



Enfoques públicos en la construcción del ejercicio administrativo

Juan Antonio Campos Celis *

Resumen

El autor explica la profunda transformación del accionar administrativo en las últimas décadas, donde ha pasado de la antigua concepción de ciencia a la formulación de una disciplina. Como parte de su argumentación, señala que los nuevos derroteros -como la Nueva Administración Pública (NAP) y la Gobernanza- no son garantía de acciones públicas favorables a la sociedad.

Palabras clave

Política pública, Nueva Administración Pública, gobernanza, gerencia pública y espacio público.

1. Introducción

Pensar en una idea general de administración nos lleva a la concepción propuesta desde las corrientes europeas. En ellas se define al ejercicio administrativo como una ciencia, dado que tiene un objeto de estudio, un sistema de conocimientos razonados y un método tanto teórico como aplicable. Asimismo, se establece que más que un conjunto de reglas, todo lo anterior tiene aplicación en todos los Estados sin que se deje de lado el marco jurídico que los sustenta.

* Alumno de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Mención Especial del Quinto Concurso de Ensayo sobre Administración Pública "Pedro G. Zorrilla Martínez".

La acción administrativa se entiende como reflexión de las fuerzas individuales por el solo hecho de la organización, que fundamentalmente está orientada a ejercerse en los hombres y las cosas, en el primer caso respetando las libertades de las que goza, mientras en el segundo se encarga del interés particular, que en suma compone el bien público. Charles Bonnin (1982) argumenta sobre un fundamento científico en la Administración Pública y, por su parte, Manuel Colmeiro (1982) destaca la relevancia metodológica que obedece a la organización de la ciencia administrativa.

En el caso de Occidente, concretamente los Estados Unidos de Norteamérica, las ideas anteriores fueron replanteadas para darle un nuevo enfoque a la Administración Pública, debido a que -de acuerdo con sus intereses- es más importante desarrollar una disciplina que concebir una ciencia. Desde esta óptica, la visión del ejercicio administrativo se debía concebir la forma de entender al gobierno en tiempos modernos.

Empero, habiendo agotado en poco tiempo la cuestión de la disciplina administrativa, de acuerdo con la heterogeneidad de actores externos a la tarea del gobierno; se buscará en los principios privados o gerenciales un repunte a la labor del ejercicio del administrador sin dejar de lado que la sociedad propondrá ahora conjuntamente la toma de decisiones que deben darse a las demandas que se generan, creando con ello el punto esencial: la Política Pública.

En el marco de lo anterior, y para fines de exposición, el trabajo se estructura del modo siguiente: 1. Las bases del estudio administrativo moderno; 2. Reforma a la gestión pública; 3. El contexto del espacio público, 4 Alcances de la política pública y 5. Gobernanza y gobernabilidad

2. Las bases del estudio administrativo moderno

Los estudios de la Administración pública que en los Estados Unidos se desarrollan tienen la intención de demostrar que la disciplina se encuentra plagada por un núcleo teórico débil o ausente e intentan explicar la estructura y esencia empírica de la administración desde sus valores hasta su estructura burocrática.

Desde luego, se hace presente la dicotomía administración pública-política debido a que ha ocasionado que la ejecución de sus tareas se limiten entre sí. Los politólogos solo pueden laborar en la esfera institucional, creada por ellos sin poder traspasarla; la acción de administración no puede realizar tareas más allá de las que le fueron establecidas mediante normas.

Dado que las metas y propósitos administrativos son obligados a embonar en formas de gobierno sumamente centralizadas, produciendo con ello Estados compactos y elementales, lo que buscan los estadounidenses es adaptarse no a un Estado sencillo y compacto, sino a uno complejo y multiforme y a encajar en formas de gobierno muy descentralizadas (Woodrow, 1999), respondiendo así a sus propósitos específicos.

Debido a que la administración es un campo de negociación, la importancia esencial es determinar la separación que existe entre ésta y la esfera política, sin confundirla con los principios constitucionales, puesto que ésta es la ejecución detallada y sistemática de la ley pública.

Existen tres momentos cruciales en la historia de los gobiernos: el absolutismo, posteriormente, la creación de constituciones y gobiernos populares, para que finalmente el pueblo soberano decida administrar de acuerdo a una nueva legislación.

2.1. Separación de poderes

En el gobierno hay que repartir las tareas para el cumplimiento efectivo de las demandas públicas, por lo que la administración se ve envuelta en los tres poderes de diferente manera mediante enfoques.

No es una herramienta del gobierno para legislar, sino que la administración es intermediaria y participe de los procesos en los tres poderes a través de sus instituciones, siendo imparcial al actuar con todos los individuos.

En esencia se dice que el gobierno debe realizar tres acciones fundamentales: legislar (hacer reglas), ejecutar (aplicación de las mismas) y enjuiciar (buscar mecanismos concernientes a los puntos anteriores).

De acuerdo con David Rosenbloom (1999), cada enfoque se distribuye de la siguiente forma:

Cuadro 1.
Vínculos estructurales entre la Administración pública y la división de poderes

Enfoque empresarial	
Objetivo	Descubrir, lo que el gobierno puede hacer adecuadamente y con éxito y cómo puede hacer esas cosas apropiadas con la mayor eficiencia y al menor costo posible.
Palabras clave	Eficiencia, eficacia, planificación y presupuesto.
Relación con el ciudadano	Despersonalizándolo lo convierte en casos
Presencia	Poder Ejecutivo
<i>Cuadro 1</i>	
Enfoque político	
Objetivo	Aislada de partidismos y preferencias, dado que debe de ser imparcial e igualitaria al ejecutar sus tareas.
Palabras clave	Representación, elección y responsabilidad.
Presencia	Poder Legislativo.
<i>Cuadro 2</i>	
Enfoque jurídico	
Objetivo	Con reglas se establece el accionar público.
Palabras clave	Responsabilidades y libertades.
Relación con el ciudadano	Marcar el actuar del funcionario público.
Presencia	Poder Judicial.

Fuente: Rosenbloom, D. (1999), *El estado actual de la Disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Tomando en cuenta la importancia e influencia de los enfoques previamente mencionados, observamos una reivindicación de la Administración pública. Este nuevo rumbo que toma la sociedad estadounidense se refleja en el actuar del administrador

público que se compromete ahora con una buena administración a través de conservar los valores sociales y reflejarlos en resultados.¹

3. Reforma a la gestión pública

Durante aproximadamente veinte años, la comunidad internacional de administradores públicos ha dado mucho énfasis al estudio de la Nueva Gestión Pública²: nuevas formas de gobernanza, nuevas relaciones entre los ciudadanos, sus gobiernos y los sectores público, privado y no gubernamental (Laurence E., 2011, p. 105).

Concretamente, se busca una reestructuración a partir de niveles jerárquicos, es decir, de arriba hacia abajo, contrario a lo que muchos actores piensan que debe ser desde la base. Aquí es donde surge el concepto de gerencia pública, ya que tanto para la administración pública como empresarial se requiere de un nuevo sistema de legitimidad que puede ofrecer un funcionario dentro del campo de acción administrativa.

3.1. Gerencia pública

Es importante señalar que el nuevo manejo de lo público toma como punto de referencia el éxito de la administración privada, la cual se basa en la excelente preparación de sus gerentes, de ahí que se pretenda exportar estos conceptos a lo público. En este sentido se resalta que la toma de decisiones se debe apoyar en un proceso de trabajo metódico, calculado y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone (Plasencia, 1994:99).

La acción administrativa incorpora la importancia de la descentralización, se abre a las reglas del mercado y la participación eventual del cliente; con ello el servidor público adquiere el compromiso de ser un agente de cambio abierto al dialogo, tomando como herramientas el conocimiento de políticas públicas y estructuras administrativas.

¹ Cuando se habla de una nueva administración, no se refiere a un cambio total o radical de la estructura que esta ha estado llevando, se refiere a complementarlo con nuevos elementos que la hagan más funcional, eficiente, práctica y económica.

² Para propósitos de coherencia del texto, se usan como sinónimos Nueva Administración, Nueva Gestión o Nueva Gerencia Pública.

3.2. Del administrador al gerente público

La transformación se dio en principio con la evolución de las políticas públicas, puesto que se requirió de una combinación del trabajo de oficina con el trabajo de campo. Esto responde a una crisis en el Estado en tres ámbitos: político (legitimidad), social (participativo) y económico (fiscal).

Bajo los principios de eficiencia (canalización de los recursos a utilizar), eficacia (logro de objetivos con respecto al tiempo y legitimidad) y creencia en la acción gubernativa se da la transformación de un Estado proteccionista a uno liberal.

4. El contexto del espacio público

Lo importante a destacar hasta el momento es un inminente grado de superioridad de lo privado sobre lo público, específicamente al darse un desarrollo de la administración burocrática, simultáneo al desarrollo de la sociedad civil, dado que la economía de mercado y las exigencias de la vida social demandan una presencia funcional de las habilidades y destrezas administrativas (Uvalle, 2009, p. 77).

Partiendo del hecho de la contemporaneidad en la vida pública -y como efecto de otros procesos incluyentes como la democracia y la ciudadanía-, estos conceptos se han modificado a un grado tal que se concibe a la ciudadanía con carácter activo dentro de la gestión pública.

En este sentido, la ciudadanía es un espacio de actuación donde convergen el modo de vida en sociedad (poder público) y la dominación como esencia de lo estatal (poder político): el primero se alimenta de prácticas de poder y en el segundo se adecuan el ejercicio y retención del mismo.

Los elementos antes mencionados debilitan en su conjunto a la gobernanza centralizada, tomando fuerza la gobernanza democrática, además, tanto la acción individual como la acción pública son los motores que impulsan la democratización del poder. Existen por ello cinco tendencias que sirven para entender el impacto de la ciudadanía como eje angular en la toma de decisiones dentro del espacio público:

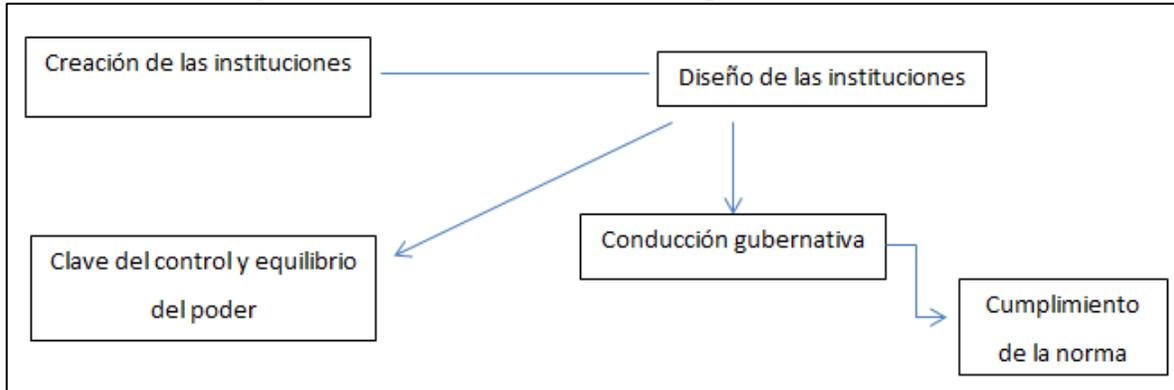
Cuadro 2.
Tendencias administrativas.

Tendencias de la administración moderna	
Democratización de la administración	Bajo conceptos de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad se sientan las bases del diseño institucional.
Relación Principal - Agente	Sobrepasando los vínculos del mando y la obediencia se obtienen, distribuyen y ejercen los recursos.
Visión de redes	Modo en el que diversos grupos de poder se unen para proyectar demandas públicas.
Gestión y responsabilidad	La gestión pública consiste en la producción y desarrollo de estrategias para la acción concertada y eficiente de los gobiernos; mientras la responsabilidad consiste en la adhesión de los gobernados mediante el contrato social.
Capacidades públicas	Correspondidas con las exigencias de la vida pública dependen de la eficacia en la vida individual y la colectiva

Fuente: Uvalle Berrones, Ricardo: "Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea", *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma del Estado de México, Núm. 49, México, 2009, pp. 73 -101.

Bajo la problemática de la organización del régimen burocrático se busca ofrecer tanto un equilibrio del poder como un control del mismo, con base en el funcionamiento democrático a partir de la organización institucional. Propone una vigilancia, control e impulso a quien detenta el poder, evitando con ello sus vicios. Es importante señalar que en la democracia caben tanto las minorías como las mayorías, por lo que se entiende que sólo se gobierna a través de las instituciones.

Cuadro 3.
Esquema básico de las instituciones en el gobierno democrático.



Partiendo de la premisa de que la ciudadanía es concebida como un contrapeso en el accionar del Estado, y definiendo al ciudadano como el ente abstracto de tal accionar, se establece que los ciudadanos encuentran un espacio abierto para intervenir en la definición del sentido, los alcances, los instrumentos y procesos de la política pública (Aguilar, 1997: 54), asumiendo con ello la responsabilidad de sus actos.

5. Alcances de la política pública

La concepción de la política pública se erige como la construcción de propósitos y compromisos, resultado de la actividad administrativa del Estado. Dicha actividad debe realizarse en consenso entre autoridades y ciudadanos dentro de lo que se conoce como espacio público. Es importante señalar que dentro de tal espacio las instituciones son el eje rector.

Cabe reconocer como un avance novedoso que los gobiernos operan con limitaciones no sólo técnicas y económicas, sino también políticas, institucionales y de muchos otros tipos (Majone, 2011: 144), lo cual permite ahora que el enfoque central sea la credibilidad.

Lo más importante dentro de este análisis es la determinación de la política pública más como estrategia que como un plan técnico, lo que es crucial dentro de su formulación en regímenes democráticos. De antemano, debe existir un compromiso dados los objetivos

que se persiguen por parte de los actores que participan en la elaboración de la política pública.

Sin embargo, las instituciones tienen un papel muy cercenado en cuanto a participación se refiere (Majone, 2011: 150) y dada la importancia que tienen las instituciones en el mundo de la política y de la formulación de políticas, esto constituye una limitación muy grave.

Es por ello que surge la necesidad de crear entidades paraestatales con el propósito de una menor participación del Estado en la maquinación de la economía, por lo que se le atribuyen responsabilidades mayores, ya que no se cuenta con la vigilancia necesaria.

Para la concepción de las entidades paraestatales se pueden identificar los siguientes procesos: 1. La empresa es sinónimo de asumir los riesgos del mercado donde se imponen los hombres de negocios; 2. De la capacidad individual depende el desarrollo de un país, y con base en ello las universidades públicas proporcionan la especialización y 3. El trabajo es igual a la productividad. Es por ello que el objeto de la intervención del Estado es la producción de la riqueza y generación de los beneficios sociales, bajo el concepto de bienestar.

Con ello se cumplen tareas de producción y distribución de bienes y servicios, ocupándose del bienestar, seguridad y aspectos sociales. Como empresas (sin perder su función social), deben tener éxito en términos de generación de ganancias y con ello justificar su sentido operacional. Donde antes prevaleció la propiedad pública, esta nueva forma de regulación representa la nueva frontera entre la gestión pública y la privada (Majone, 1996).

Como incentivo al compromiso en el accionar gubernamental, con énfasis en el desarrollo de la política pública, en ocasiones se vale de ciertas maneras de distribuir y racionalizar el poder; tales son: la delegación (transferencia de autoridad), la desconcentración (ejecutor de funciones) y la descentralización (detentor parcial de funciones) (Uvalle, 2014).

6. Gobernanza y gobernabilidad

El tema de gobernabilidad comenzó a ser preocupación de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, coincidiendo con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del llamado "Estado de Bienestar" (Electoral, 1997).

Con respecto al concepto de gobernanza, éste se refiere a la mayor capacidad de injerencia que están tomando los actores no gubernamentales en los asuntos públicos, definición y orientación de políticas públicas, destacando la forma en la cual se llega a organizaciones sociales con el propósito de crear contrapesos a la tarea del gobierno.

Hoy la actividad de los gobiernos se analiza desde su capacidad de gobierno, entendida como gobernabilidad³. Esta categoría "(...) surge como un producto moderno de las sociedades democrático – liberales" (Alvarado Domingez, 1998, p. 27). Sin embargo, la gobernabilidad no es cuestión de absolutos sino de grados, dado que "todas las sociedades son en alguna medida gobernables, y del mismo modo, tienen problemas de gobernabilidad en menor o mayor grado" (Castillo Salinas, 2001), como se muestra a continuación:

Cuadro 4.
Grados de Gobernabilidad.

Grados de Gobernabilidad	Características
Gobernabilidad ideal	Designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
Gobernabilidad normal	La discrepancia entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico.
Déficit de gobernabilidad	Desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.
Crisis de gobernabilidad	Las anomalías van proliferando y aquí solo pueden darse dos situaciones: reducir las demandas y/o aumentar la capacidad de gobierno.
Ingobernabilidad	Concepto límite que destruye la relación del gobierno que une a los miembros de una comunidad política.

Fuente: Elaboración propia con base en Castillo Salinas, 2001

³ Aquí el concepto de gobernabilidad es entendido como la cualidad del gobierno que permite el equilibrio en los órganos políticos, económicos, jurídicos y sociales y trata de adecuar los imperativos de democracia y desarrollo que se exigen llevándolos a cabo mediante la conducción de la sociedad a través de actos y actores de gobierno.

7. Conclusiones

Sin lugar a dudas los estudios referentes a la política pública dentro del contexto contemporáneo obedece a muchos factores y abre desde luego el debate con referencia a la introducción de terminología gerencial en asuntos públicos.

En tiempos actuales, aceptando la modernización de la administración pública, el debate propuesto busca sentar las bases de la diferenciación entre el viejo modo de ser administrativo y la nueva gerencia pública. A lo largo del presente ensayo, se observó que las cuestiones aparentes de divergencia no van más allá de puntos específicos de facto, dado que la base es la misma para ambas formas de entender el ejercicio administrativo.

Quizá el punto central de la polémica en la concepción de una nueva era administrativa está encaminado en dos puntos base. Primero, la falla de raíz que se dejó desde la concepción de la separación de lo político en asuntos administrativos de antaño, y segundo, la completa dependencia de la cuestión económica en la dirección estatal.

8. Fuentes de Información

Aguilar, Luis F., "La administración pública y el público ciudadano" en Revista del Senado de la República, Núm. 6, vol. 3, Enero-Marzo, 1997, pp.48-66.

Alvarado Dominguez, O., & Miguel, R. Z., La crisis de la gobernabilidad en México. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

Bonnin, J. C., "Principios de Administración" en Revista de Administración Pública, 1982, 82-102.

Cabrero Mendoza, E., Del administrador público al gerente público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Castillo Salinas, S. (2001). Gobernabilidad y democracia. Recuperado el 6 de marzo de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/501/pl501.htm>

Colmeiro, M. "De la ciencia administrativa" en Revista de Administración Pública, 1982, 173-194.

Electoral, I. F. Gobernabilidad y democracia. Recuperado el 6 de marzo de 2014, de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm, (1997).

Frederickson H., G., "Hacia una nueva administración pública" en Administración Pública: El estado actual de la disciplina, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 645-668.

Laurence E., L. J. "Reforma a la Gestión Pública: Tendencias y Perspectivas" en M. d. Pardo (Ed.), De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México, 2011, pp.105-141.

Majone, G., Regulatin Europe, Londres, Routledge, 1996.

Majone, G., "La credibilidad de las políticas: por qué es importante y cómo lograrla" En M. d. Pardo (Ed.), De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México, 2011, pp. 143-181.

Plasencia Díaz, A., Gerencia Pública. México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994.

Popper R., K., La sociedad abierta y sus enemigos. Madrid, Paidós, 1992.

Posada de Herrera, J., "Lecciones de Administración" en Revista de Administración Pública, 1982, pp. 135-172.

Rosenbloom, D., "La teoría de la administración pública y la separación de poderes" en Administración Pública: El estado actual de la Disciplina, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 839-860.

Uvalle Berrones, R. "Condiciones procesos y tendencias de la administración pública contemporánea". *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*(49), 2009 73-101.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Binomio autoridad - responsabilidad", ponencia presentada en clase de la Unidad 2: "Horizonte contemporáneo de la Administración Pública", México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, martes 21 de febrero, 2014. Notas propias.

Waldo, D., "La teoría de la administración pública significa en nuestra época una teoría de la política" en *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 126-152.

Woodrow, W, "El estudio de la Administración Pública" en *Clásicos de la Administración Pública*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, pp.73-96 (1999).



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

17º NÚMERO
MAYO-AGOSTO 2014

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia BodekStavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Mtra. Consuelo Dávila*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinador de Informática: *Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermsillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPYS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.

Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.

Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

Apoyo en integración y tratamiento de contenidos: María

Fernanda Frausto López

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 5, No.17, mayo-agosto 2014, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (5 5) 5 6 2 2 9 4 1 6 y (5 5) 5 6 2 2 9 4 2 6 , <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo UvalleBerrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de abril de 2015.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

www.politicas.unam.mx

