



**Administración pública y reformas jurídicas: ¿Hacia dónde va la burocracia?**

*Public administration and legal reforms: Where is the bureaucracy going?*

**Luis Fernando Villafuerte Valdés<sup>1</sup>**  
**Dulce Yaneth López Romero<sup>2</sup>**

1. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid, Docente de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales en la Universidad Veracruzana. Es investigador nacional: miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT Nivel I, Profesor con Perfil Prodep, correo electrónico: [lvillafuerte@uv.mx](mailto:lvillafuerte@uv.mx)

2. Estudiante del cuarto semestre del Doctorado en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo en la Universidad Veracruzana (PNPC), Doctora en alta dirección por la Universidad de Altos Estudios Hispanoamericana, docente interina por asignatura en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales en la Universidad Veracruzana, correo electrónico: [dullopez@uv.mx](mailto:dullopez@uv.mx)

**UNIVERSOS JURÍDICOS.** Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 9, No. 16, mayo-octubre 2021, ISSN 2007-9125

**Cómo citar este artículo en formato APA**

Villafuerte, L; López, D. (2021).

Administración pública y reformas jurídicas: ¿Hacia dónde va la burocracia? Universos Jurídicos, Año 9, No. 16, pp. 54-77.

**Fecha de recepción:** 19 de enero de 2020

**Fecha de aceptación:** 08 de marzo de 2021



**SUMARIO:** I. Introducción; II. Aproximaciones teóricas a la burocracia tradicional; III. Antecedentes de la nueva gestión pública; IV. Burocracia y democracia; V. Sobre el Neopopulismo; VI. Reflexiones finales; VII. Fuentes de consulta.

**Resumen:** El objetivo del artículo es reflexionar teóricamente acerca de la transformación del modelo de administración pública en México, en el que se marca un retorno hacia la vieja burocracia tradicional. Primero, analizamos las principales teorías de la administración pública, tales como la burocracia tradicional, así como la nueva gestión pública. Luego hacemos referencia al neopopulismo y la reavivación de las prácticas de la burocracia tradicional. Concluimos que es fallida la involución en el modelo de administración pública toda vez que ya no contamos con la abundancia de recursos que se tenían en la década de los setentas, tales como el petróleo. También, es posible concluir que este retroceso en el modelo de administración pública no se apega estrictamente al modelo weberiano, toda vez que no hay cumplimiento de la racionalidad administrativa, sino que destacan el autoritarismo, la centralización en la toma de decisiones y el patrimonialismo.

**Palabras clave:** Burocracia, Patrimonialismo, Democracia, Nueva Gestión Pública, Neopopulismo.

**Abstrac:** *The objective of the article is to reflect theoretically about the transformation of the public administration model in Mexico, in which a clear return to the old model of traditional bureaucracy is visualized. First, we analyze the main theories of public administration, such as traditional bureaucracy and new public management. Then we refer to neopopulism and the revival of the practices of the old traditional bureaucracy. We conclude that the involution in the public*



*administration model is failed since we no longer have the abundance of resources that existed in the seventies, such as Petroleum. Also, it is possible to conclude that this setback in the public administration model does not strictly adhere to the Weberian model, since there is no compliance with administrative rationality, highlighting authoritarianism, centralization in decision-making and patrimonialism.*

**Keywords:** *Bureaucracy, Patrimonialism, Democracy, New Public Management, Neopopulism.*

## I. Introducción

El título de este artículo surge con la finalidad de analizar teóricamente el rumbo de la administración pública en México, toda vez que derivado del cambio de paradigma político en nuestro país, hemos sido testigos de la centralización en la toma de decisiones, del desmantelamiento de las instituciones en sectores críticos, tales como salud, educación, investigación, entre otros; además de la supresión de diversos programas gubernamentales que atendían a grupos vulnerables, tales como seguro popular, apoyo a la vivienda, atención a jornaleros, estancias infantiles, entre otros, hasta llegar a la extinción de 109 fideicomisos públicos. Así como de la retórica de suprimir o fusionar los organismos autónomos, tales como el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) y el Instituto Nacional Electoral (INE), lo que sin lugar a dudas genera un retroceso en la construcción de la democracia de nuestro país.

Aunado a lo anterior, la crisis sanitaria por COVID 19 ha mostrado grandes fallos en la toma de decisiones del sector público en México, marcando un cambio



en el modelo de administración al centralizar las decisiones, al erradicar la utilización de la nueva gestión pública por ser una práctica del neoliberalismo y retomar los preceptos del viejo paradigma burocrático tradicional, tales como el patrimonialismo y el autoritarismo.

Es decir, si bien en México durante las últimas décadas se hicieron esfuerzos para poner en marcha algunos de los postulados de la nueva gestión pública, mediante la utilización de herramientas como la modernización administrativa, la innovación digital, el gobierno electrónico, la transparencia, el presupuesto basado en resultados, entre otros, no se logró erradicar del todo las viejas prácticas de la burocracia tradicional, tales como el patrimonialismo y la disfuncionalidad burocrática. De igual forma, no se concretó el servicio civil de carrera por lo que se siguen incrustando personas sin experiencia ni perfil académico en puestos clave de la administración pública, además de que se continuó con la opacidad en la utilización de los recursos públicos y en la rendición de cuentas, la inoperancia de las contralorías sociales, la simulación en el acceso a la información pública, la falta de alineación, medición y evaluación de indicadores, entre otros.

En este sentido, derivado de la falta de credibilidad y deslegitimación de las instituciones públicas, de la crisis de representación, del hartazgo de la ciudadanía, surge el neopopulismo, el cual nace dentro de las democracias, se enquistaba en ellas, para luego destruirlas desde dentro, encarnándose en líderes mesiánicos que se dicen personificar la voluntad del pueblo, pero reavivando las prácticas de la vieja burocracia tradicional, tales como la centralización, el corporativismo y el patrimonialismo.

En esa razón, en el presente artículo se analizan las bases teóricas de los principales modelos de administración pública, siendo preciso señalar que de



ninguna manera se pretende lanzar culpas ni supuestos sin sustento teórico ni comprobación científica, sino únicamente reflexionar: ¿hacia dónde se dirige la burocracia?

## II. Aproximaciones teóricas a la burocracia tradicional

De acuerdo con Trelles (2009) la burocracia para Max Weber es la organización eficiente por excelencia, se trata de la organización llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad. Según este planteamiento, la organización burocrática está diseñada científicamente para funcionar con exactitud, es decir, para lograr los fines para los cuales fue creada.

Es decir, para que el modelo burocrático consiga esa eficiencia planeada, necesita precisar por anticipado como deben hacerse las cosas, necesita contar con todos los elementos necesarios para no fallar en la realización del trabajo, tales como estructuras orgánicas, reglamentos, manuales, procedimientos.

Para Trelles (2009) el propio Weber consideró a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social, es decir, se trata de un tipo de poder ejercido desde el Estado por medio de su “clase en el poder”, la clase dominante. Por lo tanto, la autoridad formal se concentra en la cúspide del sistema, a través de un marco racional y legal.

Al respecto Prats (2005:100) señala que para Weber: “La burocracia es la forma de organización a través de la que opera el sistema de dominación política racional o legal. El tipo de sistema político que da sentido a la burocracia se contrapone a los sistemas de dominación carismática y tradicional, que no son

racionales porque no se basan en la obediencia a la norma legal, sino al Fuehrer y al Señor o Herr”.

En este sentido, para que un sujeto acepte las órdenes de otro, debe ejercerse un tipo de dominio o autoridad. Para Weber (2002) la dominación es la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un determinado grupo para mandatos específicos, por lo que toda dominación requiere de un modo normal una estructura. Para ello construyó tres tipos puros de dominación legítima: la tradicional, basada en la autoridad obtenida a partir de las tradiciones o creencias; la carismática, derivada de atributos de una persona; y la legal-racional, que se refiere a la creencia en la legalidad de ordenamientos y normas. Estos tipos de dominación (autoridad) no existen en estado puro, se trata de los tipos ideales de dominación, pero en la vida real, todos se entrelazan. El modo de dominación que impera en las organizaciones públicas es el legal-racional (burocracia), por encima de la carismática y tradicional.

Es decir, el Estado moderno y el gobierno moderno representan la dominación racional, la dominación legal burocrática que la hace en términos de legitimidad.

Así, de acuerdo con Weber “la burocracia es desde el punto de vista técnico, el tipo de organización capaz de lograr el más alto grado de eficiencia, por lo que es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos, superior a cualquier otra forma en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operabilidad” (Trelles, 2009:1)



Las características del modelo burocrático weberiano son las siguientes:

“Carácter de las normas y los reglamentos, carácter formal de las comunicaciones, racionalidad en la división del trabajo, impersonalidad en las relaciones de trabajo, jerarquía bien establecida de la autoridad, rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales, competencia técnica y meritocrática, especialización de la administración y de los administradores, como una clase separada y diferenciada de la propiedad, profesionalización de los participantes y una completa previsibilidad del funcionamiento” (Trelles, 2009:7)

De acuerdo con lo anterior, para Weber (2001) la burocracia tiene un carácter “racional”: su actitud está determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho.

Al respecto, Prats (2005:101) menciona las siguientes categorías fundamentales a través de las cuales se configura la racionalidad de la dominación burocrática:

- “Un desarrollo permanente y reglado de asuntos oficiales dentro de una competencia, lo que implica: un ámbito de deberes determinados por una distribución objetiva, con una jerarquía de los poderes de mando y una rígida delimitación de los medios de coacción admisibles y de los presupuestos para su ejercicio.
- Una jerarquía orgánica, o sea, un orden de autoridades de control e inspección, con el correspondiente derecho de recurrir ante los superiores contra las resoluciones de los inferiores.
- Las reglas procedimentales pueden ser técnicas o normativas, pero, en cualquier caso, para su aplicación racional se precisa una capacidad técnica especializada, cuyo dominio caracteriza a los funcionarios.



- Hay una separación completa entre el aparato administrativo y los instrumentos que maneja, pues éstos no pertenecen a los funcionarios; por lo mismo hay también una separación completa entre el patrimonio administrativo y el patrimonio privado de los funcionarios y, también, lógicamente, es distinto el lugar de trabajo y de vivienda.
- No cabe una apropiación personal del cargo por parte de su titular.
- La tramitación de los asuntos se desarrolla de forma escrita, a través de expedientes”.

Así, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir, por ello es y ha sido un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático. (Weber, 2001)

Por otro lado, Peters (1999) precisa que las burocracias no están enfocadas en la forma de aumentar su tamaño ni preocupadas por el cumplimiento eficiente de sus objetivos. Este autor señala que la burocracia se encuentra en una posición poderosa en la competencia con sus jefes ostensibles, toda vez que controla la información y la instigación de políticas alternativas, es decir, posee un conocimiento experto del área y una ideología de los asuntos, por lo que la burocracia puede controlar las decisiones efectivamente tomadas por los jefes del partido.

Prats (2005) señala que fue hasta mediados de los años setenta que las reformas administrativas se inspiraron en el modelo burocrático weberiano, sobre el cual se construyó la arquitectura institucional del Estado democrático y social de Derecho. Trelles (2009) por su parte señala que este estilo denominado administración tradicional burocrática o weberiana entró en crisis por diversas





razones, sobre todo por los bajos niveles de eficacia y los altos márgenes de discrecionalidad, opacidad y corrupción.

Es a partir de ello que la burocracia tradicional presenta dos problemáticas principales: el patrimonialismo y la disfuncionalidad burocrática.

## **a) El patrimonialismo**

Sin lugar a dudas, uno de los grandes males de la administración pública en México ha sido el dispendio de los recursos, la imposición de amistades y familiares en los principales puestos de gobierno sin contar con la preparación académica para tales fines, la opacidad en la rendición de cuentas, los altos índices de corrupción, entre otros. Al menos en la retórica del tema, la actual administración federal requiere un 90% de honestidad y un 10% de capacidad para ocupar un puesto dentro de la administración pública, lo que sin lugar a dudas genera un bajo nivel en los resultados y cumplimiento de los objetivos.

En este sentido, Paz (1990) describe que en el interior del Estado mexicano hay una contradicción enorme, donde el cuerpo de tecnócratas y administradores, es decir la burocracia profesional, comparte los privilegios y los riesgos de la administración pública con los amigos, los familiares y los favoritos del Presidente o Gobernante en turno. Así, de acuerdo con este autor, frente a la burocracia mexicana se incrementa una masa de amigos, parientes y favoritos unidos por lazos de orden personal. Dicha sociedad cortesana se renueva parcialmente cada seis años, es decir, cada vez que asciende al poder un nuevo Presidente o Gobernante. Esta contradicción entre ser y deber ser se ha denominado por otros como “realismo mágico jurídico” (Báez, 2017).



Con lo anterior, Paz (1990) señala que este modo de reclutamiento de la administración pública no es otra cosa que una supervivencia del patrimonialismo. Así, para este autor, el Estado Mexicano en muchos de sus aspectos, especialmente en su trato con el público y en su manera de conducir los asuntos, es un estado patrimonialista. En un régimen de ese tipo el Jefe de Gobierno (el Príncipe o el Presidente) considera al Estado como su patrimonio personal, por lo que el patrimonialismo es la vida privada incrustada en la vida pública.

Al respecto, Weber (2001:185) describe que, con la aparición de un cuadro administrativo personal del señor, toda dominación tradicional tiende al patrimonialismo y en el caso extremo de poder de mando al sultanato. Es decir, esta dominación patrimonial es aquella dominación primeramente orientada por la tradición, pero ejercida por un derecho propio y es sultanista. Así, “la forma sultanista del patrimonialismo es, a veces, en su apariencia externa -en realidad nunca- plenamente tradicionalista. Sin embargo, no está racionalizada, sino desarrollada en ella en extremo la esfera del arbitrio libre y de la gracia. Por esto se distingue de toda forma de dominación racional”.

Sobre el particular, es preciso mencionar que el patrimonialismo descrito por Weber (2002) y Paz (1990) ha sido uno de los principales problemas que caracterizan a la administración pública mexicana, toda vez que, sin distinción de partidos u organizaciones políticas, se coloca a los familiares y amigos en puestos clave, se sirve y ejecutan órdenes en función de la persona que está en el poder, del Jefe en turno, es decir, se incrusta la vida privada en la vida pública, en detrimento de los recursos presupuestales y de la credibilidad en las Instituciones.



## **b) La disfuncionalidad burocrática**

En este panorama, a consecuencia de los resultados imprevistos e indeseados que afectan principalmente a los ciudadanos, es que se conduce el modelo ideal burocrático a la ineficiencia y a las imperfecciones.

De acuerdo con Prats (2005), Robert K. Merton fue el primero en manifestar que las organizaciones burocráticas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y también al ritualismo, es a partir ello que surge la llamada “disfuncionalidad burocrática”. Es decir, las principales fortalezas del modelo burocrático se convierten en sus principales debilidades, generando una disfunción en la organización.

Así, de acuerdo con Prats (2005:103) los escalones de la disfunción burocrática propuesta por Merton, serían los siguientes: “a) La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y reglas. b) Este rigor tiende a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas. c) El desarrollo exacerbado de las normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por los que las redactaron. d) Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulneradas”.

Por lo que esta excesiva regulación y reglamentación para que funcionen los procesos, ocasiona que se conviertan en ineficaces e ineficientes, generando bloqueos y obstáculos para dar continuidad a los trámites y procesos, demeritando con ello el servicio público. De acuerdo con Prats (2005) las disfunciones burocráticas son mucho más notorias o evidentes cuando se conectan directamente con la eficiencia y eficacia.



En este sentido, resulta preciso mencionar que en México el modelo burocrático tradicional colapsó a finales de la década de los años setentas, debido a la crisis del petróleo y a los acontecimientos por la situación fiscal a nivel global, por lo cual era necesario un nuevo modelo de gestión pública con el objetivo principal de reducir costos, sin embargo, la larga tradición autoritaria y patrimonialista nunca dejó de caracterizar a la gestión pública mexicana.

### III. Antecedentes de la Nueva Gestión Pública

De acuerdo con Osborne y Gaebler (1994) la idea de reinventar al gobierno puede parecer audaz a quienes ven el gobierno como algo fijo, como algo que no cambia, pero en realidad los gobiernos cambian constantemente, por lo que era necesario transformar las instituciones públicas con algunos postulados empresariales.

Al respecto, para Crozier (1997) es más fácil obtener logros en la gestión privada porque se tiene una percepción más clara de los resultados y de la relación entre las acciones y sus consecuencias en cuanto a los resultados. Es decir, de acuerdo con este autor en la administración pública no disponemos de estos medios de acción, la relación entre los programas públicos y los resultados son vagos, las metas no son claras o son únicamente retóricas.

En este sentido, Osborne y Gaebler (1994) propusieron dejar de ver el sector público como un conjunto de reglas para administrar de modo imparcial y cumplir los requerimientos de la equidad y el Estado de Derecho con la finalidad de verlo en función de alcanzar metas y realizar objetivos. Según los autores, la gestión del gobierno es el proceso por el cual se solucionan colectivamente nuestros problemas y se satisfacen las necesidades de la sociedad, sin embargo, el gobierno es el instrumento y ese instrumento está obsoleto.

Así, de acuerdo con Chica (2011) para Osborne y Gaebler construir la Nueva Gestión Pública es reinventar el Gobierno, lo que en definitiva implica superar el paradigma burocrático weberiano.

Derivado de la llamada reinención del gobierno es que se sientan las bases para la nueva gestión pública, con un sentido empresarial, trayendo los preceptos de la iniciativa privada al sector público. De acuerdo con Cejudo (2011:17) a partir de la década de los ochentas surge con fuerza la NGP, como una solución a los problemas de la vieja burocracia, así como una respuesta a los dilemas de gobiernos en crisis fiscal.

Al respecto, Cejudo (2011) menciona que son seis los puntos principales que dieron origen a la Nueva Gestión Pública, entre ellos:

- \* Interés por elevar la productividad
- \* Mercantilización
- \* Actitud de servicio
- \* Descentralización
- \* Orientación de las políticas
- \* Rendición de cuentas.

La NGP es entonces el cambio de paradigma de la administración burocrática tradicional a un nuevo estilo de gestión, o como Barzelay (1992) señala es la posburocracia. Este nuevo estilo de administración debe tener como prioridad atender los problemas de la sociedad y el objetivo es crear valor. Es decir, este nuevo paradigma deja de lado los procesos, los métodos en los que se enfocaba la burocracia tradicional y se centra en los resultados, en la satisfacción de la ciudadanía.



En este tenor, Cejudo (2011:17) señala que la NGP es un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa.

Para Barzelay (1992) la Nueva Gestión Pública es una forma de dialogar y debatir sobre el manejo de las operaciones de gobierno, las políticas de gestión pública y la dirección y liderazgo ejecutivo en el gobierno. Señala que el término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones de gobierno es el paradigma posburocrático.

Así, el paradigma posburocrático expone un conjunto de principios que se establecen mediante una nueva cultura organizacional, nuevas tecnologías, y nuevas actitudes. Dicho paradigma posburocrático entonces busca la calidad y la generación de valor. (Chica, 2011)

Barzelay (1992:180) establece que la palabra “eficiencia” debe eliminarse del léxico de la administración pública, por lo que en su lugar los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad o valor.

De igual forma, Barzelay (1992:177) describe los siguientes conceptos como parte del paradigma posburocrático:

- “Resultados que valoran los ciudadanos
- Calidad y valor
- Producción



- Lograr el apego a las normas
- Identificar misión, servicios, clientes y resultados
- Construir la rendición de cuentas
- Mejorar continuamente los procesos
- Separar el servicio del control
- Ampliar las opciones del cliente
- Alentar la acción colectiva
- Evaluar y analizar resultados
- Enriquecer la retroalimentación”

En este orden de ideas, conviene mencionar brevemente el desarrollo de la NGP en México, en el que se lograron ciertos avances en materia de transparencia, acceso a la información, gobierno electrónico, presupuesto basado en resultados, participación democrática, entre otros.

## **a) La Nueva Gestión Pública en México**

Derivado de la adopción de buenas prácticas gerenciales para la mejora de los servicios públicos procedentes del enfoque propuesto por la NGP, el estado mexicano empezó a desarrollar la llamada modernización administrativa, con el objeto de dar cumplimiento a la eficiencia, eficacia y legitimidad.

Cejudo (2011) señala que los retos de la administración pública no eran únicamente los de aumentar la eficacia y reducir los costos, sino también se trataba de responder a las necesidades de una sociedad que comenzaba a hacer oír su voz.

Asimismo, este autor menciona que en nuestro país no se tomó al cien por ciento la introducción de mecanismos de mercado al sector público, tal como lo



hicieron países desarrollados, sino que se prefirió el componente gerencial, pero, enfatiza el autor, que se realizó con iniciativas tímidas, es decir hubo muy poco progreso en dotar de autonomía plena a agencias y funcionarios, en incluir compensaciones por resultados a los trabajadores, o en volver los convenios de desempeño el principal instrumento de control gubernamental. Cejudo (2011:38)

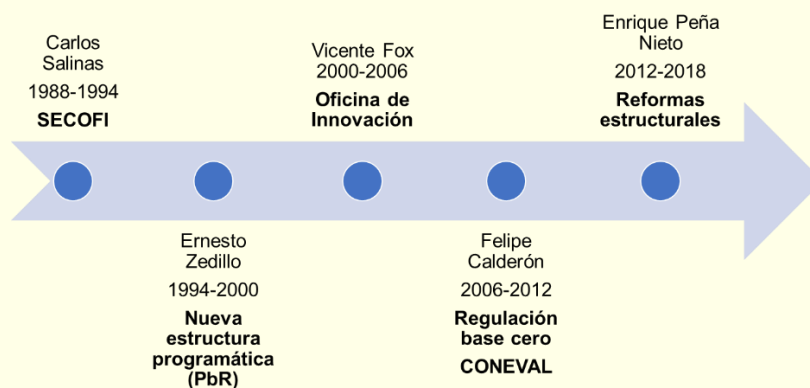
Cabe destacar que las viejas prácticas de la administración burocrática tradicional, tales como como la estructura centralizada de la administración federal y las reglas homogéneas de personal no cambiaron durante este periodo, sino que la llegada de la Nueva Gestión Pública a México no se debió a un plan o estrategia coordinada desde el Gobierno Federal, sino que la herramienta gerencial se empezó a utilizar de manera aislada. Es decir, de acuerdo en el ámbito de la administración federal, el primer intento de utilización de la Nueva Gestión Pública ocurrió en la ahora desaparecida Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. (Cejudo, 2011)

De acuerdo con este autor, los gobiernos posteriores de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón incorporaron a sus agendas las ideas de la Nueva Gestión Pública para mejorar su gestión, tales como: la nueva estructura programática impulsada por la Secretaría de Hacienda para intentar un control por resultados del presupuesto (hoy llamado Presupuesto basado en Resultados), el proyecto de reorganizar los procesos de planeación y gestión estratégica durante los primeros años del siglo XXI (en el denominado Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental de la Oficina de Innovación de la Presidencia de la República), así como los esfuerzos por disminuir la regulación (Regulación Base Cero de la Secretaría de la Función Pública), o medir y valorar los resultados de los programas sociales (a partir de la Ley General de Desarrollo Social y el trabajo



impulsado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval).  
(Cejudo 2011:39).

Lo anterior se resume en los siguientes momentos:



*Fuente: Elaboración propia a partir de información de Cejudo (2011)*

Es decir, si bien en México se hicieron esfuerzos para poner en marcha algunos de los postulados de la NGP, utilizando herramientas como la modernización administrativa, la innovación digital, el gobierno electrónico, la transparencia, el presupuesto basado en resultados, entre otros, no se logró erradicar del todo las viejas prácticas de la burocracia tradicional, tales como el patrimonialismo y la disfuncionalidad burocrática, toda vez no se concretó el servicio civil de carrera y se siguen incrustando personas sin experiencia ni perfil académico en puestos clave de la administración pública, además de que se continuó con la opacidad en la utilización de los recursos públicos y en la rendición de cuentas, la inoperancia de las contralorías sociales, la falta de alineación y evaluación de indicadores, entre otros.

#### **IV. Democracia y burocracia**

Otro aspecto importante a considerar en el marco de la nueva gestión pública es la democracia, al respecto Cejudo (2016:55) señala que “una democracia sin una burocracia profesional, honesta y competente se queda sin la capacidad de atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos”. Para ello, el autor define que una democracia con una burocracia subordinada a las prioridades personales o partidistas de los políticos da lugar al patrimonialismo, al clientelismo y a la corrupción, tal y como lo había referido Weber (2002) y Paz (1990).

Es decir, Cejudo (2016) señala que el equilibrio entre el principio democrático y la lógica burocrática requiere decisiones deliberadas para inyectar democracia a las decisiones burocráticas, para evitar que los políticos y las personas en el poder en turno quieran aprovecharse del aparato administrativo y utilizar los recursos públicos para fines propios. En esa razón, de acuerdo con el autor, de esa combinación depende la posibilidad de contar con un gobierno en el que el acceso, el ejercicio y el control del poder estén definidos por los ciudadanos mediante las instituciones y procesos democráticos. Este ideal está involucionando en nuestro país, con el desmantelamiento de las instituciones y la centralización en la toma de decisiones, en detrimento de la construcción de la democracia.

Al respecto, Pardo (2004) menciona que el Estado se legitima no sólo por los resultados, sino también por los métodos, toda vez que los ciudadanos demandan ahora eficiencia, eficacia, y economía, pero también, transparencia, participación, equidad, y calidad.



En este sentido, la democracia no puede funcionar si se siguen prácticas de la burocracia imperial (patrimonial) y no se reconoce que se está enfrente de una sociedad de masas, protagonistas. Al respecto, debemos recordar que la democracia dirige la burocracia y la burocracia solo es un instrumento de la democracia.

De acuerdo con Cejudo mientras las administraciones públicas en México de los tres ámbitos de gobierno, sigan lidiando con burocracias excesivamente rígidas y cerradas, costos altos y baja calidad de los servicios y reglas homogéneas que en poco contribuyen al desempeño eficaz de los funcionarios, es factible pensar que son susceptibles de ser atendidos con los postulados de la Nueva Gestión Pública, vista como una caja de herramientas vigente y útil, estas herramientas están asociadas a más competencia y más flexibilidad en las administraciones públicas (Cejudo, 2011:40 )

De lo anterior se concluye que en México los pocos avances logrados en materia de la NGP hoy claramente van en declive. La presente administración se ha caracterizado por un estilo de liderazgo autoritario, tan solo con la retórica de suprimir o fusionar un organismo constitucional autónomo como el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) y sectorizar sus funciones a una dependencia centralizada, en la que no se garanticen los derechos humanos de acceso a la información y de protección de los datos personales, representa un grave riesgo para la ciudadanía y un retroceso en la vida democrática de nuestro país.

## V. Sobre el Neopopulismo

En este sentido, conviene identificar el estilo de liderazgo que ha adoptado el sector público mexicano, en el que destaca la omnipresencia del líder, el debilitamiento de las Instituciones, la escasa racionalidad en la toma de decisiones, la polarización y encono respecto de la opinión pública que critica sus decisiones, entre otros, lo que claramente se vincula con el ascenso del neopopulismo.

Al respecto, de acuerdo con Finchelstein (2018) “el populismo es una forma de democracia autoritaria que originalmente surgió como la reformulación de la posguerra del fascismo. Así, el populismo prospera como resultado de los fracasos económicos, sociales y políticos atribuidos a la democratización. Es decir, el populismo moderno estaba conectado con la guerra fría y originalmente fue una respuesta a la crisis de representación política que primero había creado al fascismo y luego había contribuido a su defunción”.

Este autor nos dice que el péndulo ideológico del populismo combina algunos rasgos del extremo izquierdo al derecho del espectro político, entre los que destacan:

- \* “La adhesión a una democracia autoritaria, electoral, antiliberal, que rechaza en la práctica la dictadura.
- \* Una visión apocalíptica de la política que presenta los éxitos electorales, y las transformaciones que esas victorias electorales transitorias posibilitan, como momentos revolucionarios de la fundación o refundación de la sociedad.
- \* Una teología política fundada por un líder del pueblo mesiánico y carismático.



- \* La idea de que los antagonistas políticos son el antipueblo: enemigos del pueblo y traidores a la nación.
- \* La idea de que el líder es la personificación del pueblo.
- \* Un antagonismo profundo, incluso una aversión, con el periodismo independiente.
- \* Una antipatía hacia el pluralismo y la tolerancia política
- \* Un énfasis en la cultura popular e incluso, en muchos casos, en el mundo del entretenimiento como encarnaciones de tradiciones nacionales".  
(Finchelstein 2018: )

Como podemos observar, la mayoría de los planteamientos descritos por Finchelstein (2018) coinciden con el estilo de liderazgo que actualmente impera en México y en muchos países latinoamericanos.

Resulta importante destacar que para Rosanvallon el populismo es una patología específica que amenaza la democracia, la degrada hasta convertirla en un círculo lleno de connotaciones apocalípticas (Finchelstein, 2018)

Finchelstein (2018) nos dice que el populismo moderno no es una forma de dictadura de masas por tres razones históricas conexas:

- 1) El rechazo populista, determinado por el contexto, de la violencia dictatorial fascista
- 2) El hecho de que el líder no está totalmente por encima de la ley, y que su poder no equivale del todo a la ley ni al estado
- 3) El problema de la representación electoral y el concepto dual de soberanía popular que propone el populismo



Es decir, de acuerdo con este autor el populismo es una democracia gestionada por un líder que no solo habla en nombre del pueblo, sino que también ocupa su lugar en términos simbólicos.

Conviene señalar que Villafuerte (2020) menciona la diferencia principal del populismo con respecto al neo-populismo, señalando que el viejo populismo se oponía a la democracia, y el neo-populismo nace con la democracia, se encuba en ella, la utiliza para salir electos a partir de la democracia representativa, luego se encarga de destruirla desde adentro, es decir, desde las propias bases de las democracias representativas.

Este neopopulismo hace un modelo de gestión pública que busca reactivar los esquemas de la vieja burocracia tradicional, donde retoma fuerza la centralización, el autoritarismo, el corporativismo, la simulación y opacidad, y desde luego, el patrimonialismo.

## VI. Reflexiones finales

En México el modelo burocrático tradicional “fracasó” por ser el gobierno el principal actor, el cual intervenía prácticamente en todos los ámbitos de la vida pública, asimismo, si bien la transición hacia la NGP tuvo sus avances y logros, este modelo de gestión no ayudó a resolver problemas sociales, pero permitió la construcción de un tejido social, por lo que el retroceso hacia la centralización en la toma de decisiones para la alta burocracia (el Jefe del Ejecutivo) limita la participación social.

En esa razón, si bien el estilo de administración pública utilizado en México, claramente esta involucionando hacia el viejo modelo burocrático tradicional, se trata de un modelo atípico que no está cumpliendo con los preceptos de Weber,



toda vez que es un modelo no funcional, un modelo en el que no se está respetando el servicio civil, el aspecto meritocrático, ni mucho menos se está preocupando por generar valor público. Es decir, no se está respetando lo poco que habíamos avanzado para transitar hacia un modelo mejor, en términos de eficiencia y eficacia, sino que se está construyendo un modelo híbrido de gestión, en el que se dan pasos hacia atrás en los que peligra principalmente la construcción de la democracia.

De igual forma, conviene destacar que el neoconservadurismo aparenta que no existen las condiciones sociales y económicas que permitan sostener este modelo de administración pública, en el que se prioriza el dispendio de recursos públicos para becas y apoyos clientelares, que lejos de encaminar a nuestro país hacia un modelo de desarrollo, lo encasilla en el estado paternalista que resuelve los problemas básicos de los ciudadanos.

Es decir, a pesar de los escasos avances de la nueva gestión pública, estamos retrocediendo hacia un modelo en el que las condiciones económicas ya no son las mismas del pasado, por lo que debe priorizarse la racionalización de los recursos públicos ante la escasez. Toda vez que ya no se tiene la abundancia de los recursos de la década de los setentas, para retornar a ese estilo de gestión pública.

Finalmente, este documento no pretende dar respuesta a los actuales estilos de gobernar, sino únicamente analizar teóricamente lo que ha sido la administración pública y los avances que en cierta medida se habían logrado en México con la implementación de algunos postulados de la NGP, los cuales hoy van en un marcado retroceso hacia la vieja burocracia tradicional, no obstante, dado el panorama gubernamental y político actual, surge la interrogante: ¿hacia dónde se encamina la burocracia en México?



## VII. Fuentes consultadas

Barzelay, Michael (1992) *Atravesando la burocracia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael (2002) *La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizado*. Revista chilena de Administración Pública, Chile.

Báez Corona, J. F. (2015). El realismo mágico jurídico (recreación legal de una ficción literaria con especial referencia a Latinoamérica). *Justicia*. (28), 15-31. doi:<http://dx.doi.org/10.17081/just.20.28.1032>

Cejudo, Guillermo (2011) *La nueva gestión pública*. México: Siglo XXI Editores.

Cejudo, Guillermo (2016) *Democracia y Burocracia*. México: INE

Chica, Sergio (2011) Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. Vol. 39, No. 53. *Revista Dialnet*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3776682>

Crozier, Michel (1997) *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela.

Finchelstein, Federico. (2018) *Del fascismo al populismo en la historia*. 1ª ed. Buenos Aires: Taurus.

Osborne y Gaebler (1994). *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Pardo, María del Carmen (2004) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México.

Paz, Octavio. (1990) *El ogro filantrópico*. Seix Barral. Madrid: Biblioteca de Bolsillo.

Peters, Guy (1999) *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.





Prats, Joan (2005) De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. España: INAP

Trelles, Gustavo. (2009). Burocracia. Documento No. 10/09. Dirección General de Cultura y Educación. Buenos Aires, Argentina.

Villafuerte, Luis (2020). Populismo globalizado ¿el fin de la democracia representativa? Mimeo

Weber, Max (2002) Economía y Sociedad. 2ª. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. España

Weber, Max (2001) ¿Que es la burocracia? México: Ediciones Coyoacán