

Fundamentos Teóricos de la Administración Pública

Clase 6/10

**Semana 3. Estudio y desarrollo de la administración pública en México.
Contraste de tradiciones, reformas y condiciones problemáticas**

21 de septiembre de 2022

Profesor: Dr. Porfirio M. Gutiérrez Cortés

gutierrez.c.mauricio@gmail.com



Semanas	Contenidos
Semana 1	Principios de la construcción teórica para el estudio y desarrollo de la Administración Pública
Semana 2	Estado y administración pública. Conceptos, orígenes y tradiciones de estudio y desarrollo administrativo
Semana 3	Estudio y desarrollo de la administración pública en México. Contraste de tradiciones, reformas y condiciones problemáticas
Semana 4	Nueva Gestión Pública. Fundamentos teóricos y condiciones de reformas administrativas en México Gobernanza, teoría y aplicaciones
Semana 5	Políticas públicas. Fundamentos teóricos y aplicaciones

- Organización de la sesión

Horario	Actividad
17:00 – 17:05	Tiempo de ajuste de conexión y pase de lista
17:05 – 18:30	Presentación del tema 1
18:30 – 18:50	Espacio de discusión y participación abierta
18:50 – 19:10	Receso
19:10 – 20:40	Presentación del tema 2
20:40 – 21:00	Espacio de discusión y participación abierta

- La administración pública en México desde un recorrido de sus autores
- Tradiciones administrativas para enmarcar las influencias desde las que se generarán procesos de reformas en México
- Breve repaso de los procesos de reformas administrativas en México



INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Estudio y fundación de la administración pública en México

El estudio de la administración pública en la época virreinal

- Existen cuatro tipos de documentos que deben ser considerados como antecedentes remotos del estudio de la administración pública en México.
- El primero es el Informe General del Visitador José de Gálvez en el año de 1771, que describe los resultados de la implementación de la reforma borbónica en la Nueva España.
- El segundo corresponde al dictamen de Revillagigedo sobre la puesta en marcha de las intendencias en la Nueva España en 1791, como parte de la reorganización de la administración territorial y la desaparición de los corregimientos y alcaldías mayores.
- La tercera fuente son las Disposiciones, Órdenes o Instrucciones, dadas por el rey y su Consejo a sus representantes en la Nueva España, al gobernador y capitán general, los presidentes y oidores de la Primera y Segunda Audiencias, y a la mayoría de los virreyes, desde don Antonio de Mendoza, hasta Juan O'Donojú (1535-1821)
- Un cuarto conjunto de documentos, son las Relaciones, Memorias, Advertimientos o Informes Generales, que por disposición de la ley, esos gobernantes a partir del primer virrey, tenían que dar a sus sucesores y también al monarca

- En ellos es posible establecer el diagnóstico de determinados ramos de la administración virreinal, los problemas más urgentes de atender y las recomendaciones pertinentes para tratar de solucionarlos.
- En las raíces novohispanas se encuentra el origen de una variedad de ilustres instituciones administrativas heredadas de esa época y que requieren de un análisis de mayor alcance para acumular conocimiento de esa etapa.

El estudio de la administración pública en el siglo XIX

- El estudio de la administración pública en el siglo xix se divide convencionalmente en tres etapas: independiente (1820-1857); reformista (1858-1876); y porfiriana (1877-1910)

- En relación con la etapa independiente es considerado por los expertos como la época de oro del estudio de la administración pública mexicana en el siglo xix.
- En torno a la burocracia escribieron Lorenzo Zavala en 1828, con sus ideas del “aspirantismo” y la “empleomanía”;
- José María Luis Mora en 1837, cuestiona la “empleomanía”;
- Mariano Otero en 1847, en la búsqueda del funcionario idóneo;
- Francisco Carbajal en 1848, en sus discursos como diputado expone la necesidad de la propiedad de los empleados y un plan para reformas de oficinas y empleados públicos.

- También hay un estudio que se refiere a la administración financiera.
- Se trata de un ensayo de José María Luis Mora sobre la hacienda pública que se publica en 1830, en la que propone algunas acciones para mejorar las finanzas públicas.
- Por lo que se refiere a los estudios de organización y reorganización de la administración pública federal, destaca por su trascendencia y propuestas, el opúsculo de Lucas Alamán en el año de 1838, en el que fundamenta su propuesta de reforma integral en los ramos de la administración pública.

- Otra línea temática son los estudios relativos a la administración pública municipal durante el siglo xix. Destacan las obras siguientes:
- Juan Rodríguez de San Miguel, edita en 1834 el Manual de providencias económico-políticas para el uso de los habitantes del Distrito Federal;
- Luis de Ezeta, publica en 1845 el Manual de Alcaldes y Jueces de Paz;
- Mariano Galván Rivera divulga en 1850 el Novísimo manual de alcaldes, o sea Instrucción breve y sumaria para los de la capital de México, y para los alcaldes y jueces de paz de los estados.

- En esta etapa se destacan algunos tratados de doctrina destinados a explicar el carácter científico de la administración pública mexicana, escritos por Simón Tadeo Ortiz (1832), M.R. Veytia (1852), Teodosio Lares (1852), Francisco de Paula Madrazo (1857), **así como tres trabajos notables del fundador de la administración pública mexicana, Luis de la Rosa (1851, 1852 y 1853).**

En contraste, la etapa reformista

- Está caracterizada por un menor número de obras, se trata de escritos de carácter técnico relacionados con la administración financiera y temas fiscales, así como un tratado teórico de relevancia.
- En este periodo, aparece el manuscrito de Guillermo Prieto sobre la organización de la hacienda pública a partir del presupuesto de 1857 (divulgado en 1858);
- Manuel Dublán publica su Curso de derecho fiscal en 1865;
- Julio Jiménez con su Tratado de contabilidad de los caudales del gobierno que aparece en el año de 1868; y Manuel López Meoqui edita el Curso de contabilidad administrativa en 1874.
- Finalmente, como tratado administrativo destaca la obra de José María Castillo Velasco (1874) en la que discute la posibilidad de una ciencia administrativa diferente al derecho administrativo.

En la etapa porfirista

- Aparecen trabajos de enorme valor doctrinario y teórico, que realizan aportaciones relevantes al estudio de la administración pública mexicana. En esta etapa destacan tres tratados administrativos.
- El primero corresponde a la obra de Emiliano Busto, quien elabora el primer trabajo de administración pública comparada, debido a que realiza un análisis entre el caso mexicano y el francés, obra que data del año de 1889.
- El segundo se refiere al trabajo de Charles Nordhoff (1890) que fue traducido por el mexicano Eduardo Ruiz.
- El tercero destaca la obra de Manuel Cruzado (1895), considerado como el último teórico de la ciencia administrativa por la forma de abordar el fenómeno administrativo público

En la etapa porfirista

- En esta etapa aparecen trabajos relacionados con el estudio de la administración pública estatal.
- Sobresale el trabajo de Estrada y Zenea, cubano radicado en México, que trata de la administración de los gobiernos estatales, texto publicado en 1878.
- Adicionalmente, son publicados el Manual de los ayuntamientos de Julio Jiménez y Agustín Lozano en 1875; el Directorio para los ayuntamientos en 1890, de Miguel León;
- así como el Manual de los presidentes municipales de Cosme Garza García, editado en 1897 en Saltillo, Coahuila.

En la etapa porfirista

- También es significativo el tratado de administración de personal de Díaz Rugama editado en el año de 1887, que puede ser considerado como el primer texto para perfeccionar el ingreso de los empleados a la administración pública federal y un antecedente del servicio civil de carrera en nuestro país.
- Por último, al iniciar el siglo xx, aparece el ensayo sobre el municipio de Miguel S. Macedo publicado en el año de 1901, documento que había permanecido olvidado y que se incluye por sus aportaciones a la administración pública municipal.

Luis de la Rosa: fundador de la administración pública en México

Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla

- Es el documento que funda la administración pública en nuestro país en el siglo xix. Antes de esta obra, ningún otro documento cuenta con los atributos teóricos, conceptuales y metodológicos para alcanzar el rango de obra fundadora.
- A pesar de que Luis de la Rosa no es el primero en preocuparse por la administración pública, sí es el más lúcido por sus contribuciones teóricas al campo de estudio (Etchart, 2002).
- La obra de Luis de la Rosa es el basamento teórico más sólido del siglo xix, que sienta las bases de la teoría de la administración pública mexicana. La trayectoria política de Luis de la Rosa es una de las más relevantes en su tiempo.

Durante la etapa independiente surge el trabajo fundador de la administración pública mexicana en la pluma de Luis de la Rosa

- Sus trabajos administrativos más relevantes:
- Primero, su Memoria que sobre el estado de la Hacienda Nacional de la República mexicana, presentó a las cámaras el Ministro del Ramo en julio de 1845;
- segundo, su Iniciativa dirigida a la Cámara de Diputados por el Exmo. Señor Ministro de Hacienda, sobre arreglo de la deuda de empleados (1845);
- tercero, sus Observaciones sobre varios puntos concernientes a la administración pública del estado de Zacatecas (1851);
- cuarto, el Plan para el establecimiento de una colonia en el estado de Zacatecas, República de México (1852)
- y quinto, su opúsculo fundador que es titulado Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla (1853).

El estudio de la administración pública en el siglo XX

- El estudio de la administración pública en los siglos xx e inicios del xxi, abarca convencionalmente las etapas: posrevolucionaria (1911-1939); contemporánea (1940-1979); y moderna (1980-2007).

Por lo que corresponde a la etapa posrevolucionaria, la disciplina encuentra las condiciones económicas, políticas y sociales adecuadas para generar estudios especializados en diferentes líneas de investigación como son:

- Por lo que corresponde a la etapa posrevolucionaria, la disciplina encuentra las condiciones económicas, políticas y sociales adecuadas para generar estudios especializados en diferentes líneas de investigación como son:
 - 1) aportaciones jurídicas de destacados estudiosos –Gabino Fraga (1926 y 1934), Mijares Palencia (1936), Hinojosa Ortiz (1937) y Gustavo Velasco (1938)– a la administración pública;
 - 2) estudios sobre la organización administrativa como son la creación del Departamento de Contraloría (1917), y los escritos de Pani (1918), Híjar y Haro (1920) y Llergo (1920), el tratado de contabilidad administrativa de Luis G. Aragón (1921), así como la contribución al campo de estudio del antropólogo Manuel Gamio (1920);

- 3) se examinan estudios propiamente de reforma administrativa como los realizados por la Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda (1927-1929), los que corresponden a la Comisión Reorganizadora del Departamento del Distrito Federal (1929) y el aporte de Carlos Duplán (1930) a la organización de las oficinas públicas;
- 4) son analizados dos manuales técnicos: el de información administrativa de Ezequiel Chávez (1920) y de sistematización de archivos de Santa María (1927); y 5) se revisan los intentos gremiales y profesionales con la creación de la Escuela Superior de Administración Pública (1922) y de la Confederación Nacional de la Administración Pública (1924).

La etapa contemporánea en el estudio de la administración pública

- Es de expansión, diversificación y mayor grado de especialización en las obras que se produjeron en este periodo de análisis. Con el crecimiento de la intervención del Estado, la administración pública se vuelve más compleja y por ende, requiere de obras que aporten soluciones a los problemas que enfrenta el aparato gubernamental.
- Destaca la fundación de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales (1950) de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la creación del Instituto de Administración Pública (1955), ambas en sus respectivos ámbitos como formadoras y difusoras de las ciencias administrativas en nuestro país.

- Esta etapa inicia con la obra pionera de Lucio Mendieta y Núñez (1942), prosigue con el estudio de la burocracia de Ernesto Lobato (1951) y el estudio descriptivo de la administración pública de Chellet Osante (1955).
- Continúa con el planteamiento jurídico de Francisco López Álvarez (1956), los dos artículos de la Revista de Administración Pública –Álvaro Rodríguez Reyes (1956) y Joaquín Carrillo Patraca (1959)– además de la obra de administración de personal de Antonio García Valencia (1958).

- Destaca por sus contribuciones el tratado de José Galván Escobedo (1962) que es una de los primeros estudios teóricos de la administración contemporánea.
- Son incluidos por su importancia como antecedentes del proceso de reforma administrativa, el análisis de Álvaro Rodríguez Reyes “Diagnosis administrativa del gobierno federal” (1964) y el Dictamen de la Comisión de Estudios sobre Procedimientos de Administración Pública (1964) auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública. También se analiza el Informe de la Comisión de Administración Pública (cap) en el año de 1967, documento esencial en las reformas administrativas de los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976) y José López Portillo (1977-1982).

- Posteriormente, se revisan las aportaciones de una nueva generación de destacados estudiosos en el campo disciplinario, como son:
- Miguel Duhalt Krauss (1970, 1972 y 1977), Álvaro Rodríguez Reyes (1970),
- Ignacio Pichardo Pagaza (1972),
- Alejandro Carrillo Castro (1973),
- Omar Guerrero (1976),
- José Francisco Ruiz Massieu y W. Lozano (1977), Jacinto Faya Biseca (1977),
- José Chanes Nieto (1979)
- y José Castelazo (1979).

La etapa
contemporánea

- Por lo que corresponde con la etapa moderna, se puede afirmar que existe un estudio disciplinario consolidado y que genera sus propias líneas de investigación. Con la expansión de actividades de la unam y el inap, así como con el desarrollo de instituciones educativas como el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma del Estado de México, una variedad de universidades públicas y privadas, universidades estatales, entre otras, el estudio de la administración pública se ha difundido de manera valiosa y ha permitido formar generaciones de profesionistas e investigadores en la disciplina. Aunado a diversos posgrados, diplomados, cursos, seminarios, conferencias y la edición de un sinnúmero de revistas especializadas, la administración pública mexicana goza de un mayor desarrollo disciplinario.

Etapa moderna

- Sólo basta revisar las aportaciones y las obras de los autores que se analizan en este periodo para comprobarlo. Diego López Rosado (1980), Ignacio Pichardo Pagaza (1980), José Francisco Ruiz Massieu (1980), José Fernández Santillán (1980), Omar Guerrero (1980, 1984, 1986, 1989, 1992, 1993, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2003 y 2004), Romeo Flores Caballero (1981), Cipriano Flores (1981), Carlos Almada (1982), Gildardo Campero (1982), Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (1983), Ricardo Uvalle (1983, 1992 y 1997), Federico Reyes Heróles (1983), Luis García Cárdenas (1983), Luis F. Aguilar Villanueva (1983, 1996 y 2006), Roberto Rives (1984), Gustavo Martínez Cabañas (1985), Guillermo Haro Bélchez (1986), Enrique Cabrero (1991 y 1995), María del Carmen Pardo (1992 y 1993), Roberto Moreno (1995), David Arrellano (1995 y 2000), Mauricio Merino (1996 y 2000), José Chanes Nieto (1997 y 2000), José Luis Méndez (2000), Juan de Dios Pineda (2002), José Martínez Vilchis (2007) y José Castelazo (2007).

Omar Guerrero: pilar del estudio de la administración pública mexicana

- Con la obra de Omar Guerrero existe un antes y un después en la administración pública mexicana. Dentro de sus grandes contribuciones se encuentra la formación de estudiosos en la materia, que por diversos caminos y enfoques siguen contribuyendo al desarrollo del campo disciplinario. Este capítulo pretende ser un punto de partida para conocer su abundante y rica obra disciplinaria.
- Omar Guerrero ha sido un acucioso seguidor del desarrollo y evolución de la administración pública tanto en México como en otras latitudes. A sus indagaciones históricas ha unido el esfuerzo por establecer los conceptos que sean expresión fiel del fenómeno publiadministrativo. Incluso ha ido más allá de la cuestión terminológica y estudia a fondo tratando de esclarecer la clase de vínculo entre la administración pública y el Estado, así como aquel que surge entre la política y el Estado inherentes a la disciplina, con el propósito de conformar y solidificar estatus de ciencia (Haro, 1997).

- Omar Guerrero se suma a los autores que vinculan al estudio de la administración pública al desarrollo del Estado, a una importante corriente de pensamiento, donde el origen de la administración pública está ligado al estudio de su formación como disciplina y campo de estudio, pero también a los medios para mejorarla (Zarur, 1997).
- Guerrero ha sido formador y maestro de generaciones de estudiosos y profesionales de la actividad administrativa pública, en diversos centros de enseñanza, tanto nacionales como en el extranjero. Sea este un merecido homenaje a sus contribuciones a la disciplina

Tradiciones administrativas

Notas y fragmentos: Painter & Peters (2010) Tradition and Public Administration. UK: Palgrave Macmillan

	Anglo-American	Napoleonic	Germanic	Scandinavian
Legal basis for state?	No	Yes	Yes	Yes
State and society	Pluralist	Interventionist	Organicist	Organicist / Welfarist / 'Open Government'
Organization of government	'Limited government'; UK: unitary, with weak 'local self-government'; US: 'compound republic'	The indivisible 'Jacobin' Republic; hierarchical and centralized (Spain: semi-federalized)	Integrated; cooperative federalism and interlocking coordination	Decentralized through administrative and/or political decentralization
Civil service	UK: quite high status, unified, neutral, generalist, permanent; US: upper ranks temporary, politicized	France: Very high status, permanent, specialized elite training; segmented 'corps'. (S. Europe: lower status, politicized)	Very high status, permanent; legal training; upper ranks permanent, but can be openly partisan	High status; professional, nonpoliticized (Sweden: segmented and decentralized)

Tradición Latinoamericana

- La conquista española y portuguesa ayudó a definir la herencia administrativa de América Latina. El dominio español se basó en una fuerte jerarquía y elaborado, leyes y reglas uniformes escritas sin tener en cuenta los aspectos prácticos de las leyes locales.
- Sin embargo, la aplicación del antiguo principio del derecho romano de se acato pero no se cumple ('Obedezco pero no cumplo'), justificado por la afirmar que el gobernante no dañaría intencionalmente a sus súbditos, dejó espacio para discrecionalidad local, aunque a menudo adopta la forma de inacción. Lo inesperado la llegada del inspector central era la única forma de romper el atasco (Hanson 1974). El legado de Portugal fue algo menos rígido y centralizado.
- Después de la independencia en el siglo XIX, las élites locales reaccionaron a la tradición hispánica y buscó modelos en otros lugares, en particular al estado napoleónico unitario (Hopkins 2001: 1041). sociales y políticos contextos crearon una variante latinoamericana. Se desarrolló un estilo particular de gobierno burocrático.
- Había excesivo legalismo y formalismo en la superficie pero, al mismo tiempo, aplicación selectiva y uso de la discrecionalidad para dispensar favores personales

- tradición burocrática y autoritaria intersectados en un orden político y social que era patrimonial en su esencia y sólo superficialmente jurídico-racional... La resitencia del “amiguismo” y “compadrazgo”... (y) un profundo cisma entre “insides” y “outsiders” (eran)... manifestaciones de este particularismo incorporado” (Nef 2003).
- Heredia (2002: 15) escribe sobre la “brecha entre formalidad y realidad” en la mayoría de los países americanos tales que, aunque por lo general había un conjunto estricto de reglas de carrera y reglas de servicio, altos niveles de discrecionalidad impregnaban el sistema, lo que permitía politización. La razón subyacente de esto fue el clientelismo, que era una característica del sistema político más amplio. Los políticos electos obtuvieron votos y seguidores recompensados con ofertas de beneficios materiales específicos (como trabajos o contratos gubernamentales).
- Un tercer factor fue el estado precario de la ley y la debilidad de las autoridades judiciales, haciendo posible “el predominio de la discrecionalidad irresponsable” (Heredia 2002: 18).

- Durante el siglo XX, se desarrollaron focos de excelencia tecnocrática en los estados latinoamericanos, en gran medida en una plétora de instituciones “paraestatales” organizaciones que se ocupan del desarrollo económico en lugar de en el civil servicio propiamente dicho (Nef 2003).
- Pero una reforma burocrática más amplia de inspiración weberiana, tuvo poco impacto en muchos sistemas de servicio civil de América Latina: creación de un servicio civil, reformas por méritos en nombramientos, ascensos y pago, etc.,
- Sigue siendo prominente en las agendas de reforma contemporáneas (Gaetani y Heredia 2002).

Tradición napoleónica

- La tradición napoleónica se encuentra no solo en Francia sino también en España
- y otros países del sur de Europa.
- Al igual que otros sistemas continentales, la ley es "un instrumento del estado para intervenir en la sociedad en lugar de que servir como un medio de resolución de conflictos entre diferentes sociedades actores" (Knill 2001: 65). Un sistema separado de derecho público regula las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.
- La administración está estrechamente ligada a la ley y existe una jerarquía compleja de leyes constitucionales, estatutos, reglamentos, notas administrativas y circulares que definen el alcance y contenido de toda la acción administrativa.
- Cuando se ejerce la discrecionalidad administrativa, es controlado por un sistema de revisión judicial, cuyo alcance es mucho más amplio que en la tradición anglosajona

- Las características definatorias del estado napoleónico o bonapartista incluyen una unidad organización del estado, una orientación tecnocrática hacia la toma de decisiones y un papel destacado del gobierno en la construcción de la nación (Chevallier 1996a: 67–68).
- Más que en la tradición germánica, administración unificada más que arreglos políticos o legales imponen uniformidad.
- En Francia el servicio civil está dirigido por una clase administrativa exclusiva, la mayoría de cuyos miembros están capacitados y reclutados en unas pocas instituciones educativas clave. El llamado grands corps también comprende el grupo de reclutamiento para una gran parte de la élite política francesa.

- En Francia (como en Alemania, pero en marcado contraste con el Reino Unido) no se ha percibido ninguna contradicción en el deslizamiento ida y vuelta de un servicio civil a un papel político, porque el primero es claramente prescrito por la ley para excluir la ambigüedad, independientemente de si el ocupante ha mostrado alguna lealtad política. Todas las funciones de la función pública, ya sean electivos o designados, están limitados y moldeados por el legalismo, tradición estatal

- La variante del sur de Europa (España, Portugal, Italia y Grecia) se caracteriza por un alto grado de formalismo legal, o "gestión por decreto".
- (Panozzo 2000) – aunado al 'clientelismo' sectorial y local. El formalismo legal engendra "doble discurso": las reglas se "observan" a través de procedimientos elaborados, pero los resultados se logran mediante arreglos informales, que incluyen corrupción.
- Tiende a haber una mayor incidencia de politización de las personas mayores. nombramientos, con el resultado de que no existe el mismo tipo de exclusivo de élite administrativa permanente que se encuentra en Francia (con la posible excepción de España con sus cuerpos).
- Además, existe la tradición de utilizar niveles inferiores empleos en el sector público como recompensas políticas para los partidarios del partido y, como resultado, una sector de empleo público inflado (Sotiropoulos 2004).

Tradición soviética

- La tradición administrativa soviética combinó el gobierno de un solo partido con un régimen unitario. estado burocrático. El gobierno del partido impone, en teoría, una política política global total. control sobre todos los brazos del estado: judicial, burocrático y representativo instituciones La doctrina del “centralismo democrático”, que sigue siendo el principio subyacente de los sistemas de gobierno chino y vietnamita, no admite separación de poderes de cualquier tipo.
- Los mecanismos de control incluyen un sistema de supervisión del partido en la que, en todos los niveles y para todas las unidades separadas de la administración, hay una “célula” del partido que ejerce la autoridad real para la toma de decisiones dentro de la unidad. Esta duplicación de las jerarquías del partido y del estado está moderada por la regla de que todos los principales funcionarios públicos deben ser miembros del partido:

- no existe una distinción clara entre los roles políticos y administrativos o funciones En el modelo soviético, el estado unificado también está desagregado verticalmente. Cada nivel subnacional de administración está bajo la supervisión de un organismo electo (un 'soviético' o 'comité popular'), con elecciones estrictamente gestionado por el partido. Además de las complejidades del control dual por parte del estado y jerarquías partidarias, se aplica el principio de “doble subordinación” (común también en la tradición napoleónica), con los funcionarios locales gobernados bajo el mando tanto del cuerpo local como del siguiente nivel de su departamento de estado organizado verticalmente. Este sistema en China (por ejemplo) es altamente centralizado y también propenso a altos niveles de fragmentación horizontal en cada nivel.

- La meritocracia tiene un estatus incierto en esta tradición: 'rojo' es mejor que 'experto'. Bajo el sistema de “burocracia de cuadros”, la preparación política, la adhesión a la doctrina del partido y la lealtad a la línea del partido son calificaciones clave.
- El “desempeño” de los altos funcionarios públicos en China y Vietnam a menudo se mide por el logro de metas y objetivos políticos. Así, mientras que un 'civil servicio' existe en el sentido de empleo estatal permanente, con reglas relativas a las calificaciones para el empleo, el ascenso, la disciplina, el salario y pensiones, no es una institución simplemente “neutral” preocupada por la eficiencia.

- La burocracia de cuadros es aspiracional y de movilización, así como instrumental de tareas. El legado de esta tradición administrativa en los estados poscomunistas en Europa del Este y Central es ambiguo.
- Un punto de vista es que tal fue el grado de "colapso total" de muchas funciones estatales que había una "borrón y cuenta nueva" virtual. Otro punto de vista enfatiza un alto grado de "sobrecarga institucional", que tiene efectos perversos y desvía o limita esfuerzos de reforma (Nunberg 1999: 237-238).
- En China y Vietnam, los programas de reforma contemporáneos están diseñados para adaptarse y modernizarse, con intentos redefinir el "mérito" en el servicio civil, racionalizar la maquinaria gubernamental y reducir o abolir las viejas instituciones de la economía dirigida.
- En China, los modelos occidentales son de gran interés y están siendo estudiados y adaptado (Christensen et al. 2008). En el proceso, algunos nuevos y están surgiendo híbridos inesperados (Painter 2005).

Tradición germanica

- El Rechtsstaat alemán a menudo se presenta como el principal ejemplo de un estado visión de la gobernanza, con un cuerpo de gobierno público muy fuerte y que lo abarca todo. La ley que rige todas las esferas administrativas. Los miembros de este grupo junto con Alemania están Austria, Suiza y los Países Bajos. Funcionarios (y los jueces) tienden a ser entrenados para pensar que solo ellos poseen la capacidad y el derecho a definir qué constituye el interés público. La formación jurídica es la necesaria cualificación y legalismo impregna toda administración pública.
- La tradición estatal germánica difiere en varios aspectos de la napoleónica.

- En Alemania, una parte importante de la acción pública se lleva a cabo en cooperación con y a través de corporaciones no estatales, a las que se otorgan derechos legales especiales y estatus en la organización y representación de grupos y funciones económicas y sociales.
- Este patrón corporativista de gobierno refleja una visión organicista de relaciones Estado-sociedad, en contraste con la tradición francesa en la que la sociedad se ve como una colección de ciudadanos libres y legalmente iguales, mientras que la imposición directa de la autoridad estatal sin mediación recibe una legitimidad rutinaria. Es más, Alemania es un estado federal, en el que los territorios subnacionales permanecieron entidades poderosas después de la unificación en el siglo XIX

- los arreglos federales también son "orgánicos" y operan a través de patrones de cooperación y negociación, algunas de ellas previstas en la ley constitucional.
- Sin embargo, las estructuras administrativas alemanas están algo más fragmentadas que los franceses, con un alto nivel de diferenciación horizontal que se suma a las complejidades del federalismo, dando lugar a problemas de coordinación (Knill 2001: 72; Scharf 1988).

Tradición anglo americana

- Los miembros principales de este club son el Reino Unido, Irlanda, los Estados Unidos, Australia, Canadá (británico) y Nueva Zelanda.² En esta tradición, 'el estado' (a diferencia de 'el gobierno') no es parte del discurso del derecho o la política (y rara vez aparece como un concepto en la escritura académica sobre la administración pública (Rutgers 2001)).
- Gran Bretaña y los Estados Unidos han sido descritas a menudo como “sociedades sin estado” (Stillman 1997). Los límites entre el Estado y la sociedad están lejos de ser claros y el mercado y la sociedad civil la sociedad juega un papel destacado.

- Esto es llevado a su mayor extremo en el Estados Unidos, con su concepción pluralista de la sociedad, su abierta hostilidad hacia el estatismo y su fuerte dependencia de diversas formas de autoorganización, formas voluntarias de gobernanza.
- La 'república compuesta' limita, divide y fragmenta deliberadamente el poder de gobierno.
- Estrechamente ligado a esta concepción de la naturaleza y el papel del Estado en la sociedad entendemos también las tradiciones jurídicas anglosajonas (Ziller 2003).

- El sistema de derecho consuetudinario se basa en un enfoque inductivo y procedimental a través de la acumulación de casos derecho, a diferencia de la tradición del derecho romano con su filosofía deductiva y sustantiva y su codificación detallada.
- Mecanismos de rendición de cuentas en la tradición angloamericana tienden a enfatizar lo político más que lo enfoques legales, con una importante salvedad: en los EE.UU. los "derechos" tradición eleva la revisión administrativa por parte de los tribunales a un lugar más prominente, papel activista, en contraste con el Reino Unido y Australasia, donde la soberanía parlamentaria reduce la revisión administrativa a una esfera limitada de principalmente cuestiones de procedimiento

- En la tradición angloamericana, la “profesión” de la administración pública, a diferencia de los sistemas continentales discutidos más adelante, ha sido principalmente sobre la gestión y la política, no la ley. En Gran Bretaña, el funcionario como ente especializado fue un desarrollo posterior al de Europa continental, e incluso entonces el papel nunca adquirió el mismo estatus.

- Sin embargo a pesar de la ausencia de un estatus constitucional separado para un servicio civil permanente, la doctrina evolucionó abogando por la separación de la política de una administración "experta" y "neutral". En el Reino Unido, este desarrollo (marcado por el Informe Northcote Trevelyan en 1853) debe mucho a la exitosa India experimentos coloniales.
- En Estados Unidos también fue una reacción contra el "sistema de botín". Sin embargo, a pesar del crecimiento de la “Estado administrativo” (Waldo 1948: 7-21), instituciones antiestatistas como los alguaciles elegidos directamente y los administradores escolares continúan desafiando la presunción de que una burocracia permanente y pagada es la más confiable encarnación del interés público.