



Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea

Ricardo Uvalle Berrones

Documento extraído de:

Uvalle Berrones, R. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 16(49), 73-102. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504904>



Convergencia. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1405-1435

revistaconvergencia@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Uvalle Berrones, Ricardo

Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea
Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 16, núm. 49, enero-abril, 2009, pp. 73-102

Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504904>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

CONVERGENCIA

Revista de Ciencias Sociales

Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea

Ricardo Uvalle Berrones

Universidad Nacional Autónoma de México / ricardo_uvalle@yahoo.com.mx

Abstract: Analyzing the contemporary tendencies of Public Administration with base on the processes of change in the society and the State, which are influenced by the factors that foster globality, institutional reforms, redesign of the management systems, the importance of fortifying the directive capacities and the imperative to value democratization which means allowing the administrative institutions to approach new and old problems beyond mercantile and management expositions, since the realities faced are characterized by the increasingly active behavior of the public spaces, the relations of conjunct responsibility and the structuring of aptitudes that demand better answers from the government, to order and solve exigencies that have their origin in the plurality and diversity of civil society, understood like a system of coexistence and cooperation that postulates as an objective with the aid of public authority the overcoming of restrictions to develop conditions of individual and collective accomplishment.

Key words: Public administration, public capacities, institutional performance, public space, processes of government.

Resumen: Analizar las tendencias contemporáneas de la administración pública con base en los procesos de cambio generados en la sociedad y el Estado, los cuales son influidos por factores que impulsan a la globalidad, las reformas institucionales, el rediseño de los sistemas de gestión, la importancia de fortalecer las capacidades directivas y el imperativo de valorar a la democratización como un medio que permite a las instituciones administrativas abordar nuevos y viejos problemas más allá de planteamientos mercantiles y gerenciales. Esto se puede hacer dado que las realidades que enfrenta se caracterizan por el comportamiento cada vez más activo de los espacios públicos, las relaciones de corresponsabilidad y la estructuración de aptitudes que demandan mejores respuestas de gobierno para atender, ordenar y solucionar exigencias cuyo origen está en la pluralidad y diversidad de la sociedad civil, entendida como un sistema de convivencia y cooperación que propone como objetivo, y con el auxilio de la autoridad pública, la superación de restricciones para desarrollar condiciones de realización individual y colectiva.

Palabras clave: administración pública, capacidades públicas, desempeño institucional, espacio público, procesos de gobierno.

ISSN 1405-1435, UAEMex, núm. 49, enero-abril 2009, pp. 73-102

Introducción

La administración pública moderna tiene raíces que la definen como una disciplina con identidad propia. Se forma en el siglo XVIII con el advenimiento de la sociedad civil y el Estado de derecho, después de que las revoluciones políticas destruyen las condiciones y relaciones que retrasaban el advenimiento de las estructuras modernas que dan paso a una vida de ámbitos de competencia, especialidades y roles por cumplir.

En el presente, la administración pública vive cambios que apuntan hacia la aceleración de los acontecimientos y hechos que son el rostro de una etapa de la historia universal, caracterizada por la revisión de postulados y la reafirmación de elementos clásicos.

Lo clásico es duradero, sobrevive a épocas y tiempos sin perder su esencia y aportaciones. Lo clásico es el punto de partida de un arte, ciencia, disciplina o profesión que perdura con alcance longevo y secular; en este sentido, lo clásico es el antecedente más sólido para invocar y recuperar lo que ha sido y es el desarrollo del conocimiento científico, humanista y tecnológico.

En el caso de la administración pública, lo clásico se fundamenta en una diversidad de obras y autores que se localizan tanto en Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos de Norteamérica, América del Sur, México y el Reino Unido, que comprenden el siglo XIX, XX y XXI. El recorrido de la administración pública ha sido largo y continuará por las sendas que condicionan su evolución y desarrollo.

Es, por lo tanto, parte del universo de las ciencias sociales modernas, aunque no siempre se reconoce su estatus ganado por mérito propio en el horizonte de la sociedad moderna. Como ciencia social, la administración pública se relaciona con objetos y métodos de investigación, lo cual implica que supera las posiciones que apuestan más por sus detalles operativos, la aplicación de técnicas y la visión instrumental que tratan de caracterizarla como un campo de estudio sin mayor relevancia cognoscitiva, debido a que no tiene elementos de reflexión, problematización y construcción de sus sistemas de pensamiento. Nada más inexacto que pretender reducir la administración pública únicamente a las cuestiones operativas que, al ser importantes, no son suficientes para remplazar a la explicación argumentativa que la sustenta como un campo de estudio.

Hoy en día, las tendencias que caracterizan su desarrollo son aplicables en razón de los cambios en la sociedad, el mercado, el Estado, la vida comunitaria y la acción organizada de los ciudadanos. También por la creciente innovación tecnológica, la reforma de las instituciones, el rediseño de los gobiernos, la complejidad de las relaciones interorganizacionales y la nueva dinámica de las relaciones intergubernamentales. Aún más, las tendencias que la caracterizan forman parte del contexto de la globalidad, el cual modifica su actividad en la sociedad, obliga a rediseñar sus procesos, reordena el vínculo entre políticos y administradores públicos, originando la revisión de sus capacidades de dirección e implementación. En consecuencia, las tendencias analizadas en el presente trabajo no son modas, sino condiciones, procesos y resultados que inciden en su organización y funcionamiento. Para fines de exposición, el artículo se organiza con base en los apartados siguientes: contexto, tendencias y conclusión.

Contexto

El desarrollo de la administración pública moderna se enlaza con el advenimiento de la sociedad y el Estado de derecho a partir del siglo XVIII. Este hecho es propio de condiciones de vida que apuntan hacia la diferenciación de las estructuras, sistemas y procesos que tienen su base en la distinción de lo privado y lo público. Por ello, la administración pública no es ajena a las transformaciones que reflejan la distinción de ámbitos de competencia para evitar confusiones, híbridos o imprecisiones contrarios a la dinámica de la modernización y el desarrollo de la vida institucional. La administración pública moderna se enlaza con los proyectos de la vida colectiva; es autora, coautora y realizadora de los mismos, porque sus atribuciones se extienden a todas las partes de la vida comunitaria, entendida como la vida de los espacios públicos.

No obstante que las instituciones administrativas han transitado por formas de poder como las que corresponden a la monarquía institucional, los gobiernos liberales y el Estado contemporáneo han perdido en la actualidad presencia activa en lo que se realiza en favor del interés público, debido a que los planteamientos y tesis del mercado libre tienen un auge importante que destacan más la relevancia de lo privado y no tanto de lo público. Además, las energías de la sociedad civil también inciden en la exigencia de los asuntos públicos para que no continúen como monopolio de las instituciones estatales, en particular los referidos a las actividades productivas y de servicios. En los últimos 30 años las

instituciones han sido objeto de cuestionamientos que las desacreditan sin más frente a la eficiencia del mundo empresarial, lo cual da lugar a posturas que impulsan sistemas conceptuales y prácticos que resaltan más las ventajas de lo gerencial-privado sobre lo público-gubernamental.

La administración pública en la línea liberal decimonónica y en los alcances del Estado social y democrático de derecho ha sido olvidada como la raíz que construye el pensamiento público-administrativista moderno, al impulsarse otras formas de explicación con énfasis en lo procedural, no tanto por la razón institucional que le da origen. En los últimos 25 años, el énfasis en lo procedural —técnicas gerenciales— le gana terreno al análisis de los fundamentos conceptuales —objeto, método, argumentos—, y con ello la tendencia se inclina más hacia los valores funcionales —calidad, cliente, valor plusvalor—, no a la reflexión esclarecedora que atiende a los fundamentos del quehacer público, dado por la autonomía y autogestión de las organizaciones de la sociedad civil que se corresponsabilizan con las autoridades públicas.

En este sentido, el panorama de la administración pública no es favorable, sobre todo por la llegada al poder de políticos neoconservadores como Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1980); es el tiempo en que inicia la influencia de la nueva gestión pública que, como movimiento intelectual y práctico, alienta la crítica hacia la administración pública burocrática (Weber, 2001: 21-25) de modo contundente al cuestionarla por su carácter excesivamente formalista, vertical, impersonal, rutinario y centralizado. Ésta tiene antecedentes importantes desde el siglo XVIII y se extiende con base en la complejidad de la base material de la sociedad civil. El desarrollo de la administración burocrática es simultáneo al desarrollo de la sociedad civil porque la economía de mercado y las exigencias de la vida social demandan una presencia funcional de las habilidades y destrezas administrativas.

El desarrollo de la economía de mercado ha implicado que las instituciones administrativas aumenten en tamaño, complejidad y funcionalidad. También que las oficinas burocráticas sean ocupadas por personal versado en el saber administrativo y gubernamental. La relación entre el saber (Weber, 1999: 119) administrativo y gubernamental con las exigencias de la economía de mercado, las políticas sociales y la estabilidad política de la sociedad es indivisible, motivo por el cual la eficacia de la administración burocrática es imperativa para asegurar la prosperidad empresarial y la calidad de vida de la sociedad.

Por eso, a finales del siglo XX el saldo administrativo del Estado contemporáneo denota problemas —déficit de gestión— de funcionamiento que son exaltados por las posturas mercantiles y gerenciales de la nueva gestión pública sobre la base de la “reinvención del gobierno”. A partir de este momento inicia la reflexión sobre la necesidad de revisar y replantear el funcionamiento de la administración pública burocrática para adaptarla a las condiciones de la economía de mercado. El contexto en el cual inicia este movimiento es la globalización, la formación de bloques regionales, las uniones de Estado, el desarrollo de la innovación tecnológica y la multiplicación del capital en escala creciente.

Las nuevas condiciones estructurales —innovación y cambio tecnológico— de la sociedad contemporánea obligan a que las instituciones administrativas sean valoradas más con esquemas de calidad, productividad y rediseño, lo cual modifica el patrón seguido durante la etapa del Estado de bienestar. La cultura de la calidad y la productividad se invocan como el referente para llevar a cabo la transformación estructural y funcional de la administración pública sobre la base de las políticas de privatización, contratación externa y concesión a favor de los agentes económicos de la sociedad. El mercado (Ayala, 2002: 67-71) se convierte en ejemplo del trabajo eficiente, las prácticas de calidad y los procesos de innovación que permiten disminuir costos, aumentar productividad y satisfacer a los usuarios de los bienes y servicios. El mercado se invoca para evaluar el desempeño de la administración pública y, por consiguiente, es recomendado para mejorar rendimientos y resultados finales. El mercado se retoma para que la administración pública elimine fallas, errores y omisiones que tienen su base en arreglos políticos, la maximización de los beneficios burocráticos, las ventajas del cargo administrativo y el aprovechamiento de los presupuestos para ventaja y sustento.

El lenguaje administrativo clásico apoyado en categorías como centralización, jerarquía, líneas de mando, cuerpos *staff* se desacredita para dar paso a conceptos como calidad, devolución, misión, producción, productividad y valor (Barzelay, 1998: 178-179). Al servicio público de carrera se le contraponen los mercados internos de trabajo para dar paso a la contratación libre del personal directivo en la esfera del mercado, mediante los contratos de desempeño. La rendición de cuentas con carácter político es sustituida por la rendición de cuentas gerencial (Christensen y Laegreid, 2005: 576-577), es decir, entre el jefe y los

subordinados para no tener la vigilancia y evaluación de los órganos de fiscalización.

La reforma (Bresser, 1999: 116-117) gerencial de la administración pública se impulsa como medida tendiente a disminuir el tamaño administrativo del Estado, reciclar los patrones de desempeño organizacional con base en indicadores; aprovechar la tecnología en los procesos de información y comunicación, y abrir la oportunidad para que los agentes privados tengan a su cargo el desempeño de tareas públicas. La reforma gerencial da como resultado la existencia de un nuevo paradigma de gestión pública, encaminado a superar la rigidez, las inercias, el conservadurismo, la improductividad y el formalismo de la administración pública burocrática.

Inicia así la reforma de la administración pública burocrática, su premisa son las prácticas de la nueva gestión pública apoyadas en la lógica del mercado, con el fin de enfatizar la calidad de los procesos, la producción del valor administrativo, el reordenamiento financiero del Estado.

En este sentido, la reforma gerencial de la administración pública no se ciñe a cuestiones financieras y operativas, sino también es un cambio en el patrón de la gobernanza. Esto significa que las relaciones de poder se modifican de manera sustancial para dejar atrás las relaciones piramidales, las prácticas centralizadas, las políticas intervencionistas, el monopolio económico de las burocracias, la opacidad de las oficinas burocráticas, el interés público definido principalmente por la autoridad y la falta de espacios para que las organizaciones de la sociedad tuvieran un margen de conducta en la definición de los asuntos colectivos.

La reforma gerencial de la administración pública tiene como base de apoyo las formulaciones el modelo posburocrático (Barzelay, 1999: 120), el cual, a su vez, tiene como base de apoyo la adaptación, la innovación, la productividad y el trabajo emprendedor para potenciar la calidad de la gestión gubernamental. El modelo posburocrático es la respuesta funcional a los arquetipos de los modelos burocráticos y centralizados que responden más a la sociedad industrial, no tanto a la sociedad de la información y el conocimiento que acelera su formación con el auge de la globalidad.

El modelo posburocrático se ha convertido en los últimos tiempos en el nuevo (Larrañaga, 2008: 159) paradigma de las ciencias administrativas gerenciales. Con ello la concepción sobre la administración pública clásica

se ha transformado para dar paso a las prácticas de la nueva gestión pública (Peters, 2004: 85), considerando la utilidad de los mercados abiertos, la importancia de los agentes privados en la producción de los bienes y servicios públicos, la disminución de los aparatos administrativos, la necesidad de que los Estados sean más reguladores que intervencionistas.

Los costos de transacción, la economía de la información, el diseño o rediseño de las organizaciones, la intensificación de la tecnología en los procesos de gobierno, el énfasis en la calidad, el reconocimiento de las relaciones informales y horizontales, la importancia del valor y el plusvalor, la comprensión del ciudadano en calidad de cliente, la importancia de las externalidades positivas y negativas, la agilidad de la gestión y el establecimiento de los sistemas de indicadores para medir desempeño y resultados finales son otros modos de entender y valorar la gestión de las instituciones administrativas públicas. No se trata de un cambio instrumental, sino de una nueva forma de gobernanza que enfatiza la vigencia de la administración pública no como estructura, programa u operaciones estandarizadas, sino como un conjunto de sistemas de gestión que se ocupan y preocupan más por la calidad de los resultados.

Acercar al Estado con la sociedad, y a la administración pública con los ciudadanos es otro aspecto por resaltar para que las estructuras sociales y políticas sean más abiertas y participativas. El arquetipo del Estado interventor en la producción directa de los bienes y servicios se transforma en el Estado regulador (Manjone y Spina, 1993: 227-228), el cual se caracteriza por definir las reglas del juego por cumplir, principalmente con base en incentivos y sanciones. La transformación del Estado interventor en Estado regulador se inscribe en condiciones de mayor apertura y competencia que convierten a los sistemas económicos en espacios de receptividad para las prácticas del mercado; de ese modo la regulación se erige en pieza central en los procesos de distribución y distribución.

El Estado regulador desmonta las relaciones centralizadas que no tienen justificación y alienta las formas de participación e intervención social en la agenda de los problemas comunes. En este caso, la administración pública se entiende más como la administración del espacio público, no solamente como la actividad del Estado. Lo público y

lo estatal ingresan a una zona de redefinición democrática para procurar una nueva articulación y evitar que lo estatal se sobreponga a lo público.

Reintegrar el Estado hacia el espacio de lo público implica que la administración pública transite más por el lado de las tareas de estímulo, fomento y promoción para impulsar a la sociedad y a los agentes económicos en un planteamiento de cooperación y coordinación. La gobernanza centralizada pierde eficacia en el mundo de la globalidad (Prats, 2005: 72), en el cual las fuerzas y poderes horizontales tienen oportunidad de estructurarse hasta llegar al núcleo de las agendas institucionales. La gobernanza centralizada se agota ante el empuje de la sociedad civil, los mercados, los ciudadanos y los contextos externos que, con su dinamismo, impulsan nuevas energías sociales y políticas, con el fin de que la vida comunitaria sea más vigorosa. La gobernanza centralizada (Aguilar, 2006: 45) ha tocado el límite en un mundo donde las relaciones horizontales de poder aumentan y diversifican con efecto multiplicador.

En consecuencia, la gobernanza del Estado intervencionista es inviable en el mundo de las aperturas, la competencia y los intercambios crecientes. La gobernanza intervencionista limita la iniciativa de la sociedad, la capacidad emprendedora de las organizaciones civiles y la energía de los espacios públicos. Con la presión de la sociedad, la economía de mercado y los ciudadanos, la gobernanza centralizada se debilita; eso implica que gana terreno la gobernanza democrática (Aguilar, 2006: 45), que revitaliza las libertades políticas y económicas de los gobernados para evitar que las políticas burocráticas llenen los espacios y sitios de la sociedad civil.

Libertad, ciudadano, ciudadanía y corresponsabilidad se recuperan como instituciones que fortalecen a la sociedad civil, y de ese modo se estructuran nuevos ámbitos de acción para las organizaciones (Trujillo, 2008: 476) políticas y administrativas del Estado. La revitalización de los ciudadanos, así como el auge de las organizaciones civiles, son el contexto en el cual la democratización del poder avanza con celeridad para reacomodar los vínculos entre la sociedad y el Estado. La democratización significa que los valores políticos y sociales de la democracia son un dique para evitar que los aparatos administrativos se alejen o sobrepongan a la sociedad.

El mundo de la globalidad implica que los espacios públicos no son monopolio exclusivo del Estado, sino áreas de oportunidad con el fin de que las fuerzas y organizaciones de la sociedad tengan oportunidad de

intervenir en la definición y formalidad de los asuntos públicos. Con la democratización, la gobernanza restrictiva, propia del estatismo y los sistemas altamente centralizados, es superada hasta conformar nuevos contextos que se estructuran con base en las aportaciones de la acción individual y la acción pública.

La acción individual es la respuesta al colectivismo estatista, y constituye un medio para que desde la esfera de lo privado se impulsen acciones hacia la esfera de lo social. La acción individual es portadora de iniciativas y formas de impulso que favorecen aún más las condiciones de competencia e intercambio que exige la globalidad.

Por su parte, la acción pública (Thoenig, 1997: 28-29) es una estrategia de comportamiento que permite acercar a la sociedad hacia la esfera de la administración pública en términos de una mayor cooperación. La acción pública es una fuente que genera información, recursos y organización para incidir de manera continua en la construcción del valor de lo público y en la riqueza que las sociedades necesitan para vivir y desarrollarse.

La acción individual sustentada en la importancia de las libertades económicas se recupera ante los embates de las políticas intervencionistas, dando lugar al fortalecimiento del mercado y a la formación de las organizaciones que tienden a la autonomía de gestión. Sin desconocer la importancia de la acción individual, es fundamental comprender que sólo tiene mayor grado de potencia si es articulada con las ventajas de la acción pública. La acción pública es un medio para estructurar capacidades individuales mediante la claridad de objetivos y metas que es factible cumplir en el espacio público, dado que éste favorece, en un sistema de ventajas compartidas, que la inventiva e iniciativa de los gobernados sean incorporados a los procesos de la decisión pública. Consecuentemente, la acción pública indica cómo la sociedad y las autoridades tienen capacidad y voluntad para articular intereses diversos con el concurso del diálogo y la deliberación.

Tanto la acción individual como la acción pública son los motores que impulsan la democratización del poder. La acción individual se enlaza considerando el mundo de las libertades económicas relacionadas con la privatización, las concesiones y la contratación de los servicios externos en la zona geográfica de los mercados.

La acción pública pero con organización social se ocupa y defiende los derechos humanos en las modalidades de lucha de género, lucha contra la

discriminación y lucha contra la marginación. Mientras que en el plano de la política, se encamina a crear formas de organización que permitan trabajar por la defensa de las libertades ciudadanas, mismas que comprenden las facetas de: participación, representación, voto universal y renovación pacífica del poder.

La acción individual organizada en colectividad consciente trasciende el individualismo negativo que se ocupa de las personas en sí, para transformarse en iniciativas que tienen como referente la protección y el desarrollo del espacio de lo público. Ante el vigor de la acción individual y la acción colectiva, el papel de la administración pública tiene que revisarse para que no sea entendida únicamente como la administración de los intereses estatales. La administración pública no se ciñe a la esfera de lo estatal y lo burocrático, sino que actualmente tiene como responsabilidad acercarse más a los gobernados.

En consecuencia, es la administración de los espacios públicos, mismos que son abiertos, accesibles, compartidos, evidentes y visibles. Desde el punto de vista del Estado, continúa siendo la actividad más importante que desarrolla tareas colectivas, y, por lo tanto, los valores que encara son el orden, la estabilidad, la seguridad y la paz. Estos elementos no la inhabilitan para que sea entendida como la administración al servicio de la sociedad y al servicio de los ciudadanos. La estabilidad consiste en asegurar que la correlación de fuerzas sea funcional para que la vida comunitaria lleve a cabo las actividades de producción, intercambio y acuerdos institucionales. La seguridad se refiere a las condiciones que se caracterizan por disciplinar con recursos institucionales las conductas antisociales, y así la regularidad de la vida compartida no sea alterada o interrumpida. La paz implica que los conflictos y los problemas no rebasan la capacidad de las instituciones para ser procesados con eficacia por las normas y reglas que permiten producir formas de cooperación y entendimiento entre los actores sociales y políticos para disminuir y desactivar las tensiones.

De este modo la administración pública debe aumentar su relación institucional con las personas y los colectivos —asociaciones, confederaciones, grupos, organizaciones—, para que la gobernanza democrática se nutra de las aportaciones que surgen en la sociedad civil. En este caso, la administración pública revisa sus cometidos, cobertura y responsabilidades no para convertirse en un apéndice del quehacer

estatal, sino para revalorar lo que es y que puede ser en favor de la vida comunitaria.

Lo público (Aguilar, 2006: 49-52; Rabotnikof, 2005: 35-47) de la administración pública es ahora el eje de su identidad más sobresaliente, tomando en cuenta que la democratización del poder es una tendencia, no una moda. Lo público de la administración pública es el nuevo perfil que la define como la institución más cercana a la sociedad y, por lo tanto, responsable de atender sus requerimientos y problemas. Lo público de la administración pública es la tendencia más conspicua que denota los nuevos horizontes de la vida asociada y los desafíos crecientes para las instituciones políticas, dado que tiene ante sí actores y contextos que no cesan en el afán de ganar espacios que en otros tiempos no tenían a su alcance. Lo público se ha constituido en una veta de desarrollo que alienta desde la sociedad otras opciones para fortalecer la gestión de los asuntos comunes, los cuales tienen como faceta no definirse únicamente desde las esferas de la autoridad, sino que intervienen actores organizados e interesados en participar en las políticas públicas.

Para condiciones de exigencia creciente, la administración pública reorienta su desempeño considerando los rumbos de la sociedad, la economía y las organizaciones civiles; todo ello en un planteamiento en el cual lo público es punto cardinal para reformular estrategias y procesos que se relacionan con las tareas comunes. La administración pública en la visión liberal no es ajena al devenir de la sociedad; por eso sus tareas tienen que puntualizar con claridad lo que realiza y en qué condiciones lo realiza.

El mundo de las oportunidades “limitadas” enlazadas con las tesis del keynesianismo, y que se adoptan en otros tiempos en el seno de la administración pública, se ha reducido de manera importante ante la escasez de recursos y el aumento de las necesidades colectivas. Otrora tenía como referente el espacio amplio de la sociedad civil; hoy las organizaciones de la sociedad son las que reclaman que el espacio público no sea reservado a la autoridad, sino también a los ciudadanos. La participación de la sociedad en los asuntos públicos es un factor que influye en la reducción de las actividades estatales, lo cual da lugar a que las instituciones administrativas tengan otro perfil de comportamiento, orientado más hacia lo estratégico, no tanto hacia lo masivo y lo colectivo.

En consecuencia, la administración pública no es más la actividad en sí del Estado, sino también la administración de la sociedad con sentido de lo público. Esto implica que tiene doble compromiso: por un lado,

organiza al Estado en la sociedad; por el otro, a partir de las presiones y exigencias de la sociedad, se convierte en el gobierno de la comunidad. El sentido público de la administración pública debe recuperarse para evitar que se sobreponga a los ciudadanos y a las organizaciones de la sociedad civil. En este caso, con la lógica de la totalidad (Christensen y Laegreid, 2007: 543-547) de gobierno se frena la fragmentación de las estructuras, órganos, procesos y procedimientos de la administración pública, la cual fue impulsada con las tesis mercantiles de la nueva gestión pública. Una consecuencia de esta situación consiste en que la propia administración pública pierde su esencia social, al destacar al ciudadano como cliente, no como miembro de la comunidad civil y política. Es importante destacar, parafraseando a Christensen y Laegreid, la necesidad de avanzar hacia reformas pos nueva gestión pública para ubicar los derroteros que se orientan a fortalecer la naturaleza civil, pública y social de la administración pública, a fin de que se reencuentre con la sociedad y los ciudadanos.

Tendencias de la administración pública

Las tendencias que a continuación se explican tienen influencia creciente en la administración pública contemporánea: 1) democratización de la administración, 2) relación principal-agente, 3) visión de redes, 4) gestión y responsabilidad, y 5) implementación de capacidades públicas.

Democratización de la administración

Una tendencia del poder democrático es que su responsabilidad ante la sociedad y los ciudadanos no admite omisiones, reservas ni ocultamientos. En este caso, la administración pública no sólo se organiza en él, sino que ejecuta los mandatos que tiene asignados el Estado y la vigencia del gobierno liberal. La estructura institucional (Hernández, 2007: 72) y burocrática de la administración pública en la sociedad moderna se caracteriza por reunir atributos como eficiencia, impersonalidad, profesionalismo y remuneración; este arquetipo se gesta y sostiene para las necesidades que el Estado moderno tiene; sin embargo, la administración pública, además de su naturaleza burocrática, está regida por valores democráticos que la definen como una institución sujeta a procedimientos y reglas. En este caso, la democracia como sistema de vida tiene como ejes rectores la libertad, la igualdad, el bienestar y la calidad de vida, elementos que definen los compromisos de la propia administración con la sociedad.

Por su esencia, la administración pública burocrática no tiende a la publicitación ni a la explicación de sus acciones, sino a los secretos de Estado. Hay que generar, en consecuencia, las reglas que permitan su apertura y accesibilidad para que sea conocida en el espacio de lo público. Conocer el estado de los asuntos públicos es importante en la democracia, motivo por el cual los valores democráticos tienen que ser objeto del diseño institucional y así evitar que las estructuras administrativas se sustraigan a la mirada del público ciudadano y a la esfera del quehacer democrático. El diseño (Hernández, 2007: 73) institucional de los valores democráticos se accredita con normas, reglas y procedimientos, cuyo objeto es acercar la administración pública a los ciudadanos, en un ejercicio abierto que consiga formas de comunicación para que las estructuras de operación no sean ajenas ni distantes a los votantes, es decir, a los ciudadanos.

Cuando la administración pública se encierra en sus atribuciones y tareas no hay posibilidad de conocer lo que realiza en nombre del interés público y asume, en consecuencia, conductas antipúblicas, contrarias a los valores de la vida asociada. El interés público se fortalece en la medida en que las acciones administrativas no sólo se orientan a su vigencia, sino cuando la sociedad y los ciudadanos tienen la oportunidad de identificar y acceder a la información relacionada con las políticas públicas. No hay razón alguna en la democracia para que las autoridades y los servidores públicos sean accesibles y visibles para la vida comunitaria. Toda práctica de opacidad o claroscuro carece de justificación ante el mundo de lo público, que, por significado, favorece lo visible, así como la institucionalización de las normas y sistemas de procedimientos que son receptivos a los imperativos en la transparencia.

Por consiguiente, cuando la democratización de la administración pública es precaria, es menos factible que los ciudadanos conozcan sus acciones y resultados y eso significa que se convierte en una caja negra —invisible, inaccesible, cerrada— lo cual impide tener información confiable sobre lo que desarrolla. En este sentido, la democratización de la administración pública se finca en la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y la corresponsabilidad.

La transparencia coadyuva a que la opacidad no impida a los ciudadanos conocer la información público-gubernamental para evaluar tipos de desempeño, la calidad de la acción institucional y el modo de obrar de los políticos y los administradores del Estado. Sin duda, la

transparencia de los ambientes institucionales posibilita que la visibilidad de la gestión de las políticas del gobierno sea conocida por los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad.

Con la transparencia (Guerrero, 2008: 11-12) se accede al funcionamiento de los gobiernos y las instituciones administrativas, con el fin de conocer de cerca el quehacer público a cargo de las autoridades y los cuadros burocráticos. Con la trasparencia es factible evitar que la administración tenga carácter de confidente, que sea pudorosa y altamente discrecional con la información público-gubernamental, porque implica en esa postura que al ser depositaria de secretos administrativos está contribuyendo a la separación del gobierno y la sociedad civil. Es importante, pues, que el principio de publicidad (Guerrero, 2008: 209) caracterice a la administración pública contemporánea, y así se pueda desterrar de su seno la práctica arraigada de la discrecionalidad.

La rendición (López y Haddou, 2007: 105) de cuentas posibilita conocer la responsabilidad en que incurren los políticos y administradores desde el momento en que tienen a su cargo la gestión de los asuntos comunes; en consecuencia, están obligados a ser eficientes y responsables para que la democracia tenga mejores condiciones de vida, entre ellas, desde luego, la vigencia de la confianza en las autoridades y servidores de la administración pública. En este caso, la lucha contra la impunidad y la irresponsabilidad son objetivos que pueden cumplirse con las ventajas de la rendición de cuentas. Además de útil, la rendición de cuentas es necesaria para formular (López y Haddou, 2007: 106) preguntas a los políticos y a los administradores del gobierno sobre el modo en que ejercen recursos, cumplen las políticas públicas y sobre la eficacia de las tareas colectivas. Permite, incluso, conocer sus razones y argumentos sobre la administración de los asuntos públicos, lo cual los obliga a justificar de manera lógica su proceder en la gestión de los recursos colectivos.

La corresponsabilidad significa que tanto las instituciones administrativas como las organizaciones ciudadanas son capaces de establecer canales de comunicación y cooperación para llevar a cabo la gestión de los asuntos públicos. La corresponsabilidad favorece que los ciudadanos no sólo conozcan y se informen sobre la gestión de los asuntos compartidos, sino que participen activamente en las tareas de planeación e implementación, que son consustanciales a las políticas

públicas. La acción de gobierno como acción pública es producto de procesos de corresponsabilidad que favorecen las democracias entendidas como sistemas de vida que generan ambientes institucionales, para que la sociedad y el gobierno tengan oportunidades de enlace y realización efectiva.

En este sentido, la democratización es una tendencia que no sólo avanza, sino que se consolida tomando en cuenta que el reclamo ciudadano se fortalece en la visión de lo que significa el gobierno abierto y la administración pública al servicio del público ciudadano.

Relación principal-agente

A raíz de la crisis —endeudamiento, dilaciones, centralismo, rutinización— de gestión de los Estados, focalizada en el ámbito de las instituciones administrativas, se revitaliza la importancia de la relación entre el principal y el agente, misma que es el centro de las acciones de gobierno. Las instituciones administrativas no funcionan sobre la lógica exclusiva de la formalidad positiva; en su seno hay intereses, conflictos y formas de cooperación que dan vida a las relaciones informales.

En este caso, el vínculo principal-agente no sólo es de mando y obediencia, sino también de expectativas y oportunidades de realización porque se desenvuelve en estructuras de poder, en las cuales se obtienen, distribuyen y ejercen los recursos destinados a la vida comunitaria. El principal es la autoridad que ha sido electa mediante el voto de los ciudadanos; en este sentido, los presidentes de la República, los primeros ministros, los legisladores, las autoridades estatales y locales tienen el mandato conferido para cumplir con la oferta de políticas públicas formuladas ante la sociedad y los ciudadanos. La responsabilidad del principal es política desde el momento en que tiene a su cargo la administración del gobierno, lo cual implica que de él dependen diversos nombramientos de los cuadros directivos y operativos de la burocracia.

La administración del gobierno, a través de agencias (Majone, 2004: 157), es el medio que posibilita la definición de las metas públicas y el cumplimiento de los programas comunitarios. Para esta tarea, el principal necesita del agente, considerando que es el experto en cuestiones administrativas y técnicas relacionadas con el quehacer de la sociedad. El agente, sin embargo, no sólo se reconoce como servidor obediente y disciplinado ante el principal, sino que valora el lugar que ocupa en las estructuras de dirección y operación en términos de poder. Aunque su

tarea consiste en cumplir las normas y reglas que son la base de la legalidad administrativa, sus expectativas se orientan a influir en la asignación de los recursos, el diseño de las políticas públicas y la ejecución de los objetivos colectivos.

Por lo tanto, no es una pieza más en los aparatos administrativos, sino factor importante en la operación de las instituciones porque se encarga, por responsabilidad delegada, del quehacer y rehacer de las políticas públicas aportando su capacidad, habilidades y pericias. El agente (Majone, 2004: 156) es factor esencial en la definición de objetivos, la asignación de los recursos y el cumplimiento de las metas. De hecho, es pilar en los movimientos administrativos del gobierno, lo cual favorece su posición al conocer y utilizar la información relacionada con el desempeño de las instituciones. Desde el momento en que tiene a su cargo el uso de la información, es depositario de un recurso fundamental para la toma de las decisiones y para la orientación que necesita el principal para llevar a cabo la tarea de gobierno.

La relación principal-agente tiene que desarrollarse sobre la base de mejores sistemas de vigilancia, incentivos y resultados para evitar conflictos de interés que influyen en el logro de los resultados. El principal tiene la responsabilidad de cuidar que las metas y objetivos sean cumplidos por el agente en un esfuerzo de eficacia. En el tiempo por venir, la relación principal-agente es de la mayor importancia para que los fines del gobierno se cumplan. Formar un ambiente institucional realista para que la asimetría de la información y el conflicto de intereses no impacten negativamente en el desarrollo de las tareas públicas es imperativo de primer orden, con el fin de generar certidumbre y eficacia.

Corresponde al principal establecer sistemas de evaluación, y con ello medir y valorar la conducta del agente en un marco de derechos y obligaciones; también definir el patrón de requisitos —servicio civil de carrera, sistemas de profesionalización o sistemas de empleo— para promoción y permanencia en la función pública. No menos relevante es la claridad de objetivos y metas por cumplir con base en compromisos constitucionales y legales; también fortalecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas para evitar la opacidad de la tarea de gobierno, más aún porque el agente no es responsable ante los ciudadanos, sino a los ojos del principal. El agente es importante en el quehacer institucional, pero está sujeto a las reglas —ingreso, promoción,

evaluación— que fija el principal, las cuales deben ser objeto de cumplimiento.

De la colaboración del principal y el agente depende en buena medida la calidad del trabajo gubernamental y el cumplimiento de las metas colectivas. Por ello, en una visión de perspectiva es fundamental evitar el des prestigio de las burocracias públicas y aumentar, en cambio, la confianza en lo que son y representan. Evitar la cultura del burocratismo, el bloqueo de actividades y superar los conflictos es esencial para lograr que la cooperación y la coordinación sean efectivas. La lucha política con armas administrativas entre el principal y el agente debe evitarse para que las políticas públicas no sean afectadas por ámbitos de poder destinado al quehacer público y social.

Visión de redes

El patrón centralizado y vertical del poder ha ingresado a la ley de los rendimientos decrecientes, a consecuencia de su agotamiento y a la emergencia de los movimientos ciudadanos que tienen cada vez mayor presencia en la sociedad civil. La visión estadocentralizada (Thoenig, 1997: 30) del poder no es útil para analizar las acciones de la sociedad civil desde una perspectiva de cambio y transformación propia de un mundo que acelera los acontecimientos sociales, políticos y económicos con rapidez. Por lo tanto, es importante replantear la óptica de análisis para estudiar las estrategias e impactos de la acción social con base en actores, contextos y procesos.

Hoy el Estado debe entenderse en su relación diversa, intensa y creciente con la sociedad, no únicamente como la base de su organización política. Esto significa que la horizontalidad de los procesos del poder es indispensable en la construcción de las relaciones de intercomunicación en la sociedad civil, entendidas como motores del quehacer público y político. El esquema de grupos uniformes y homogéneos tiene que sustituirse por un planteamiento en el cual confluyan la pluralidad y la diversidad. El desarrollo de las democracias es el marco fundamental para entender la importancia de la pluralidad y la diversidad como fuerzas productivas que impulsan una variedad de conductas y procesos con influencia en las áreas institucionales de los gobiernos.

En este caso, la horizontalidad de los procesos de la sociedad es una tendencia que gana terreno en la medida en que la democratización se amplía y desarrolla. La horizontalidad del poder implica identificar cómo las organizaciones de la sociedad tienden a la autonomía, la autogestión y a

la lucha de espacios que antes ocupaban las instituciones del Estado. Lo comunitario, lo local y lo regional son los espacios geográficos y políticos en donde emergen las fuerzas de la sociedad civil, las cuales tienen comportamientos heterogéneos que estimulan el desenvolvimiento de relaciones informales que se conectan unas con otras para originar la formación de las redes políticas y sociales.

Es posible abordar la visión de las redes (Cabrero, 2006: 28) por el modo en que los distintos grupos de la sociedad se enlazan unos con otros para sumarse a luchas y causas que son la fuente de los problemas públicos compartidos, no sectorizados. Por ejemplo, la lucha por los derechos humanos da lugar a la formación de redes no sólo nacionales, sino también internacionales, desarrolladas en los ámbitos estatales, locales y comunitarios.

La lucha en favor del medio ambiente moviliza voluntades, organización y recursos para preservarlo como un patrimonio de la humanidad. La lucha contra el SIDA se ha convertido en una forma de tomar conciencia a nivel mundial, debido al daño irreversible de la enfermedad para las personas, las familias, la sociedad y los países. La lucha contra las epidemias y pandemias es frontal desde las esferas del poder, con el fin de evitar que la salud pública sea disminuida con desventaja para la vida individual, familiar, estatal y social. La lucha contra la discriminación social y política organiza a ciertos tipos de público contestatario que desarrollan estrategias en favor de los grupos que padecen trato ofensivo, excluyente y violento.

La suma (Cabrero, 2006: 27-28) de las redes sociales modifica el patrón de gobierno sustentado en criterios superestructurales —de arriba hacia abajo—, a través de los cuales se definen las políticas y programas para atender los problemas de la sociedad. Las redes tienen como característica que nacen con base en relaciones informales —reglas no escritas—, ubicadas más allá de la racionalidad totalizadora, y su influencia se refleja en los procesos de abajo hacia arriba. La racionalidad comunitaria y solidaria de las redes no es compatible con la racionalidad burocrática en sí, motivo por el cual es importante llevar a cabo procesos de comunicación dialógica para exponer los motivos y las razones que animan tanto a la autoridad como a las redes para configurar formas de cooperación efectiva en materia de los asuntos colectivos.

La racionalidad comunitaria y solidaria tiene un valor cívico que atiende al hecho de que los grupos no favorecidos con las políticas

públicas tienen capacidad de autoorganización para asegurar una presencia más efectiva frente al mundo de las instituciones. La racionalidad comunitaria y solidaria de las redes provoca que el enfoque de gobierno sea más abierto y corresponsable, con el fin de ser consecuente con la lógica de las sociedades democráticas. Lo relevante en este proceso es la capacidad de respuesta de las instituciones para institucionalizar demandas y problemas sobre la base de agendas, decisiones, recursos y tiempos para generar oportunidades de desarrollo y superación, a pesar de los problemas estructurales y coyunturales existentes en la vida comunitaria.

La conjugación de la racionalidad comunitaria y solidaria con la racionalidad de las instituciones es tarea de gobierno que debe efectuarse para que los asuntos públicos sean atendidos por la administración pública en una perspectiva de respuesta social, eficiencia funcional y mejoramiento en la calidad de vida.

Una tendencia importante por destacar consiste en que las oficinas administrativas no tienen el monopolio de las soluciones públicas, motivo por el cual la propia administración pública se transforma en la administración de la sociedad, no sólo de los asuntos estatales.

En consecuencia, los elementos específicos —comunidades, clases, familias, personas, grupos, regiones— no quedan comprendidos en las políticas de gobierno que se ocupan de los grandes problemas, haciendo a un lado lo que corresponde a la microorganización política y social. Es fundamental tomar en cuenta lo específico, porque de ahí se define con mayor claridad el sentido y alcance de las políticas públicas.

Por lo tanto, las redes sociales son punto de orientación y definición para estructurar las políticas públicas, entendidas, a la vez, como tipo de respuesta específica a problemas específicos. Con la importancia de las redes sociales, las políticas públicas a cargo de la administración pública se configuran respondiendo al valor de la participación, la corresponsabilidad y la eficiencia.

Gestión y responsabilidad

Considerando la importancia de las sociedades democráticas, la gestión pública debe caracterizarse por su capacidad de respuesta ante el universo de problemas que surgen de manera constante en los espacios de lo colectivo. La relevancia de la gestión pública consiste en que es la responsable de producir y desarrollar estrategias para la acción concertada

y eficiente de los gobiernos. Su utilidad se finca en que su carácter institucional, técnico y tecnológico es esencial para elaborar y aplicar las políticas públicas. La tarea de gobierno descansa, en este sentido, en la aptitud de las instituciones administrativas para llevar a cabo las funciones de dirección, coordinación e implementación que son determinantes para cumplir los objetivos y metas que se definen en los espacios de la sociedad y en las áreas de la propia administración pública.

En consecuencia, el hacer, quehacer y rehacer de las políticas pública es la base que permite identificar cómo la administración pública necesita capacidad de gestión para cumplir la oferta de gobierno que las autoridades comprometen ante los gobernados. La gestión es un conjunto de prácticas que se impulsan y alientan desde las instituciones administrativas, dado que éstas son el centro de las capacidades gubernamentales. En este sentido, la dimensión técnica de la gestión pública, dada por las metodologías, los procedimientos, los procesos, así como por las habilidades directivas y operativas, es el núcleo que se aprovecha para que la definición, hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas se efectúe con el concurso de las instituciones administrativas y la corresponsabilidad de las organizaciones ciudadanas.

La finalidad de la gestión pública es cumplir desde las instituciones administrativas los compromisos de gobierno que tienen su fundamento en la agenda institucional de los compromisos. El resultado último de la gestión pública es fortalecer la capacidad administrativa de los gobiernos, considerando la presión de las demandas y la exigencia de los problemas públicos. Por ello, la gestión pública tiene que entenderse, además, como una herramienta clave para nutrir los procesos del gobierno con las aportaciones de las instituciones administrativas. La gestión pública es pilar fundamental para llevar a cabo las tareas de gobierno; de este modo su relevancia se enlaza con lo público de la sociedad y lo público del gobierno, con el fin de multiplicar las capacidades directivas y de implementación.

Respecto a la responsabilidad, la administración pública está comprometida con el logro de las metas comunes. Su naturaleza social y política significa que la vida de los gobernados depende de lo que hace o deja de hacer. Su radio de acción son los espacios de la sociedad que tienen como elemento a destacar la interrelación de los contextos y factores que son relevantes en la construcción de la gobernabilidad y estabilidad de la sociedad. La responsabilidad de la administración pública se relaciona con

la calidad de vida de los gobernados, situación que la convierte en la institución más comprometida con los rumbos de la sociedad y los movimientos del gobierno.

La responsabilidad política de la administración pública consiste en la adhesión de los gobernados con el orden social, político y jurídico, es fruto de relaciones de reciprocidad, las cuales reflejan cómo los gobernantes tienen capacidad para cumplir, mediante las acciones administrativas, los fundamentos del contrato social. La responsabilidad social de la administración pública consiste en que interviene no sólo en la producción de los bienes y servicios, sino que influye en la distribución de los beneficios que estimulan una mejor vida colectiva. Los beneficios se deciden e institucionalizan desde las oficinas de la administración pública, porque en ellas se organizan los criterios para decidir cómo y cuándo la riqueza material tiene que ser objeto de una distribución justa y oportuna.

La responsabilidad pública de la administración pública se orienta hacia la atención de las necesidades comunes que, una vez satisfechas, son estímulo importante para que la vida colectiva sea más próspera y fecunda. La atención de los problemas comunes es otra faceta de la responsabilidad pública de la administración pública, porque alude a reclamos y exigencias que se formulan en el marco de las demandas en competencia y los conflictos de interés. El compromiso que tiene la administración pública con la vida comunitaria es irrenunciable porque se relaciona con los fundamentos de la sociedad moderna y el Estado de derecho.

Tanto la sociedad como el Estado son referentes obligados para entender que la vida colectiva moderna valora, en primer orden, la libertad y la igualdad, que son la base para definir la existencia de los sujetos jurídicos que en las democracias se proclaman de manera irrenunciable. Los sujetos jurídicos de la sociedad civil son el objeto central de las instituciones administrativas y la razón que justifica que sus programas y acciones se encaminen a potenciar el progreso material e intelectual de los gobernados. Los sujetos jurídicos tienen una doble condición de vida: tienen derechos civiles y derechos políticos.

De este modo, la categoría ciudadano tiene significado y vigor relevantes, porque se trata de un estatus de vida que en las sociedades modernas es la base para situar la razón institucional de la administración pública. Sin referencia a los ciudadanos, la administración pública carece de referentes para justificar por qué debe entenderse como el gobierno de

la comunidad, es decir, de los espacios compartidos, la ejecución de la ley, la producción de los bienes y servicios públicos, así como diseñar y aplicar las políticas con el desarrollo y la calidad de vida.

Ante esta responsabilidad, lo público de la administración pública es proceso creciente, sobre todo en condiciones en las cuales la democratización del poder abre oportunidades para desarrollar los aspectos vitales de los espacios comunitarios, tomando en cuenta la autonomía y cooperación de los actores de la sociedad que en una visión de redes sociales y políticas pueden aportar iniciativa, información, organización y tecnología para la atención de los problemas comunes.

Desde este ángulo, lo público de la administración pública es una esfera de alta responsabilidad y salvaguarda, considerando que se trata de un universo abierto, diferenciado e incluyente, pero articulado por derechos y obligaciones compartidas. Por consiguiente, la igualdad jurídica y política es la premisa que orienta los compromisos de la administración pública con base en agendas y recursos por utilizar.

Producción e implementación de capacidades públicas

Una vez superada la crisis de gestión que desacredita a los gobiernos con la utilización intensiva de las políticas intervencionistas, se revisan las atribuciones a su cargo para valorar las que son estratégicas y fortalecerlas en consecuencia. Esto implica que los gobiernos no tienen capacidades para realizar todo. Debe reconocerse también como un conjunto de capacidades limitadas en relación con los recursos escasos y las demandas crecientes de la vida comunitaria. No asumir ni reasumir actividades que tienen mejor ubicación con los agentes económicos de la sociedad, es una tendencia seguida para romper los monopolios públicos a cargo del Estado, para no incurrir en mayores déficits fiscales.

Las actividades de los gobiernos han de responder a sus capacidades legal, fiscal, operativa, técnica y tecnológica para no incurrir en sobrecarga de compromisos que agotan sus haciendas públicas y los desprestigian ante los ciudadanos. Tanto la producción como el fortalecimiento de las capacidades públicas de los gobiernos aluden a que su radio de acción se localiza principalmente en el seno de la administración pública. Con el auge de los espacios públicos, las capacidades públicas se erigen en el foco principal para que los políticos y los administradores del Estado se ocupen de su eficacia y calidad.

Las capacidades (Suk, 2007: 56) públicas deben corresponderse con las exigencias de la vida pública que, con su diversidad amplia, demanda que la calidad institucional sea el punto de apoyo más importante para que la sociedad viva con certidumbre, progreso y desarrollo continuo. Se relacionan las capacidades públicas con el orden social y político, la política de seguridad, la política de regulación, la aplicación de incentivos, la producción de bienes públicos, la prestación productiva de los servicios públicos, la eficacia de la política interior, la eficacia de la política exterior, la política para formar capital humano, la política para alentar la ciencia y la tecnología, la política de salud, la política ambiental, la política del bienestar social, la política contra la discriminación, la política de protección a los infantes y las personas adultas, la política de género, la política migratoria, la política congruente entre ingresos y gastos, la política de promoción al desarrollo, la política de flexibilidad laboral, la política de transparencia y la rendición de cuentas.

Este tipo de políticas necesita como sustento capacidades institucionales, organizacionales y funcionales que faciliten su cumplimiento en escala creciente. Son políticas que tienen sentido público y responden a lo público de la sociedad; por ello, lo público de la administración pública tiene que desarrollarlas para potenciar la capacidad de gestión que es, al mismo tiempo, la capacidad para gobernar.

La importancia de las políticas en los espacios públicos implica que la producción de capacidades públicas de la administración pública sea cada vez más efectiva. Las capacidades públicas, por definición, conciernen al conjunto de la sociedad, y en ese sentido, depende de su eficacia la vida individual y la colectiva. Las capacidades públicas son el verdadero motor para que los gobiernos, a través de las instituciones administrativas, mejoren, aumenten y desarrollen decisiones y acciones que sean congruentes por cuanto a objetivos, metas y resultados.

Las capacidades públicas tienen que producirse con el concurso de los políticos y los administradores de los Estados, tomando en cuenta oportunidades y alternativas que pueden capitalizarse en la vida social, política y económica. Las capacidades públicas tienen significación para la administración pública porque ésta se encarga de la dirección y coordinación de la vida comunitaria.

En este sentido, su eficacia depende de la capacidad para implementar (Rein y Rabinovitz, 1978: 177) las políticas públicas mediante programas específicos de acción gubernamental. La implementación es la verdadera

prueba de fuego para las capacidades públicas. Implica que todo plan o proyecto sea cumplido en razón de su fundamento, diseño y oportunidad; esto significa que los objetivos y metas de las políticas públicas son un reto para los administradores del Estado, porque de ellos depende la capacidad de gestión que permite a los gobiernos cumplir con la oferta de políticas.

La importancia de la implementación se relaciona directamente con la capacidad de gobernar —definición, aceptación y cumplimiento de metas colectivas que mejoran la calidad de vida en los espacios públicos—. En este caso, la administración pública es la responsable directa de generar las capacidades de implementación atendiendo a la lógica de que la eficiencia en la democracia es compromiso inclaudible para el desarrollo creativo, innovador y efectivo de los espacios públicos. Si decae la capacidad pública de la administración pública se quebranta el espíritu de lo público, y con ello se erosionan las relaciones de solidaridad que son la base del vigor comunitario.

El déficit (Suk, 2007: 525) de las capacidades públicas es correlativa a las fallas de implementación en los procesos de gobierno y en la toma de las decisiones públicas; por ello, la mejora, calidad y eficacia de los resultados dependen de la capacidad instalada de la administración pública, es decir, de la suma de capital humano, decisiones, aptitudes, información, recursos, tecnologías y acciones que, al conjugarse, aseguran que la respuesta de gobierno sea no sólo consistente, sino de alta eficacia.

En este sentido, las decisiones y los procesos de gobierno tienen en la administración pública el núcleo fundamental para que se cumplan con base en las agendas negociadas. Las crisis de gobierno y las crisis de la sociedad se relacionan directamente con fallas de implementación, es decir, con el modo de cumplir los objetivos y metas de las políticas públicas. Las fallas de implementación desacreditan a la administración pública como centro de dirección y realización, debido a que se trunca, retrasa o desvirtúa el cumplimiento de las políticas públicas. Las fallas de implementación significan que entre el diseño y ejecución de las políticas públicas hay distancias pronunciadas, las cuales afectan las capacidades de respuesta que deben articularse para que el desempeño institucional no sólo sea eficiente, sino creíble ante los gobernados y las organizaciones de la sociedad civil.

Restituir la capacidad de implementación desde el punto de vista organizativo, funcional y de gestión, implica (re)fortalecer las capacidades públicas a cargo de la administración pública; y la restitución de las

capacidades públicas significa la revitalización de los espacios públicos en términos modernos, es decir, democráticos, desde el momento en que las instituciones administrativas deben responder con mayor eficacia a las demandas en competencia. La capacidad para implementar es medular para que la complejidad de la acción gubernamental tenga la dirección indicada y los resultados esperados.

La eficacia de la vida democrática es un asunto relacionado con la capacidad de implementación a cargo de las instituciones administrativas, dado que el progreso y desarrollo de la vida comunitaria alude directamente a cómo se cumplen los objetivos públicos. Cómo se cumplen las políticas públicas implica que se ha valorado su impacto, costos y beneficios en determinadas condiciones de vida para acceder a otras que son deseadas, esperadas y mejores. La implementación de las políticas públicas se vincula de modo directo con el desempeño de las instituciones administrativas, lo cual significa que la calidad de vida depende de las habilidades y las pericias que desarrollan los responsables de la administración pública.

Las capacidades públicas tienen que recuperar el prestigio y la confianza de la sociedad para ser aceptadas como el medio que posibilita la mejor (Suk, 2007: 527) gestión de gobierno con el concurso de las instituciones administrativas. Las capacidades públicas conectan lo privado, lo público, lo social y lo gubernamental, reconociendo su identidad. Tienen a su cargo la exhortación, convocatoria y coordinación de los esfuerzos compartidos, lo cual implica que su atribución es general e impersonal. Se ocupan del bienestar, la equidad, el mercado, la seguridad y el desarrollo de las personas y organizaciones de la sociedad. Su importancia es fundamental para el cumplimiento de logros estratégicos relacionados con las condiciones de vida de corto, mediano y largo plazo. Su compromiso es con el presente, pero no han de perder de vista la relevancia de los escenarios prospectivos. Se enlazan con las oportunidades y restricciones del desarrollo, lo cual implica la producción de estrategias y acciones certeras para alentar la vida privada, la vida pública y la vida social de manera creciente y efectiva.

Las capacidades públicas deben fortalecerse en los ámbitos de la regulación, el fomento y la promoción para que la vida productiva tenga un desempeño alentador, lo cual permita la generación de la riqueza material, así como la distribución de los beneficios sociales. La importancia de las capacidades públicas es un imperativo para que los

excesos del individualismo no frenen la energía de lo colectivo ni provoquen externalidades negativas que generan, a la vez, altos costos públicos que disminuyen la efectividad de la vida productiva y social.

Por ello, el fortalecimiento de la administración pública como centro del quehacer gubernamental no se entiende ni comprende sin el fortalecimiento de las capacidades públicas, las cuales son el eje fundamental para llevar a cabo el gobierno de lo público en un marco de libertades, competencia y beneficios sociales, teniendo como referente básico la centralidad en el ciudadano.

La relevancia del ciudadano es tarea central en las acciones que impulsa y coordina la administración pública. En este caso, la razón institucional de la propia administración pública tiene como elemento axiológico al ciudadano, entendido en los aspectos individuales y colectivos, dado que en el mundo moderno son indivisibles. En la vida moderna el sujeto jurídico más importante es el ciudadano, motivo por el cual la administración pública tiene que ubicarlo como el punto esencial del quehacer público. Si la administración pública retoma al ciudadano como eje de sus acciones coordinadas, habrá dado un paso fundamental en la reorientación de sus actividades y responsabilidades.

Lo público, en este sentido, es el referente para el diseño y la producción de capacidades públicas que, entendidas en la visión de gobierno, tienen a su cargo la vida misma de la sociedad, porque de ellas depende que los aspectos neurálgico del desarrollo, así como la calidad de la vida asociada, tengan horizontes favorables tanto para su expansión como para su consolidación. Lo público es el marco referencial para que la administración pública revise, produzca y desarrolle capacidades de gestión que la ratifiquen como el centro institucional más importante del quehacer social y productivo. Lo público no puede omitirse como referente de la administración pública porque es fundamental en la construcción de la vida asociada y en el desarrollo de las organizaciones de la sociedad.

Las tendencias orientadas a disminuir su presencia en la sociedad y la economía modernas son contrarias a las ventajas compartidas, en el sentido de favorecer que las reglas del juego sean producto del acuerdo de voluntades particulares. Sin desconocer la importancia de las voluntades y acciones de los particulares en la gestión de los asuntos comunes, la administración pública no debe estar subordinada ni desplazada para

tener a su cargo la salvaguarda de los asuntos públicos, porque éstos son la expresión organizada de la vida comunitaria.

La tarea de la administración pública es de relevancia creciente en un mundo complejo, donde el mercado, el espacio público y las formas de intervención social exigen apoyos y regulaciones para potenciar las políticas del desarrollo. Lo importante en la administración pública es la calidad de sus procesos y políticas, los cuales se relacionan con el sentido de la vida asociada y con el progreso de las capacidades individuales.

En todo caso, es factible armonizar el nexo de lo privado y lo público con el enfoque de la gestión y las capacidades públicas, reconociendo con el esquema de las políticas públicas formas de cooperación y entendimiento que tiendan al aumento del rendimiento social y productivo de la vida comunitaria. La construcción de la acción pública —cooperación, sociedad y gobierno— es un dato esencial para que las capacidades de la administración pública, sin dejar de ser directivas y reguladoras, también sean un apoyo significativo para alentar la participación de los agentes económicos en los procesos productivos.

La acción pública eficaz necesita capacidades públicas a cargo de la administración pública para que las tareas de gobierno sean más efectivas en términos de las políticas del desarrollo económico y social. En este sentido, las capacidades de la administración pública constituyen una tarea permanente por realizar, considerando que los espacios públicos de la sociedad exigen atención y solución cada vez de mayor calidad. Por consiguiente, la responsabilidad de la administración pública es la combinación de apoyos, estímulos e incentivos para que se apliquen con diversas políticas públicas a favor del desarrollo de la vida comunitaria.

Conclusión

Las tendencias aquí expuestas sobre la administración pública contemporánea se insertan en el desarrollo de la globalidad, las economías de mercado, las transformaciones del Estado y el auge de los espacios públicos. No son producto de la imitación extralógica, sino que se explican con base en los cambios que se viven en todos los órdenes de la vida comunitaria. Analizar sus movimientos institucionales y organizativos es necesario para situar las tendencias más sobresalientes que la caracterizan en un tiempo y espacios específicos. La vida contemporánea es intensa en cambios, pero también en problemas que rebasan fronteras, continentes y regiones. Los de carácter público multiplican su dinámica hasta influir para que los políticos y los

administradores del Estado procedan a reformar el alcance de sus tareas, con base en la revisión de las políticas públicas.

Las tendencias de la administración pública contemporánea responden a condiciones reales de vida, pero en ningún caso son concluyentes. Se alteran, modifican o redefinen tomando en cuenta que el cambio es la única constante en la vida de las instituciones, los procesos, los sistemas y las estrategias que se adoptan.

Sin referencia a lo privado y lo público en la sociedad contemporánea, las tendencias de la administración pública son un ejercicio en el vacío. Por lo tanto, el acercamiento al análisis de las tendencias tiene que realizarse considerando factores estructurales que influyen en los procesos de gobierno, en la ruta de las políticas, en la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales y en la adopción de políticas públicas que centren su ubicación funcional en otras formas de cooperación, que, desde la sociedad, es posible aprovechar para dar paso a nuevas capacidades públicas desde la propia administración pública.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Ayala, José (2002), *Fundamentos institucionales del mercado*, México: Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser, Luiz (1999), *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Buenos Aires, Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Universidad de Buenos Aires.
- Cabrero, Enrique (2006), *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2005), “El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, núm. 3, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2008) “Reformas post nueva gestión pública”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Guerrero, Eduardo (2008), *Para entender la transparencia*, México: Nostra.

- Hernández, Francisco (2007), “Las agencias reguladoras en México: los sectores energético y de telecomunicaciones”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Larrañaga, Pablo (2008), “La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente”, en Salazar Pedro [coord.], *El derecho a la información en la Constitución Mexicana: razones, significado y consecuencias*, México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Federal de Acceso a la Información.
- López, Sergio y Ali Ruiz (2007), “Rendición de cuentas y diseño de órganos reguladores en México”, en Revista *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina (1993), “El Estado regulador”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Majone, Giandomenico (2004), “La credibilidad de las políticas: porqué es importante y cómo lograrla”, en María del Carmen Pardo [comp.], *De la administración pública a la gobernanza*, México: El Colegio de México.
- Peters, Guy (2004), “Cambios en la naturaleza de la Administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en María del Carmen Pardo [comp.], *De la Administración pública a la gobernanza*, México: El Colegio de México.
- Peters, Guy (2003), “La capacidad de gobernar”, en revista *Reforma y democracia*, núm. 27, Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Prats i Català, Joan (2005), *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, Madrid, España: Ministerios de Administraciones públicas.
- Rein, Martin y Francine Rabinovitz (1978) (1993), “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de lo público*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Suk Kim, Pan (2007), “Desafíos a la capacidad pública”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm.2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Thoenig, Jean (1997), “Política pública y acción pública”, en revista *de Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Trujillo, Lucía (2008), “Transferencias intergubernamentales y gasto local: repensando la descentralización fiscal desde una revisión de la literatura”, en revista *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm.2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Weber, Max (1946) (1999), “La burocracia” en *Clásicos de la Administración pública*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de Campeche.

Weber, Max (2001), *¿Qué es la burocracia?*, México: Ediciones Coyoacán.

Ricardo Uvalle Berrones. Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Líneas de investigación: administración, gestión y políticas públicas. Publicación más reciente: “Gestión de lo público”, en Fernández del Castillo, Germán y Juan Carlos León y Ramírez [coords.] (2008), *El léxico de la política en la globalización*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Envío a dictamen: 17 de diciembre de 2008.

Aprobación: 24 de febrero de 2009.