

Jaime Espejel Mena

<https://orcid.org/0000-0002-4590-7672>

Universidad Autónoma del Estado de México - México

Estado de México, México

jespejelm@uaemex.mx

Administración y poder público: incógnitas y propuestas para la burocracia mexicana

Administration and public power: unknowns and proposals for the Mexican bureaucracy

Contenido

RESUMEN	195
ABSTRACT	195
1. INTRODUCCIÓN	196
2. METODOLOGÍA	197
3. RESULTADOS	197
3.1 Perfil y función de la administración pública	197
3.2 La administración pública y el Estado	198
3.3 Los riesgos de contingencia de la administración pública	201
3.4 La administración pública en el contexto de la democracia	203
4. CONCLUSIONES	205
REFERENCIAS	207
AUTOR	207
CONFLICTO DE INTERESES	207

Administración y poder público: incógnitas y propuestas para la burocracia mexicana

Administration and public power: unknowns and proposals for the Mexican bureaucracy



Jaime Espejel Mena

Universidad Autónoma del Estado de México - México
Estado de México, México
jespejelm@uaemex.mx

RESUMEN

La intervención del Estado requiere de una administración pública basada en un marco institucional que organice jurídica y políticamente los mecanismos estratégicos de las instituciones del sector público. La eficiencia de la administración pública depende del grado de burocratización y del tipo de liderazgo burocrático, así como de la descentralización del sector público; de la calidad de la información y diagnóstico en sus procesos administrativos, y del consenso político y la participación de los ciudadanos en el mejoramiento de los procesos administrativos de las instituciones. No obstante, entre más centradas estén las decisiones en la autoridad, suele suceder que estas intervenciones crecientemente se vuelven ineficientes económica, social y políticamente. La relación entre la administración pública y la democracia se torna problemática, en la administración participan elementos autoritarios, mientras que en la democracia observamos oposición intrínseca y rasgos que atienden la desigualdad.

El problema de la distribución del poder es un tema antiguo, su interés se observa desde las primeras civilizaciones. En décadas recientes la preocupación es la ubicación del poder. El presente documento pretende contribuir a la comprensión de la estructura y la dinámica de la burocracia y el poder público a través de la reflexión de las categorías administración pública, contingencia y democracia. Se concluye que las variaciones económicas y políticas que permean al Estado mexicano están representadas en la estructura y organización de la administración pública. La historia de la función pública y sus actores, traducen la relación de la sociedad mexicana con el poder público y su concepción de la democracia.

Palabras clave: administración pública; contingencia; burocracia; democracia; Estado

ABSTRACT

State intervention requires public administration based on an institutional framework that legally and politically organizes the strategic mechanisms of public sector institutions. The efficiency of public administration depends on the degree of bureaucratization and the type of bureaucratic leadership, as well as on the decentralization of the public sector; of the quality of the information and diagnosis in their administrative processes, and of the political consensus and the participation of citizens in the improvement of the administrative processes of the institutions. However, the more decisions are focused on authority, it is often the case that these interventions increasingly become inefficient economically, socially, and politically. The relationship between public administration and democracy becomes problematic, authoritarian elements participate in the administration, while in a democracy it observes intrinsic opposition and features that address inequality.

The problem of the distribution of power is an old topic, its interest has been observed since the first civilizations. In recent decades the concern is the location of power. This document aims to contribute to the understanding of the structure and dynamics of the bureaucracy and public power through the reflection of the category's public administration, contingency, and democracy. It is concluded that the economic and political variations that permeate the Mexican State are represented in the structure and organization of the public administration. The history of the public function and its actors translate the relationship of Mexican society with public power and its conception of democracy.

Keywords: public administration; contingency; bureaucracy; democracy; State

1. INTRODUCCIÓN

La administración pública es un medio de conservación social y como medida de conservación debe existir una administración que sea pública y que su fin último sean los ciudadanos. Por consecuencia, todo cuanto interesa al orden social, la seguridad de las personas y de las cosas que lo rodean; todo cuanto pertenece o tiende a propiciar a los hombres la felicidad por el empleo de sus fuerzas y voluntades, por la función en común de sus intereses y sentimientos y el empleo de las cosas es atribución de la administración pública (Illades, 2019).

Dicho lo anterior, el Estado es el único agente con capacidad de institucionalizar y con ello mitigar los conflictos que surgen en la sociedad. Conflictos que sólo podrá resolver en un marco democrático, reorganizando sus instituciones, aplicando procesos administrativos de calidad y estableciendo compromisos entre los diferentes sectores de la sociedad, a los cuales debe someter la evaluación de su gestión para que con ello procure su finalidad. La administración pública es la única que permite mantener una vinculación del gobierno con los ciudadanos. Para que el Estado desarrolle con eficacia sus funciones, necesita un sector público moderno, desarrollado y profesional, que influya en la sociedad, también necesita de un grupo de dirigentes con liderazgo y capacidad de gestión (Migdal, 2016).

El mundo actual representa un horizonte de desempeño para la administración pública, constituido como un conjunto de factores cuyo número al tiempo, que se ha incrementado, se enlaza de manera múltiple bajo nuevas combinaciones. Este horizonte se caracteriza por que se ha reducido el tiempo para prevenir acontecimientos, por lo que, en cosa de momentos, el futuro se transforma en presente y éste de inmediato se convierte en pasado. Las variaciones que existen en las decisiones del Estado o del gobierno influyen en factores reales de poder, capaces de modificar el curso de la historia y el comportamiento institucional de las organizaciones estatales (Ramió, 2019).

Se advierte en nuestra sociedad, la necesidad de un tipo de administración pública más eficiente, capaz de enfrentar los retos que la democracia conlleva, buscar una democracia que no se reduzca a un evento electoral, para construir una democracia activa con determinados rasgos de organización, como la transparencia absoluta de la administración pública y su control social, con mecanismos que garanticen plenamente los derechos de los ciudadanos frente al aparato del Estado, y que al mismo tiempo les permita intervenir en la actividad estatal a los ciudadanos. Para llegar a esta democracia activa es preciso, primero, hacer transformaciones radicales en las estructuras actuales del aparato público, de tal manera que la gestión pública debe verse como una herramienta que permita manejar y dirigir internamente las instituciones que conforman la administración pública a fin de mejorar su desempeño y expresar una democratización del poder (Arenilla, 2011).

El ámbito de lo público es hoy también campo de acción de lo privado, las funciones del Estado cambian para recuperar la eficiencia de la administración pública. En este sentido, el documento plantea a manera de supuesto, que los cambios que atañen directamente a la administración pública le exigen un replanteamiento de su perfil, de su función y de su objeto de estudio. El resultado ha sido radicalizar la instrumentalidad de la administración pública, se ha dejado de lado un modelo integral de comprensión de sus funciones políticas y sociales. Uno de los análisis más serio y debidamente fundado es el enfoque weberiano. Se refiere a la burocracia, como una categoría de análisis que nos permite comprender el poder público que ejerce la dominación en una sociedad y los actos de las personas que conducen los sistemas político-administrativos (Dreyfus, 2012).

Se concluye planteando que el desarrollo del sector público en México no solo será resultado de especialización y tecnificación en sus procesos administrativos, también se requiere modificar las relaciones institucionales de dominación. La revaloración de la burocracia como medio de modernización de la función pública es una condición necesaria para cumplir las metas y objetivos del Estado y por ende de la administración pública. Como ya lo planteaba Wolfe (1990), el problema del Estado contemporáneo se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. La sola presencia estatal, sus formas de actuación y su racionalidad para percibir las demandas sociales, para procesarlas y para actuar hoy por hoy es fuertemente cuestionada por amplios grupos del cuerpo social.

La reflexión se estructuró en siete apartados: introducción, metodología, perfil y función de la administración pública, la administración pública y el Estado, los riesgos de contingencia de la administración pública y

la administración pública en el contexto de la democracia siguen los comentarios finales y la bibliografía.

2. METODOLOGÍA

La investigación observa, desde un análisis institucional, que los mecanismos formales que regulan la función pública y los actores que hacen que funcione en el gobierno mexicano responden a principios de eficiencia y eficacia propios de la economía global y nacional, de esta manera la administración pública es definida como un instrumento técnico. Queda desprovista de un enfoque teórico que sustente su función política y social.

No se presenta un estudio de caso a manera de tipos ideales, se abordan las peculiaridades de la investigación científica desde un conjunto de evidencias comunes, desde la comparación de las estructuras y procesos del Estado mexicano, que se aplican para asegurar la estabilidad y orientación política, económica y social de los procesos de dominación. A través del enfoque institucional, se reflexiona la orientación y coordinación de los ámbitos de gobierno.

Las variables administración pública y contingencia son provistas de un contexto histórico y social para explicar su encuentro con el poder público y desencuentro con la democracia. No se hace uso de datos estadísticos como instrumento de análisis, se desprende que en México las formas de dominación dependen de su contexto histórico y regional, a partir de las maneras en que se imponen, negocian o reconcilian los diferentes grupos. Con la presencia de una basta normatividad formal se supondría que la dominación de la burocracia es racional legal, no obstante, la observación del régimen informal sugiere lo contrario.

3. RESULTADOS

3.1 Perfil y función de la administración pública

Para Weber (2019), el concepto de aparato administrativo del Estado denota, preferentemente, a una institución formal. En su definición de Estado Weber sitúa el cuadro administrativo como un aparato que detenta y ejerce el monopolio de la violencia física. Las concepciones organicistas del Estado, de forma frecuente no le dan un peso organizativo a la administración pública; no obstante, como una organización, la administración pública no es equívoca sólo que tiende a identificarse exclusivamente con estructuras específicas. Por otra parte, en la caracterización instrumentalista también es muy común y considera que “la administración pública, en su acepción más simple, es el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas” (Rodríguez, 1970, p. 29). Como acción instrumental, la administración pública abarca todas las operaciones que tienen como objeto llevar a cabo o hacer cumplir por la fuerza la política del Estado (White, 1964).

En el modo de producción capitalista, el objeto de la administración pública sólo puede identificarse si se superan las concepciones formales y encuentran sus raíces en la realidad social. La administración pública no es simplemente un cuerpo formal que se encarna en la burocracia y ciegamente pone en acción el poder de un Estado formal, que existe sólo en función de la realización de ese poder: la administración pública se explica por su relación con las clases sociales, es decir, en la medida en la que el propio Estado se justifica gracias a esta misma relación. En otras palabras, el Estado es la unidad de las clases o fracciones dominantes (Guerrero, 1995).

La administración pública tiene que encontrarse consigo misma como fenómeno real, histórico y concreto, ya que es un sujeto que existe en el tiempo y en el espacio, además de que tuvo y tiene, una realidad específica dentro de los distintos modos de producción que se han sucedido en la historia. La especificidad histórica de la administración pública la situamos exclusivamente en el capitalismo, pero sin desatender sus orígenes en el modo de producción feudal, ya que su génesis histórica es la relación del Estado con la sociedad. Dado que en cualquier Estado priva esta relación, la administración pública siempre esta presente, aunque cabe decirlo, bajo diferentes modalidades, pero en esencia cumple con la relación Estado-sociedad.

Los servicios públicos, bien sea a cargo de la administración pública del Estado o de las empresas, suministran satisfactores elementales. Así, la administración pública, inmersa en una relación de clases, aparece como un centro de poder estatal que debe ser estudiado desde estas mismas raíces sociales. La administración pública es una institución del Estado que, como centro de poder, participa en la organización y en el

ejercicio de este. Como institución estatal, la administración pública contribuye a la unidad de la sociedad. Finalmente, la privatización es una forma de gobernar.

3.2 La administración pública y el Estado

En el capitalismo, la administración pública es la forma de relacionar al Estado con la sociedad, una forma de vincular lo general con lo particular dentro de un terreno donde las clases están presentes. La administración pública, como administración del Estado, parte de la universalidad de su propio carácter político para concentrarse en las particularidades de la sociedad civil. Precisamente aquí está la clave del estudio de la administración pública: la acción gubernamental, como administración del Estado, se caracteriza por individualizar su acción cuando entra en contacto con la sociedad.

La relación Estado-sociedad no existe sino con la relación sociedad-Estado; es decir, con la vinculación que va de ésta a aquél. De la misma forma como la administración pública relaciona al Estado con la sociedad, igualmente las clases sociales relacionan a la sociedad con el Estado. En la división de la sociedad y el Estado, hecho fundamental en el capitalismo, ocurren determinadas formas de relación: las clases sociales y la administración pública, la división del Estado y la sociedad, son una característica del capitalismo, lo mismo que las formas de mediación, de relación de clases y de administración pública que se establecen entre ambos (Guerrero, 1995).

El fundamento social y político de la administración pública es la separación del Estado y la sociedad; separación de la cual brota una necesaria intermediación de las clases y de la administración pública (Hibou, 2013). Ésta vive en el modo de producción capitalista por cuanto existe, como condición histórica específica del divorcio entre el Estado y la sociedad; existen también en cuanto tiene la función de mediar entre ambos. Guerrero (1995) señala cuatro condiciones históricas de la administración pública: la primera es que la administración pública es un ente real, ya que sus condiciones fundamentales se concretan en la división del Estado y la sociedad. Si la administración pública es una mediación, como tal no puede sino relacionar entes separados; de este modo la existencia real de la administración pública capitalista supone el divorcio de la sociedad y el Estado.

La segunda condición histórica de la administración pública es la necesidad de relación entre el Estado y la sociedad. La administración pública trasciende al Estado relacionándolo con la sociedad. Su tercera condición nos lleva a las formas de mediación entre la sociedad y el Estado. El hecho primario es la existencia objetiva de la mediación y, el segundo las formas que adopta. La administración pública tiene una característica peculiar en cada modo de producción, ya sea antiguo, asiático, feudal o capitalista, según las bases de sus relaciones de producción y la situación que guardan la sociedad y el Estado; es decir, conforme se confundan o distingan ambos.

La dualidad de la relación clases sociales y administración pública, sociedad y Estado, es una característica típica del modo de producción capitalista; por lo que de ella se desprende la cuarta condición histórica de la administración pública: la organización de la relación. Las cuatro condiciones históricas de la administración pública confluyen en la creación de un conjunto institucional, en un aparato organizativo en el cual se conserva el efecto de dualidad de la mediación.

Es decir, a cada modo de producción le corresponde una determinada forma de administración: recordemos que el oriente antiguo conoció formas despóticas, jerárquicas y centralizadas. Entre forma de gobierno y régimen administrativo se presenta una relación directamente proporcional. De la misma forma como los modos de producción se suceden en la historia, igualmente las formas de administración pública en los Estados, que le son correspondientes tanto al modo de producción capitalista como también al modo de producción socialista. La administración pública para que pueda progresar al compás de la sociedad en que vive, debe funcionar hacia la sociedad misma, recoger sus demandas y canalizarlas nuevamente a la sociedad (Ayala, 1992).

La administración pública tiene en el capitalismo nuevas condiciones dinámicas que brotan del crecimiento de las fuerzas productivas, a la vez que engendran nuevos fundamentos sobre los cuales edificar su desarrollo: el divorcio de la sociedad y el Estado; así como la necesidad de la administración pública a manera de mediadora para que las relaciones se mantengan (Ruíz, 1988).

En el periodo de entreguerra se verificó un *cambio estructural* en la economía y en la sociedad, ya que

el Estado amplió sus funciones. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, se interiorizaron e institucionalizaron como el Estado de bienestar. El Estado de bienestar colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del intercambio del gasto social.

El Estado de bienestar fue una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión. Esta condición fue, sin embargo, sólo el detonador de lo que en el tiempo llegaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado del bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social. Ello permitiría impulsar el crecimiento económico (Keynes, 1984).

Por lo tanto, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte *social* del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales, que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales, negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas.

El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y así revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos (Offe, 1990).

Por lo tanto, el modelo económico debería permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad. A cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Y segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros, y en general, de la política económica. En una primera fase del modelo el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante (Pimienta, 1994).

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas para la producción. De este modo el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda* (Pimienta, 1994).

La posibilidad de implantar con éxito el modelo dependió, en última instancia, del consenso social que logró reunir alrededor de las nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieron el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo.

El modelo del Estado de bienestar creó las condiciones sociales y económicas que permitieron el establecimiento de un *círculo virtuoso* que combinó: crecimiento económico, productividad y salarios reales, en el marco de una cada vez *más equitativa distribución del ingreso* (Uvalle, 1997).

El Estado del bienestar se consolidó como una organización institucional multifuncional y polivalente, en el sentido de que fue capaz de servir simultáneamente a muchos fines y estrategias. Este rasgo convirtió al modelo en un centro de atracción para las alianzas y coaliciones sociales. Pero en el tiempo tendieron a aflorar las contradicciones de sus objetivos y las disyuntivas entre demandas y restricciones crecientes. En la medida en que se agudizaron estas tendencias, las discrepancias de intereses entre los grupos sociales y el Estado fueron crecientes y la efectividad de las políticas económicas *por el lado de la demanda* también disminuyó.

Desde una perspectiva histórica, el Estado liberal del siglo XVIII fue un Estado mínimo, compuesto de un pequeño núcleo estratégico que ejercía apenas funciones típicas de Estado, tales como: defensa nacional, recaudación y diplomacia, entre otras. En esta configuración, el gasto público era muy pequeño con relación al producto económico de cada país. El Estado de bienestar, que surgió en los siglos XIX y XX, amplió su campo de acción al pasar a actuar directamente en el área social y a intervenir en el dominio

económico. Este Estado tuvo gastos crecientes hasta entrar en crisis en los años 80, cuando el gasto público alcanzó niveles muy superiores al 50% del producto económico de algunos países (Dreyfus, 2012). La burocratización propició una crisis del Estado benefactor, manifestada a decir de Blau y Meyer en los siguientes aspectos:

El modelo fue progresivamente generando excesivas presiones y demandas sobre el estado, que, al conjugarse con la recesión, el renacimiento de la inflación y el desempleo, dificultaron o hicieron imposible que el estado pudiera con sus funciones.

El crecimiento excesivo del estado tendió a desplazar y desestimular a la inversión privada, y la ampliación al acceso de las prestaciones sociales frenó los incentivos al trabajo y al ahorro.

Impone onerosas o ineficientes regulaciones que, en conjunto, tienen un impacto sustancial sobre el nivel de precios y productividad.

Invade áreas donde la actuación del sector privado es siempre más eficiente ya que los programas establecidos por el estado, en áreas de un mayor beneficio social, resultan frecuentemente contraproducentes.

Distorsiona los precios del mercado, lo que impide el aumento en la producción coaccionando su distribución y haciéndola ineficiente.

Hace atractivo el desempleo y el ocio gravando a los que trabajan y subsidiando a los que no lo hacen.

Impide el progreso tecnológico ya que mediante los subsidios obstaculiza una mejor forma de producción.

Protege de la competencia extranjera a industrias ineficientes, lo que hace que se eleven los precios internos.

Impide el progreso social puesto que los programas tendientes al beneficio social son ineficientes (Blau y Meyer, 1971, p. 118).

La conclusión que se deriva de esas críticas nos hace evidente lo que se pretende: desactivar al Estado de bienestar, disminuyendo sus funciones a un nivel compatible con los nuevos requerimientos de la competencia internacional, inversión, ahorro, productividad y eficiencia. Sería muy irresponsable decir que dicho diagnóstico es cierto, sin embargo, es simplista atribuir sólo al tamaño y a la ineficiencia del Estado la causa determinante de su crisis.

El surgimiento del Estado burocrático en la época moderna, concomitante a la emergencia del Estado de bienestar, tiene como características la acción directa, la impersonalidad y el modelo de control de procedimientos preestablecidos, en los marcos de la dominación racional-legal conceptualizada por Weber. Este hecho trajo también el apareamiento de muchos problemas relacionados al desempeño en la gestión pública a medida que se amplió el papel del Estado en la producción de bienes y servicios para la sociedad (Downs y Larkey, 1986).

Predominó la contratación, de funcionarios directos, y no de empresas u organizaciones, para la producción de bienes o ejecución de los servicios para la población. Esta acción directa del Estado exige un gran esfuerzo de gestión en el sector público, actividad poco eficaz en el Estado burocrático que privilegia el control de procesos de trabajo en vez del control de resultados.

En este contexto, “aparecen nuevas relaciones entre capital y trabajo; y la tradicional lucha de clases deja de ser el foco de las principales disputas. Patrones y empleados se unen para competir juntos tratando de conquistar el mercado” (Pimienta, 1994, p. 32).

En suma, el Estado benefactor tiende a politizar todos los aspectos de la vida social; es decir, la sociedad se vuelve clienta, *subordinada* a él por medio del corporativismo, de negociaciones directas entre el Estado y ciertos sectores sociales que buscan su apoyo mediante la administración pública, pero negándole toda participación. En esta etapa la sociedad está supeditada a un aparato estatal que tiende a burocratizar el desarrollo social.

3.3 Los riesgos de contingencia de la administración pública

La administración pública es un sistema político-administrativo, esto es, hay dudas sobre la generalidad de las soluciones que se aplican a las administraciones estatales y municipales, no obstante, hay coincidencia sobre el tema recurrente que origina los problemas: la contingencia (Arenilla, 2011).

La contingencia es la frontera entre la verdad o la falsedad, es una muestra incierta que se sustenta en experiencias o evidencias, no en una razón. En este sentido, la reforma de las organizaciones (Brunsson y Olsen, 2007), pretende cerrar la brecha entre la situación y la estructura, entre el medio ambiente y la organización. El factor de contingencia se reduce mediante una estructura orgánica estable, mediante estructuras burocráticas (Mintzberg, 2002).

Uno de los puntos de mayor debate a raíz del declive del estatismo omnipresente es, sin duda, la relación entre el Estado y el mercado. En otros tiempos se consideraba que la relación entre uno y otro era difusa, errática y accidentada, casi de mal necesario por parte del Estado.

Ahora y después de la crisis más aguda de la sociedad moderna, manifiesta desde los años setenta y que se intensifica en los ochenta, la cosmovisión de los mercados y del Estado es otra. En efecto, considerados como tipos de organización que cumplen roles distintos y como instituciones con una misión en la sociedad. Es a partir de los principios de la sociedad moderna dados en lo fundamental por las libertades civiles y públicas y por la tabla de valores de los derechos del hombre y el ciudadano, que el mercado y el Estado configuran un sistema de capacidades y respuestas institucionales inscritas en la etapa posindustrial, la cual corresponde al mundo contemporáneo (OECD, 1997).

Como instituciones creadas a favor de la sociedad moderna, responden a un sistema cultural donde la competencia, el cálculo, la racionalidad y las preferencias son la base de su funcionamiento. En el caso del mercado, no es factible concebirlo únicamente como un sitio para llevar a cabo intercambios de bienes y servicios. Por el contrario, es una institución sujeta a objetivos, valores, reglas y normas para evitar el juego salvaje de las transacciones económicas.

En este sentido, el mercado es una institución necesaria para asegurar la vida en asociación. Es necesario, porque los individuos y grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y preferencias. La gran opción de la vida moderna es la posibilidad para encontrar alternativas de realización individual y colectiva y el mercado es una opción para conseguirlo.

Respecto al Estado, su relación con el mercado se ha replanteado puntualizado a la luz de otras realidades. No hay duda de regular el mercado por parte de la autoridad estatal. El Estado debe apoyar y vigilar lo que es y lo que se hace en el mercado. La idea de un Estado pasivo, neutral, externo y mal llamado de *policía* es inexacta (Uvalle, 1997).

El Estado es un creador de condiciones para garantizar la eficiencia del mercado. Es el responsable de dar certidumbre al modo en que los individuos han decidido atender sus necesidades. El Estado es la organización encargada de generar las reglas y normas que dan cuerpo al mercado como una institución social. Sin el Estado el mercado sería un mero lugar de compradores y vendedores entendidos como sujetos abstractos.

Por eso, la intensidad o retracción económica incide directamente en los rendimientos del mercado. El mercado no es una entelequia regida por la *mano invisible*. Es, ante todo, un sistema de relaciones de intercambio que promueven los agentes privados, el mismo Estado y las organizaciones sociales.

Con relación al mercado el Estado no puede estructuralmente dejar de regularlo ni mantenerse a una distancia que sea equivalente a una posible abstención. El Estado es parte del mercado y no puede, por tanto, desvincularse del mismo. Lo importante para el Estado es que su actividad económica sea estratégica y de efecto multiplicador para que los privados y las organizaciones públicas no sean suplantadas sino apoyadas y estimuladas para producir la riqueza material.

Toca al Estado promover, alentar, coordinar e impulsar con acciones estratégicas lo que la sociedad necesita, cuidando que sus organismos administrativos sean un medio del progreso individual y del bienestar social (Hibou, 2013).

El Estado no puede ni debe renunciar a su compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social. Esto debe realizarlo no con más burocracia o estructuras administrativas, sino mediante organismos que

justifiquen su legitimidad social y que acrediten su capacidad para distribuir beneficios tangibles.

La tecnología permite la adaptación de los productos a las necesidades de compradores, los mercados se están atomizando en nichos, los medios de comunicación no dejan de multiplicarse y de informar a unas audiencias continuamente decrecientes, las organizaciones que están surgiendo de la sociedad demandan al gobierno soluciones a problemas específicos, e incluso la estructura y cultura familiares están evolucionando hacia una creciente heterogeneidad (Ramíó, 2019).

Pocas son las personas que parecen haber caído en la cuenta de que, si cambiamos la estructura de las empresas y dejamos intacta la del gobierno, crearemos un espacio vacío, con el consiguiente desencaje organizativo, que perjudicaría a ambas estructuras. Una economía como la que hemos descrito requiere una constante interacción entre mercado y Estado. De ahí que la propuesta sería desarrollar un paradigma en donde se pueda combinar Estado y mercado aprovechando las ventajas que cada uno ofrece. La privatización es una palabra que se ha convertido en un cliché en el plano mundial (Hibou, 2013).

Lo cual significa, que la privatización no es la panacea que los puristas del libre mercado pretenden. Porque, con frecuencia, arrastra su propia y larga lista de inconvenientes consigo. Sin embargo, en una época en la que todos los gobiernos se enfrentan a un entorno mundial caleidoscópico y sorprendente, la privatización ayuda a los gobiernos a centrarse en las prioridades, en lugar de disipar los recursos de los contribuyentes en una barahúnda de actividades secundarias que sólo les sirven para distraerlos de sus auténticos intereses sociales. Pero a nuestro parecer lo más significativo de la privatización es que acorta los tiempos de respuesta por parte del gobierno: tanto de las actividades enajenadas como de las conservadas. Y todo ello sirve para volver a *sincronizar* al gobierno con el rápido ritmo vital de nuestros días (Downs y Larkey, 1986).

Resulta evidente también que los gobiernos están reconsiderando sus decisiones de hacer o comparar, y se preguntan si realmente deben seguir gestionando laboratorios y miles de otras tareas que podrían pasarse a contratistas externos. Los gobiernos se están moviendo hacia el principio de que su tarea es asegurar la existencia de servicios, pero no la prestación de ellos. No obstante, se ha puesto en marcha una profunda reconceptualización de la reestructuración de los gobiernos, que de una forma u otra han sido paralelas con los cambios introducidos por las organizaciones del mundo económico o privado (Migdal, 2016).

Existe un creciente reconocimiento de que los factores institucionales, estructurales y de organización afectan la calidad de respuesta y ajuste del sistema de provisión de servicios sociales e influyen sobre la eficiencia de tales servicios.

El mejoramiento de la eficiencia, y en consecuencia el desempeño de los sistemas de provisión de servicios sociales es importante para movilizar y mantener el respaldo público por parte de los contribuyentes y los votantes. Cuando los recursos se gastan en forma inadecuada, o el desempeño no es satisfactorio, dicho respaldo se debilita. Incluso en aquellos países que en la actualidad gastan poco, el mejoramiento de la eficiencia no sólo aumentará la eficacia de los limitados recursos que se destinan a estos servicios, sino que también puede construir una base para expandir en forma efectiva la acción pública en el futuro (BID, 1997).

La provisión directa de los servicios esta cada vez más en manos de unidades u organismos autónomos y responsables que mantienen altas reglas profesionales para su administración junto con autoridad para contratar y remunerar a su personal en forma más flexible, en los cuales la distinción entre propiedad pública y privada se vuelve cada vez menos importante. En general, los contrastes entre los diversos países demuestran que el mayor progreso probablemente provenga del aumento de la eficiencia en lugar de un incremento en el gasto. Podrían obtenerse enormes beneficios si la región utilizara en forma más adecuada los recursos que ahora destina a los servicios públicos. Los fracasos en la prestación de servicios sociales se deben principalmente a las ineficiencias de los propios sistemas (BID, 1997).

En consecuencia, los servicios sociales son demasiado importantes para fracasar, pero en la actualidad son demasiado ineficientes para ser exitosos, y el principal instrumento de política disponible para mejorar la eficiencia es el cambio en la forma en que se organizan los servicios que el Estado brinda a la ciudadanía. La variación en la eficiencia constituye en sí misma una consecuencia de numerosos factores, vinculados a la organización de los sistemas, entre ellos, la forma en que los recursos se asignan a la combinación más efectiva de insumos o a las intervenciones costo-efectivas, que el personal esté adecuadamente motivado

o se asigne prioridad a la innovación y a la adopción de técnicas más eficaces (BID, 1997).

En una estructura burocrática, el peso de la decisión puede radicar en ciertos elementos autoritarios o en concesiones democráticas, si son evaluadas las tareas autoritarias, la medición será la eficiencia. La obediencia disciplinada a la autoridad favorece a la uniformidad de las opciones. Por otro lado, si son evaluadas las concesiones democráticas, la medición será la libertad de disensión. Una democracia implica necesariamente una oposición intrínseca ante las desigualdades, la burocracia las reduce, de manera principal porque dificultan las implementaciones óptimas (Blau y Meyer, 1971).

3.4 La administración pública en el contexto de la democracia

El ascenso de movimientos democráticos en la década de los años 80 también se ha caracterizado por la llegada de la tercera ola democratizadora en el mundo. Efectivamente, en América Latina se vivió un proceso de desmilitarización muchas veces acompañado por el ascenso de regímenes democráticos (Fukuyama, 2016b). En la región, este hecho dificultó la formulación política públicas puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales; lo que se logra sólo a través de estructuras *ad hoc*, perfectamente flexibles, adaptables y con un alto dinamismo participativo: en otras palabras, lo que se requiere es innovación (Fukuyama, 2016a).

En el caso de México, también los procesos de democratización han puesto de manifiesto una crisis de legitimidad en las estructuras administrativas (Illades, 2019). Con la participación ciudadana en los procesos electorales, la administración pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico, al menos en los resultados electorales; sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública se requiere de un proceso de democratización más allá del sufragio (Merino, 2014). El perfil de la administración pública necesariamente ha provocado una redefinición de su estructura en cuanto a su funcionamiento, con el objeto de hacer frente a los retos que ya mencionamos. El problema de la construcción de la democracia en un país como México, en realidad supone dos problemas: el diseño de nuevas reglas, procedimientos e instituciones que funcionen de acuerdo con los principios mínimos de cualquier ordenamiento institucional democrático, y el de la destitución autoritaria; es decir, el problema de superar las inercias autoritarias del sistema. Si bien se trata de dos caras de una misma moneda, todo hace indicar que el primer aspecto dificulta mayormente nuestro tránsito a la democracia, ya que la administración pública mexicana aún se encuentra muy lejos de haberse modernizado para los cambios venideros (BID, 1997).

En México, donde tradicionalmente se desarrolla un capitalismo de Estado, el papel de este último como productor de programas y políticas públicas es altamente significativo. El Estado mexicano adoptó una fisonomía *sui generis*, al convertirse en productor, interventor, accionista, prestamista, planificador y un sinfín de cuestiones más que generaban, ciertamente, una situación de bienestar social y económico en cuanto contribuían a distribuir la renta y los bienes entre la población. Es decir, el Estado en buena medida conforma el principal actor y la variable productora de gobernabilidad. No obstante, el gobierno mexicano no es de ninguna manera el principal impulsor del cambio social; tampoco es capaz por sí solo de producir los adelantos deseados, cumple un papel clave en la orientación y la macro gestión que demandan las transformaciones sociales, incluyendo la movilización y supervisión de los múltiples actores que hacen falta para lograrlas. Esto aún es más cierto en América Latina, donde privan fuertes características socioculturales que impiden su transformación; por consiguiente, no basta con facilitar los actores del cambio: es esencial que el Estado asuma un papel mucho más activo y responsable (Merino, 2014).

En el caso de México, la relación entre la sociedad civil y el Estado manifiesta ciertos problemas o particularidades, ya que los partidos políticos como vaso comunicante, presentan ciertas características, por cuanto: a) los partidos políticos y el propio sistema de partidos se han visto en problemas para consolidarse, dados los intervalos de oposición e incluso hegemonía de los mismos; b) por el particular amalgamamiento de rasgos democráticos y predemocráticos, característicos del régimen y sistema corporativismo, clientelismo, nepotismo, sindicalismo, caciquismo y elementos declaradamente autoritarios o meta-constitucionales; c) los partidos políticos, en estas condiciones, rebasan las funciones marcadas por las instituciones formales y reconocidas; y d) el régimen presidencial, confiere a los partidos políticos, una condición de privilegio y estos a su vez se colocan como maquinaria que moviliza y dirige sufragios en cierta dirección (Illades, 2019).

En México la correspondencia entre el gobierno y los partidos políticos es difusa, parece expandirse y vulgarizarse la relación entre los modelos teóricos y la realidad. En una democracia liberal de derecho, el gobierno de partido se caracteriza porque: a) las decisiones públicas son tomadas por los partidos políticos que son legal y oficialmente reconocidos; b) las acciones políticas se deciden en el interior de los partidos, por lo que se espera una formulación cohesionada, de las mismas; y c) los servidores y autoridades del gobierno son reclutados a través de los partidos políticos (Cansino, 1997). Esto es, en una democracia liberal los partidos políticos se constituyen en el puente de comunicación entre la sociedad civil y el Estado.

Los requerimientos de grandes adelantos en México, como en América Latina, difieren radicalmente de los esfuerzos para conseguir la eficiencia, la efectividad y la reducción del gasto público. Para ello es necesario que las medidas que se adopten se aparten de las rutas usuales de la reforma administrativa. Igualmente son muy distintos de la mayoría de los esfuerzos, pasados y presentes, observados en la región para modernizar el Estado. Estas medidas no son las únicas ya que debe promulgarse y obligarse a los políticos y servidores públicos que cumplan con un código de ética estricto; pero a la vez contar con buenos sueldos y prestaciones para con ello compensarlos adecuadamente. Un organismo independiente debe supervisar el cumplimiento del código y sus acusaciones tendrán que resolverse ante instancias jurídicas, con penas para aquellos que, en altos cargos, resultaran culpables de corrupción.

Para eso es necesario tener una visión de largo plazo; los estudios que se han efectuado, y que están disponibles, sobre la administración del tiempo de los jefes de Estado, indican que la mayoría de ellos gastan mucha energía y parte de su tiempo en micro asuntos, que en un momento dado pueden ser muy importantes, pero seguramente no tendrán ninguna repercusión en el futuro. Esto también se aplica a los principales ministros y funcionarios de alto rango (Lipsky, 1992).

Como no consideramos el Estado como un organismo cuya gobernabilidad necesita ampliarse para que actúe más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad, sabemos que los problemas de gobernabilidad no ocurren por *exceso de democracia* o por el peso excesivo de las demandas sociales: más bien por la falta de una administración pública eficiente y eficaz que necesita ponerse a tono con la sociedad, pero no cómo una moda o una ideología, sino como una demanda que hoy es una realidad (Osborne y Gaebler, 2002).

La rápida transformación de la sociedad requiere una intervención selectiva entre los principales *impulsores* del futuro, según el enfoque propuesto por Albert Hirschman (1978), aunque en algunas medidas para reducir los efectos *antagónicos*. Para lograr la transformación acelerada es necesario añadir, adicionalmente a las grandes estrategias ya mencionadas, un alto grado de capacidad de seguimiento para identificar los principales cuellos de botella que necesariamente deben removerse

Por consiguiente, debe establecerse una función de monitoreo y evaluación del proceso social, independientemente de las responsabilidades de formulación y ejecución de políticas, los hallazgos y pronósticos de esa función tendrán que servir de insumo para la toma de decisiones, complementados por arreglos que permitan presentarles resúmenes de información crítica a los principales responsables de la formulación de políticas.

Cuando hablamos de gestión no sólo nos referimos a la pública, dado que el crecimiento de todas las actividades administrativas (públicas, semipúblicas y privadas) sobrecargan de manera extraordinaria los recursos financieros y humanos, que ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. Debemos adaptarnos a las nuevas circunstancias, donde la influencia no sólo es al interior de las organizaciones, sino que su entorno también influye en ellas.

De forma similar, las mentes centrales de los gobiernos, en su conjunto, están sobrecargadas con tareas de gestión, regulación y provisión de servicios, por lo que queda poco espacio para el pensamiento y acción estratégicos. Es indispensable reducir esas sobrecargas transfiriendo lo que puede hacerse mucho mejor en otro sitio, y así pasando por el camino hacia el desarrollo creativo de las grandes estrategias de transformación; por consiguiente, y cuando nos referimos al cambio, debemos pensar que éste no sólo afecta a la administración pública sino también a la industria y a las relaciones de poder, por ello podemos decir que ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que podríamos llamar una nueva cultura de gestión pública.

Nuestro razonamiento tradicional, con la figura central del servidor público obediente que ejecutaba las decisiones adoptadas mediante el debido proceso democrático, no corresponde ya a la nueva realidad. El orden de capas burocráticas superpuestas resulta demasiado engorroso para aplicarlo a la complejidad del mundo moderno (Dreyfus, 2012).

4. CONCLUSIONES

La administración pública burocrática se adoptó para sustituir a la administración patrimonialista, que define las monarquías absolutas y en la que el patrimonio público y privado se confundían. En ese tipo de administración el Estado se entendía como propiedad del rey: el nepotismo y la creación de empleos, lo mismo que la corrupción, eran la norma. Ese tipo de administración se revelará incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias, surgidas en el siglo XIX.

Para el capitalismo es esencial la clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil se distingue del Estado al mismo tiempo que lo controla. Fue necesario entonces desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de la clara diferencia entre lo público y lo privado, sino también de la separación entre el político y el administrador público; de esta forma surge la administración burocrática moderna: racial-legal.

Los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no alcanzan a dominar la complejidad creciente de nuestras actividades colectivas. Los arreglos legales negociados siempre habían existido; no obstante, después de que la burocracia se vio en la necesidad de establecer cada vez más reglas, *para controlar la complejidad*, el respeto por ellas mismas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

Para conseguir la innovación con cierta rapidez, es preciso no sólo tener ideas brillantes y nuevos conceptos, sino también toda una cadena de relaciones ágiles, no verticales, por las cuales las personas puedan comunicarse con rapidez y franqueza, siempre sobre la base de la reciprocidad (Blau y Meyer, 1971). La fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende restringe la innovación; para que los servicios sean innovadores y eficientes, tienen que depender de una comprensión cabal de los clientes potenciales y reales, algo que a su vez es impedido por el sistema de mando de la burocracia.

Por otro lado, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad sino también a las estrategias de crecimiento de la propia burocracia. Una administración pública gerencial fue, por lo tanto, necesaria no sólo para resolver los problemas de crecimiento y diferencias de estructuras y complejidades cada vez mayores, sino también por la legitimación de la burocracia frente a las demandas de la ciudadanía (OECD, 1997). Las ideas de descentralización y flexibilización administrativa ganan terreno en todos los gobiernos; en cambio la reforma de la administración pública sólo cobrará fuerza a partir de los años 70, cuando surge la crisis del Estado, que se continuará también hasta su burocracia. Como consecuencia, en 1980 se inicia una gran revolución en la administración pública de los países centrales: dirigida hacia una administración pública gerencial (Osborne y Gaebler, 2002)

Por todo ello la administración pública no sólo participa de este paradigma, sino que queda profundamente afectada por él. Después de todo sus operaciones básicas son de servicios que hay de ser prestados a una sociedad de servicios.

En el periodo actual esas dificultades se añan a la imposibilidad de disociar las dos principales tendencias de nuestro tiempo: la complejidad de actividades y la libertad del agente individual. Ambas tendencias operan juntas y pueden parecer complementarias, pero en cuanto al gobierno y a la gestión se refieren, funcionan en abierta oposición; no obstante, si estudiamos al gobierno y su gestión observamos que también son difíciles de conciliar.

Hemos descrito y recalcado la necesidad de por qué la relación Estado-sociedad debe ser parte fundamental del nuevo perfil del Estado moderno: porque se ha perdido su razón de ser. Ciertamente se trata de una crisis de la relación Estado-sociedad, por lo que precisamente el aparato de la administración pública es el puente responsable de dicha relación. Eso explica la evolución hacia el criterio legitimador del ente estatal, dado que es la propia elección estatal la que se cuestiona; en otras palabras, es la administración pública.

Se sugiere la prefiguración de un nuevo sistema de legitimidad, la legitimación del Estado vendría dada ya

no por los fines buscados, sino por los métodos del ejercicio del poder; es decir, por la racionalización de una gestión pública que trate de modificar sus estructuras de poder. La eficiencia y eficacia económica de los modelos de gestión se legitiman por los usuarios de servicios. La empresa pública, se podría pensar que entra en un proceso de cuestionamiento prácticamente devastador, dado que el sustento legitimador de su existencia es la capacidad del Estado para buscar fines lícitos en bien del interés público. Justo esta imagen simbólica es la que se derrumba ante una realidad de omnipotencia en casos no justificados (Ruiz, 1988).

El esquema que requiere México no tiene que limitar su desarrollo únicamente a los actores tradicionales (empresarios o partido políticos), sino que hoy, ante el cuestionamiento y desencanto democrático, observamos la emergencia de un variado conjunto de actores que se presentan como el nuevo modelo de hacer política, construido por figuras ligadas al espectáculo, a los medios de información, a la carrera diplomática, entre otros ámbitos.

Los problemas y retos de México, en materia de modernización, democratización, gobernabilidad, institucionalización y reforma del Estado, son un imperativo si asumimos que a nuestros gobiernos se les complica introducir cambios, reformas o innovaciones en el sistema y al mismo tiempo, mantener la legitimidad obtenida a través del ejercicio o gestión, en un clima de incertidumbre y agotamiento institucional y de un desgaste o decadencia de los partidos políticos.

Lo relevante y común a estos actores es su carácter *extra partido*, es decir, que en su mayoría, no tiene carrera ni clara vinculación partidista; son lo que ciertos autores han denominado *outsiders* (Cansino, 1997), esto es, personas no sólo ajenas sino también contrarias a la clase gobernante y a los partidos, personas que hacen fuertes críticas a las instituciones democráticas, principalmente contra los partidos y que combinan una suerte de discurso neopopulista con una práctica o gestión neoliberal.

La *antipolítica* y el *neopopulismo* en nuestro país van de la mano, y que ambos fenómenos tienden al desarrollo de una forma de hacer política que, en su esencia y práctica, prescinde de los partidos políticos, los actores tradicionales del régimen democrático y, además, su lógica y su proceder no son, en lo más mínimo, de carácter democrático. Lo irrefutable es que los cambios ocurridos en las formas de hacer política han variado: ahora se desarrolla una suerte de personalización de la política, esto es, que la política ya no se lleva a cabo institucionalmente sino personalmente, se trata de *outsiders*, mesías de la política o líderes.

REFERENCIAS

- Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la administración pública. En, M, Arenilla. *Crisis y reforma de la administración pública*. (pp. 1-137). Netbiblo.
- Ayala Espino, J. (1992). *Límites del mercado, límites del Estado*. INAP.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997). *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. FCE.
- Blau, P. M. & Meyer, M. W. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. Randon House.
- Brunsson, N. & Olsen, J.P. (2007). *La reforma de las organizaciones*. CIDE.
- Cancino, C. (1997). Las relaciones gobierno-partido en América Latina. En C. Cancino. (Coord.), *Gobierno de partidos en América Latina. Un estudio comparado*. (pp. 225-238). Centro de Estudios de Política Comparada.
- Downs, G. W. & Larkey, P. D. (1986). *The search for government efficiency*. Randon House.
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia*. Biblos.
- Fukuyama, F. (2016a). *Los orígenes del orden político*. Deusto.
- Fukuyama, F. (2016b). *Orden y decadencia de la política*. Deusto.
- Guerrero, O. (1995). *La administración pública del Estado capitalista*. Fontamara.
- Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. (1978). *Las pasiones y los intereses*. Fondo de Cultura Económica.
- Illades, C. (2019). *Vuelta a la izquierda*. Océano.
- Keynes, J. (1984). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- Lipsky, M. (1992). *Street-level bureaucracy*. Russell Sage Foundation.
- Merino, M. (2014). *La transición votada*. Fondo de Cultura Económica.
- Migdal, J.S. (2016). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- Mintzberg, H. (2002). *La estructuración de las organizaciones*. Ariel.
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) (1997). *Measuring Public Employment OCDE Countries Sources, Methods and Results*. OECD.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (2002). *La reinención del gobierno*. Paidós.
- Pimienta, C. (1994). Aspectos recientes da organizacao e das políticas de modernizacao da funcao pública Federal. *Revista de Administracao Pública*, 28(2), 153-167, <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8495/7233>
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública*. Catarata.
- Roa Bastos, A. (1960). Problemas de nuestra novelística II. *Alcor*, (9), 4-5.
- Rodríguez, J. (1970). *La administración del sector público*. Herrero.
- Ruiz, J. (1988). *Empresa pública, elementos para un examen comparado*. Fondo de Cultura Económica.
- Uvalle, R. (1997). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. IAPEM.
- Weber, M. (2019). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- White, L. (1998). *Introducción al estudio de la administración pública*. Compañía General de Ediciones.
- Wolfe, A. (1990). *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI.

AUTOR

Jaime Espejel Mena. Doctor en Administración Pública. Es profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación actual son: Gobierno y gobernabilidad urbana y gobernanza y redes de política pública.

CONFLICTO DE INTERESES

Jaime Espejel Mena informa ningún conflicto de interés posible.

FINANCIAMIENTO

No hay asistencia financiera de partes externas al presente artículo.

AGRADECIMIENTO

N/A