

Estudio Introdutorio^{1*}

*Freddy Mariñez Navarro
El Colegio de Jalisco*

Después de la Segunda Guerra Mundial emergieron las teorías sobre el desarrollo que tenían como premisa que el aparato del Estado podría emplearse para fomentar el cambio estructural. Se suponía que la principal responsabilidad del Estado era acelerar la industrialización, pero también que cumpliría un papel en la modernización de la agricultura y que suministraría la infraestructura indispensable para la urbanización, y desde el punto de vista social se lograría la integración de los ciudadanos al sistema político y social, cultural y económico (Evans, 2007). Se suponía que se transitaría de un gobierno y una Administración pública patrimonial a una apegada a las reglas y reglamentos. Fue la época en que la perspectiva de la acción gubernamental se caracterizaba justamente por el *estadocentrismo*. Esto implicó que el Estado históricamente adquirió rasgos muy pronunciados en el ejercicio del control de aparatos burocráticos, así como la movilización de recursos y soportes. Este control y estos recursos y soportes se expresan a través de reglamentaciones donde la organización estatal pone un marco y límites a las actividades de los actores gubernamentales y no gubernamentales, apareciendo ésta como la única defensora del orden público y de la regulación social. Este poder estatal fue necesario para que el Estado cumpliera su función esencial que ha hecho de éste el regulador del orden y del movimiento, articulando las funciones generales de reproducción social y de reproducción del complejo organizacional público. Por ello es que la característica clave en esa época fue la autonomía directiva del Gobierno, su protagonismo y por supuesto la conducción jerárquica de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2019). Siguiendo esta lógica, Burdeau (1992), afirma que “el Estado es asiento de un poder cuyos gobiernos son los agentes en

* Este trabajo es el **Estudio Introdutorio** del libro *La vuelta del Estado con una Administración Pública de calidad institucional* de Rafael Martínez Puón, editorial Tirant lo Blanch-INAP. ISBN: 978-84-1113-177-3. México

ejercicio. Asiento de un poder quiere decir que éste encarna una idea de derecho” (1992:109). Es ahí justamente donde reposa la legitimación de la dominación del mandamiento constitucional o legal. Es basada sobre esta característica que Max Weber explica que “el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático” (1997: 175). El mismo Max Weber presenta una definición de Estado que apunta a poner en relación una estructura de poder legítima (la organización), una distribución del poder (el monopolio legítimo de la fuerza física), un conjunto de funciones (coerción), un campo de acción específico (el territorio) y una manera particular de construir este campo (el monopolio legítimo de la violencia). Bajo todas estas relaciones de carácter weberiana, el poder del Estado se ha podido expresar en *fuerza pública* y en *autoridad pública*, la primera, nos lleva a utilizar los medios de coerción física ya que el Estado tiene el legítimo monopolio de la fuerza. La segunda reposa sobre la confianza que los órganos del Estado inspiran a los ciudadanos.

En este sentido, lo público, encarnado por el Estado, englobó todas las instituciones que reglamentan y coordinan los asuntos y los intereses colectivos de la sociedad. La autoridad de regulación –o de control- en lo económico, lo político, lo social, lo policial y lo cultural fue siempre una de las atribuciones fundamentales de las instituciones políticas centrales.

Estas características le imprimió al Estado su concepto de autonomía sobre la base de un Poder infraestructural que no es más que “la capacidad que tiene el aparato estatal para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2007). Así entonces, todo Estado que adquiere o explota la utilidad social se proveerá de bases infraestructurales. Estas le capacitan para regular, normativamente y por la fuerza, un conjunto dado de relaciones sociales y territoriales, así como para erigir fronteras contra el exterior.

Con base a estos apuntes sobre el Estado, el profesor Rafael Martínez Puón reflexiona muy acertadamente en la primera parte de este texto. El autor asume la postura estatista al expresar que “sobre la base de que existe toda una convicción de la

importancia del Estado con una administración de calidad institucional, que no sólo significa la existencia de instituciones (entendidas como capacidad institucional) sino que esas capacidades tanto gubernamentales como administrativas, funcionen bien en todos los sentidos (legal, organizacional y funcional) basadas en la ciencia y en la técnica, en el respeto a los derechos humanos en una idea garantista y por la tanto, de seguir apoyando a las clases más necesitadas, pero nunca en detrimento del mercado y la sociedad en su conjunto”.

Esta visión del Profesor Martínez Puón nos invita a reflexionar sobre la línea de pensamiento de Max Weber que estimaba que la capacidad del Estado para apoyar a los mercados dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente en que la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo, diera como resultado una burocracia con autonomía enraizada. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante (Evans, 2007). Y es aquí donde la visión weberiana clásica debe refrescarse. Mantener su coherencia y su autonomía relativa para abrirse a las nuevas instituciones, estructuras y organismos que aparecen en las sociedades contemporáneas. Es por ello que se habla hoy del Estado neweberiano como una salida al capitalismo global, transnacional, post-industrial, “informativo”, consumista, neoliberal y “reestructurado”, que empezó a socavar las funciones características del Estado de la post II guerra. Esto es su planificación macroeconómica, su Estado de Bienestar², el sentido de identidad común de sus ciudadanos, y su marco general de la vida social.

² Taylor-Gooby (1991) en su trabajo denominado *Welfare under Altered Circumstances* explica con base a los estudios de Esping-Anderson, tres modelos básicos en la formación del Estado de Bienestar. El primer modelo es el de los países escandinavos (Suecia, Dinamarca) con regímenes socialdemócratas caracterizados por la alianza de partidos de centroizquierda con pequeños agricultores dependientes del subsidio del Estado. El segundo modelo fue el que se desarrolló fundamentalmente en Alemania, Austria y Francia y donde han imperado gobiernos con matices corporatistas. El fundamento esencial de este modelo de Estado de Bienestar se caracterizó porque las fuerzas conservadoras en el gobierno desarrollaron un sistema segregado ocupacionalmente de bienestar, todo para garantizar tanto a las clases medias como a los trabajadores, lealtad e integración al Estado. El tercer modelo fue el que desarrollaron los denominados Estados liberales (Estados Unidos, Inglaterra y los países anglosajones) y que su esencia estuvo marcada por un Estado del Bienestar selectivo y dirigido a los pobres, manteniendo un sistema dual, abastecedor de servicios públicos para las necesidades de la clase media.

La globalización fue el inicio de un nuevo acuerdo de bienestar. “Las premisas del Estado de bienestar y el sistema de pensiones, de apoyo a la renta, políticas locales gubernamentales y de infraestructura, el poder del trabajo organizado, la negociación colectiva libre en toda la industria, el gasto estatal, el sistema fiscal e impuestos: todo esto se derrite bajo el sol fulminante de la globalización y se convierte en susceptible a (demandas de) moldeo político”. (Beck, 2000: 1, citado por Yeates, 2002). Este colapso del bienestar implicó el reemplazo de la provisión pública integral por una provisión selectiva, donde en muchas sociedades el Estado juega un papel muy reducido en la provisión de bienestar, mientras que el rol del sector privado es mucho mayor.

Inspirado en las ideas centrales del Profesor Martínez Puón, el objetivo de este Estudio Introdutorio es poner en discusión elementos fundamentales que implica hoy los siguientes cuestionamientos: ¿por qué retornar a la intervención del Estado?, ¿Implica el retorno de la intervención del Estado defender el interés público? ¿Cuáles son los matices de la intervención del Estado hoy? ¿Qué tipo de administración pública requiere el retorno de una intervención del Estado?

En la actualidad el Estado, y por ende el gobierno y la administración pública han sido víctimas de ataques por dos lados. Uno es *político*, proveniente del populismo patrimonial, que arrincona la racionalidad legal para sustituirla por la representación basada en la lealtad personal que tienen los seguidores y el cuadro administrativo en su líder, por lo que los contrapesos y los poderes (Judicial y legislativo), instituciones públicas fundamentales de los poderes del Estado en democracia son anuladas, permitiendo utilizar el poder como una posesión personal del líder que distribuye recursos y favores. Es el Derecho propio del cual hablaba Weber (1997) en la autoridad tradicional. Hasta cierto punto las críticas a la burocracia, a la Democracia representativa y al Estado de Derecho por algunos autores, parte que el populismo es una lógica política que está relacionada con la institución de lo social y no fundada en el seguimiento de las reglas porque el derecho no debe limitar sino expresar la voluntad de la autoridad de las mayorías. Es decir, pasar del ideal del gobierno limitado al de gobierno elegido ilimitado,

en el que se busca imponer al resto de la sociedad lo que se considera es la voluntad del pueblo expresada en las urnas (Laclau, 2005; Mouffe, 2014, 2003; Panizza, 2009). El objetivo de la visión de estos autores implica según Peruzzotti (2020), que los espacios de contrapesos democráticos –autónomos y clásicos- como base del gobierno limitado que sirven para prevenir abusos de poder por parte de los gobiernos de turno y que fortalecen los derechos civiles de los ciudadanos, deben omitirse.

El otro lado del ataque viene del mundo de la economía privada, producto del proceso de Globalización que generó el paradigma posburocrático o NGP (Nueva Gestión Pública), cuyo enfoque dominante es el de resultados, planteándose como objetivos gerenciales el lograr los acuerdos de desempeño. Este ataque fue medular porque este paradigma tocó el núcleo de la administración pública al plantear la necesidad de transitar de conceptos abstractos como el de interés público (Barzelay y Armajani, 2000). En este contexto, para la NGP, la definición de interés público es vista como la preferencia individual agregativa, donde el objetivo de rentabilidad es la gestión de entradas y salidas para garantizar la economía y la capacidad de respuesta de los consumidores, por lo que el sistema preferido de entrega de servicios es del sector privado. Este paradigma nos lleva a ver la rendición de cuentas hacia arriba en los contratos de desempeño y hacia afuera en los clientes (ciudadanos) a través de los mecanismos de mercado.

En los años 80s se experimentaron reformas importantes en el Estado y, particularmente, en la Administración Pública. Una reforma fundamental que impactó a los aparatos administrativos, al sector académico, así como a funcionarios públicos fue la Nueva Gestión Pública (NGP), cuyo enfoque principal se sustentó en la satisfacción de usuarios en la búsqueda de eficacia en los servicios públicos. Esta nueva forma de administrar tuvo como objetivo la búsqueda de un sector público que funcionara sólo en aquellas áreas con criterio de eficacia y resultados. Christopher Hood (1991), fue quien empezó a desmontar el modelo de Administración Pública tradicional logrando construir la propuesta de Nueva Gestión Pública. Este nuevo espíritu empresarial, como lo vemos en el trabajo de Osborne y Gaebler (1997), no tardó en trasladarse al pensamiento administrativo. Tal como lo explica Roth Deubel (2021) “esta propuesta inicialmente experimentada en Chile y, sobre todo, en los países anglosajones (Reino Unido, Nueva

Zelandia, Australia, EE.UU.), provenía, no de la academia, sino de la práctica y del sector privado. De hecho, según Hood, no existe un texto clásico que fije sus ideas, y se considera como texto insigne un documento oficial elaborado en 1987 por la Tesorería de Nueva Zelanda titulado *Government Management*.” (Hood y Jackson, 1997; citado por Roth Deubel: 2021:pag.71).

América Latina no escapó de esta oleada de pensamiento administrativo. Fueron muchos los debates en la región cuando aparece este modelo de gestión. Sintetizado en el documento del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) aprobado en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo y titulado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, plantea que este organismo tiene un papel estratégico que cumplir, el cual es promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano. Y esto porque, por una parte, la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en América Latina, ya que recupera la capacidad de gestión. La Reforma Gerencial del Estado en América Latina, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
- b) por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

De este modo, la Reforma Gerencial acoge un aspecto esencial del modelo burocrático weberiano –la profesionalización– y modifica los demás, con el propósito de reconstruir el aparato estatal para enfrentar los desafíos del siglo XXI, tanto los de

impacto mundial como los específicamente atinentes a los países latinoamericanos. (CLAD, 1998).

Con la Nueva Gestión Pública (NGP) se construyó un modelo de sistemas de servicios públicos sustentado en la competencia económica que implicó desestructuración organizativa, así como la descoordinación de las políticas y decisiones públicas. Es por ello que en el transcurso de la primera década del 2000, se hicieron sentir en muchos países las primeras decepciones de la NGP. Una razón inicial importante por la que muchos países introdujeron reformas posteriores a la NGP fue que ésta no había cumplido su promesa central de eficiencia. Y, por otro lado, la baja calidad de los servicios públicos y el aumento de la desigualdad social. Pollitt y Bouckaert (2011) precisan que la NGP socavó el control jerárquico de los líderes administrativos, así como el fundamento básico de la administración pública en la práctica democrática, dando como resultado la fragmentación del aparato público y la presión sobre servidores públicos líderes para coordinar y desarrollar capacidades.

Ante estos ataques –político y económico-, se propone combinar democráticamente las reformas integradoras tanto estructurales jerárquicas como horizontales siendo capaz de describir mejor las realidades empíricas de las reformas del sector público, más hoy en América Latina cuando es esencial construir instituciones sólidas para asegurarles a los ciudadanos que el gobierno con el soporte de una administración pública de calidad trabaja para el interés público y no sólo para unos pocos. Se trata de restablecer la confianza, no sólo en el gobierno, sino también en las instituciones públicas en general. Esto permite la integración cultural de las organizaciones públicas que se ha vuelto importante después el fracaso de la Nueva Gestión Pública y de los ataques populistas. El objetivo es fomentar las normas y valores culturales colectivos, así como la integridad pública con sistemas de regulación de la integridad en los funcionarios públicos, tales como los antecedentes legales, la meritocracia y la profesionalización en el servicio público, códigos y capacitación en ética, las declaraciones juradas como la patrimonial y fiscal, y desaparecer el conflicto de

interés. Ello podría constituirse, parafraseando al Profesor Martínez Puón, en herramientas democráticas para el combate a la corrupción.

De esta manera, el autor de esta obra propone cinco desafíos que debe tener el Estado mexicano sobre todo en el análisis de su intervención:

“1) Un *desarrollo económico sustentable* respaldado por una fuerte inversión pública y privada, con una infraestructura agroindustrial altamente competitiva en los mercados internacionales, acompañado de justicia social, lo que se debe traducir en mejores oportunidades de empleo, mejor distribución del ingreso y en elevar el nivel de vida de la sociedad. Así como una ampliación de la base de contribuyentes para que mediante mayores ingresos se garantice el financiamiento de los programas sociales;

2) La *configuración de un nuevo sistema político* que posibilite la creación de una nueva constitución, el redescubrimiento de la división de poderes junto con la existencia de órganos constitucionales autónomos, la publicitación de las decisiones políticas, una competencia justa entre partidos políticos, el fortalecimiento del federalismo (mayor eficacia en la coordinación intergubernamental), la sustancial mejora del sistema electoral a través del perfeccionamiento de sus instrumentos legales y jurídicos, así como el uso de nuevas tecnologías, pero sobre todo la creación de instrumentos y fórmulas de participación ciudadana; todo esto con la idea de que se edifique la existencia de un sistema democrático y de derecho;

3) El *fortalecimiento de la sociedad civil y sus diferentes vertientes de organización* a través de la implementación de canales de comunicación con el Estado en un esquema de corresponsabilidad y complementariedad, en una idea de gobernanza estratégica;

4) Contar con una sociedad con *mejores niveles educativos y de salud* con la mayor cobertura de acceso a todos los servicios públicos, una sociedad muy cercana a una sociedad del conocimiento; y por último,

5) La *reforma institucional del gobierno y la administración Pública* que tenga como fin el combate a la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana, mediante el perfeccionamiento y utilización de procesos modernización administrativa y la mejora en la prestación de servicios públicos. Todo ello a través del uso de tecnologías de la información, la inteligencia artificial aplicada a los datos (la administración del Big Data),

la robótica, la transparencia en el manejo de los recursos, el gobierno abierto que dé lugar a la participación colaborativa, la rendición de cuentas, la ética e integridad en el servicio público, el establecimiento de un servicio profesional de carrera, el ejercicio de esquemas de gobernanza estratégica, que permitan en su conjunto un mejor trato y diálogo con los ciudadanos. El gobierno y la administración pública como instituciones políticas garantes del cumplimiento de los derechos individuales de los ciudadanos.”

En vista de estos desafíos, el Profesor Rafael Martínez Puón insiste atinadamente en que el retorno de la intervención del Estado debe ir acompañado de una Administración Pública con Calidad Institucional. En esta vía de análisis, el autor nos convoca a diseñar una administración pública para estos tiempos de cambios e incertidumbres. La gestión del Estado en las últimas décadas no ha venido reflejando sus funciones como un conjunto de instituciones que es. Son múltiples las fallas que no han permitido que el aparato estatal contemporáneo cumpla con las dimensiones de *eficacia*, *efectividad* y *credibilidad*. La *eficacia*, que se expresa mediante un conjunto de burocracia dotada de profesionalidad y que le imprime una función enraizada tanto con la legalidad como con la realidad; la *efectividad* de su Sistema Legal que lo caracteriza como un Estado de Derecho moderno; y la *credibilidad* porque el Estado es representante del bien público. Las fallas que frenan estas dimensiones las podemos identificar como institucionales, fiscales, administrativas y de gobernanza, así como la captura patrimonial de la gestión funcional de lo público como las decisiones, los puestos, los presupuestos, el aparato de justicia y los servicios públicos.

El autor del libro afirma que es necesario entonces partir de atributos del trabajo en las administraciones públicas como la creencia en el servicio para el público, el sentido de una vocación en el campo de la administración pública, un modelo de confianza pública y el uso de una organización profesional como referente en el sentido de que la administración pública es un campo de juicio, y donde los debates sobre la discreción y la competencia neutral nunca han cesado desde la fundación como disciplina. Así entonces, se requiere hoy más que nunca una administración pública relacionada con las actividades y acciones del gobernar, al decir en palabras de Aguilar Villanueva (2020),

estas actividades son las siguientes: **la intencional** que define la orientación de la sociedad, los valores, los objetivos y futuros que son importante para la vida social; **la causal** que posee la capacidad de realizar los objetivos intencionados en virtud de que el gobernante conoce las relaciones causales de la naturaleza y la sociedad, y por ende le es posible calcular los efectos de sus acciones y determinar cuál es la opción de acción; **la social**, dirigida a los ciudadanos que son sus destinatarios y de valía a menos que se decide y lleva a cabo para proteger sus libertades y derechos, su bienestar y seguridad); **la contextualizada** que se diseña, decide y ejecuta en respuesta a los cambios, problemas, necesidades, conflictos, circunstancias, oposiciones a la actuación gubernamental que se presentan en el entorno social; **la estratégica**, dado que no se pueden realizar los objetivos sociales a menos que se tome en consideración los sujetos o grupos que facilitan u obstaculizan su realización, los que respaldan los objetivos y las acciones gubernamentales y los que repudian y bloquean, los aliados y los opositores; y **la gerencial** o administrativa, porque la realización de los objetivos intencionados implica dar seguimiento y respaldo a sus ejecutores –funcionarios públicos- a fin de que observen las normas de conducta y los estándares de desempeño establecidos, utilicen eficientemente los recursos, coordinen sus operaciones y se mantengan enfocados en la realización del objetivo intencionado.

Estas actividades de gobernar aplicable en la sociedad moderna con gobiernos de leyes y democráticos y de individuos libres y racionales, con derechos ciudadanos, civiles, sociales y políticos y dotados con capacidad intelectual organizativa y productiva en sectores clave del crecimiento y bienestar social empuja, estimula y motiva a una administración pública con instituciones de calidad como lo establece a todo lo largo del texto el Profesor Martínez Puón.

Es decir, una administración con normas, estructuras, políticas públicas, programas, herramientas y tecnología; con profesionalización integral de servidores públicos basada en revisiones del sistema de reclutamiento del servicio público con base en los méritos profesionales, en la dirección de programas de competencias y de capacitación a los servidores públicos; una administración pública sustentada en la

Gobernanza estratégica que haga eficiente por una parte, las relaciones y la coordinación intergubernamental en el marco de los Sistemas Nacionales, así como las relaciones de coordinación del Estado con otros sectores; y una gestión sustentada en el Gobierno Abierto para fomentar la participación ciudadana mediante los datos abiertos y archivos abiertos que juegan un papel fundamental en una administración pública con instituciones de calidad ya que la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadana, requieren de información auténtica, fiable, oportuna y en medios accesibles como son los formatos abiertos.

Para una Administración Pública con Calidad Institucional y apertura, es importante insistir en las nuevas habilidades para participar, colaborar y comprender la calidad de la transparencia para vincularla con la rendición de cuentas. Meijer (2012) explica esta vinculación cuando analiza el gobierno abierto de esta manera: "El ideal de gobierno abierto postula una relación sinérgica entre transparencia (visión) y participación (voz) según la cual la transparencia garantiza el acceso público a la información gubernamental y la participación proporciona acceso público al gobierno mismo" (Meijer et al., 2012:14). Por ello, si utilizamos una definición centrada en la visión y la voz, es difícil separar el gobierno abierto de la democracia, ya que la "visión" y la "voz" son al mismo tiempo principios democráticos fundamentales. La democracia es, por definición, el sistema político donde la "voz" de los ciudadanos influye en la toma de decisiones a través de canales organizados de representación y participación. Y la "visión" (transparencia) implica gobiernos de acuerdo con reglas fijas y publicadas sobre la base de información y procedimientos que son accesibles al público y (en algunos usos) dentro de campos de actividad claramente delimitados. Ambos elementos de apertura presuponen un conjunto de derechos que gozan los ciudadanos, como el derecho a la libre asociación, libre expresión, representación, acceso a la información y participación en la vida cívica y política, que son difíciles de conceptualizar fuera de los sistemas democráticos (Dahl, 1993; Schnell, 2020).

No podemos concebir una administración pública con instituciones de calidad sin las herramientas digitales de la Cuarta Revolución Tecnológica (4.0), ya que se han

convertido en una gran promesa de empoderamiento de los ciudadanos para la colaboración con el gobierno o la administración. El Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo –CLAD– en la “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública” (2020), precisa que en la década 2020-2030 se ponen dos grandes vectores de transformación y cambio en las instituciones públicas:

Uno *sustantivo* en el que los países de la región tendrán que afrontar crisis sobrevenidas e inéditas como la de la covid-19 o el cambio climático en el marco de la implementación de unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tan ambiciosos como ineludibles. Para ello es ineludible reinventar los diseños institucionales para lograr organismos públicos con alta capacidad innovadora. Y otro es *tecnológico* que implica que se puede anticipar un cambio radical en los modelos y metodologías de gestión vinculados a las tecnologías emergentes y disruptivas: la Administración digital, al manejo de grandes fuentes de datos (Big Data & Analytics), internet de las cosas, realidad virtual, blockchain y, especialmente, la introducción en la gestión pública de la inteligencia artificial y de la automatización de procesos mediante la robotización (CLAD, 2020).

Estas herramientas digitales, además de estar cambiando la construcción social del gobierno y de la administración pública, han generado innovaciones en las instituciones públicas ya que se están transformando las expectativas de los ciudadanos y las habilidades gubernamentales y administrativas para el suministro de los servicios públicos.

Con esta propuesta del libro, El profesor Martínez Puón también nos alerta sobre la posibilidad de una Administración Pública en un contexto de riesgos y de incertidumbres. Ante esta pandemia del Covid-19, que ha tenido una cobertura planetaria y a su vez ha impactado a la economía, la democracia y el cemento de la sociedad (sus instituciones y relaciones sociales), así como las instituciones públicas, la administración pública debe dar resultados. Para ello es clave abrir aristas de trabajo sobre la gestión de crisis, la gestión del cambio, innovaciones disruptivas y sostenidas, así como la gobernanza de la transformación.

Estas reflexiones, motivadas y orientadas por este libro titulado ***La vuelta del Estado con una Administración Pública de Calidad Institucional***, nos llevan a reafirmar que para el México de hoy, donde se vienen realizando cambios disyuntivos en las formas de gobernar y de administrar lo público, la propuesta de Rafael Martínez Puón, más que adecuada es pertinente porque pone en la mesa de discusión un conjunto de atributos, capacidades institucionales y herramientas que se convierten en un matiz completo para mejorar la capacidad de gestión del sector público. Me recuerda la frase de Kingdom (1990), cuando expresó que la administración pública debe verse como actividad en la sociedad, y al definir la práctica de la administración pública en la sociedad se visualiza un tema fundamental con una profunda importancia filosófica para la naturaleza del Estado. Es de esta manera que esta disciplina académica toma forma, ya que se manifiestan importantes implicaciones para la formación profesional de los administradores públicos.

El libro muestra que la propuesta del Profesor Martínez Puón es genuina, ya que aborda con suficiente análisis lo relacionado a la organización y gobernanza en el que destaca que la coordinación es un tema principal de la *gobernanza estratégica*, más en un Estado Federal como el de México, así como la relación de la administración pública con los ciudadanos y los usuarios que adopta una percepción política. Además, cuando se incluye la legitimidad democrática en el momento que se implementa la coproducción del servicio público. También es importante destacar la implementación del gobierno abierto como eje que pone en acción la transparencia proactiva, los datos abiertos, los archivos abiertos, y por supuesto la rendición de cuentas, puntos clave para la evaluación del desempeño desde una visión democrática. El uso de la digitalización nos lleva a una administración pública a las alturas del siglo XXI para no ser reactiva ante la provisión de los servicios públicos, así como para adelantarse a las formas efectivas y democráticas del combate a la corrupción, porque “cuando los funcionarios del gobierno son corruptos, los ciudadanos están efectivamente desautorizados o excluidos de las agencias gubernamentales porque los funcionarios del gobierno se apartan de los valores y expectativas de los ciudadanos.

Por lo tanto, la corrupción socava la democracia porque conduce a un gobierno ineficiente e ineficaz, y produce una atmósfera arbitraria impregnada de un trato diferencial” (Warren, 2004 citado por Zhang y Kim, 2018). Para esto, la profesionalización del servicio público es fundamental. Un funcionario público que se entienda con la ética y la integridad públicas y que sea capaz de adentrarse a las aperturas gubernamentales para enraizarse públicamente en sus atribuciones y facultades con compromiso cívico y donde el interés público esté por encima del interés privado, pero sin olvidar que éste forma parte de la gobernanza pública.

En esta lógica, el autor introduce en la obra el esquema del *Compliance* como un un sistema de prevención y detección de riesgos de responsabilidades legales tanto de la propia organización como persona jurídica, así como de las personas como individuos que forman parte de la propia organización y que se ha venido impulsando a través de normas internacionales certificables que definen los requisitos y proporciona una guía de uso para establecer y desarrollar, implementar, evaluar, mantener y mejorar un sistema de gestión de cumplimiento efectivo. El *Compliance* sería entonces una herramienta para promover, impulsar y mantener una cultura ética y de cumplimiento en las organizaciones, mejorando su relación con sus partes interesadas y asegurando su éxito y sostenibilidad.

El liderazgo público, entonces, es medular en esta propuesta. Un liderazgo que sepa entender las emergencias y los riesgos de hoy, así como las interacciones con otros líderes –administrativos, políticos, de la sociedad civil- y las dinámicas globales. También un liderazgo que se anticipe, que entienda la prospectiva de la gestión, es decir, que analice la situación actual con perspectiva de futuro y mapeo de riesgos. Que sus decisiones públicas se sostengan en el conocimiento, y sobre todo en su gestión.

La Administración Pública con Instituciones de Calidad, tal como asevera con convicción el profesor Rafael Martínez Puón, deben ser diseñadas primeramente para mejorar la democracia, para que ésta no sea rehén del Presidente de la República, del Gobernador de una entidad subnacional o de un Presidente Municipal, o también de poderes económicos o extraños. Es así como la autoridad del Estado influye en los

principios de gobernar, principalmente en la gerencia profesional apegada a reglamentos y normas, en fin, a la racionalidad legal.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (2020) *Hacia una teoría del Gobierno*. Conferencia Magistral. Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar. Universidad de Guadalajara, Jalisco

Aguilar Villanueva, Luis (2019) *La Gobernanza del Sector Público*. El Colegio de Jalisco. Primera Edición.

Barzelay, Michael y Babak J. Armajani (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*, México: FCE.

Burdeau, G. (1992). *L'Etat*. París, Francia: éditions du Seuil

CLAD (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Caracas.

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

CLAD (1998) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*.
<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>

Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*. Paidós Editores, España.

Evans, Peter (2007) "El Estado como problema y como solución". *En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República de Argentina.

Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons". *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Kingdom, John (1990) "Public Administration or Public Implementation. A discipline in Crisis". *Public Policy and Administration*. Volume 5, No. 2. Summer

Laclau, Ernesto (2005) *La razón populista*. FCE, Argentina.

Mann, Michael (2007) "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados". *En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas:*

Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República de Argentina.

Meijer, Albert J, Deirdre Curtin y Maarten Hillebrandt (2012). "Open government: connecting vision and voice" *International Review of Administrative Sciences* March 78 (1):10-29

Mouffe, Chantal (2014) *Agonística. Pensar el mundo políticamente.* FCE, Argentina.

Mouffe, Chantal (2003) *La paradoja democrática.* Gedisa Editorial. Barcelona, España.

Paniza, Francisco (ed.) (2009) *El populismo como espejo de la democracia.* FCE, Buenos Aires, Argentina.

Peruzzotti, Enrique (2020) "La democracia representativa. Frente a la estrategia populista de polarización". *RELASP. Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político.* Año 1, No. 1

Pollitt, C and G. Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.

Roth, Deubel, André (2021) "Modelos administrativos y gestión de pandemias de la edad media hasta nuestros días". En Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas de la pandemia Covid-19.* Tirant lo Blanch-El Coljal-CIDAPP, México.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1997). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Barcelona, España: Paidós.

Taylor-Gooby, Peter (1991) "Welfare under Altered Circumstances". En *Social Change, Social Welfare and Social Science.* University of Toronto Press. Toronto, Canadá

Yeates, Nicola (2002) "From Global Neoliberal Hegemony to Global Political Pluralism" *Global and Social Policy*, Vol.2 (1), 69.91.

Schnell, Sabina (2020) "Vision, Voice, and Technology. Is there Global "Open Government" Trend?". *Administration & Society.* Sage Publications.

Weber, Max (1997). *Economía y sociedad*, tomo I. Ciudad de México, México: FCE.

Zhang, Yohong and Min-Hyu Kim (2018) "Do Public Corruption Convictions Influence Citizens' Trust in Government? The Answer Might Not Be a Simple Yes or No". *American Review of Public Administration*, Vol. 48(7) 685 –698. Article reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0275074017728792