

VISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

*Ricardo Uvalle Berrones**

La importancia de la administración pública en la sociedad contemporánea es incuestionable debido a su creciente relevancia que la acredita como el gobierno de la comunidad de la vida civil y política. Por su naturaleza, atribuciones y responsabilidades, tiene un lugar central en los procesos sociales y políticos, los cuales responden a la lógica de una vida abierta, compleja, competitiva e interdependiente. La administración pública ha vivido en las últimas dos décadas transformaciones importantes que denotan su carácter estratégico en un mundo que ha optado por la senda de los cambios intensos, continuos e interrelacionados, los cuales generan contextos de alta intensidad social y económica.

Reconocida por unos ya denostada por otros, la administración pública cumple de manera básica las tareas de interés general y que tienen como horizonte incidir en el mejoramiento de la vida en asociación. Proclamada y analizada en foros, coloquios, mesas redondas y seminarios, ha concitado la atención de organismos diversos que se ocupan de proponer alternativas para mejorar su funcionamiento y la calidad de su desempeño institucional. Por

*Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ello, su alcance y eficacia es otro ángulo que se valora para destacar la legitimidad y eficacia de las acciones que genera. En la pluralidad cognoscitiva del mundo actual, la administración pública tiene que revisar los alcances teóricos, las hipótesis empíricas y la utilidad de los enfoques metodológicos que han sustentado su existencia como área científica de conocimiento.

En consecuencia, los instrumentos que se utilizan para comprenderla y analizarla (como si estuviera detenida en el tiempo y el espacio) no pueden ser la metahistoria, las posturas concluyentes ni el eclecticismo barroco; tampoco la vertiente introspectiva y productivista de las organizaciones públicas; menos aún, la descripción idealizada de lo que ha sido, sin considerar lo que es y qué puede llegar a ser. Como ámbito disciplinario, profesional y metodológico, la administración pública exige no de visiones formales y lógicas, sino argumentadas, aplicadas y empíricas que aporten evidencias sobre el carácter factual que define su razón histórica e institucional con base en los valores de la sociedad contemporánea. La administración pública no puede abstraerse (Aguilar, 1992: 17) del mundo de los problemas reales que se manifiestan en el seno de la vida colectiva. La tendencia sinóptica y equívoca (el objeto de estudio visto así mismo) que se orienta a protegerla de los “virus” conceptuales de otras disciplinas, incurre en el riesgo de anclarla en la noción de lo que es un sistema cerrado. Esto significa que no puede avanzar por el camino del conocimiento que omite las pruebas, la metodología aplicada, las categorías empíricas y el tratamiento de viejos y nuevos problemas con métodos antisinópticos –las restricciones desmistifican las bondades de la racionalidad algorítmica– que incorporan otros ángulos del quehacer público.

El objetivo de estas ideas es reflexionar sobre aspectos medulares que se relacionan con el fortalecimiento de la administración pública en una perspectiva de horizonte contemporáneo. De este modo, los aspectos objeto de análisis son los siguientes:

1. El imperativo de la democratización. El oleaje de la democracia se ha extendido tanto en la vida civil como en la vida pública y política. Como modo de vida, la democracia (Dahl, 1999: 35) da origen a los procesos que tienden a la redistribución de los beneficios,

las oportunidades y las opciones de participación. En este caso, la democratización del poder es fruto de mutaciones que se gestan y maduran hasta modificar las condiciones y relaciones de vida. Democratizar el poder ha significado que la administración pública no sea considerada centro inaccesible ni lugar exclusivo en el cual unos cuantos deciden "racional y científicamente" en nombre del interés general. Democratizar la administración pública significa que no hay unanimidad de consensos, sino diversidad de opiniones que deben traducirse en acuerdos que reconocen el vigor de la pluralidad política y social. La democratización ha permitido reconstruir la naturaleza pública de la administración pública, la cual se había diluido con la expansión gubernamental y burocrática del Estado, hasta configurarse en un sitio de operación y decisiones que respondía sin más a la identidad artificial de lo público y lo estatal. La democratización ha liberado a la administración pública de los ribetes clientelares y corporativos insertados en el ejercicio piramidal del poder. Ha favorecido también que la administración sea permeable a los requerimientos locales y comunitarios que son propios del poder que se construye de abajo hacia arriba.

Por tanto, el vigor de la democratización ha implicado que los procesos, la información, los recursos y las ventajas comparativas estén sujetos al escrutinio de los ciudadanos y a la vigilancia de la opinión pública. El tránsito de la administración burocrática a la administración de lo público, de la administración rígida y formalista a la administración transparente y estratégica, de la administración piramidal a la gestión pública, refleja como la democratización ha posibilitado la apertura de estructuras e instancias que otrora privilegiaban el auge de los rituales, las rutinas y las inercias por encima del vigor ciudadano y la pluralidad creciente de la vida pública.

Una ventaja incuestionable de la democratización, es que demanda como imperativo la rendición de cuentas, la institucionalidad de los pesos y contrapesos, así como el manejo diáfano y puntual de los recursos públicos para que sean el eje que impulsa los movimientos diferenciados y concatenados de la misma. De este modo, la descentralización, la autonomía de gestión, la desburocratización, la participación ciudadana y la corresponsabilidad pública son testimonio de cómo la administración pública tradicional deja atrás la

propensión que tiende a centralizar las tareas públicas, y cómo a partir de los procesos de redistribución del poder, favorece que los ciudadanos y las organizaciones civiles participen en la atención directa de los compromisos públicos. La inclusión de los grupos ciudadanos en la operación de los gobiernos y las administraciones públicas es testimonio de que la democratización favorece la emergencia y el aprovechamiento de las energías que habían sido paralizadas con las acciones de la centralización política y administrativa.

2. La relevancia de lo público. Un paso fundamental en el nuevo perfil de la administración pública es su carácter público, el cual tiene su origen en la riqueza de la cultura republicana y en el fortalecimiento de la vida en común que consigue articularse como un sistema de gestión, teniendo como referente la vigencia de reglas que garantizan la convivencia productiva, eficaz y democrática de los opuestos. En el pasado, lo público se resaltó de acuerdo a la categoría sociedad civil –derechos universales, formales y abstractos– para anteponerla a las relaciones patrimoniales, corporativas y de vasallaje que corresponden al ámbito del feudalismo. La visión decimonónica de la sociedad civil no recoge la savia pública de conformidad con los derechos de propiedad y el perfil de la ciudadanía activa y contestaria. La visión decimonónica es más prescriptiva y uniforme, mientras que el espacio público se integra por una diversidad de actores –intereses, grupos, estructuras de poder– que son de carne y hueso; por tanto, se ubican más allá del imaginario colectivo que se forma con la visión de las personas en términos formales, no de los grupos organizados que luchan por demandas e intereses en las diversas arenas del poder social y político.

En la actualidad, esta visión es insuficiente para situar e identificar la complejidad acrecentada de la vida colectiva. De este modo, la categoría sociedad abierta –libertad, iniciativa, contrapesos, democracia, humanismo, pluralidad, reformas– es más funcional para identificar los núcleos básicos de las acciones públicas y las preferencias individuales, tomando en cuenta la importancia del espacio privado y el espacio público.

La sociedad abierta (Popper, 1966: 420) es la depositaria del hogar de lo público y tiene las condiciones más idóneas para estimular

y asegurar la coordinación de las iniciativas privadas y públicas. La sociedad abierta finca su existencia en instituciones democráticas y en instrumentos de gobierno que permiten escuchar, incorporar y formalizar la aportación de los grupos, los ciudadanos y las organizaciones en un ambiente que reconoce la existencia del poder en términos de fuerzas y restricciones para evitar que la tiranía o el autoritarismo se consagren como un tipo de régimen político. La sociedad abierta reivindica las libertades individuales, los derechos públicos y las capacidades colectivas teniendo como principio rector el desarrollo de la esfera pública y de lo público. La sociedad abierta es la respuesta a la planificación avasalladora, al poder sin límites constitucionales, a la autoridad sacralizada y a la negación de la cultura humanista.

En relación a la sociedad abierta, lo público es lo abierto, lo accesible y lo transparente. Su importancia radica en que la comunicación que es fruto de la deliberación y los argumentos contribuye a que los grupos y las organizaciones sociales amplíen su participación y representación en la esfera de lo común y con ello se nutre el contenido público de la administración pública. En efecto, la intensidad y la diversidad de lo público se convierte en premisa básica de la vida en sociedad, destacando de modo incuestionable que el gobierno y la administración pública no son el inicio ni el final de lo público. Éste en cuanto ámbito, se extiende más allá de lo gubernamental y lo administrativo e incorpora las iniciativas individuales y comunitarias que se organizan a lo largo y ancho de la sociedad abierta.

Lo público (Uvalle, 2000:31) de la administración pública no depende de lo estatal ni de lo gubernamental, sino de las aportaciones que los individuos y las colectividades realizan hasta estructurar un espacio de autonomía, identidad y gestión que no es contrario a los intereses primordiales del Estado, ni a los fines democráticos del gobierno contemporáneo. Lo público, en todo caso, es condición indispensable para que el Estado tenga carácter liberal y democrático, dado que sin estos elementos, no es posible fortalecer los valores comunes y el espíritu republicano que evita que el poder se constituya en un sitio cerrado e inequitativo.

Lo público como espacio organizado, activo e interactivo es un caudal de energías, recursos y organizaciones que denotan cómo

las fuerzas emprendedoras y productivas de la sociedad asumen compromisos encaminados a proclamar iniciativas, propuestas y estrategias para que la vida en común no sea saturada con la cultura improductiva del estatismo, ni con la acción omnipresente del gran gobierno.

Lo público reivindica lo que pertenece a la sociedad, los ciudadanos y las organizaciones civiles. Lo público no niega las tareas estratégicas del gobierno orientadas a garantizar la seguridad personal y el goce legítimo de los derechos de propiedad, el diseño e implantación de mejores políticas y la organización de acciones orientadas a que el bienestar social no se limite a la aplicación de programas asistenciales o compensatorios. Lo público evita la separación entre la administración y los ciudadanos, es decir, entre expertos únicos y beneficiarios y usuarios de la propia administración. Una desventaja del Estado administrativo es haber institucionalizado que el saber administrativo no necesita del conocimiento de lo social. Los costos de tal situación se traducen en la existencia accidentada entre “cultos” y legos, lo cual ocasiona un dilema: más burocracia o más democracia. La voz ciudadana ha optado por más democracia, no por más burocracia (Peters, 1999: 129). Lo público –democrático se opone a lo experto– burocrático porque separa al gobierno de los ciudadanos y a la administración pública de la vida en comunidad.

3. El valor de lo político. Como esfera de poder, autoridad, decisión y acciones, la administración pública tiene a su cargo el cumplimiento de objetivos que el gobierno define de manera política. Su compromiso axiológico es con la libertad, la justicia y la democracia. Estos valores son el referente más diáfano para determinar su universo político, el cual es importante para destacar lo que puede hacer y hasta dónde llegan los límites de su acción. La administración pública tiene contenido político desde el momento en que se rige por los principios, valores y reglas que conforman la organización y el funcionamiento de la sociedad moderna. En ésta, la política es de alcance ciudadano, mientras que lo político (Schmitt, 1991:68) pertenece al ser del Estado. La política –participación representación, negociación, arreglo, competencia e incer-

tidumbre regulada– y lo político –la relación amigo– enemigo, lo estatal, la violencia instrumental, lo contundente y las decisiones y acciones imperativas– se reconocen en las constituciones (Sartori, 1999: 217) escritas y representan núcleos que se complementan para que el ejercicio del poder tenga áreas diferenciadas que favorezcan la coexistencia de lo público y lo estatal.

En la naturaleza del Estado de derecho, la administración pública tiene un compromiso irrenunciable con la vida en comunidad. Así, el orden público, la seguridad pública y la convivencia pública se protegen con decisiones políticas que se formulan en el seno de la administración pública y se implantan con el concurso eficaz de la misma hasta influir en la distribución y ejercicio del poder. Decidir entre alternativas, utilizar recursos, cumplir programas y definir prioridades, son asuntos propios de la agenda institucional en la cual la administración pública tiene un lugar relevante.

Seleccionar estrategias, canalizar recursos, responder a grupos de interés e ingresar al juego del poder en el cual hay ganadores y perdedores, le confiere a la administración pública una posición significativa en cuanto centro de decisiones y acciones públicas. De esta manera, toda decisión pública a cargo de la administración pública tiene elementos políticos –valores, intereses, protagonistas– que orientan el curso de los planes y los programas. Además, el mundo institucional que le concierne es prototipo de arreglos entre los distintos operadores, directivos y fuerzas sociales, los cuales le dan vida como la actividad organizada del gobierno en la sociedad.

El poder de la administración pública se encuentra organizado en reglas positivas, abstractas, impersonales y generales que determinan los tiempos, las modalidades y las responsabilidades que se vinculan con la toma de decisiones y la movilización de los recursos. Esta faceta política deviene en que dichas reglas son discutidas y aprobadas por el órgano de la sociedad que son los congresos o los parlamentos que, como instancias responsables de producir el orden político y social, tienen a su cargo el arreglo de intereses que inciden en la organización, el funcionamiento y el reconocimiento de la administración pública como institución necesaria en la estructuración del poder político.

4. La importancia del mercado. No menos importante para la vida en comunidad es la elación del mercado y la administración pública. Durante algún tiempo, predominó el antagonismo ideológico entre uno y otro. Alimentado por deslices verbales, posturas encendidas y pronunciamientos excesivos, se omitió la relación indispensable entre lo privado y lo público que es indispensable para acreditar al mercado y la administración pública como organizaciones necesarias para garantizar un mejor desempeño en términos públicos y sociales.

La omisión de lo privado y lo público provoca que la propia administración pública sea considerada una entidad protectora, autárquica, compensadora y justiciera frente a las fallas del mercado. En consecuencia, se exaltan sus “cualidades” técnicas, instrumentales y procedimentales para demostrar que es más eficaz que las organizaciones privadas y sociales en la atención de los asuntos públicos y en la distribución de las ventajas materiales. Desde esta perspectiva, es magnificada como la institución que, a pesar de los desajustes y los errores del mercado, consigue revertir las crisis, la depresión o el estancamiento económico provocado por las incapacidades del mundo privado.

Sin embargo, un saldo negativo de la administración pública crecientemente empresarial e intervencionista, es que algunas fallas públicas tienen su origen en su desempeño institucional. Es el caso del gasto público no productivo ni justificado, el cual genera déficit fiscal pronunciado que se traduce en costos públicos que lesionan la vida productiva de la sociedad y la economía. En este caso, no todo gasto de la administración pública ha tenido ni tiene un impacto multiplicador y positivo en el mercado. Una lección aprendida después del estatismo administrativista (Estado del bienestar), es que la relación del mercado con la administración pública tiene que valorarse en condiciones de eficacia, rendimiento, certidumbre y coordinación. Ni el mercado es adverso a la administración pública, ni ésta es opositora al mercado. En todo caso, el mercado y la administración pública son instituciones (North, 1981: 14) que necesitan tanto la sociedad como el Estado; por ello es infructuoso confrontarlos, cuando es posible aprovechar sus capacidades y recursos para alentar las políticas de crecimiento y desarrollo económico.

En efecto, el mercado y la administración pública en calidad de instituciones se relacionan de manera estructural a partir de los elementos siguientes: 1) la regulación pública y la estabilización de los conflictos, los problemas y las contradicciones; 2) las políticas de fomento, promoción y estímulo; 3) los mercados laborales; 4) la política educativa; 5) la política económica - crecimiento, desarrollo, base fiscal, endeudamiento, inversión-; 6) la política de sueldos y salarios; 7) los sistemas de estímulos, incentivos y restricciones; 8) la política de empleo y capacitación; 9) el impulso a las políticas de medio ambiente, infraestructura y telecomunicaciones y 10) la definición e implantación de la política monetaria.

Más aún, el mercado y la administración pública son medios para asignar y utilizar los recursos de la sociedad, motivo por el cual, es importante procurar formas de cooperación entre ambos que favorezcan un clima propicio para conseguir resultados satisfactorios. La coordinación entre el mercado y la administración pública es la ruta que exige la sociedad para que las políticas gubernamentales sean el modo de enlazar lo público y lo privado en una perspectiva de articular esfuerzos, recursos y estrategias. La coordinación entre el mercado y la administración pública responde a la lógica de la institucionalidad y al imperativo de evitar que vivan con antagonismos que obstruyen la sana producción de la riqueza, la colaboración entre los agentes económicos y la definición de las políticas que deben orientarse a conseguir de manera equitativa el logro del bienestar social. Si el mercado y la administración pública no definen formas de entendimiento y colaboración, no es posible que la sociedad viva con prosperidad y estabilidad política.

5. La rendición de cuentas públicas. Una característica del poder democrático es que sabe escuchar y deliberar. Por ello, la administración pública no puede ni debe aislarse de los procesos que conllevan a que la vida pública conozca la eficacia de sus resultados o las fallas que eventualmente puede ocasionar cuando la destreza o la pericia de los profesionales de la administración pública son insuficientes o deficientes. En una sociedad democrática como la sociedad abierta, los actos, las acciones y los impactos de la

administración pública tienen que ser motivo de rendición de cuentas públicas (accountability) (CLAD, 2000: 31).

Esto significa que los cometidos de la administración pública responden a diversas atribuciones y responsabilidades, ya que es el gobierno de la comunidad. Lo relacionado con el aprovechamiento de los recursos, la honradez en el ejercicio de la función pública, la eficiencia de los programas que aplica, los costos que generan sus acciones y los beneficiarios de los planes de gobierno, deben conocerse y evaluarse de manera pública tanto por el órgano legislativo de la sociedad, así como por los distintos grupos de la opinión pública que están interesados en corroborar su grado de eficacia y responsabilidad.

Si la administración pública no rinde cuentas, se erige en un poder insensible, irresponsable y arbitrario. Además, conviene recordar que los recursos que tiene a su cargo son de la comunidad civil y, por tanto, tiene la obligación ética, política y pública de dar a conocer su aplicación.

En este sentido, el valor democrático de la administración pública deviene de su compromiso republicano y constitucional para desempeñarse como la actividad constructiva, confiable y emprendedora que garantiza la existencia de un gobierno honrado y eficaz. Por otra parte, cuando la rendición de cuentas no es satisfactoria en términos de la opinión pública, la administración pública puede ser impactada por el voto de castigo; o bien, cuando no genera resultados favorables, tiene la oportunidad de recibir las ventajas del voto de confianza, (reconocimiento y recompensa por lo conseguido) cuando los ciudadanos evalúan positivamente su desempeño. Voto de castigo y voto de confianza, son el resultado de acciones institucionales y son a la vez, acicate importante para que la propia administración pública no se aleje de los ciudadanos ni de las instancias públicas que también pueden evaluar su desempeño.

6. La importancia de la ética pública. Erradicar las conductas patrimoniales, la impunidad, la corrupción, la ineficacia, las sospechas y los escándalos es fundamental para que el público ciudadano tenga confianza en la administración pública. Por eso, la ética (OCDE; 1998:35), como conjunto de valores y principios que guían

y gobiernan la conducta de las personas, debe ser el gran referente para que la función pública tenga probidad e integridad.

Un servicio público constitucional, republicano y ético es el paradigma que se necesita para que el interés público sea salvaguardado, a pesar del individualismo y de la suma de intereses que a él se oponen. La ética de la administración pública es el código indispensable para que el servicio público tenga confianza y apoyos. No más prácticas de prebenda, no más terreno para la impunidad, son imperativos de primer orden en la vida democrática. La honradez en la gobernación de los asuntos públicos es requerimiento que no puede aplazarse ni omitirse, pues genera resultados contraproducentes.

En efecto, cuando la suspicacia y la antiética se convierten en un modo de vida, se erosionan las bases de la credibilidad y el buen prestigio en la administración pública. No hay peor corrosivo para la función pública que el descrédito que se gesta con la ausencia de reglas del buen obrar. La democracia exige honradez republicana y eficiencia institucional. Una y otra son inseparables en la vida del gobierno de lo público y de la administración pública. Incluso la ética pública es la piedra de toque para que las políticas públicas sean reconocidas como testimonio de decisiones y acciones que procuran ampliar la confianza de los ciudadanos en el hacer y el quehacer público colectivos. Frente a la arbitrariedad y la discrecionalidad autoritaria, la ética proporciona un conjunto de valores, reglas y premisas que contribuyen a que la confianza en la administración pública no se quebrante. Es pues necesario, que los servidores públicos ingresen al ámbito de la socialización profesional, entendida como un conjunto de aprendizajes relativos al ethos, los valores y las normas que tienen como objetivo contribuir a que los responsables de la función pública se desenvuelvan con pericia, criterio y buena conducta en la aplicación de las normas y códigos que garantizan la práctica de un control medido y orientador que evita que la administración pública sea fuente de conductas que desconfianza pública.

De este modo, el profesionalismo, la honradez, la eficacia y la calidad de los resultados, es la ruta que debe seguir la administración pública para que tenga aceptación pública y política. La legitimidad

de la administración pública se consigue con resultados eficaces y conductas diáfanos. No hay terreno propicio para la administración pública con orientación republicana, cuando se trastocan los fundamentos de la moral pública.

En este sentido, los valores de la eficacia, la eficiencia, la productividad y la rentabilidad social carecen de fundamento si las dudas o las sospechas están presentes en la práctica del servicio público. En cambio, cuando existe el compromiso político de obrar de acuerdo con la ética pública, la administración pública tiene mayor rango de aceptación para vincularse con los valores del buen gobierno, entendido como el conjunto de capacidades institucionales que posibilitan la conjugación exitosa de las libertades, la democracia y el bienestar para que la sociedad mejore de modo cualitativo sus condiciones de vida.

El buen gobierno no es un ideal platónico, sino *desideratum* a conseguir para evitar que la desconfianza y el repudio de los ciudadanos no se traduzcan en la pérdida de aceptación y prestigio, pues sin éstas cualidades, no es posible la credibilidad republicana en la administración pública. El buen gobierno se acredita con valores democráticos y éstos son la base para situar el alcance humanista, benevolente y ético de la administración pública contemporánea. El buen gobierno se nutre e inspira en la ética y ésta es un medio para dignificar a la administración pública. El buen gobierno exige que la eficiencia y la democracia sean los atributos que permitan caracterizar el desempeño institucional de la organizaciones públicas, privadas y sociales. El buen gobierno es incluyente y tiende a que la cooperación social sea la bandera de los principales arreglos institucionales que permiten a la sociedad tener confianza y certidumbre en las autoridades constituidas.

7. La trascendencia de la gestión pública. Uno de los cambios más importantes en el desarrollo de la administración pública es la importancia de la gestión pública. Otrora, lo formal y lo legalista prevalecen como el modo dominante del quehacer administrativo y gubernamental. Lo escrito, lo procedimental y el cálculo, caracterizan un modo de gestión que valora más el mundo interior de las instituciones y las organizaciones, no tanto su vínculo con la

vida externa de las mismas que es la sociedad. La pulcritud, la precisión y lo previsto son, durante largo tiempo, la parte medular de un modo de obrar que responde a contextos relativamente estables, en los cuales la formación, la maduración y el desarrollo de las organizaciones complejas, es la respuesta más funcional a las condiciones de vida que responden al valor comercial, industrial y monetario del intercambio mercantil. La complejidad fabril tiene como resultado la complejidad organizativa en cuerpos burocráticos, así como en la utilización de medios que cuantifican y proyectan los recursos que dan vida a los sistemas de producción y distribución de los bienes, los servicios y las mercancías.

La eficacia de los medios administrativos deriva del patrón de la racionalidad que acredita la relación medios – fines en sí misma. Dicha racionalidad se sustenta en el decisionismo, dado que lo fundamental consiste en dar cuerpo a las alternativas que se eligen con base en el dominio de las técnicas y los procedimientos. Además, el decisionismo se circunscribe a un número de variables y factores escogidos con libertad valorativa porque se considera influyen en los hechos administrativos y de ese modo su eficacia responde a un universo limitado de restricciones que orientan las decisiones, sin valorar factualmente las oportunidades y los obstáculos de la acción pública. El talón de Aquiles del decisionismo es postular la relación medios – fines (precisión, coherencia, juicios previos y conductas racionales) no tanto valorar si las decisiones son oportunas, pertinentes y congruentes con los hechos que las provocan. En esta perspectiva, la gestión del gobierno es más introspectiva y procedimental, situación que influye en el auge de la racionalidad exhaustiva para convertirla en patrón obligado a cumplir, pues destaca que los problemas públicos y sociales son objeto de soluciones “científicas”, es decir, de tareas que desarrollan unos cuantos expertos que trabajan en las oficinas y los gabinetes como exponentes de las soluciones holísticas.

No obstante, los contextos del gobierno y la administración pública empiezan a tener cada vez más condiciones no estables ni predeterminadas. La realidad objetiva, entendida en el ámbito de las crisis, las mutaciones y las transformaciones, influye en el rompimiento de la lógica burocrática que es la lógica de la certeza y en

consecuencia, todo es objeto de cálculos minuciosos, confiables y pulcros. Se acepta que más allá de la previsión administrativa y organizativa existen acontecimientos que no son susceptibles de visualizarse en el mundo del deber ser, sino del ser. En efecto, el análisis situacional es pieza central para rebasar los alcances de lo prescriptivo y de la relación causa –efecto para dar paso a la visualización que correlaciona actores y factores contextuales para categorizar la realidad (lo fáctico) como la suma de elementos factuales que son determinantes en el comportamiento de las instituciones públicas.

Lo fáctico pues, se traduce en un factor a considerar para entender, mejorar y transformar la acción misma del gobierno. Nuevas realidades –globalidad, incertidumbre, turbulencias- emergen a pesar del alcance y la eficacia de las reglas escritas; es imprescindible, por tanto, el tratamiento diferenciado de los problemas públicos y sociales que incluya el reconocimiento de lo empírico y lo factual, con el propósito de articular la definición y solución de los mismos problemas.

En este sentido, la gestión pública (Bozeman, 1999: 50) alude al carácter dinámico de las instituciones, es decir, al conjunto de actividades y operaciones que se realizan para convertir en acciones las decisiones adoptadas. Tiene la ventaja de comprender lo complejo de las instituciones y organizaciones con base en categorías como redes, lo cual facilita el conocimiento de los procesos horizontales que no siempre están incorporados en los cánones de la formalidad burocrática. El mundo denso y abigarrado de lo burocrático y la burocracia no es práctico para captar la esencia de la cultura informal y de la acción colectiva que son decisivas para acreditar la utilidad de la gestión pública, dado que con ésta se puede visualizar el conjunto de ambientes negociados que dan vida a los programas que exigen la coordinación de los diversos actores que concurren en la formulación y aplicación de las políticas. Así, la gestión de las políticas es punto nodal para destacar el desempeño del gobierno y la administración pública en condiciones que exigen capacidad heurística para desenvolverse en el ajuste mutuo de intereses.

La premisa de la gestión pública es canalizar esfuerzos, capacidades e instrumentos en el contenido, calidad y resultados de los

procesos públicos, teniendo como referente la interacción compleja de la administración pública y los actores sociales. En consecuencia, el fetichismo administrativista no es lo más importante a considerar, sino que es necesario orientar hacia los contextos macro y micro social el sentido, eficacia y cobertura de la gestión pública. La autoreferencia organizativa y procedimental –administración burocrática, administración gubernamentalizada y administración ritualista –es insuficiente para dar respuesta oportuna y pragmática a la complejidad de lo público- factual.

En efecto, lo factual –actores, estrategias, hechos, interacciones, oportunidades, problemas, restricciones, valores– es la categoría de estudio que se vincula de manera expresa con el significado de la gestión pública. Frente a las reflexiones majestuosas, los análisis intemporales, las explicaciones geométricas, las opiniones superficiales y las “verdades reveladas”, la gestión pública proporciona elementos empíricos, cuantitativos, institucionales, organizacionales y aplicados que permiten asociar el uso de conceptos teóricos con indicadores operacionales para problematizar, en la realidad objetiva, el desempeño (Sánchez, 2000: 16 –17) del gobierno y la propia administración pública. La gestión pública es una veta para producir y trabajar con el conocimiento empírico que es la piedra de toque para articular los hechos, las pruebas y los argumentos que alimentan el sustento, la depuración y el refinamiento de los planteamientos teóricos y metodológicos. De esta manera el funcionamiento del gobierno y la administración pública tiene mejores elementos para ordenarse con proposiciones útiles que favorecen una mejor visualización que permita desarrollar significativamente sus capacidades y desempeño.

8. Enfoque multidisciplinario. Un rezago en los estudios del gobierno y la administración pública es el predominio de las posturas unidisciplinarias; más aún, las que se proclaman como verdades únicas e incontrovertibles. En el afán de cuidar su identidad, se ha creado un ambiente no receptivo para analizarla con el auxilio y la aportación de otros campos de estudios. Las autarquías disciplinares están en desuso, son improductivas y constituyen una garantía para estancar los sistemas de conocimiento. Tampoco la visión

analogía es recomendable para la comprensión teórica y metodológica de la realidad entendida como problema. Menos la visión que postula el arreglo entre disciplinas y subdisciplinas puede aceptarse como válida, pues destaca patrones convencionales de análisis, no categorías argumentadas para la visualización de los problemas. El mundo contemporáneo articula condiciones, dimensiones y variables hipercomplejas que ninguna disciplina por sí misma tiene los recursos para categorizarlo y explicarlo de modo autosuficiente.

En este caso, lo multidisciplinario (Jann; 1999: 173) es un imperativo de primer orden para alimentar y nutrir los procesos del conocimiento. Lo multidisciplinario significa que un conjunto de campos de estudio y saberes profesionales se entrelazan, coordinan y articulan para garantizar un mejor abordaje en el tratamiento y solución de los problemas públicos. El enfoque de lo público es básico para situar la importancia de lo multidisciplinario. En este caso, tanto el gobierno como la administración pública son instituciones orientadas a la atención de los problemas públicos y tienen ante sí una diversidad de públicos que demandan eficacia constante en el abordaje de las necesidades sociales.

Son por ello, campos de estudio abiertos a la reflexión, el aprendizaje, el intercambio, la deliberación y la argumentación. Las ventajas de lo multidisciplinario es la concurrencia de especialidades y especialistas que aportan, desde su campo de estudio, los elementos que se traducen en soluciones y decisiones públicas.

Así, las ciencias duras, las ciencias sociales, las ciencias organizacionales, las ciencias ambientales, las ciencias médicas, las ciencias biológicas, las ciencias de la salud entre otras, son testimonio de cómo las aportaciones teóricas y metodológicas son indispensables para fortalecer la visión pública de los problemas. Debido a su alcance público, la administración pública es el ámbito idóneo para dar cauce al ejercicio multidisciplinario. Los problemas que aborda tienen facetas complejas que exigen la cooperación de las disciplinas hasta definir agendas, criterios, opciones, estrategias y organizaciones que deben involucrarse en la solución y resolución de los mismos.

Lo multidisciplinario es condición imprescindible para dar tratamiento de contexto a los problemas y asuntos públicos. Los

problemas sociales que atiende la administración pública no sólo tienen raíces y condiciones, sino actores que influyen en su definición y óptica de abordaje. La ventaja de lo multidisciplinario es que la administración pública no se ciñe al valor de la ortodoxia (ciencia social en sí misma) sino que se concibe como un campo de conocimiento abierto a las aportaciones que nacen del saber compartido.

Lo multidisciplinario es el perfil más completo para la administración pública, dado que la naturaleza de los problemas sociales reclama un horizonte de enfoques concurrentes, no de soluciones que únicamente se sustentan en criterios unidisciplinarios y unidimensionales. En una perspectiva del conocimiento actual y propositivo, la multidisciplina debe recuperarse de manera fehaciente en beneficio de la administración pública para evitar que se debilite con las tendencias que aspiran a reivindicarla más por el lado de la tradición intemporal, y no de la eficacia aplicada que es indispensable para producir el conocimiento que se apoya en la observación, el manejo de datos, el análisis comparativo, el trabajo de evidencias, la utilización de metodologías experimentales, el análisis de las instituciones y el aprovechamiento inteligente de los recursos escasos.

La administración pública no puede anclarse únicamente en la reflexión que corresponde al deber ser, sino que ha de avanzar en el terreno del ser, es decir, en el terreno de lo factual, lo mensurable, lo contextual; en suma, en las ventajas del análisis positivo (qué hacen, como son y qué capacidades tienen las instituciones para superar restricciones y conseguir resultados favorables) para identificar no sólo los objetivos y las metas que cumple, sino lo más importante, destacar la escala de valores que definen su compromiso público como institución necesaria y positiva.

Lo multidisciplinario es la opción más prometedora e indispensable para que la administración pública sea valorada por las capacidades que tiene para desarrollarse en el mundo de las oportunidades y las restricciones. En este sentido, la calidad de sus procesos, políticas, programas y proyectos se nutre mejor desde una perspectiva con las ventajas de la multidisciplinariedad, y no de los reclamos que nacen con el academicismo tribal que postula la bandera de los derechos exclusivos, incontrovertibles y cerrados del conocimiento.

9. **El horizonte del gobierno.** Para el campo de la administración pública es fundamental que el enfoque de gobierno sea incorporado para fortalecer el estudio de su ámbito institucional, procedimental e incluso político. Las categorías gobierno, proceso de gobierno y proceso de las políticas son indispensables para situar y explicar los movimientos de la administración pública. La postura recurrente e infranqueable para entenderla en los circuitos esquematizados de lo administrativo, el eficientismo y lo organizacional limita su importancia como la actividad del gobierno en la sociedad. Sin duda, la idea de gobierno denota las condiciones, procesos, tiempos y oportunidades que en una sociedad influyen para que la administración pública tenga margen de acción. Si gobernar implica coordinar esfuerzos diversos, negociar posturas no coincidentes, definir estrategias de cooperación pública y sumar capacidades en favor del bien público, en esta gran tarea la administración pública ocupa un lugar central.

En efecto, el medio (Peters, 1999: 137) para concretar las tareas de gobierno es la propia administración pública entendida como un sistema de capacidades, recursos, operadores, atribuciones y restricciones que traducen en acciones las decisiones que conciernen a la vida pública. Si administrar también significa gobernar, es importante revalorar que la administración pública no se agota en la fase introspectiva, sino que se relaciona democrática y económicamente con la sociedad, motivo por el cual, es necesario situarla en el espacio de las capacidades institucionales que produce y desarrolla para afianzar las tareas de gobierno en razón de políticas específicas.

Una ventaja del enfoque de gobierno es que favorece el análisis de la administración pública con base en las políticas, no sólo en el aprovechamiento de los recursos. Las políticas denotan el quehacer del gobierno y en él, la administración es pieza clave para ubicar el sentido e implementación (Grindle y Thomas, 1991: 125-126) de las mismas. Sin las políticas, no es posible reconocer la importancia de la administración pública como centro que se enlaza con la coordinación eficaz del gobierno. Sin las políticas, la administración pública es una organización estática, autoreferente y cerrada. Sin las políticas no es posible entenderla como la actividad

del gobierno en la sociedad. Sin las políticas la administración se pierde en los nudos del eficientismo. En cambio, con las políticas es posible vincular legitimidad, eficacia y democracia como valores que la reivindican en cuanto el gobierno eficaz de la sociedad.

Así, al superar el provincianismo administrativista –estructuras, procedimientos, presupuestación, controles y evaluación en sí mismos- para considerarla en el oleaje de las decisiones y las acciones de gobierno, contribuye a recobrar su importancia como una institución que tiene raigambre liberal, democrática y positiva. Tanto el gobierno como la administración públicas modernos no se explican sin aludir a los valores republicanos y democráticos. Éstos son un referente básico para identificar su carácter constitucional, el cual es imperativo para no incurrir en conductas discrecionales o arbitrarias.

Revalorar la administración pública desde la postura del gobierno permite entenderla en el núcleo de su dinámica y no circunscribirla al estudio cosificado y redentor –autonomía relativa del Estado, aparato de poder, instrumento del cambio social y medio para conseguir la justicia “social”- que empobrece su contenido social, público y político. Incluso, al vincularla a la categoría buen gobierno o gobierno para los ciudadanos, se favorece su naturaleza pública, la cual es punto importante para no confinarla de modo peyorativo al cumplimiento de las responsabilidades formales y administrativas, cuando existen elementos neurálgicos para comprenderla como el gobierno de la comunidad civil y política.

Lo administrativo de la administración pública es insuficiente para situarla en las condiciones de la vida contemporánea. Lo administrativo de la administración pública la ciñe al cosmos de la racionalidad formalista, al fetichismo de las decisiones, la exaltación de lo procedimental y a considerarla como un sistema estático de poder. En cambio, lo administrativo entendido desde la vida pública, está sujeto al valor de la democracia, lo cual significa que sólo se justifica cuando admite la participación legal y legítima de los ciudadanos en el desenvolvimiento de la administración pública.

Así, lo democrático es el verdadero atributo para que la administración pública sea entendida en el universo de la dirección pública, las interacciones sociales, los arreglos políticos,

las decisiones implementadas y la evaluación pública, elementos todos que son parte esencial de los procesos de gobierno en los cuales la administración es sustento, operación, coordinación y orientación de las acciones públicas y sociales. La administración del gobierno no es introspectiva, sino externa, es decir, está dirigida hacia el público ciudadano y las organizaciones civiles. La administración del gobierno es el gobierno al servicio del público. La administración del gobierno es la administración de lo público. De este modo, el enfoque de gobierno es fundamental para que la administración pública no sea confinada a la visión estadocéntrica, estatista y estatalizada que únicamente la considera en el nivel de la superestructura política, soslayando la importancia de las acciones individuales y colectivas que son determinantes en el funcionamiento de la vida plural y democrática.

Conclusión

El olvido de los valores para analizar, categorizar y explicar a la administración pública ha sido una constante desafortunada que ha frenado la producción significativa de su campo de estudio (Santana Rabell, 2000). Los valores democráticos fueron suplantados por las disquisiciones administrativistas que la concebían como un organismo que, sirviendo a la sociedad, no siempre reconocen los valores que la determinan. Sin referencia a los valores la administración pública borda en el aire su quehacer hasta concebirlo como producto de los conceptos, los pensamientos y las propuestas en sí mismos. El vacío de valores es también vacío conceptual porque se insiste en la postura de que es suficiente la lógica formal en cuanto senda que permite unir con éxito razón, juicio y raciocinio sin aludir a la aprehensión de la realidad objetiva.

Dicha situación influye para que su estudio no tenga un efecto multiplicador y trascendente que la acredite como un sistema que permita identificar resultados para nutrir y fortalecer los aspectos teóricos. Conviene recordar que la administración pública no es sólo un campo de principios sino también de hechos que se definen, ordenan e interpretan para generar conocimiento mensurable, empírico y argumentado. Esto implica que la administración pública no es un objeto inerte de conocimiento sino que se carac-

teriza por su complejidad activa, viva y concreta y, por lo mismo, las preocupaciones teóricas y prácticas deben combinarse de forma ordenada hasta definir un cuerpo de proposiciones generales y confiables que la acrediten no sólo de modo cognocitivo, sino orientada a la producción de resultados específicos. Entenderla como un sistema concreto que exige sustento teórico, es el reto más importante para evitar que se convierta en un tipo de conocimiento normal y ordinario, es decir, en conocimiento gradual, convencional, predefinido y obvio

Por eso, cuando la crisis del Estado de bienestar se traduce en un proceso imparable e irreversible, la administración estatizada llega a un callejón sin salida al quedar a distancia significativa del espacio público y democrático de la sociedad y atrapada en los valores del estatismo centralizado, obsoleto y decadente. Al omitir la importancia de los valores democráticos, el análisis sobre la administración pública se reduce a considerarla como la víctima principal de los procesos de ajuste y estabilización. En lugar de entenderla como parte de los problemas estructurales de la sociedad, se le imputa al “neoliberalismo” el objetivo de fulminarla y “desmantelarla”. Esta “tesis” formulada a la manera de un castillo de naipes, se desmiente con las reformas institucionales y democráticas que han conseguido rehabilitarla a partir de la visión pública de la sociedad.

Las acusaciones contra el neoliberalismo se han constituido en robinsonadas constantes que no esclarecen ni aportan elementos de fondo para explicar el sentido y significado de los hechos sociales, económicos y políticos. De esa forma, las críticas al carácter neoliberal del Estado en nada contribuye a entender por qué la administración pública ha sido objeto de cambios y reformas que tienen impacto positivo en la vida pública en términos de acercarla a los ciudadanos y a la sociedad para fortalecer los sistemas de gestión pública, con base en los procesos de democratización que conllevan a revisar costos, ventajas, beneficiarios, instrumentos y las metas valorativas que tienen contextos de negociación y estructuración institucional.

Hoy día, en que las crisis son también un sistema de aprendizaje, es factible reconocer que toda reforma, cambio o reestructuración en la administración pública tiene como premisa la importancia de

los valores; más aún, de los valores democráticos que articulan con la eficiencia con la equidad social. Sólo así es posible revitalizar a la administración pública como institución confiable, necesaria y estratégica en la vida social. Sólo así, es factible que no se aleje de los ciudadanos ni de la evaluación pública. Sólo así, es viable que no incurra en tareas y compromisos que después se convierten en costos públicos negativos que afectan la eficiencia de la sociedad y el desempeño de las instituciones. Sólo así, no será más un poder improductivo, nocivo y pernicioso. Sólo así, el público ciudadano tendrá confianza en el quehacer institucional que desarrolla, para alejarse de la zona crítica que se propicia cuando asume tareas que desplazan a las organizaciones privadas y sociales.

Como disciplina social, la administración pública tiene ante sí tramos amplios para recuperar y fortalecer su contenido metodológico, conceptual y teórico. Como disciplina aplicada tiene la gran oportunidad de articular los conceptos explicativos con el análisis empírico y situacional. Como pieza central del proceso de gobierno, tiene la opción de nutrir sus premisas conceptuales con base en la problematización del mundo real y no en la prédica de conceptos que tienen como “fortaleza” su propia autoreferencia. Como profesión tiene el reto de superar el localismo académico para interactuar con las ventajas de la multidisciplina en el tratamiento y complejidad de los problemas públicos. Como institución debe recobrar su trascendencia para que sea reconocida como el hogar común de los ciudadanos y de ese modo ser pilar confiable para el mejor desarrollo de la vida pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva F. Luis (1992), *Estudio introductorio en La hechura de las políticas*, Antología 2, México, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa
- Bozeman, Barry (1999), *La gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública*, Caracas Venezuela.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Editorial Taurus.
- Grindle S. Merilee y John W. Thomas (1991), *Public Choices and Policy Change. The political Economy of Reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Londres.
- Jann, Werner (1999), “¿Del análisis de políticas a la gerencia pública? Una mirada externa a la preparación en política pública en los Estados Unidos”, en *Ciencias Sociales y Estados Modernos* (compiladores) Peter Wagner, Carol Hirschon, Bjorn Wittrock y Hellmut Wollman, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- North, Douglas (1981), *Structure and Change in Economic History*. W.W. Norton Nueva York.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997), *La ética en el servicio público*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Peters B. Guy (1999), *La política burocrática*, México, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Popper, K. (1966), *The Open Society and Enemies*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Sánchez González, José Juan (2000), “La calidad en la gestión pública contemporánea”, en *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 45, enero –abril.
- Santana Rabell, Leonardo (2000) “Tendencias curriculares en la

enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos” *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Núm 17, Junio 2000: 235-264

Sartori, Giovanni (1999) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.

Schmitt, Carl (1987), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000) “El contenido público de la administración estatal”, en *Revista Trayectorias*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Núm. 2, enero– abril.