

La Recuperación Conceptual y Metodológica de la Administración Pública

Ricardo Uvalle Berrones

UNAM

Resumen: El presente trabajo pretende analizar la importancia conceptual y metodológica de la administración pública, especificando los aspectos de su revaloración como ciencia que tiene identidad, propuesta y argumentos propios en el espacio de las ciencias sociales contemporáneas.

Palabras clave: público ciudadano, gobierno, público-estatal, administración pública, público-social, política pública.

Abstract: *The present work seeks to analyze the conceptual and methodological importance of the public administration, specifying the aspects to reevaluate as a study science that has identity, propose and arguments that beyond it in the modern space of the social sciences.*

Key words: *public citizen, government, state-public, public administration, social-public, public policy.*

Introducción

Es importante que el estudio de la administración pública contemporánea sea valorado a la luz de los acontecimientos que hoy día influyen de manera decisiva en su replanteamiento funcional y operativo. A diferencia de otros tiempos, el actual implica que las instituciones complejas de la vida pública ingresen a fases de revisión, reforma, rediseño o reestructuración para determinar su grado de adaptación y eficacia a las condiciones de un mundo en proceso ininterrumpido de transformación. De igual manera, los campos del conocimiento son motivo de revisión para destacar la utilidad de los postulados, los enunciados, las categorías y las metodologías que los organizan y definen como paradigmas.

La realidad entendida como un conjunto de problemas nunca permanece inmóvil. Es movimiento -acciones, contradicciones, procesos, impacto- constante que refleja cómo las instituciones se transforman para insertarse en los nuevos acontecimientos que dejan

atrás la vigencia de las teorías. En relación con la administración pública, la misma ha transitado por diversas etapas que se enlazan a condiciones objetivas de vida que son claves para producir su basamento teórico y metodológico.

Por ello, la vida contemporánea es el tiempo histórico, cultural, político y social para situarla en el mundo de las nuevas complejidades que demandan nuevas y no reiteradas explicaciones, relacionadas con el sentido y alcance de la propia administración pública. Es importante reconocer que la administración pública demanda no el ejercicio lineal de la formalidad descriptiva ni el predominio de los aspectos etimológicos, filológicos o aforísticos que únicamente resaltan la estructura del lenguaje, no el contenido de los argumentos que son imprescindibles para reivindicarla como un cuerpo teórico que tiene su objeto, método, hipótesis, así como los procedimientos de prueba que son indispensables para delimitar los criterios empíricos que permiten producir el conocimiento sistemático y comprobable.

Panorama académico

Los estudios de la administración pública moderna son de relevancia para la comprensión de la vida social y pública. Tienen particular importancia en momentos que las instituciones públicas viven procesos de transformación, que apuntan hacia nuevas etapas de realización que conjugan procesos de crisis, rupturas y renovación.

Los enfoques convencionales -la dicotomía política-, administración, la relación entre ciencia política y administración pública; el vínculo ejecutivo-legislativo; entre centralización y descentralización -fincados en la ortodoxia- precursores decimonónicos de la disciplina de la administración pública en Estados Unidos, Europa y América Latina más acrecentada que postula únicamente lo prescriptivo de las bases disciplinarias de lo “publiadministrativista”, han llegado a un tope insalvable: no plantean nuevos elementos para enriquecer con más aportaciones a la administración pública porque continúan, desde el ángulo teórico, con los movimientos circulares que inciden una y otra vez en la pretensión de que es un objeto de estudio definido por axiomas, leyes y principios que no admiten modificación alguna.

Por otra parte, los estudios de la administración pública no deben continuar en la visión ideográfica ni estar anclados únicamente en la

descripción de los hechos extrapolando las formulaciones de los autores pioneros. Es necesario indagar las nuevas perspectivas que permitan valorar su carácter teórico y aplicado con el fin de fortalecer su contenido reflexivo. Se avanzaría de ese modo en la producción de categorías que permitan explicar con mayor consistencia su riqueza social, política e institucional.

En este caso, la visión decimonónica es insuficiente para fortalecer el desarrollo contemporáneo de la administración pública. Es valiosa en cuanto a doctrina, pensadores y líneas de reflexión que integran un patrimonio intelectual, que conviene reconocer como un legado que sustenta las raíces científicas y disciplinarias; pero que no es un referente inmutable para situar en todo espacio y tiempo el significado de la administración pública.

Como producto histórico, cultural, social e institucional, la administración pública tiene como elemento de referencia las condiciones que influyen en el desarrollo de la sociedad, la acción de los ciudadanos, la misión de los gobiernos y el papel del Estado en los diversos capítulos de la vida económica, política y social. No es aconsejable insistir en posturas que impiden avanzar en los nuevos caminos que aclaren el perfil contemporáneo a la administración pública.

El tiempo contemporáneo es el eje más diáfano para revisar a fondo los nuevos y complejos horizontes que enfrenta la administración pública. Se vive en la actualidad un amplio trabajo encaminado a repensar las ciencias sociales. Si en sus orígenes la propia administración pública moderna fue categorizada como ciencia, no hay motivo real o aparente para evitar que sea motivo de revisión y análisis en favor de su consistencia metodológica. Incluso, en la versión disciplinaria, también es importante que ingrese al terreno de los cuestionamientos para ser revisada a la luz de acontecimientos que configuran las nuevas realidades que impulsan el papel del Estado y el gobierno contemporáneo.

La riqueza de la administración no depende sólo de la tradición, sino también de los cambios que institucionaliza como institución, organización, políticas y resultados que corresponden a los cometidos, que desarrolla en favor del espacio privado y el espacio público.

Tradicición y cambio son categorías que permean el contenido publiadministrativista y reflejan el grado de desarrollo que ha tenido en

más de un siglo. Tradición y cambio son reflejo de cómo las comunidades académicas y profesionales responden no sólo a la pluralidad, sino a la producción acumulativa, convencional e innovadora de las ideas. Tradición y cambio están presentes en el conocimiento y el saber científico no como elementos cosificados, sino como procesos que explican la gestación, formación y maduración de los campos de estudio. Tradición y cambio son elementos dicotómicos cuando se quedan en sus propias fronteras. Cuando son reconocidos con base en valores, tiempos y circunstancias, esclarecen el pasado y el presente sin incurrir en posiciones maniqueas que solamente destacan la periferia y nunca la parte medular de los sistemas de pensamiento.

En el caso de la administración pública, la tradición y el cambio deben ubicarse en un balance amplio de lo que ha sido y lo que debe ser. La peor fatalidad de un campo de estudio es concluir que no hay elementos nuevos para estudiarlo, problematizarlo y explicarlo. Es un equívoco plantear que la tradición es la única alternativa para revitalizar los campos de estudio. Si las teorías se nutren de los hechos, y éstos no son de naturaleza convencional sino real, no hay explicación posible para valorar las formulaciones teóricas sin considerar las realidades que en todo momento obligan a revisar la fortaleza conceptual de los campos de estudio.

Las teorías (Popper, 1999: 68) se construyen con base en observaciones, hechos, experiencias, datos, evidencias, pruebas y argumentos. No son fruto de la pirotecnia intelectual ni de las aspiraciones que envuelven el mundo subjetivo de los estudiosos y las comunidades de profesionales. Responden a condiciones objetivas de vida y no se limitan a ser pálido reflejo de los objetos de conocimiento. Reiterar en posturas que pretenden desconocer la dinámica de las nuevas realidades en aras de conservar las tradiciones intelectuales y culturales de los campos de conocimiento, es insistir en la improductividad. Implica, además, que el progreso -el cual es consustancial a los valores científicos- no sea el piso más confiable para evaluar el desarrollo de los sistemas de pensamiento.

La administración pública contemporánea no merece estar anclada en la visión del eterno ayer ni en el muro de los lamentos que pugnan por conservarla como un objeto que no tiene más perspectiva que el pasado. Es una institución necesaria para el desenvolvimiento de la vida pública, y por ello la importancia de que sea entendida en las

condiciones propias y ajenas que son parte de su razón de ser. El desarrollo de la sociedad es fruto de la acción individual y colectiva, en cuanto motores que desenvuelven los centros del quehacer público. No se trata del desarrollo en abstracto, sino del que tiene como meta final la conjugación eficaz de la calidad de vida y las relaciones de equidad.

En esta tarea, la administración pública juega un papel relevante para crear y estimular las condiciones que facilitan el mejor aprovechamiento de los recursos privados y públicos, tomando en cuenta las exigencias de la sociedad contemporánea. Limitar la importancia de la propia administración pública a la descripción de lo que ha sido en otros tiempos, significa cancelar la oportunidad de revitalizarla como un campo de estudio que tiene elementos de reflexión y aplicación. El valor (Denhardt, 1999: 90) de la administración pública no estriba únicamente en su ángulo académico que es fundamental, sino también en el conjunto de vivencias que tiene en el desarrollo de la sociedad y que son la materia prima para categorizarla como una de las modalidades de la acción gubernamental.

En este sentido, se enlaza con las fuerzas productivas, las cuales se condensan en la institución pública denominada mercado. El mercado se integra por reglas que son convenidas entre los agentes sociales y las autoridades, con el fin de dar cauce al intercambio económico. De igual modo, la política social no se entiende distante del ámbito institucional de la administración pública, pues en ésta los actores interesados en su formulación e implementación, tienen que llegar a acuerdos específicos para impulsarla. Lo importante en la administración pública es entenderla en las responsabilidades que tiene a su cargo y en las capacidades que desarrolla para dar cuerpo y sentido a las políticas públicas (Lahera, 2000:11).

El mundo de la administración pública son los hechos sociales, políticos y gubernamentales. Distante de ellos se convierte en una caja de pandora. Su organización y funcionamiento tienen su justificación en las relaciones de sociabilidad que configuran a la comunidad civil y política. Por tanto, el espacio y el tiempo que les corresponden, determinan su modo de obrar en el cumplimiento de las tareas relacionadas con el orden, la seguridad, la promoción económica y el bienestar social.

Hoy día, los espacios y tiempos de la globalidad se han modificado en todos los frentes de la vida social. Las aperturas sustituyen a las relaciones proteccionistas, la desregulación elimina normas y disposiciones que no son funcionales para las economías de mercado, la descentralización responde al auge de las relaciones horizontales, la integración de los Estados con la soberanía compartida, es la constante más evidente en momentos en que la división territorial y regional, dan lugar a un nuevo mapa de las relaciones mundiales

Se impone, por tanto, situar los cambios en la vida de la sociedad y los Estados. La relación de estas instituciones no tiene carácter estático, sino que se explican de acuerdo con fuerzas sociales y políticas que son las protagonistas de la vida pública.

En este sentido, el desarrollo científico y tecnológico, la formación de la nueva economía, la vigencia de la sociedad del conocimiento y la democratización del poder, son rubros que tienen elementos no convencionales, que están influyendo en el devenir y el desempeño de la administración pública. La importancia de los elementos estructurales de la sociedad -crisis, cambio, renovación, innovación, desarrollo- vinculan en la actualidad y de cara al futuro, otros factores para analizar el comportamiento institucional -planes, políticas, proyectos y resultados- de la administración pública.

La comprensión de los actores, contextos, procesos, recursos y estrategias vinculados con el ser institucional de la administración pública, tienen que recuperarse para evitar la explicación simple e, incluso, anecdótica de lo que realiza. Las instituciones sociales y políticas modernas responden al advenimiento de la sociedad civil y el Estado del constitucionalismo. Estos paradigmas se inscriben en el tiempo en que las fuerzas pro mercado competitivo le ganan la partida a las fuerzas pro absolutismo.

El tránsito de una economía con valores de uso a una economía con valores de cambio como son las economías de mercado, es la pauta para ubicar que la sociedad moderna se rige por la constitucionalidad, la juridificación, la monetarización y la administración burocrática en cuanto paradigma acabado del cálculo, la racionalidad formal, la competencia profesional y el ejercicio de la dominación racional. Dichos elementos son importantes para puntualizar la naturaleza de las instituciones modernas, en las cuales ocupa un lugar central la administración pública.

Sin embargo, el tiempo contemporáneo da cauce a las sociedades abiertas y los Estados de derecho con orientación reguladora y promotora. En consecuencia, la administración pública decimonónica no tiene una realidad que acredite su vigencia; aunque la permanencia de algunos de sus principios -interés privado, interés público, relaciones de sociabilidad, dirección común, ejecución de las leyes, progreso material, moral e intelectual, centralización y descentralización, igualdad y bienestar, relaciones administrativas y civiles- continúan enunciándose. Lo cual no significa que su validez comprenda los aspectos empíricos y factuales que son determinantes para entenderla como una organización que se encuentra en constante movimiento.

La recuperación de la administración pública

La importancia conceptual y metodológica de la administración pública debe comprenderse en la dinámica de la realidad contemporánea. El saldo de la Teoría de la Administración Pública en términos ortodoxos ha sido importante en los alcances de lo descriptivo y la acuñación de categorías lógico-formales. En términos de balance, la ortodoxia se ha constituido en un sistema que se caracteriza por lo siguiente: 1) acumula un déficit de argumentos sugerentes y renovadores; 2) el predominio de la visión circular y cíclica de la historia publiadministrativista; 3) el auge de la visión estadocéntrica y gubernamental; 4) la baja trascendencia para dar cauce al tratamiento de lo público; 5) la tendencia de asociar de manera homologada a la administración pública con la noción de aparato estatal; 6) la estructura lógica y teórica de la ortodoxia publiadministrativista no es abierta sino rígida, lo cual impide incorporar los nuevos elementos que configuran el universo de las instituciones públicas y 7) vincular la administración pública más con las formas de gobierno, no con los modos de gobernar.

En consecuencia, los planteamientos de la ortodoxia publiadministrativista se circunscriben a lo convencional, lo reiterado, lo ordinario y lo regular. Parafraseando a Kuhn, dicha ortodoxia se ha desarrollado más a través del conocimiento acumulado, no por las aportaciones que se caracterizan por dar vida a la categoría revolución científica (Kuhn, 2000:149). Ésta implica el reconocimiento de las crisis no como fatalidad o desencanto, sino

como la posibilidad de reconocer las nuevas perspectivas del conocimiento que tienen su origen en el mundo de la realidad objetiva.

En el caso de la administración pública contemporánea, no hay duda que tiene como antecedente inmediato el ámbito del Estado del Bienestar, pero el mismo ha ingresado a etapas de revisión e incluso de reemplazo, al considerar que las realidades que le dieron origen han cambiado de manera rápida y contundente. La administración pública del Estado de Bienestar no es funcional en un mundo abierto, competitivo y emprendedor, porque los ejes de su desarrollo son las políticas crecientemente intervencionistas y el auge de los organismos burocráticos que tienen presencia abrumadora en las economías públicas.

Sin embargo, ello no implica estigmatizar ni dismantlar a la propia administración pública, sino entenderla en los contextos de cambio y transformación que alteran diversos modos de vida como consecuencia de la innovación tecnológica, el auge de las fuerzas productivas y la vitalidad de los procesos de democratización. La transformación de la administración pública es la clave para recuperarla en los aspectos científico, disciplinario e institucional. La categoría transformación (Sánchez, 2000: 25) denota la conexión de etapas de vida que se desenvuelven entre el agotamiento y la formación de nuevas condiciones sociales, políticas y económicas que se explican en razón de la estructura básica y material de la sociedad.

Desvinculada de la categoría transformación, la administración pública es un objeto inerte y sin referentes significativos para entenderla en los movimientos de las economías, la sociedad, la política y las políticas. Valorarla únicamente por los principios -constitucionalidad-legalidad, ejecución, conservación- que le dieron origen en la etapa decimonónica, es limitar la riqueza social y pública que tiene en cuanto el gobierno de la comunidad civil y política.

Como bien ha señalado Manuel Ortiz de Zúñiga en su obra *Idea General de la Administración y del Derecho Administrativo* escrita en 1842, la administración pública es más una ciencia de hechos que de principios. Los hechos son la parte neurálgica para evitar que las posturas doctrinarias favorezcan lo abstracto sobre lo concreto, lo descriptivo sobre lo explicativo y el formalismo sobre lo factual. Sin la correlación de lo abstracto y lo concreto no es posible avanzar en un campo de estudio que debe reunir sin limitaciones, el mundo de las

ideas y el mundo de lo fáctico. Lo abstracto sin conexión con lo factual es conocimiento lógico-formal; lo fáctico sin vinculación con lo abstracto, es conocimiento casuístico.

En la reformulación de la administración pública es importante no incidir en la dicotomía abstracto-concreto, porque es un ejercicio improductivo que no conduce a nada. El predominio de lo abstracto y lo doctrinario no es suficiente para sustentar el valor cognoscitivo y aplicativo de la administración pública. La ortodoxia publiadministrativista ha reiterado esta postura y los resultados son desalentadores: la administración pública se analiza como un sistema cerrado en el cual ni el objeto de estudio ni el método de investigación tienen relación recíproca y productiva. Un campo de conocimiento que tiene esas limitaciones carece de la posibilidad para trascender y tener un lugar bien ganado en el concierto de las ciencias sociales. En momentos que las ciencias sociales son motivo de revaloración es indispensable que la administración pública sea revitalizada con base en nuevas ópticas, formulaciones, planteamientos y categorías de estudio.

Por ello, la crisis de la ortodoxia publiadministrativista -la cultura estatista de la administración pública- es el camino para formular un nuevo paradigma que permita reconstruirla como un campo de estudio que tiene identidad propia y que encuentra en las relaciones complejas de la sociedad y el Estado, las pautas para definir su naturaleza explicativa y argumentativa, no su alcance doctrinario y metateórico.

Los referentes conceptuales y empíricos que pueden contribuir a revalorar el contenido científico y disciplinario de la administración pública son: 1) la sociedad abierta; 2) los ciudadanos contestarios; 3) la importancia de las políticas públicas; 4) la corresponsabilidad social y política; 5) la gestión pública (Arellano, 1999: 39); 6) la capacidad de gobernar entendida como gobernabilidad democrática; 7) la administración como un sistema de creatividad institucional; 8) la administración como un sistema abierto de organización; 9) el gobierno (Aguilar, 2001: 20) de las instituciones democráticas; 10) los derechos administrativos del ciudadano; 11) la participación por formas autogestionarias y de cooperación social; 12) el nuevo perfil de la economía pública; 13) el valor de lo público (León, 2000: 25), la publicidad y la publicitación; 14) la descentralización política y la subsidiariedad; 15) la realidad fiscal de los gobiernos; 16) el

comportamiento de los mercados políticos, económicos y públicos; 17) el valor de la democracia procedimental; 18) la gestión de las políticas; 19) la correlación entre oferta de gobierno, recursos escasos y políticas factibles; 20) las nuevas relaciones de la administración y los ciudadanos; 21) la recuperación pública de la administración pública; 22) la relación entre eficiencia pública y equidad social; 23) la relación entre ética y eficiencia pública; 24) la correlación entre administración pública y cultura electrónica; 25) la participación de los ciudadanos en la operación de la administración pública; y 26) la evaluación abierta (Uvalle, 2001: 165) de la administración pública.

Lo enunciado da pista confiable para reformular el estudio de la administración pública de cara al nuevo milenio y a las transformaciones de la sociedad y el Estado. Son referentes que trascienden lo doctrinario para situarse en la importancia de la realidad objetiva. Las disquisiciones administrativistas tienen que dar su lugar a la administración pública para que el nuevo paradigma de la administración pública sea fruto de sistemas abiertos de reflexión y propuesta.

De este modo, el análisis y la categorización de las realidades públicas tiene que efectuarse de manera cuidadosa para no caer en la postura de que los conceptos son intemporales y, por tanto, de aplicación indistinta como lo propone la ortodoxia publiadministrativista. El mundo de la globalidad (Ayala, 2000: 4) y las aperturas no es igual al mundo de las economías proteccionistas y las economías de Estado. Por el contrario, es competitivo, innovador y exige la renovación de los sistemas de organización y sus correspondientes métodos de operación.

Por ello, las administraciones públicas han ingresado a contextos que conjugan variables endógenas y exógenas, entendidas como factores que se relacionan con la capacidad de los gobiernos para asimilarlas con los programas que la misma administración pública es capaz de formular e implementar. En este caso, la categoría gestión de la calidad en la democracia, se relaciona directamente con los resultados que se pueden generar en la vida pública. La gestión de la calidad es inherente a las capacidades que la administración pública debe producir para responder a situaciones previstas e imprevistas.

Tanto la valoración como la medición de los resultados se vinculan con la realidad factual -los hechos como son- de la administración

pública. La realidad factual se integra por actores, relaciones, presiones, apoyos, organizaciones y acciones que entrelazan hasta configurar el mundo tangible que obliga a los gobiernos y las administraciones públicas a dar respuestas diferenciadas a los problemas públicos. En la visión de lo factual, lo administrativo no es lo único que define a la administración pública.

En todo caso, lo público es la clave para entender el comportamiento de las instituciones administrativas en su relación con las demandas crecientes de la sociedad. Lo externo de la administración pública es la veta más conspicua para cincelar el paradigma que debe contribuir a entenderla como la institución más visible del gobierno, que tiene a su cargo el proceso técnico, tecnológico y político de las políticas públicas. Si las éstas no son conocimiento en sí mismo, sino estrategias de gobierno, dan la pauta para recuperar la naturaleza factual de la administración pública y de ese modo evitar que los excesos doctrinarios sean el claroscuro de su contenido teórico y metodológico.

En la búsqueda de un paradigma más consistente en relación con la ortodoxia publiadministrativista, la correlación de los hechos es una senda prometedora para destacar la importancia de la gestión de la calidad no sólo desde un ángulo instrumental, sino de capacidades que se producen, diseñan e implementan. La identificación, la construcción, la definición y la explicación de los problemas públicos acotados, puntuales y específicos, son el material más completo para ubicar las respuestas institucionales y operativas de la administración pública, tomando en cuenta la complejidad creciente del pluralismo político y social.

Sin alusión a los problemas públicos, la administración pública es un conjunto de prácticas, rutinas y patrones administrativistas que destacan sus capacidades operativas en sí misma, es decir, el espacio de la gestión administrativa -auditoría, contabilidad, estadística, personal, finanzas- soslayando la importancia de que es la parte más sustancial del gobierno, que se relaciona de manera directa con las organizaciones civiles y ciudadanas. Son pues, los problemas públicos, el elemento medular para que la administración pública defina el paradigma que la revalore como un campo que combina alcances concretos, empíricos y argumentativos propios del conocimiento

moderno entendido en la lógica de la contrastación, las hipótesis, la reconstrucción teórica y la construcción de los argumentos.

Objeto de estudio y método de investigación

En la búsqueda de un paradigma que revitalice a la administración pública como un campo de estudio útil, confiable y esclarecedor, es importante destacar que la relación entre el objeto de estudio y el método de investigación debe ser compatible para producir, repensar y recrear el conocimiento que la define en relación con otros campos de estudio. Una tarea pendiente de la ortodoxia plubliadministrativista es no haber resuelto el vínculo entre el objeto y el método de investigación, teniendo como efecto desfavorable el surgimiento de dudas sobre la identidad científica y metodológica de la administración pública. Las aseveraciones sobre si es arte, ciencia, disciplina o técnica es otra tarea no cumplida por dicha ortodoxia, teniendo como hecho desafortunado, que al “carecer” la administración pública de identidad metodológica, es adscrita, sin argumentos convincentes, al campo de la administración general o bien de la ciencia política.

En estos campos de estudio tampoco se resuelve lo relativo a la identidad metodológica y aumenta, en cambio, la confusión por la ausencia de elementos que la sustenten y expliquen de manera metódica, diáfana y esclarecedora. Ante un panorama crítico, la administración pública naufraga hasta ser considerada como un campo de estudio que busca un objeto de conocimiento o bien que busca un método de investigación. En consecuencia, el pesimismo sobre el futuro de la administración pública se acrecienta hasta considerarla únicamente como un conjunto de prácticas profesionales orientadas a producir resultados organizativos, sin destacar la importancia de su naturaleza social y pública. Una salida localizada pero no suficiente para resolver el problema del objeto y el método de investigación, ha sido entenderla de acuerdo con la importancia creciente de la rama ejecutiva.

Parafraseando a Woodrow Wilson, la administración pública es retomada como el “gobierno en acción”, situación que influye en la valoración de que su objeto de estudio es el poder ejecutivo. En este caso, una estructura formal es considerada el objeto de estudio y toda su complejidad se condensa en que dicho objeto es la base para determinar su importancia cognoscitiva y disciplinaria. Queda pues confinada al valor de lo prescriptivo y no a la riqueza de los hechos que

son la vía más confiable para entenderla como un sistema de decisiones y acciones continuas.

En lugar de comprenderla en el mundo de las políticas públicas, se resalta en el ámbito de la rama ejecutiva y, en particular, en la relación tensa y cooperativa que ésta tiene con el poder legislativo.

No obstante, queda sin resolver -para desventaja de la administración pública- cuál es la relación entre el objeto de estudio y el método de investigación. La falta de respuesta en ese punto incide de manera negativa en el progreso de la misma, dado que a diferencia de las demás ciencias sociales -antropología social, ciencia política, derecho, economía, psicología, sociología- continúa transitando en el marco de las dudas y los escepticismos. No se trata de dudas pasajeras o intrascendentes, sino de carácter existencial; es decir, relacionadas con su valor científico y disciplinario. En tales condiciones, no es posible tener un avance confiable que permita la discusión no simplista ni peyorativa de la administración pública. En el devenir de las comunidades académicas y profesionales no hay grandes acuerdos sobre el estatuto científico de la administración pública. Todavía prevalecen reservas sobre su importancia conceptual y aplicada, lo cual dificulta que sea reconocida con plenitud metodológica.

Sin embargo, hoy día las condiciones para definir el objeto de estudio de la administración pública y su objeto de investigación son favorables al articularlos como elementos que no pueden ni deben estar separados. En lugar de entenderlo de manera introspectiva o gubernamentalista, es necesario que sea vinculado con la importancia de los problemas y los asuntos públicos. Esto significa que es conveniente relacionarla con la categoría “gobierno” y de modo específico con la relevancia de las políticas públicas. No hay duda que la administración pública es parte central en los procesos de dirección e implementación públicas que están a cargo de los gobiernos. Del mismo modo, la relación de la administración pública con la vida ciudadana se efectúa en lo fundamental con las políticas públicas. En lugar de separar de manera artificiosa el gobierno y la administración pública, es conveniente relacionarlos; dado que por sus atribuciones, responsabilidades y resultados, materializan al Estado en la sociedad.

No repetir el error de considerar con más valor lo administrativo -eficiencia abstracta y relación óptima entre medios y fines- de la administración pública; es un paso necesario para categorizar las

decisiones y acciones de la propia administración pública como un sistema de capacidades gubernamentales. Por ello, las políticas públicas son el objeto de estudio más tangible y puntual de la administración pública, pues sus propósitos definidos y aprobados de manera pública se traducen en programas específicos, los cuales dan vida a la acción gubernamental que, de manera sobresaliente, está a cargo de la administración pública.

La categoría acción gubernamental se acredita en los sitios que dan cabida al público ciudadano. Así, el cumplimiento de las políticas públicas es asunto cardinal en la capacidad institucional y operativa de la administración pública (León y Uvalle, 1999: 41). Con ello, la administración es elemento indiscutible en los procesos de las políticas y su capacidad instalada no es sólo de carácter ejecutor, sino que juega un papel fundamental en la gestación, la agenda (definición de políticas), la hechura, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. En este sentido, la acción o la omisión de los gobiernos refleja la acción o la omisión de la administración pública. En ambos casos, la administración pública tiene un lugar primordial en las acciones gubernamentales y su actividad no se ciñe a lo administrativo, sino que se relaciona de manera amplia y específica con la vida ciudadana.

Desde el ángulo de las políticas públicas, la administración pública trasciende los principios que la definen y multiplica su valor cognoscitivo al ubicarla en el comportamiento real del gobierno, es decir, en el modo de hacer las cosas; en este caso, en la manera en que se gobierna con el auxilio de las políticas públicas. Si gobernar implica ordenar, sistematizar e implementar los alcances de la dirección pública, el punto de apoyo que los gobiernos tienen para cumplir los propósitos que definen, es la administración pública. Tanto las metas, objetivos, programas, proyectos, recursos, personal, capacidad operativa y resultados a obtener se identifican con la administración pública, y ésta, asociada con la categoría gobierno por políticas, cumple con fines que se han aprobado en diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales.

Como verbo, la administración pública es acción; como actividad, se encarga de traducir en programas los propósitos de las políticas; como capacidad operativa, despliega estrategias y tácticas para que los programas públicos tengan incidencia favorable en la vida de los

ciudadanos; como capacidad de gobierno, se relaciona con la calidad de vida de los ciudadanos y con los modos democráticos para atender las demandas en competencia. Son, pues, las políticas públicas el objeto de la administración pública. Si un objeto se identifica como problema, hechos y situaciones que tienen actores sociales y políticos, las políticas se definen en razón de configurarse como decisiones y acciones orientadas a tener impacto en la suma de hechos y situaciones definidos como problemas públicos. En este caso, las políticas públicas son las que explican las tareas sustantivas de la administración pública, y ratifican su naturaleza pública y social.

Por otra parte, el común denominador de las políticas y la administración es lo público en su acepción liberal, republicana y democrática que es propia de las sociedades abiertas y el Estado de derecho. La inserción de la administración pública en la lógica institucional del gobierno, favorece su comprensión como institución viva y corresponsable en las estrategias de gobierno que son las políticas públicas. Lo público de la administración se refrenda con las políticas públicas. Así, el gobierno por políticas implica a la vez la administración de las políticas, y la administración por políticas alude al comportamiento abierto y dialógico (Aguilar, 1998: 32) del gobierno en relación con los grupos ciudadanos. Esto implica que en un gobierno abierto, la administración pública se democratiza, dado que incorpora la opinión, los recursos y la información de los ciudadanos para dar vida al proceso de las políticas públicas.

En cuanto al método de investigación que permite captar, entender y problematizar la administración pública como un objeto de estudio, no hay duda que es el del positivismo; pues analiza y comprende lo tangible de los hechos, es decir, los valora como son. En este caso, los hechos sociales, políticos y económicos son la base para definir los problemas públicos como problemas de política pública. El método del positivismo es un camino para acercarse a la comprensión de los hechos relacionados con la administración pública, ya que desde sus orígenes liberales, ésta se explica de acuerdo con el significado positivo de los mismos. El método del positivismo -aplicado a la administración pública- no interroga si la misma es ciencia o arte, sino que permite seleccionar, sistematizar y definir los hechos que dan vida a sus acciones no a partir del deber ser, sino de lo que son.

El método del positivismo no alude al deber ser, sino que se interesa por la calidad y las propiedades de los hechos que se definen como políticas. Por tanto, si el objeto de estudio de la administración pública son las políticas públicas, el método del positivismo es una vía para comprender el carácter factual de los hechos que tienen que definirse como problemas públicos y, por tanto, reciben la atención seria de las autoridades para institucionalizarlos como políticas públicas.

El método del positivismo es congruente con el perfil, el contenido y el alcance de la administración pública. Si la administración no trabaja con problemas a priori, sino con aquellos que necesitan definición, significa que no se detiene en el mundo de lo formal -funciones, atribuciones, responsabilidad- sino que tiene como elemento orientador el comportamiento no exacto ni uniforme de la vida social que es la fuente de donde brotan las demandas públicas.

De este modo -y con el concurso de los recursos metodológicos, los criterios institucionales y la evaluación de los contextos sociales- es como la administración pública determina cuáles hechos requieren tratamiento de política pública y cuáles no. Un elemento adicional es que el método del positivismo facilita el trabajo de elementos cuantitativos que son fundamentales para las decisiones y las acciones gubernamentales. La medición, los costos, los recursos, los cálculos, las operaciones numéricas y la riqueza de lo empírico, son un imperativo en el proceso de las políticas públicas, y por ello la administración pública no puede ni debe omitirlas.

El método del positivismo contribuye a entender la administración pública en el ámbito de la multidisciplina que es el terreno idóneo para el tratamiento de los problemas y los asuntos públicos. De la misma manera, es la opción más confiable para estudiar el objeto de la administración pública que son las políticas públicas. En este sentido, el conocimiento que concierne a la administración pública no sólo es doctrinario y prescriptivo, sino aplicado y factual.

La combinación de lo teórico y lo fáctico estimula la revitalización científica y metodológica de la propia administración pública, ya que amplía el universo cognoscitivo que debe acreditarla como una ciencia social autónoma, propositiva y vigorosa, porque une el objeto de estudio (políticas públicas) con el método de investigación. Sin el vínculo de esos elementos, no hay posibilidad de reivindicarla en la

lógica de los nuevos paradigmas que contribuyen a la recuperación y el reencuentro de las ciencias sociales.

Lo público y la administración pública

La consistencia metodológica de un campo de estudio se enlaza con las aportaciones que las comunidades académicas y profesionales realizan de manera continua. Después de la crisis del estatismo y de las administraciones públicas centralizadas e hipertrofiadas, la sociedad contemporánea despliega movimientos que tienden a recuperar los espacios que fueron ocupados por las políticas estatales y gubernamentales de manera amplia, pero no siempre equitativa. La protesta en contra de dichas políticas tiene como consecuencia el despertar de los espacios públicos, entendidos como espacios que corresponden a la sociedad y los ciudadanos. Tanto el tamaño no justificado de la administración pública como el exceso de atribuciones en manos del Estado (León y Uvalle, 1999: 49), han sido motivo de discusión y desacuerdo en los diversos foros de la sociedad y la vida pública.

El despertar de los ciudadanos no es accidental. Responde a condiciones de vida que no favorecían el desarrollo de los individuos y las colectividades, que también tienen interés de participar en la atención de los problemas públicos. Una consecuencia de esta situación es que los Estados contemporáneos han emprendido procesos de reforma institucional para definir los espacios de la acción pública y determinar los límites que les corresponden en la sociedad.

Un resultado de las reformas ha sido que los Estados no detentan de manera abrumadora el monopolio de lo público. Han transferido a los agentes privados y sociales atribuciones, activos y propiedades que en sentido estricto no tenían justificación público-estatal. Del mismo modo, han aplicado políticas encaminadas a redefinir la relación de la administración pública con las fuerzas productivas, con el fin de procurar la vigencia de fórmulas de cooperación que permitan aprovechar mejor los recursos y las capacidades sociales. En consecuencia, lo público es motivo de desestatización para reconocerlo como un patrimonio de la sociedad. La desestatización de lo público es condición imprescindible para impulsar el desarrollo de las áreas no estatales y gubernamentales. La disolución de monopolios públicos multiplica los procesos de democratización, porque se rompe

la tendencia de que sólo los Estados tienen la responsabilidad y las facultades para atender los asuntos públicos.

Si lo público es lo accesible y lo compartido, no hay motivo para evitar que las organizaciones de la sociedad civil también se involucren en las tareas que tienen alcance común como es la producción de los bienes y servicios públicos. El vigor de lo público ha replanteado la relación de la administración pública con la sociedad. La visión tutelar y proteica que se tenía sobre los ciudadanos, cede su lugar al grado de organización y gestión que pueden aportar en favor de la vida colectiva. La administración pública excesivamente progubernamental no tiene cabida en los espacios activos y organizado de lo público. Ni lo público es el gobierno ni lo público comienza y termina con la administración pública.

Lo público del gobierno depende de su carácter abierto y democrático, es decir, del modo en que se relaciona con las organizaciones (Bozeman, 1998: 75) de la sociedad. Lo público de la administración pública depende de cómo los ciudadanos pueden acceder a su funcionamiento, a la equidad de las políticas públicas y a la aceptación de que la evaluación de sus acciones no se circunscriba únicamente a lo burocrático y lo administrativo; sino que tome en cuenta las voces activas de la opinión pública para llevar a cabo las mejoras sustantivas que requiere como institución que es común a todos los miembros de la sociedad (Rawls, 1997: 36).

Hoy lo público demanda que la administración pública sea menos la administración de los recursos financieros, materiales y técnicos para centrarse primordialmente en la administración de las políticas que son la clave para dar vida al gobierno y a los procesos de la gobernabilidad democrática. Hoy lo público es imperativo para democratizar los espacios abiertos y evitar que las políticas progubernamentales se apoderen de lo que pertenece a los ciudadanos. Hoy lo público es el modo de vida que caracteriza a las sociedades abiertas y partidarias de la cultura de la corresponsabilidad.

En consecuencia, la desestatización de los espacios públicos da como resultado que se identifique con base en los elementos siguientes: 1) lo público-estatal que comprende lo que es potestad del Estado como la soberanía, la autodeterminación, los bienes estatales, el cobro eficaz de los impuestos, la justicia, la seguridad pública y el monopolio al uso legítimo de la fuerza física; 2) lo

público-gubernamental implica la validez de los actos de autoridad, la ejecución de la ley, el mantenimiento del orden jurídico y político; 3) lo público-social significa la interacción de los ciudadanos en la participación de los asuntos comunes, dando vigencia a la importancia de los programas públicos; 4) lo público-comunitario alude a que más allá de los gobiernos hay vida ciudadana como en el barrio, la colonia, las congregaciones, las asociaciones de vecinos; 5) lo público-integrativo es el caso de la Unión Europea que ordena la convivencia de Estados que tienen políticas comunes, agenda compartida y coordinación supranacional; 6) lo público-privado implica formas de cooperación en los asuntos comunes vía las concesiones, la subcontratación y las franquicias que tienen a su cargo los agentes económicos y sociales; y 7) lo público-terciarizado comprende las numerosas organizaciones que, sin afán de lucro, participan en el cumplimiento de tareas solidarias en favor de los grupos más desprotegidos de la vida en sociedad.

Lo público es la clave para situar a la administración pública en condiciones más alentadoras que fortalezcan su contenido disciplinario y metodológico. Frente a las posturas de que no se mueva de la línea de la tradición decimonónica, es importante destacar que lo público es la oportunidad más favorable para reconstruir el sustento teórico y aplicado que la puede reivindicar como un campo que es digno de la seriedad académica y de las propuestas innovadoras. En relación con lo público, la administración pública debe erigirse en una institución abierta, transparente, accesible y responsable.

Dichos atributos son parte medular para que los valores de la democracia orienten la responsabilidad de la administración pública, evitando así que sea considerada como un aparato insensible, tecnocrático y costoso que únicamente genera males sociales y públicos. Lo público en la democracia implica que la administración pública tenga controles ciudadanos para evitar que se convierta en un cuerpo extraño y ajeno a la sociedad. En cuanto categoría normativa, teórica, heurística y empírica, lo público (Rabotnikof, 2000: 165) es la pauta para diseñar un esquema de vigilancia y evaluación que garantice la interacción de los ciudadanos con la administración pública.

Sin vínculo con los ciudadanos, la administración se expone a ser entendida únicamente como elemento del aparato estatal -coerción, dominio, violencia instrumental- no como el hogar compartido al que

tienen derecho aquellos. Por tanto, lo público es para la administración pública la base que esclarece y permite categorizarla de manera más confiable como un sistema conceptual, teórico y metodológico, capaz de producir los elementos indispensables que permitan su reconocimiento empírico y la construcción de las teorías de punta que refinen su contenido y expliquen su valor metodológico.

No hay motivo fehaciente que impida a la administración pública recuperar su prestigio cognoscitivo, metodológico y profesional, lo cual implica que la administración pública es además de un objeto de estudio, un sujeto (Villoria, 2001: 192) que coordina, interviene, regula, participa e implementa las políticas que se traducen en impactos y ventajas diferenciadas que se relacionan con la cultura de los resultados, no tanto de los procesos y los controles internos que fueron la premisa de la administración burocrática.

Tampoco para confinarla a otros campos de estudio: el gerencialismo instrumental y mecanicista, lo burocrático-administrativista, el economicismo abstracto, el normativismo fehaciente, el estatismo politológico y el historicismo ideográfico-que en apariencia pueden rescatar su esencia científica y disciplinaria. Menos para explicarla con analogías o afirmaciones que insisten en que carece de bases para organizarla como un campo de estudio con identidad, autonomía y presencia en el concierto de las ciencias sociales. Una ventaja conceptual y funcional de lo público es que favorece el trabajo multidisciplinario, el cual es fundamental para el progreso científico y social.

Lo público de la administración pública (Aguilar, 2001: 12) implica alentar relaciones de cooperación y coordinación con otras ramas del saber profesional, para integrar la agenda de los problemas públicos y las respectivas políticas orientadas a la atención y solución de los mismos. Debido a su complejidad, interdependencia e interrelación, los problemas públicos únicamente pueden analizarse y solucionarse con enfoque multidisciplinario. Así, la administración pública puede contribuir con un importante repertorio analítico y aplicado para que el tratamiento de los problemas públicos tenga mejores elementos de análisis, comprensión, planteamiento y solución institucional.

La administración pública no debe ser sólo objeto de reflexiones doctrinarias y abstractas, sino ámbito del conocimiento aplicado para nutrir -con las ventajas del mismo- las formulaciones teóricas y

empíricas indispensables para que sea una ciencia social revitalizada. Frente al idealismo administrativo, el materialismo clasista, el historicismo academicista y las afirmaciones inmutables que son propias de los esquemas reduccionistas que la vacían de sus propiedades públicas, democráticas e institucionales, lo público tiene como ventaja que aporta recursos conceptuales para contrarrestar los análisis geométricos de la ortodoxia publiadministrativista que ha sido la tendencia predominante en el estancamiento académico y profesional de la administración pública.

El nuevo basamento de la administración pública se debe nutrir de lo público, no de las aportaciones enciclopédicas que son producto de metodologías utilizadas en los sistemas autoreferenciados del pensamiento y en la afirmación concluyente de las verdades que se erigen como estatuas de sal. Lo público es punto de partida en el replanteamiento fructífero de la administración pública. Da vida a lo político, la política y las políticas. También dota al Estado y al gobierno de la savia ciudadana que necesitan para localizar el contenido y el radio de acción de la administración pública. Ésta tiene una complejidad estructural y funcional que se relaciona con la convivencia republicana de la sociedad contemporánea.

Dicha convivencia reivindica y ratifica el valor de las libertades civiles y públicas, los controles democráticos -plebiscito, referéndum, participación y evaluación ciudadana- la calidad de las instituciones, los derechos de propiedad, la corresponsabilidad social, la descentralización política, la contabilidad pública, la evaluación abierta, el derecho a la información, el proceso de las políticas y la importancia de los argumentos en los espacios activos de la vida en sociedad.

Por tanto, los valores administrativos de la administración pública como son eficiencia, eficacia y productividad, no se explican por sí mismos, sino en relación con la convivencia republicana y la calidad del desempeño que es capaz de obtener.

Por su parte, los valores democráticos están dados por su apego a las normas públicas, la evaluación periódica de lo que realiza, la apertura de las instancias de operación, las consultas públicas y la responsabilidad institucional en cuanto a los costos y los beneficios que se derivan de la acción de gobierno.

Conclusión

Los tiempos en que la administración pública ha sido víctima de la cultura del estatismo magnificado empiezan a quedar atrás, ante el cúmulo de acontecimientos y vivencias que favorecen un ambiente para entenderla tanto por la actividad como por las políticas que desarrolla en la vida social. Sin negar al Estado ni al gobierno, la administración pública tiene un perfil auténtico que se relaciona con la diferenciación creciente de la vida pública, la cual es la verdadera fuente de su razón de ser. En ese perfil, lo público de dicha administración es una diversidad de hechos que configuran los aspectos esenciales de la sociedad contemporánea. No hay duda que es necesario construir un nuevo paradigma que la explique con los atributos liberales y republicanos que le son inherentes.

Ha llegado el momento de rebasar las limitaciones teóricas de la ortodoxia publiadministrativista para que la administración pública acceda a etapas de creatividad y desarrollo intelectual. El nuevo paradigma -lo público, las políticas públicas, los ciudadanos activos y la gestión de las políticas- de la administración pública tiene su fundamento en las transformaciones de las tres últimas décadas. En este tiempo, la misión de las instituciones públicas se ha replanteado de modo estructural, hasta desarrollar tareas más estratégicas para la vida pública. Un efecto de tal situación es que la administración pública debe ser entendida a partir de las políticas públicas, ya que son el sustento central en la vida de los gobiernos. Por tanto, el gobierno por políticas implica, a la vez, la administración de lo público y, en consecuencia, la administración de las políticas en un ámbito de deliberación y persuasión.

Reintroducir a la administración pública en la importancia y el papel coordinador y promotor de los gobiernos, es una opción factible para que no sea motivo de consideraciones simplistas que la ubican como una institución que únicamente ejecuta la voluntad del Estado en la sociedad y que se comporta como un instrumento en sí de los sistemas políticos, omitiendo la autonomía que tiene cuando las políticas públicas también influyen, determinan y modifican los fines de la política (*politics*).

En el nuevo paradigma de la administración de las políticas, lo público es una categoría fundamental para que la administración pública sea identificada por su relación con la sociedad y las

organizaciones que la integran. El nuevo paradigma de la administración pública es una necesidad impostergable para que su desarrollo sea más consistente, productivo, sugerente y esclarecedor. El nuevo paradigma se debe nutrir de las aportaciones contemporáneas que se derivan de la gestión pública, el proceso de las políticas y la importancia de lo público en cuanto sistema filosófico, institucional y operacional de vida. El nuevo paradigma debe fincarse en la argumentación y la construcción lógica de los elementos empíricos, factuales y mensurables.

helmut@avantel.net

Ricardo Uvalle Berrones. Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Investigador Nacional.

Recepción: 19 de junio de 2003

Aprobación: 14 de julio de 2003

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1997) "Estudio Introductorio", en *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, F. Luis (2001), "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Revista Enlace*, núm. 51, enero-marzo, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Arellano Gault, David (1999), "De la administración pública a la gestión pública: cinco dilemas sin resolver", en *Revista Conmemorativa del 25 aniversario del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*.
- Bozeman, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Denhardt, B. Robert (2000), "Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina", en Naomi B. Lyn y Aaron, Wildavsky (coords.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- Lahera P., Eugenio (2000), "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 16, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- León y Ramírez, Juan Carlos (2000), "El entramado público de la administración pública", en *Instituciones, políticas públicas y gobiernos locales*, Ensayos del *Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- León y Ramírez, Juan Carlos y Ricardo, Uvalle Berrones (1999), "Dimensiones contemporáneas del espacio público: la nueva relación del gobierno y la sociedad", en *Agenda de Investigación y Docencia en Ciencia Política*, Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Kunh, S. Thomas (2000), *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Popper, R. Karl (1999), *La lógica de la investigación científica*, Madrid: Tecnos.
- Rabotnikof, Nora (2000) "Heurística y espacio público", en *El concepto de heurística en las ciencias y las humanidades*, México: Siglo XXI.
- Rawls, John (1998), *Liberalismo Político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez González, José Juan (2000), "La gestión pública: una aproximación teórica y práctica", en *Instituciones, políticas públicas y gobiernos locales*, Ensayos sobre el Diplomado Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2001), "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 20, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Villoria Mendieta, Manuel (2001), "La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.