



De los avances en la Administración Pública

Elizabeth Gamez López *

Abstract

El artículo presenta un análisis de la disciplina de la Administración Pública a partir de la revisión de diversas cosmovisiones que proponen cambios en su núcleo de conocimiento, para adecuar su estudio a las dinámicas cambiantes tanto de la sociedad como del espacio público. Esboza los fenómenos políticos y económicos que obligan a una transformación de tipo funcional en cuanto al rol que ha tenido el gobierno a partir de nuevas herramientas que tiene a su disposición, y que pueden ser elementos que potencien su capacidad de atención de problemas públicos.

Palabras clave

Administración Pública, vida asociada, teoría política, dinamismo social, enfoques administrativos.

Introducción

En el tercer milenio son incuestionables las complejas transformaciones de nuestra realidad. Entramos en un momento radicalmente nuevo: la historia se acelera, la democracia gana terreno, surgen nuevos actores y nuevas posturas, lo que conduce a la diferenciación social (identidades y derechos particulares como los de género y sexuales)

Nuestra época exige explicaciones, esbozar hipótesis y líneas de horizonte en un trabajo interdisciplinario a condición de tender nexos entre las innumerables aportaciones de las ciencias sociales, buscando dar sentido y significado a la abundancia de hechos que inciden en la vida cotidiana.

* Profesora de Asignatura adscrita al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La creciente autonomía y avance de la actividad económica, el incesante avance de la ciencia y la tecnología, son sin duda la constante; pasamos de una época socio-céntrica a una época mercado-céntrica. Es una época de fragmentación de los vínculos sociales, pero al mismo tiempo, de desafíos y posibilidades en la configuración de la vida social y de la ciencia que busca explicarla.

Es lo que Alain Touraine identifica como la crisis de la modernidad del pensamiento de la Ilustración, lo que llama una época de segunda modernidad. “Las fuerzas centrífugas creadoras de riqueza y miseria, innovación y explotación, se impusieron a partir del siglo XIX, en el momento en que la revolución industrial y el capital financiero comenzaron desde Gran Bretaña a expandirse por el mundo. Fue entonces cuando se inició la disociación de la economía internacional y el Estado nacional, que rompió el modelo de la sociedad nacional que unía el universo de la racionalidad instrumental y el de las identidades culturales” (Touraine, 1999)

Al romperse el modelo de sociedad nacional como consecuencia de los cambios generados en el sistema-mundo, así como en el conocimiento y creencia en el progreso indefinido de la humanidad -en virtud del desarrollo tecnológico-, se acrecientan los problemas sociales propios de una época cada vez más incierta e inestable; los problemas *post-concern* invaden el campo de las ciencias sociales.

Se presenta “una nueva cartografía social, política, económica y cultural [que] disuelve de modo paulatino los sólidos muros de la sociedad moderna, al tiempo que contradicciones y turbulencias transforman radicalmente formas de vida y de acción colectiva, hasta un punto en que resulta difícil comprender, en su cabal magnitud, la naturaleza e impacto de los procesos que hoy configuran una nueva sociedad” (Gilda Waldman, 2008).

Ante las evidencias de una realidad que parece desconfigurarse y cambiar de significado, es necesario el ejercicio de formas diferentes de interpretación de los fenómenos sociales. Hannah Arendt lo llama “un pensamiento independiente”, separándose así de filosofías e ideologías, incluso de esa forma tradicional de hacer ciencia, de buscar una explicación científica de la realidad, lo que no significa que nuestra pensadora no utilice sistematicidad en su teoría política.

Con esta manera distinta de pensar, Arendt no busca conclusiones, ni verdades, ni leyes o principios únicos, nos invita a realizar ejercicios de pensamiento rescatando la capacidad de juicio, de comunicabilidad y de acción, para comprender a los otros, lo que implica la importancia de la pluralidad y de la acción política en la construcción del espacio público.

En esta tesitura, la pretensión del presenta trabajo es esbozar algunas líneas para reconfigurar la administración pública en un contexto de cambios complejos, incesantes e inciertos donde el reto principal es recuperar la confianza de los ciudadanos, quienes instituyen formas de vida asociada cada vez más exigentes; formas de manifestación política-social más críticas “un conjunto de prácticas de control, de obstrucción y de enjuiciamiento, a través de las cuales la sociedad ejerce su poder de corrección y presión” (Rosanvallon, 2007)

1. Reconfigurar la administración pública

Pensar el desarrollo de la Administración Pública requiere de una visión política y social amplia, lo cual nos lleva a la teoría y práctica de la misma. Así, nos hemos encontrado con propuestas como la administración pública para el desarrollo, la administración pública para la crisis, la administración pública en la posmodernidad, la administración pública para la democracia o, más recientemente, la administración pública en la globalización. Por tanto, la disciplina no es estática ni acabada, responde a un proceso de continua transformación dado que es influida por múltiples factores que no admiten soluciones únicas.

La Administración Pública está inserta en un ambiente político y social cada vez más complejo, incierto e inseguro, marcado principalmente por la acción de los individuos. Es ahí donde encontramos los factores y escenarios que nutren la teoría y práctica de la Administración Pública. “La riqueza cognoscitiva de la administración pública exige entenderla frente a los espacios públicos, el mercado, la democracia, la sociedad abierta, el Estado de derecho y desde luego, el papel que desempeñan los ciudadanos en la ampliación de la vida comunitaria” (León y Uvalle, en prensa)

Por tanto, el estudio de la Administración Pública implica principalmente el tratamiento de la vida social y política de los individuos. Esto nos remite a revisar y buscar en la teoría política los conceptos y debates que actualmente marcan el entendimiento del escenario político y sus momentos de cambio o rupturas; y por otro lado, una revisión de los diferentes enfoques que la Administración Pública ha adoptado en la pretensión de comprender -o más preciso de sobrevivir- los escenarios cada vez más dinámicos y problemáticos de la vida asociada. “La realidad estructurada como problema, obliga a comprenderla en su complejidad, lo cual implica que su campo de conocimiento ha de nutrirse de la reflexión continua, el debate, el intercambio de ideas y la revisión de los instrumentos metodológicos que se utilizan para captarla, procesarla y argumentarla” (León y Uvalle, en prensa)

Desde esta perspectiva, la revisión de la Administración pública se inserta en un ámbito muy amplio de acción y presencia de los individuos y sus cada vez más específicas problemáticas, las cuales a primera vista remiten a un desinterés por la sociedad. Sin embargo, al buscar soluciones podemos observar una forma distinta de asociación que, bien comprendida es un elemento fundamental para la vida política. Por tanto, no estamos ni ante el eclipse de la política, ni la reducción de la Administración Pública a un conjunto de técnicas o procesos.

Nuevas formas de socialización y de reclamación de los individuos exigen nuevas formas de acción política y administrativa, así que lejos de tener por terminada la disciplina de la administración pública, esta se fortalece como una ciencia social, al buscar caminos diferentes para la comprensión y explicación de su lugar en el área teórica. Caminos diferentes que se interrelacionan con otras especialidades como la ciencia política y la sociología, por tanto, nos referimos a una forma diferente de hacer ciencia, de hacer investigación:

“Hasta los años cincuenta dentro de la tradición anglosajona, los filósofos de la ciencia compartieron la idea de que los sorprendentes logros científicos –especialmente los de la física- se alcanzaban gracias a la aplicación de un poderoso conjunto de principios o reglas, tanto de razonamiento como de procedimiento, que permitían evaluar objetivamente las hipótesis y teorías que se proponen en la actividad científica. Se pensaba que el método constituido por dichas reglas ofrecía, por decirlo así, un riguroso control de calidad

de las hipótesis y teorías, junto con una forma de calibrar su éxito, que permitía a los científicos decidir con total acuerdo sobre su aceptación o rechazo” (Pérez, 1999:15)

Desde esta óptica científica se enriquece el estudio de la Administración Pública como una ciencia social que encuentra, en las discusiones políticas y sociológicas, conceptos y categorías que refuerzan el referente teórico de espacio público importante para la comprensión y explicación de la teoría y práctica de la Administración Pública. Las iniciativas y presión de los individuos, el comportamiento del gobierno, los importantes procesos de reacomodo del poder político y económico, esto es, del sentido y significado de las grandes estructuras del mundo moderno, constituyen los puntos de referencia para un ejercicio crítico y de reflexión de la Administración Pública.

Es aquí donde encontramos la importancia de sistemas de pensamiento, de ideas y teorías que rompen con principios y reglas, que nos ofrecen caminos de crítica y de reflexión, pero sobre todo, de orientación en la complejidad de la realidad política y social. Así, la Administración Pública ya no se inserta en modelos inertes de la sociedad, esto es, en la homogeneidad que Estado y gobierno imponían a la vida comunitaria, a los individuos.

Estado, gobierno y mercado como los modelos de organización social, racionalidad, planeación, control, sistematización y ordenamiento -que si bien eran necesarios para limitar la libertad de los individuos y funcionar en un Estado de derecho-, declinaron en una cultura de la estadolatría donde la Administración Pública deviene en burocratización, la sociedad se masifica y los individuos se subordinan.

En el momento actual, los individuos reclaman ser escuchados, reproducen formas de socialización que están fuera de las instituciones, fuera de las reglas del pensamiento moderno sin que ello signifique estar en contra, sino más bien, una oportunidad de brindar soluciones, de reconstruir un proyecto colectivo, de hacer política.

Rosavallón refiere que tales niveles de manifestación obedecen a la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones, principalmente en las democrático-representativas: “Tal desconfianza democrática se expresa y se organiza de múltiples maneras. Distinguiré tres modalidades principales: los poderes de control (surveillance), las formas de obstrucción,

la puesta a prueba a través de un juicio...es la democracia de los poderes indirectos diseminados en el cuerpo social, la democracia de la desconfianza organizada frente a la democracia de la legitimidad electoral” (Rosanvallon, 2007).

La Administración Pública no puede ser ajena a las circunstancias ni indiferente a las acciones individuales, puesto que “lo público de la administración pública no depende sólo del Estado, sino también del modo en que los ciudadanos se incorporan a la operación misma de las instituciones administrativas para que sean corresponsables en la gestión de la vida colectiva” (León y Uvalle, en prensa).

a. La administración del espacio público

El aspecto “público” de la Administración tiene una esencia fundamentalmente política, esto es, implica un conjunto de instituciones e individuos en constante interacción en la incesante búsqueda de un orden político-social donde los individuos sean el principio y fin de sus instituciones, en un verdadero sentido de integridad de la condición humana de los individuos situada por encima del interés privado y de las intenciones y actitudes maniqueas de gobiernos y grupos.

Así, nos preguntamos ¿dónde y cómo se construye esa esencia política del espacio público? Sin duda encontraremos diferentes formas en lo que a la observación de modelos de orden político-social se refiere, por eso, se busca lo específico del espacio público, lo que podríamos llamar la nueva dimensión del espacio público en contextos con gran diferenciación y complejidad social; con múltiples e infinitas formas de organización y desarticulación de los individuos. Es lo que denominamos nuevas formas de socialización, donde el reto es arribar a acuerdos y acciones políticas que trasciendan lo temporal y efímero del individualismo para institucionalizar el espacio público, el espacio de la política.

“...el espacio público supone la construcción de un mundo de hombres; cuando los hombres construyen artificialmente un mundo de acuerdos y leyes que les permiten dar estabilidad y durabilidad al mundo de lo político. Consecuentemente con esta postura Hannah Arendt, afirma que esta *artificialidad del espacio público surge de entender al*

cuerpo político como un entramado constitucional con el cual se iguala a los desiguales, es un único espacio destinado para ello: por naturaleza los hombres no son iguales necesitan de una institución política para llegar a serlo” (León, 2006:51)

En el campo de estudio de la Administración Pública se han presentado un conjunto de propuestas y modelos de la misma; escuelas, enfoques y líneas de investigación la han renovado enfatizando, principalmente, el aspecto de gestión de la misma, esto es, la eficiencia en el uso de los recursos, aunque, recientemente los modelos se orientan a la demanda de transparencia y rendición de cuentas propias de una democracia.

Así entonces, el proceso de cambio de la administración pública se inserta en los profundos y complejos procesos de transformación políticos y sociales actualmente referidos a la democratización. Es así, que la disciplina de la Administración Pública no es estática, por contrario, amplía y fortalece su sentido y acción operativa, aunque no en la misma intensidad y profundidad respecto a su contenido científico social, esto es, el aparato teórico. Dicha revisión requiere de una interrelación con las ciencias sociales. Así, no pretendemos construir una serie de teorías y conceptos específicos de la Administración Pública, la pretensión consiste en explicar cómo y porqué adopta conceptos y teorías de la ciencia política y la sociología. En consecuencia la Administración Pública es una ciencia social, y su objeto de estudio es la administración de la toma de decisiones y las formas de socialización de la vida activa.

¿Estamos hablando de la Administración Pública en la democratización? No exactamente, más bien de la Administración Pública de la individualización y de la reconstrucción de los vínculos sociales. La Administración Pública del acontecimiento y de la ruptura.

2. Administración, gestión pública y gobernanza

Los procesos de cambio y ruptura en la modernidad líquida¹ repercuten en las capacidades de gobierno en su función de gestión. “La gestión pública es punto nodal de

¹ Zygmunt Bauman se refiere a la época actual como la modernidad líquida en una observación crítica acerca del agotamiento de la capacidad explicativa de los referentes teóricos en una realidad compleja... “la fase actual –en muchos sentidos nueva- de la historia de la modernidad...Lo que se está produciendo hoy es, por

la capacidad de gobierno. Permite atender necesidades sociales y los requerimientos de la vida estatal. En este caso se tiene como punto de partida que la diversidad y la pluralidad de las demandas debe atenderse como idea de que las mismas compiten entre sí y, por tanto, el modo de abordarlas es con una gestión que atienda a los procesos de cambio y la democratización del poder” (Uvalle, 1997:51).

La gestión pública se entenderá entonces como el conjunto de capacidades con que cuenta el gobierno, teniendo como referente un marco compuesto por una pluralidad de grupos e individuos cuyo objetivo último es el bienestar de los individuos. En este marco el poder se diversifica y diluye a través de la sociedad, por lo cual es prioritario tener en cuenta que en la relación inacabable de la sociedad y el Estado este último debe garantizar la convivencia y la representación de aquella.

Desde este punto de vista, se entiende al gobierno como un aparato administrativo público (donde lo público ya no será homologado a lo estatal) y a la Administración Pública como el puente entre gobierno y sociedad: un constante proceso político democrático entre el individuo y el gobierno que se construye a partir de las libertades civiles y derechos políticos de los individuos.

Las definiciones y argumentos de la gestión pública se basan en una abstracción de la realidad, la cual es resultado de convenciones sociales y resultado histórico de procesos que han concluido en organizar parte de aquello que es común a los individuos bajo el título de público. Así pues, este carácter histórico convencional nos lleva a recurrir a la organización y estructura del Estado y, por tanto, del gobierno, aludiendo al concepto de transformación para así justificar y analizar el papel de la gestión pública en el espacio de la modernidad líquida y la individualización.

En este contexto la gestión pública se entenderá en el doble aspecto tanto de integración como de materialización del bien común en un amplio sentido redistributivo.

así decirlo, una redistribución y una reasignación de los poderes de disolución de la modernidad...Las configuraciones, las constelaciones, las estructuras de dependencia e interacción fueron arrojadas en el interior del crisol, para ser fundidas y después remodeladas: esa fue la fase de ‘romper el molde’ en la historia de la transgresora, ilimitada, erosiva modernidad” (Bauman, 2002).

Así, la Administración Pública tiene un lugar importante, puesto que, como puente entre las decisiones gubernamentales y los individuos; es un puente que conecta dos aspectos: el técnico, en cuanto ejecutora de las decisiones, y el social, en cuanto su contacto directo con los individuos. Por tanto, está inmersa en el conocimiento especializado como ciencia inserta en un ambiente político y, al mismo, tiempo en la vida de los individuos.

Es consciente de las políticas de vida y del proceso de individualización, capaz de focalizar los intereses privados y ceñirlos a proyectos colectivos al estar en contacto directo con los individuos. La administración pública bien puede contribuir dándole los elementos al gobierno para construir proyectos colectivos, un mundo común, con políticas de vida diferenciadas y formas distintas de interacción de los individuos. Y así, construir el espacio público como constitución de fenómenos políticos, de acontecimientos.

Se trata de un espacio que la Administración Pública debe entender y administrar como tal, porque es a partir del mismo como se puede enriquecer y recuperar el sentido público de las instituciones, como normas que buscan la inclusión de las diversas políticas de vida y así, buscar arribar a instituciones republicanas y democráticas.

A manera de conclusión

Indudablemente, la Administración Pública ha experimentado cambios fundamentales en su teoría y práctica, los cuales se han dirigido a dar respuesta a dos situaciones concretas: la globalización económica y los nuevos modos de producción y, por otra parte, a la complejidad y ruptura social.

Desde esta perspectiva nos encontramos con la escuela nueva de la Administración Pública. “A finales del decenio de 1960 y comienzos de 1970 empezaron a plantearse serias preguntas respecto al estado de la disciplina y la profesión de la administración pública...Los intelectuales más jóvenes, encabezados por Dwight Waldo, lanzaron un llamamiento propugnado una nueva administración pública que rechazaba la incongruencia de la investigación del comportamiento y la aproximación a la ciencia pura. La nueva administración pública buscaba una ciencia administrativa terapéutica que

remediara los aspectos represivos de la gerencia moderna y potenciara la congruencia, la equidad y la confrontación” (Sánchez, 2007:174-176).

Así, la escuela nueva de la Administración Pública fue impulsada por académicos y estudiosos en Estados Unidos, y su interés fundamental era ¿cómo habría de equiparse la Administración Pública para enfrentar los retos del fin de una década y ante los importantes cambios en el modelo económico?

Por tanto, se pensó en enfoques administrativos gerenciales buscando alcanzar un nexo entre la política y su implementación.”Al igual que hicieran las ciencias del management, las ciencias de las políticas aportaron un nuevo focus a la administración pública...Otro tema fundamental de esta corriente fue diferenciar a la administración pública y la empresa privada...Desde luego, la administración pública ha logrado notar las diferencias de la administración de empresas, pero al mismo tiempo, comprende que las ideas de administración del sector privado se han impuesto a la administración pública y como este proceso afecta lo que realmente se hace en las organizaciones públicas” (Sánchez, 2007:177)

La función administrativa fue entonces minimizada a términos de eficiencia y calidad en los procesos de gestión, no así en los procesos de sus relaciones políticas y sociales, esto es, la tecnificación de la Administración Pública.

“Una nueva corriente dentro de la Administración Pública es la *governance* (gobernanza). Esta corriente representa otro importante punto de inflexión en el desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas. Se pierde el interés en el gobierno *per se*, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes. El acto de gobernar consiste en direccionar la economía y poner a prueba las capacidades institucionales para revisar una importante gama de opciones para decidir el rumbo.

El modelo de gobernanza para la Administración Pública comprende una idea de democracia más amplia que la de cualquiera de los otros enfoques: existe de hecho un debilitamiento de la concepción tradicional de la dicotomía Estado-sociedad y el régimen de rendición de cuentas se hace extensivo a los sectores privado y social. La idea central de la gobernanza es que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era. Por el contrario, ahora se concibe al sector público como dependiente del privado de

diversas maneras, y las políticas públicas se elaboren e implementen, en gran parte, mediante la interacción de actores públicos y privados” (Sánchez, 2007:179)

Observamos que el estudio de la administración pública no es inerte sino que se ha visto enriquecido por el avance científico de las ciencias sociales y la dinámica de la vida en sociedad, que determina la dirección, el sentido y significado de la vida institucional y la capacidad de respuesta por parte de la Administración Pública en la eficiencia en la solución de demandas, pero también, en su capacidad de coordinación de los múltiples espacios públicos en la búsqueda de arribar a una vida ciudadana en la legitimidad del Estado liberal y democrático de derecho.

Los ciudadanos están en la esfera pública conformada por la sociedad civil; así la sociedad está formada por individuos que la instituyen, establecen un conjunto de reglas que garantizan la participación de los ciudadanos, quienes fortalecen la democracia. Los individuos instituyen las reglas, y en una democracia, los individuos amplían su espacio de participación y manifiestan su acción política, dando pauta a un Estado más público fortalecido por la voluntad ciudadana en un marco institucional.

Por tanto, estamos frente a la ingente necesidad de construir y afianzar un sentido racional de la voluntad política desde la alteridad ciudadana en la dimensión pública gubernamental, la cual se orienta primordialmente a articular y atender eficientemente tanto a los intereses y motivaciones individuales como a la institucionalización de los procesos de deliberación y participación en la toma de decisiones colectivas. Ello, en su conjunto, tiende a cambiar –de manera gradual- la desconfianza con la que los ciudadanos perciben el poder político burocrático, y facilita la oportunidad de influir directamente sobre los problemas que constituyen la agenda de gobierno, ampliando la capacidad pública de respuesta a los problemas y demandas sociales.

Fuentes de información

Bauman, Zygmunt (2002). *Modernidad líquida*. México, FCE.

León, Juan Carlos (2006). “La democratización del espacio público”, en *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México, UAEM.

León, Juan Carlos y Ricardo Uvalle (coords.) (en prensa). *La gestión de la vida colectiva*, México, UNAM.

Pérez, Ana (1999). *Kuhn y el cambio científico*. México, FCE.

Uvalle, Ricardo (1997). *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, INAP.

Arendt, Hannah (2005). *La condición humana*. Madrid, Paidós.

Hilb, Claudia (1994). *El resplandor de lo público. En torno a Hannah Arendt*, Venezuela, Nueva Sociedad.

Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial.

Touraine, Alain (1999). *¿Podremos vivir juntos?*, México, FCE.



ENCRUCIJADA

Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública

F C P y S - U N A M

TERCER NÚMERO
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2009

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. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

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

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

Jefe de la División de Estudios Profesionales: *Arturo Chávez López*

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

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: 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

Contacto: maximiliano_unam@yahoo.com.mx

**Diseño, integración y publicación
electrónica:**

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.
CP. 04510.