente en asumir como principio de organización de la administración pública los mecanismos del Estado intervencionista o de bienestar, se mantuvo pero ahora bajo signo contrario, al intentar la adaptación hacia las tesis del Estado neoliberal.

Hoy es evidente lo que hace apenas un lustro parecería una proposición descabellada: el paradigma neoliberal no podrá aportar sino soluciones temporales, de transición, y ello porque tanto la privatización como la desregulación tienen un límite económico, pero también político, dado que el Estado no puede declinar tanto que arriesgue su capacidad de conducción legítima de la sociedad. Ahora resulta razonable pensar que la tarea inmediata consiste en replantear, si bien no en restaurar, el papel del Estado y su administración en el proceso de desarrollo económico y político de la sociedad. La literatura publiadministrativa propone hoy “reinventar” el gobierno.

Es cierto, la economía cambió; más aún, la tendencia a la globalización es definitiva, el Estado debe retrotraerse; tenemos que desregular, que privatizar, hacer el Estado más ágil y pequeño. Todo esto es probablemente cierto, pero sin los necesarios balances y matices que ya desde entonces podían vislumbrarse, no podremos obtener un Estado eficiente.

Condiciones de formación y *curriculum* académico del administrador público

Con el ánimo de darle sustancia y capacidad propositiva a esta parte del trabajo, vale señalar dos hechos fundamentales. En primer lugar, sería posible probar –aunque no tengo evidencia empírica– que la matrícula de las carreras de Administración Pública, en México y en otros países, disminuyó; y que su estima social –algo más difícil de probar– probablemente también decayó, del mismo modo que nuestra autoestima. Pienso que todo esto ocurrió como producto de un error, pero que finalmente sucedió así.

Por ejemplo, en la Escuela Nacional de Administración de París, que forma a la privilegiadísima élite del mandarinato francés, cayeron muy fuertemente las solicitudes de inscripción. La matrícula descendió también en el *City Service College* de Inglaterra, que forma las élites administrativas de ese país y, obligados por el proceso de desincorporación-desregulación como fenómeno más o menos generalizado, pero también por esta pérdida de preeminencia social de lo público sobre lo privado, se dio un tránsito de cuadros de muy alta calidad de un ámbito a otro. Esto ocurrió en los países avanzados y podrá demostrarse.

Asimismo, habría aquí una muy interesante pista de investigación para analizar en qué medida ocurrió lo mismo en nuestro país.

En segundo lugar, hay una evidente insuficiencia en la generación de estudios sistemáticos y comparados sobre la disciplina. Existe, de hecho, un exceso de conceptos y una clara insuficiencia de cifras. Por ejemplo, al ponderar fenómenos en apariencia similares, omitimos el dimensionar sus pesos relativos o, dicho de otro modo, tendemos a preguntarnos cuántas empresas se privatizaron en Inglaterra durante el gobierno de Margaret Thatcher, cuestión intrascendente si desconocemos la importancia económica, el grado de integración y la aportación al producto de cada una de ellas. El punto en realidad es: cuáles fueron los cambios profundos que se desprenden de la estrategia de la privatización y cuál conexión con el comportamiento real de la economía.

Para abundar en el segundo tema, el de la estrategia, la que fue seguida en nuestro país resalta por un rasgo sumamente original. Mientras que en otros países se comenzó por las grandes empresas y monopolios públicos, en México se comenzó con las entidades pequeñas y medianas. Las grandes unidades productivas empezaron a colocarse después del cuarto año de la privatización, lapso a lo largo del cual se fue incrementando su valor, hasta llegar a la privatización de Teléfonos de México y, sobre todo, de los bancos, cuyos precios no hubieran sido alcanzados de haberse procedido al revés, es decir, vendiéndolos primero. Este mecanismo permitió conjurar el riesgo de que el gobierno hubiera tenido que conservar las empresas pequeñas ante el desinterés de los inversionistas por adquirirlas. Pero sobre todo, aseguró que el gobierno obtuviera importantes ingresos en un proceso que se daba de una sola vez.

Al replantearnos, con una visión más lúcida, el papel del Estado a partir del supuesto de que lo necesitamos, de que existe, y de que finalmente tiene un carácter ineludible, podemos revalorizar y reencontrar el sentido de nuestra disciplina.

Por lo que hace al *currículum* académico es muy difícil hacer una aportación muy precisa en esta materia y no quisiera caer en la tentación de hacer una relación de las materias que sobran o que faltan en la enseñanza de la disciplina. Hay que hacer una revisión profunda y, al hacerlo, probablemente nos reencontremos con viejas verdades que simplemente requieren actualizarse.

A mi parecer, hay por lo menos cuatro grandes ejes en los cuales se puede y se debe trabajar, y cuyos pesos relativos, si bien a primera vista

parecen difíciles de conciliar, aspiran a enfocar en una perspectiva realista los requerimientos de una justa revaloración de la disciplina.

Uno, de carácter fundamental, es el relativo al incremento del peso en el estudio teórico, doctrinario y positivo del Derecho en la Administración Pública. La afirmación que sigue puede ser obvia, pero en modo alguno trivial: el Derecho, su teoría del Estado, su rama constitucional en general y la administrativa en particular, resulta fundamental no sólo para articular una conceptualización consistente de la administración pública, sino también para revalorar el papel del administrador en una sociedad que reclama una dirección política basada en el imperio de la ley y un claro sentido de la justicia.

Para el administrador público del pasado, del presente y del futuro, lo primero que es preciso entender es que su visión y actuación se rigen por el marco del Derecho, esto en una visión amplia. En una visión más operativa e inmediata tenemos que revalorizar el derecho administrativo y la noción del servicio público.

Es fundamental que esto ocurra. No podemos tener una actitud tan arbitraria ante el vínculo del Estado con la sociedad como para que olvidemos que el usuario puede recurrir en un momento determinado ante la administración —en sentido estricto, como un recurso de carácter administrativo o de carácter jurisdiccional— cuando estima que sus derechos son violados. Creo que esta parte de la vertiente —sin caer en excesos de formalismos o de énfasis en lo público— es un peligro en el cual han caído muchos países, y nosotros lo podemos evitar.

Si queremos encontrar vías pacíficas y ordenadas para la transición política y social del país, tenemos que reencontrar la noción del Estado de Derecho y evitar que las soluciones excesivamente pragmáticas y de coyuntura lo contravengan. Esto es fundamental en una visión macro, en lo que finalmente es la expresión de un proyecto nacional, el cual se acrisola en la Constitución.

Finalmente, el Derecho coadyuva a lograr una visión del Estado, base para preservar la soberanía del país. Por más globalizados y por más interpenetración que tengamos con otras economías y con otras culturas, no podemos, como pueblo y como nación, prescindir alegremente de la noción de soberanía, como no podemos prescindir de garantías individuales, de garantías sociales o de la aspiración fundamental a tener un país en el cual la justicia social y la convivencia plural se den en un ámbito de tolerancia y respeto; esto no es otra cosa que lo que está escrito

en la Constitución. No podemos, por su enorme trascendencia, simplemente pasar por encima de ella, olvidarla.

Una segunda vertiente igualmente fundamental, aunque más reciente, es la de las políticas públicas, o si se quiere ver de otro modo, el de los aspectos sustantivos de la acción del Estado. Es evidente que el enfoque de políticas públicas puede prestarse a controversias, en la medida en que se le reprocha el que haga caso omiso de otros aspectos fundamentales; por ejemplo, precisamente el orden jurídico o la operación interna de la administración.

Sin embargo, el énfasis en lo sustantivo, el diseño, instrumentación y evaluación de conjuntos coherentes de políticas públicas, es algo esencial, y representa, además, la posibilidad de abrir un enfoque interdisciplinario alrededor de un objeto, como puede ser la política económica, la política educativa, o más específicamente, la política fiscal, monetaria, social o de desarrollo regional.

Observamos así que los dos primeros ejes mantienen una fuerte tensión entre sí. Por un lado, los principios y valores; el *ethos* axiológico representado por el Derecho. Por otro lado, la acción orientada a metas plausibles y la movilización óptima de los recursos necesarios para lograrla, en una perspectiva praxiológica basada en una agenda socialmente válida, son extremos que convergen, ambos, para dar suficiencia y congruencia a la formación del administrador público.

El tercer eje concierne a los conocimientos y habilidades técnicas y ejecutivas para comprender y aplicar la gerencia pública. Por muchos años, ser profesionista de la administración pública era sinónimo de formación casi exclusiva en organización y métodos. De hecho, la perspectiva de la formación se polarizaba en dos extremos: el de la Ciencia Política y el de Organización y Métodos; y entre la abstracción y el dilettantismo totales. La mayor parte de los administradores públicos saben hacer organigramas y flujogramas, algunos conocen de presupuestos o de administración de recursos humanos, y mucho menos de finanzas, principalmente aquellas que, desagregadas, sirven como instrumentos de gestión.

Además de su parcialidad, esta visión tenía el gravísimo inconveniente de ignorar que las organizaciones públicas debían ser mucho más flexibles, mucho más ágiles que lo que eran en realidad, que las luchas del poder al interior de las burocracias no permitían nuestra ingenua pretensión de capturar todo en diagramas de flujo; y que no correspondía

a una realidad mucho más elusiva, más fluctuante como es la de todas las organizaciones, tanto públicas como privadas.

La concepción de gerencia pública es bastante más amplia e integra nociones de productividad, de análisis costo-beneficio, de macroeconomía, análisis macroeconómicos y análisis de ingeniería de sistemas mucho más profundos, mucho más ágiles que nuestra vieja, y ciertamente ya superada, visión de organización y métodos.

La gerencia pública viene a matizar y a contrabalancear el énfasis en lo público, en los aspectos sustantivos, para darle probablemente mayor armonía al conjunto.

La conceptualización de la gerencia pública tiene también un sólido sostén material. La visión de organización y métodos resulta no sólo parcial sino también unilateral, ya que postula la determinación de los egresos, es decir, los recursos que hay que movilizar para el funcionamiento del aparato público como la variable independiente, mientras que el ajuste de los ingresos actual como variable dependiente. La crisis de la deuda y el reconocimiento del impacto del gasto público en los equilibrios económicos obligaron a plantear la cuestión en términos de preeminencia del financiamiento, con lo que herramientas como la estimación de costos unitarios adquieren singular relevancia y un gran impacto sobre los niveles de responsabilidad gubernamental.

El cuarto y último eje de convergencia en la formación del administrador público del futuro concierne a la nueva relación entre el Estado y la sociedad. El reconocimiento de que la ciudadanía organizada participa de formas novedosas y variadas en organizaciones públicas, semipúblicas y privadas, pone de manifiesto que el ámbito de lo público tiende a dejar de ser monopolio del poder estatal. La aceptación de que la administración pública tiene que confrontar una sociedad madura, informada y reivindicativa, echa por tierra tanto los modelos dicotómicos como los esquemas tradicionales de delegación y desconcentración del poder. En efecto, la aplicación de una medida o la instrumentación de una política requiere en una proporción importante de la conciliación y la concertación, de modo que los intereses particulares se armonicen y hagan convergentes en el logro del interés general.

Asimismo, los viejos modelos de administración pública centralizada, descentralizada y desconcentrada han perdido vigencia. Hay nuevas formas de organización pública: organismos independientes, programas que recorren horizontalmente a estructuras políticas centralizadas –sis-

temas con elevado grado de autonomía y con la capacidad de producir normas de obligación general como los bancos centrales— y que además no se parecen a nada de lo que habíamos conocido, y al contrario, van a contrapelo de todo lo que nos enseñaron durante muchos años y sin embargo existen, y que quizás, además de ser deseables, alienten las nuevas formas de organización pública del futuro.

La relación del Estado con la sociedad presenta problemas y riesgos muy elevados que importa advertir en un proceso interno de cambio. Tan es así, que todo mundo habla de reinventar el gobierno, pero todavía no hemos encontrado siquiera un nuevo modo de rehacerlo ya que no sabemos en dónde se encontrará el movimiento pendular del Estado, ni hemos visualizado su papel, su relación con la sociedad y la concepción misma de su estructura y funciones.

Definitivamente, convenimos en que es tiempo de situarnos desde una perspectiva realista y propositiva ante los acontecimientos. Lo anterior significa superar el trauma adolescente, la angustia existencial de que la estabilización, el ajuste y la reforma del Estado han dado como resultado la desaparición de la administración pública. Empero, al no cumplirse la profecía de la desaparición del Estado, resulta imperativo reformar, desde nuevas bases, el estudio y comprensión de la disciplina.

Terminando por donde comenzamos, esto es, en el papel del administrador público, podemos decir que la fase de retracción ha tocado fondo y que es urgente contribuir al redimensionamiento de la praxis del administrador público. Esto se traslada al rediseño de los *curricula* académicos de la carrera, donde lo que importa es no vacilar ni reaccionar tardíamente a los imperativos del Estado reformado y la sociedad plural y participativa, donde las exigencias, múltiples y con frecuencia contradictorias —como sucede con los ejes aquí ofrecidos a la reflexión— deben encontrar posibilidades de conciliación, añeja ambición que convoca a la acción multi e interdisciplinaria.