
LA IMPORTANCIA DE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS RETOS DE UN MUNDO CAMBIANTE

Ricardo Uvalle Berrones

Resumen

El artículo analiza la trascendencia de la Ciencia Política y la Administración Pública en el mundo contemporáneo, teniendo como base las transformaciones dadas entre la sociedad y el Estado.

Destaca, asimismo, cómo el poder adquiere un carácter multifacético, lo que obliga a los Estados a innovar su gestión pública, asociada a la categoría *arte de gobernar*. También implica que la noción de poder sea entendida en sus aspectos factuales, mismos que denotan que gobernar y administrar la sociedad es un asunto que se relaciona con la calidad de los resultados conseguidos para generar consenso.

Abstract

The article analyses the importance of the political science and the public administration in the contemporary world, it's based on the transformations to be existed between the society and the state.

It emphasizes how the political power acquires a character with many facer. That obliges to the states to introduce their public management, it's associated to the category of goverment's art. Also, it involves the notion of political power should be understood in its real aspects, it denotes that to govern and to administer to the society are a matter to be connected with the quality of the obtained results for generate consensus.

Proemio

La hora presente es de cambio y transformación. Nada permanece inalterable. Todo es movimiento. Todo es acción. El mundo de nuestros días es testigo de cómo los sistemas políticos y sociales viven acontecimientos no previstos y que, sin embargo, tienen que gobernarse con sapiencia. De cómo la realidad contemporánea es impulsada por una aceleración de factores que no tienen precedente.

Lo que ayer fue válido, necesario y eficaz, no lo es ya en el presente. Lo que hoy permite orientar, regular e impulsar la vida social y política, es casi seguro que no será retomado en el futuro.

Sin embargo, la sucesión y enlace de las etapas históricas conforma una toma de conciencia para no asumir posiciones concluyentes.

El fin de la historia todavía no se escribe y no parece que pueda escribirse pronto. La historia es todavía lo que se hace, lo que se deja de hacer y lo que falta por hacer.

Su vigor depende de los cambios de la humanidad y fundamentalmente de los protagonistas de la esfera política y pública.

En este sentido, la sociedad de nuestro tiempo continúa siendo dinámica y apunta hacia una apertura mayor de sus procesos y estructuras. Por su parte, el Estado de cara a su realidad continúa como sujeto importante en el acontecer de institucionalizar, reformar y modernizar a la sociedad. Es organización imperfecta pero factible de dotarlo de mayor racionalidad.

La convivencia humana se enfrenta a desafíos que ponen a prueba su capacidad de inventiva, reproducción y sobrevivencia. Como nunca, las acciones públicas y sus correspondientes escenarios políticos exigen creatividad para ser gobernados y administrados con inventiva.

Los medios de antaño utilizados para alentar la economía, mitigar la escasez y atemperar los conflictos no son funcionales para una época que, como la actual, en nada se parece a lo que ha sucedido. Los medios para buscar el mejoramiento de la sociedad y el bienestar del Estado tienen que revisarse para evitar su estancamiento.

Nuevas relaciones de poder

Para los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública, el nuevo contexto de la sociedad y el Estado contemporáneo tiene que analizarse con la óptica del poder. Las transformaciones económicas son correlativas a las transformaciones políticas y sociales.

La vida pública no es ajena a lo que acontece en los mercados, en la estructura de las organizaciones sociales y en el funcionamiento de los gobiernos. A la manera del universo donde rige el principio de causalidad, la sociedad y el Estado rearticulan sus relaciones para dar cabida a las energías que nacen con el oleaje de los cambios.

El sistema de vida que en la actualidad predomina en el planeta ofrece otra conformación al poder. No al poder en abstracto, sino del que se genera en los marcos de la competencia, las contradicciones y los ajustes que reencauzan la conductas públicas. Es un sistema donde las relaciones de intercambio son alentadas por las economías abiertas, la globalidad, la interdependencia y la formación de macrorregiones. La nueva organización de la geopolítica transita de las relaciones bilaterales a las multilaterales.

Lo plural se amplía. Lo diverso se acentúa. La heterogeneidad se multiplica. Los nuevos actores de la economía, la política y lo público configuran una red compleja de intereses, realizaciones, apoyos y disensos. La lucha por el poder es ahora muy competida y su escala no es sólo nacional, sino mundial. De ahí que las realidades estatales tengan que visualizar en su especificidad lo que corresponde a lo municipal, lo comunitario, lo federal, lo regional. Aquellos paradigmas de formato único y de soluciones holísticas no tienen cabida en un mundo integrado no por realidades uniformes, sino contradictorias y plurales.

La pluralidad de la realidad da cuenta de que el poder pierde su naturaleza unidimensional. Su sitúa no tan sólo en relaciones verticales, sino también en las horizontales.

Su cobertura rebasa las fronteras nacionales para adquirir un perfil de internacionalización. Antes lo nacional era la clave para desentrañar lo internacional.

Ahora es lo internacional la base para identificar las influencias que provoca en lo nacional, lo municipal, lo comunitario y lo social.

De este modo, el poder se erige en una categoría no solamente formal y lógica, sino nutrida por vivencias, realidades, luchas y logros que dan vida a la sociedad misma.

El poder está rebasando su expresión filosófica que en sentido estricto la tiene para constituirse en el fundamento central de las decisiones que adoptan los Estados. Más aún: el poder se manifiesta objetivamente como suma de fuerzas que articulan los procesos de cambio sea éste progresivo o conservador. De ahí que la naturaleza del poder sea constructiva en sus aspectos de reforma, reconversión y reestructuración.

Esto explica por qué los Estados atienden la lógica del cambio con una definición expresa en favor de conseguir más y mejor racionalidad progresiva. Pero el poder también se utiliza para fines contrarios a su naturaleza constructiva, como es frenar los procesos de democratización y el goce de las libertades públicas. En este caso se encuentran las sociedades cerradas que antes de los cambios libertarios de la Europa del Este negaron a la condición humana la oportunidad de realización individual y social.

Los fines del poder dependen de realidades ineluctables. En las condiciones actuales, la lucha por el poder es más intensa. Los valores de la competitividad, la búsqueda de la calidad, los enlaces tecnológicos, el control por los mercados y las relaciones de intercambio provocan que las sociedades y los Estados lleven a cabo procesos de cambio para no quedarse rezagados ante las nuevas relaciones de poder.

En el contexto de las nuevas relaciones de poder destaca también la desigualdad en la asignación de los recursos y beneficios. Junto a la prosperidad del poder se encuentran realidades donde hay pobreza, desempleo, marginación, hambrunas, insalubridad. Estos males sociales se han convertido en problemas públicos que pueden traducirse en desajustes políticos de gran envergadura. El poder para conseguir resultados prósperos es innegable, como innegable es la existencia de realidades donde hay la injusticia social.

Por ejemplo, en Europa el desempleo es un problema serio.

Unos 35 millones de personas están desempleados en la Europa de hoy. En Francia, Italia, Alemania, Dinamarca y Gran Bretaña más de 10 por ciento de la fuerza de trabajo está desempleada, y con los crecientes despidos pudiera llegarse a un promedio de 12 por ciento al término de 1994.

(España es un caso especial, con un 23 por ciento de la población desempleada, pero se debe en gran medida a la transición retrasada desde la agricultura y a la incapacidad de la industria para hacerse cargo de ello).¹

No menos dramática es la situación en América Latina, donde

La pobreza afectaba en 1980 aproximadamente al 38 por ciento de los latinoamericanos. Casi 4 de cada 10 habitantes de la región estaban por debajo de la línea de la pobreza a inicios de los ochenta. En 1990 ...en la última Conferencia Regional de los países de América Latina sobre la Pobreza, que se llevó a cabo en Quito (septiembre de 1990), el Proyecto Regional de ONU de superación de la pobreza estimó que había en situación de pobreza 270 millones de latinoamericanos, lo que quiere decir cerca del 62 por ciento de la población.²

Nuevo papel de las ciencias sociales

Ante el caudal de hechos inéditos que los sistemas políticos y sociales viven, las ciencias sociales tienen que revisarse. Se trata de una revisión de sus métodos y metodologías en razón de los nuevos objetos de conocimiento. Acontecimientos como el fin del Estado de bienestar y de la sociedad industrial en cuanto instituciones que dieron lugar a una importante producción teórica y aplicada, las ciencias sociales se inscriben en el horizonte de otras realidades.

¹ Daniel Bell, "El porvenir de Europa: después del año 2000", en revista *Vuelta*, núm. 211, México, junio de 1994, p. 16.

² Bernardo Kliksberg, "La escalada de la pobreza en América Latina", en *Pobreza: un tema impostergable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 8.

Son realidades caracterizadas por la existencia de la sociedad posindustrial, donde el patrón de la producción no se realiza con el sistema de máquinas, sino mediante los microprocesadores.

Son realidades donde se encuentran vigentes las tecnologías de punta como la robótica, la telemática, el uso de las fibras ópticas, la digitalización y la economía instantánea.

Son realidades donde los ciudadanos reclaman mayor apertura en los procesos de gobierno y el deseo de que las acciones de éste sean controlados por la sociedad.

Son realidades donde los límites del Estado se relacionan con la escasez de recursos públicos para atender y solucionar los problemas públicos y sociales.

Son realidades donde hay conciencia de que el poder del Estado tiene que regularse tomando como orientación el carácter abierto de las sociedades contemporáneas.

Son realidades donde los costos públicos de las decisiones políticas y sociales no pueden estar fuera de las agendas de gobierno.

Son realidades donde el pluralismo político y cívico se nutren de nuevos actores hasta conformar diversos tipos de oposición.

Son realidades donde las modalidades de la acción gubernamental dejan atrás la cosmovisión unicentrada del poder estatal.

Son realidades donde la incertidumbre, la turbulencia y las contingencias rebasan las ventajas que otrora tuvieron el pronóstico, la predicción y la prognosis.

Ante la riqueza de acontecimientos que influyen determinantemente en la vida social, política y pública, las ciencias sociales tienen que responder con inteligencia e imaginación a los grandes problemas de la civilización humana.

Nuevos y viejos problemas exigen otro tratamiento en su estudio y solución. Exigen innovación para abordar problemas actuales y seculares. Exigen eficacia interdisciplinaria. Exigen tecnologías modernas, así como la comprensión humanística y social de sus causas y consecuencias.

Las ciencias sociales no son ni pueden ser feudos de saber ni comportamientos aislados. Tampoco pueden ser basamentos de pretendida autosuficiencia teórica y metodológica. Su identidad en cuanto campos de co-

nocimiento reconocido, autónomo y específico no es impedimento para que acrecienten su interacción entre cada una de ellas. De igual manera su interacción con las ciencias de la naturaleza, las ciencias fisicoquímicas, las ciencias matemáticas, las ciencias del medio ambiente y las ciencias de la cultura, es condición para responder mejor a los retos de la hora actual.

Conviene destacar que la distinción entre las distintas ciencias es convencional, porque en realidad los problemas que abordan cruzan sus fronteras conceptuales y metodológicas

...los objetos de estudio, o tipos de cosa, no constituyen una base para diferentes disciplinas. Las disciplinas se diferencian en parte por razones históricas y por razones de conveniencia administrativa (como la organización de la enseñanza y de los equipos), y en parte porque las teorías que construimos para resolver nuestros problemas tienen una tendencia a construir sistemas unificados. Pero todas estas clasificaciones y distinciones son relativamente poco importantes y superficiales. No estudiamos temas, sino problemas; y los problemas pueden atravesar los límites de cualquier objeto de estudio o disciplina.³

Las ciencias sociales tienen ante sí una diversidad de problemas que en la hora actual exigen la revisión de sus contenidos explicativos. Repensarlas es una de las tareas principales del intelecto especializado que a ellas se dedica. Reestructurarlas en razón de las nuevas realidades que se plantean como problemas, es tarea que no admite demora. Producir el conocimiento necesario para abordar con precisión metodológica y conceptual los nuevos objetos de estudio, es imperativo para contribuir a la necesaria mundialización de sus contenidos.

Compromiso de la Ciencia Política y la Administración Pública

Los horizontes de la vida política y administrativa también son objeto de

³ Karl Popper, *Conjeturas y refutaciones*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1991, p. 95.

revisión. Sobre todo cuando los procesos del poder adquieren una connotación multiorganizacional, multifuncional y multidimensional. Nada se explica por lo dado y lo obvio.

Por el contrario, la expresión del poder, sus medios de acción y los fines que se propone, constituyen un mapa de complejas relaciones donde concurren intereses, grupos, organizaciones, valores, estrategias y objetivos. Si algo demuestra el estudio del poder, es que su organización y ejercicio responden a realidades donde la lucha de los contrarios es una de las claves para situar su influencia e impacto.

En el caso de la Ciencia Política y desde que Gaetano Mosca define su base cognocitiva en 1896 en su obra *Elementi di scienza politica; su oggetto, campo y método*, ha venido madurando hasta contribuir a la creación de las instituciones que permiten gobernar a la sociedad moderna. Es una ciencia de riqueza conceptual pero también de una aplicación que se traduce en resultados referidos a la eficacia del poder. Tiene un hilo conductor que se forma con los *logos* de la razón de Estado descubierta por Maquiavelo y conceptualizada por Giovanni Botero en 1589 en su obra *De la razón de Estado*.

El antecedente de la Ciencia Política es la técnica política que formula Maquiavelo en su obra *El Príncipe*. Es técnica porque alude a los procedimientos, recursos y dominio de los corredores del poder en busca de su conquista y retención exitosa. Los elementos empíricos e históricos de la técnica política son sistematizados por el florentino a la manera de reglas para conquistar, ejercer y retener con eficacia el poder. En este caso, el poder del Estado es entendido como una creación inteligente y objetivada a la manera de una obra de arte de acuerdo con los valores intelectuales y culturales del Renacimiento italiano.

Corresponde posteriormente a Arnold Clapmarius sistematizar el estudio del poder con la noción de *Arcana*. Es en 1605 cuando escribe su obra *De arcanis rerum publicarum*, en la cual la razón de Estado se entiende como el derecho a la dominación (*jus dominationis*). Por eso el estudio de la política tiene como premisa el realismo político (Alamos de Barrientos), es decir, las estructuras objetivas que articulan los intereses que confluyen en el deseo de imponer el dominio a los demás.

La esencia del poder es ganar o perder; negociar o atacar; reprimir o consensar. Por eso, no es casual que se considere a la política en su acepción negativa que no mala. Corresponde a Lorenzo Von Stein formular una de las caracterizaciones más lúcidas de lo que es el poder en relación a la majestad del Estado. En efecto, señala que ante el Estado

...todo el mundo debe inclinarse porque domina, señorea y crea nuevos elementos: tiene el espíritu creador que se llama genio. Pero aclara Stein, el acto es sobre todo una fuerza destructiva y negativa que en derecho privado se denomina "delito" y en el derecho público "guerra y conquista".⁴

Con el auge de la vida liberal, la política sin perder su vínculo con la fuerza y el poder es puesta al servicio de las libertades públicas, la vigencia de la democracia, la promulgación de las constituciones políticas; en suma, a la vigencia del Estado de Derecho. Las formas legales y constitucionales estructuran los valores, principios e instituciones de la vida democrática. La política queda adscrita a otros cánones, pero no pierde su utilidad pragmática. Se reconoce como una actividad indispensable para asegurar la convivencia civilizada de la sociedad moderna. Tales son las aportaciones, entre otros, de John Locke, John Stuart Mill, Alexis Tocqueville y Federico Hegel.

En esta línea se encuentran las aportaciones de Max Weber, cuando en 1919 diserta magistralmente sobre "La política como vocación". Corresponde a Weber la formulación de una cosmovisión diáfana que explica los fundamentos de la vida política moderna al señalar que

El Estado es la única fuente del derecho a la violencia. Política significará, pues, para nosotros, la aspiración a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos Estados, o dentro de un mismo Estado entre los distintos grupos de hombres que la componen.⁵

⁴ Lorenzo von Stein, *Monarquía y movimientos sociales*, citado por Omar Guerrero, en *La teoría de la administración pública*, México, Editorial Harla, 1986, p. 147.

⁵ Max Weber, "La política como vocación", en *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1973, p. 84.

Abunda en la relación de la política y el poder en los términos siguientes:

Cuando se dice que una cuestión es política, o que son políticos un ministro o un funcionario, o que una decisión está políticamente condicionada, lo que quiere significarse siempre es que la respuesta a esa cuestión, o la determinación de la esfera de actividad de aquel funcionario, o las condiciones de esta decisión, dependen directamente de los intereses en torno a la distribución, la conservación o la transferencia del poder.⁶

Otro autor que ha realizado contribuciones importantes al estudio de la política contemporánea es Karl Popper. Su concepto de sociedad abierta entendida como una sociedad donde predomina la libertad, la igualdad, la razonabilidad, el humanismo, se asocia con el de política democrática, el gobierno representativo, los controles democráticos como el sufragio universal y el perfeccionamiento de los sistemas democráticos a través de las reformas del poder. En Popper, se identifica una tesis sugerente que bien puede caracterizarse como la metodología del poder en la sociedad abierta. Asimismo, destaca que “Ningún poder político ha estado nunca libre de todo control y mientras los hombres sigan siendo hombres (mientras no se haya materializado un mundo mejor), no podrá darse el poder político absoluto e ilimitado.”⁷

No menos importantes son las ideas de Samuel Huntington cuando señala que “La ciencia política, en síntesis, no es solamente una disciplina intelectual; es también una disciplina moral”. Resalta el carácter aplicativo y útil de la política cuando se compromete con la consecución del bien común a través de la reforma política. “Por reforma política quiero decir el pacífico –por ende gradual y generalmente negociado– aumento de la libertad, justicia, equidad, democracia y responsabilidad en la política.”⁸

⁶ *Ibid.*

⁷ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1992, p. 125.

⁸ Samuel Huntington, “Alma por alma: ciencia política y reforma política, en *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, 1988, p. 72.

El estudio científico de la política no implica aislarse o renunciar a los compromisos relacionados con la erradicación del armamentismo nuclear, la marginación, la pobreza y la tiranía. Por eso, la política cuando se organiza con sus ventajas da vida a la estabilidad, la gobernabilidad y al logro del bienestar social e individual.

La Ciencia Política, por tanto, tiene mucho que aportar a los asuntos de la vida pública, a la mejor operación del gobierno en cuanto a considerar los centros de poder para la toma de decisiones y a la ampliación de los consensos y el acrecentamiento de la legitimidad. La Ciencia Política se nutre de la democracia, nunca de los totalitarismos. "Donde la democracia es débil, la ciencia política es débil."⁹

Conceptos como *sociedad abierta, transición, democracia, participación, reforma, reconversión, gobernabilidad, ingobernabilidad*, son materia prima para el análisis y conceptualización de la política. El futuro de la Ciencia Política se vincula con el fomento y consolidación de la democracia para que ésta sea gobernada con inteligencia y visión de largo plazo. El compromiso de la Ciencia Política es simultáneo a los cambios democráticos. Los trabajos de Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad* (1985); de Michelangelo Bovero, *Democracia y representación* (1990); de Peter Drucker, *Los pluralismos* (1990); de Ronald Inglehart, *El renacimiento de la cultura política* (1988); de Ludolfo Paramio, *Algunos rasgos de las transiciones pactadas a la democracia* (1988); de Guisepe Di Palma, *La consolidación democrática: una visión minimalista* (1988) entre otros, contribuyen al debate de los asuntos democráticos.

Por cuanto a la Administración Pública, su existencia como campo de estudio no ha sido tan comprendido como la Ciencia Política. Entendida principalmente por su faceta instrumental y operativa, es objeto de cuestionamientos no siempre válidos. En abono de este planteamiento ha influido la dicotomía política-administración formulada a finales del siglo pasado y difundida ampliamente a manera de postura conceptual y metodológica.

⁹ *Ibid.*, p. 75.

La dicotomía fue tratada por Gaspar Bluntschli (*Derecho público universal*, 1876), Woodrow Wilson (*El estudio de la administración*, 1887), Francisco Goodnow (*Política y administración: un estudio del gobierno*, 1900) y Guillermo Willoughby (*El gobierno de los Estados modernos*, 1936). Por ello, la Administración Pública fue confinada a una mera noción de ejecución técnica opuesta a los aspectos políticos. Por su parte, la versión de *La teoría política de la Administración Pública*, de Dwight Waldo (1948), la explica por su pertenencia a la estructuras y arenas del poder. Tal aseveración es cierta, pero no contribuye determinadamente a valorar a la Administración Pública como actividad, institución y objeto de estudio. No hay duda de que la Administración Pública se encuentra inmersa en estructuras de poder.

Sin embargo, a veces se omite que la Administración Pública es un poder constituido y que, por tanto, tiene autonomía para condicionar la decisión y la manifestación de lo político (Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución*).

Desde sus orígenes europeos, la Administración Pública es considerada una ciencia social. Puede decirse que es la primera ciencia social del mundo moderno. Sus raíces intelectuales surgidas en el siglo XVIII y consolidadas en el el siglo XIX en cuanto método y objeto de conocimiento, parece que no son suficientes para identificarla como una ciencia. Se ubican en esta línea las aportaciones de Juan Carlos Bonnin, que en 1808 escribe *Principios de la Administración*; de Lorenzo Von Stein, que en 1865 escribe *La teoría de la Administración Pública*; de José Posada de Herrera, que en 1843 escribe *Lecciones de administración*; Luis de la Rosa, que en 1852 escribe *La administración pública de México y medios para mejorarla*, y Giannis Giaquito, *Prólogo al curso de ciencia de la administración pública*, 1876. En este sentido, la ciencia de la Administración Pública se ha forjado en la etapa de la vida liberal y su cuna es Francia. De ahí que su basamento científico llegue a Alemania, España, México e Italia, donde es cultivada y enseñada con la participación de plumas sobresalientes.

Sirva lo anterior para resaltar que la Administración Pública tiene identidad propia y no ajena. Tiene su *logos*. Tiene sus pensadores y obras

que la acreditan como una ciencia, una disciplina y una profesión. Al igual que la Ciencia Política alude al poder estatal, pero en la dimensión administrativa del proceso de gobierno.

También en el siglo XX hay exponentes distinguidos que la han cultivado como Mariano Baena de Alcázar, que ha escrito *Curso de ciencia de la Administración* (1985); Eduardo García Enterría, *Revolución francesa y administración moderna* (1985); Omar Guerrero, quien tiene una obra nutrida donde destaca *La teoría de la administración pública* (1986), y Leonardo Santa Ana Rabell, que ha escrito *Investigación y conocimiento en la administración pública norteamericana* (1988) y *Fulgor y decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico: agenda para la Reforma* (1993).

Por eso son infundadas las afirmaciones que sostienen que la Administración Pública únicamente es una práctica burocrática y administrativa, ya que desvalorizan su esencia científica y la condenan sin razón alguna a una cosmovisión que la vacía de su contenido histórico y conceptual.

Esta situación se agudiza cuando se afirma que no tiene ni objeto de conocimiento ni método de investigación. Nada más inexacto que afirmar lo anterior, cuando sus antecedentes y desarrollo intelectual demuestran lo contrario. La Administración Pública sí merece la categoría de ciencia y a partir de esto es factible recuperar su prestigio intelectual, profesional y público.

Otra veta de conocimiento relacionada con la Administración Pública pero ubicada en el *proceso de gobierno* son las *políticas públicas*, disciplina fundada en el año de 1951 por Harold Lasswell y Daniel Lerner y cultivada con éxito por autores de la talla de Thomas R. Dye, Yezekel Dror, Charles Lindblom, Martín Landau, Theodoro Lowi, Aaron Wildavsky. En México también han sido cultivadas por estudiosos distinguidos como Luis Aguilar Villanueva, Fernando Bazúa, Enrique Cabrero, Omar Guerrero, José Luis Méndez, Pedro Moreno, Giovana Valenti. Sin duda, los asuntos públicos enriquecen la cobertura, misión, y acciones de la Administración Pública para que a partir de lo *público* se revalore su actividad común y de interés general en favor de los diversos públicos de la sociedad. *Lo público* de la Administración Pública es hoy día uno de los

puntos sobresalientes para categorizarla con propiedad conceptual y teórica para sepultar las posturas simplistas que sostienen sin demostrarlo que carece de objeto y métodos de investigación.

En el contenido conceptual de la Administración Pública es factible encontrar una postura frente a la vida. Los seres humanos, la sociedad, el gobierno, la prosperidad y el aprovechamiento de los talentos y las capacidades de los países, son motivo de su preocupación para conseguir estadios superiores de vida. En este sentido, la Administración Pública alude al rostro positivo del poder; es decir, del poder para construir, transformar y desarrollar la sociedad. Se vincula, por lo mismo, con los modos, formas, tiempos y condiciones que sustentan la vida civilizada de la sociedad como son la estabilidad política, la gobernabilidad, la competencia electoral, el bienestar social y el vigor del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, la Administración Pública tiene sentido útil, necesario y social porque:

-Hay en ella un compromiso con lo positivo de la vida social y económica y con la salud política del Estado.

-Hay en ella un compromiso para luchar contra los males públicos que debilitan el vigor de los ciudadanos y los gobiernos.

-Hay en ella una postura moral para salvaguardar el interés común.

-Hay en ella una postura para que el espíritu público de las naciones sea fuerte y punto de partida para asegurar el sentido de comunidad política.

-Hay en ella un respeto por la vigencia de las libertades civiles y políticas, por el fomento del espíritu empresarial y por tener bajo su cuidado a los sectores más desprotegidos de la sociedad.

En consecuencia, la discusión en relación a la postura filosófica, axiológica y moral de la Administración Pública no admite duda. Sus bases teóricas y metodológicas son el mejor aval para que se le considere digna de la reflexión científica. Sus bases disciplinarias nutren el ejercicio de una profesión especializada y compleja. Su cobertura –de acuerdo a la visión de los clásicos– comprende la felicidad política de los Estados, la

prosperidad material e intelectual de la sociedad y la fortaleza moral de los individuos.

Hay pues, en la Administración Pública moderna, una tradición intelectual a evocar, antecedentes a re-estudiar y un conjunto de propuestas a considerar para orientar los compromisos públicos y políticos de los gobiernos con la sociedad.

Con esta certeza, es posible revisar de acuerdo con los cambios contemporáneos las necesidades que como campo de estudio tienen. Ello obliga a que su estudio se efectue superando el provincianismo que a veces la limita y recuperar su *contenido público* de acuerdo con los requerimientos que la globalidad impone.

Si el estudio de la administración pública se va a poner al día con la realidad actual, debe ampliar sus horizontes. Debe diseñar definiciones y parámetros globales, ideando esquemas e inventarios para el análisis universal. Debe definir qué es lo que hace pública a la administración pública... Debe universalizar las medidas y criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos.¹⁰

En un mundo lleno de desafíos, de crecientes demandas públicas, de exigencias políticas y de una interdependencia sin precedente, no hay duda de que sin desconocer el carácter humanista, creador y propositivo de la Administración Pública, es imprescindible dotarla de óptimas capacidades de gestión en beneficio de la sociedad, el gobierno y de una mejor vida estatal.

Las capacidades de gestión de la Administración Pública se encuentran en el centro de la vida social y de las aptitudes del Estado. No se agotan en los rubros de trámites, rutinas, hábitos, rituales y costumbres de lo administrativo, es decir, en lo relativo al manejo y aprovechamiento de sus recursos internos, sino que se vinculan con las demandas sociales, los conflictos de interés, el logro del bienestar social, el grado de goberna-

¹⁰ Gerald Caiden, "La revitalización de la administración pública", en revista *Reforma y democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1994, p. 48.

bilidad, los consensos, los disensos, la participación ciudadana y lo que corresponde a la energía de la organización comunitaria.

Las capacidades de gestión de la administración pública deben revisarse tomando en consideración los nuevos contextos que la condicionan y que ella contribuye a gobernar. Nuevas cosmovisiones tienen que incorporarse a su funcionamiento. En efecto, es indispensable una revolución conceptual y metodológica en su campo intelectual y profesional para innovar sus capacidades de gestión. Este requisito es fundamental para que su desempeño (*performance*) en la vida pública y política sea óptimo.

De ahí que se incorporen en sus procesos y formas de organización elementos como: la implantación del sistema de redes; el fomento a las relaciones horizontales de trabajo; la integración grupal; la formación de grupos especializados por unidades funcionales; el impulso a la coordinación intergubernamental; la concesión de algunos servicios públicos a particulares, y la adopción del criterio de agenda para atender problemas públicos y políticos. Todo ello en una concepción descentralizada del poder y en un postulado de democratización de la vida ciudadana.

En este sentido, la innovación es el factor crucial para conseguir la racionalidad progresiva de la gestión pública. Implica ésta destacar los elementos empíricos que concurren en el cambio organizacional.

Para el caso del estudio empírico de las innovaciones organizacionales, parecería conveniente detectar los procesos innovadores originales, su gestación y naturaleza, para luego abarcar su desarrollo, o sea, el grado de profundidad (funcional, estructural, comportamental y relacional) al que llegó a implantarse el proceso de cambio asociado al detonador de la innovación.¹¹

Una gestión pública imbuída de la cultura de la innovación es condición fundamental para que la Administración Pública sea más eficaz. Ello obliga a privilegiar *los indicadores* que denotan una transformación

¹¹ Enrique Cabrero y David Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Revista de gestión y política pública*, vol. 11, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1993, p. 69.

substantial de la función pública tales como: *calidad total, productividad, desempeño, beneficios, costos círculos de calidad*. Tales indicadores se asocian a *conceptos como implementación adaptativa, evaluación por monitoreo, el método del ensayo y error, los criterios mensurables y la ingeniería o reingeniería de procesos*. Estos a su vez permiten ubicar las *nuevas relaciones entre los ciudadanos y el gobierno para medir y evaluar los grados de consenso o disenso*. En este caso, la *gestación, hechura, implementación y evaluación de las políticas públicas* juegan un papel clave en la obtención de los resultados de gobierno, los cuales se traducen en castigo o recompensa electoral para las clases gobernantes.

Hoy en día, gobernar la sociedad obliga a la optimización de los recursos públicos, a la incorporación de procesos innovadores, a una evaluación constante y viva del curso de las políticas, programas y proyectos. Dirigir la sociedad exige una profesionalización óptima del personal al servicio de la función pública. Respecto a la profesionalización de la función pública, tanto la gerencia pública (Bernardo Kliskberg) como la *gerencia social* (José Sulbrandt), son opciones que también contribuyen a mejorar los resultados de la acción de gobierno. Con la *gerencia pública* es factible encarar *contextos turbulentos, inestables, inciertos y complejos* hasta conseguir la manipulación inteligente de los procesos sociales y políticos con el auxilio de la ciencia de la inestabilidad (Ilya Prigogine). Con la *gerencia social* es posible la búsqueda del bienestar de la sociedad con base en la participación comunitaria teniendo en cuenta una relación de costos y beneficios compartidos. Las dos gerencias son estrategias de gestión, no patrones de comportamiento burocrático y administrativo.

Nueva interacción profesional de la Ciencia Política y la Administración Pública

Las disciplinas de la Ciencia Política y la Administración Pública tienen en la hora actual una relación más estrecha que las identifica por su acer-

camiento y compromiso con los asuntos políticos y públicos. Ambas concurren en las vicisitudes, complejidades, contradicciones e intereses que se gestan y manifiestan en la vida social y estatal. El fenómeno del poder tienen enfoques politológicos y publiadministrativistas que se condensan en la preocupación común por salvaguardar las instituciones de la sociedad y el Estado a saber: *el arte de gobernar*.

De origen clásico a la manera de Maquiavelo y Botero, el arte de gobierno tiene en la sociedad de nuestros días nuevos retos a encarar. La atención de los problemas políticos y públicos combina variables y factores que tienen que considerarse en la agenda de la vida democrática.

El arte de gobernar demuestra que el ejercicio del poder es una suma de información, recursos, tecnologías, estrategias, destrezas y resultados finales que ponen a prueba la aptitud para dirigir con eficacia la lucha y competencia de los opuestos. Gobernar implica el reconocimiento de los opuestos no para aniquilarlos, sino para articular mediante políticas de interés público necesidades y demandas. Gobernar de acuerdo con la noción de *arte* refleja el dominio inteligente, medido y racional para desarrollar a la sociedad, conservando con salud y prosperidad el Estado.

Para la Ciencia Política y la Administración Pública en su fase aplicada es importante que identifiquen al Estado no sólo por sus principios filosóficos, políticos, constitucionales y culturales, sino categorizarlo también como una realidad tangible, experimentable y voluminosa, donde su mundo concreto dado por sus procesos, capacidades y niveles tecnológicos y empíricos configuran una objetividad que debe dotarse de racionalidad creciente y continua.

Lo que el Estado y la Administración Pública hacen o dejan hacer es un asunto de resultados. La eficiencia o ineficiencia también es un asunto de resultados. Su reforma y modernización implica el logro de resultados donde su desempeño toma en cuenta la opinión ciudadana. En este contexto la forma de Estado que permite tales propósitos es el Estado regulador que es consecuente con la sociedad abierta.

Un Estado regulador, como se puede intuir, es uno que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para

que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y aplica reglas de conducta dirigidas a los consocios. El Estado regulador también se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales.¹²

Tanto el Estado y la Administración Pública entendidos como una objetividad sustentada en el patrón de la prueba y medida; del método del ensayo y error y de la unidad diferenciada de lo cuantitativo y lo cualitativo, desembocan en el renglón de la gestión pública. Esta se desenvuelve en una diversidad de intereses, fuerzas, apoyos, resistencias y logros donde la destreza del politólogo y el administrador público es clave para contribuir a mejorar *el arte de gobernar*.

El reto de los politólogos y los administradores públicos no está sólo en el presente, sino en el futuro. Las realidades que enfrentan y enfrentarán son turbulentas, aleatorias, inciertas y con recursos públicos escasos. De ahí que su relación profesional sea interdisciplinaria para trabajar con enfoques complejos. Su conocimiento aplicado tendrá que orientarse a trabajar futuros alternos donde el centro de análisis son los problemas de la civilización humana y la calidad de vida. Un criterio básico es que han de pensar en la historia sin atarse al pasado. Desde luego, del pasado que se ancla en las nostalgias, las tradiciones reverenciadas y las inercias.

Como bien dice Yehezkel Dror,

La premisa metahistórica que subyace en el profesionalismo del arte de gobernar es que el futuro es indeterminado y subdeterminado, más que sobredeterminado por el pasado. El futuro es producto de la combinación dinámica y la interacción entre la necesidad, la contingencia, la oportunidad y la opción.¹³

¹² Giandomenico Majone y Antonio la Spina, "El Estado regulador", en *Revista de gestión y política pública*, vol. 11, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994, p. 213.

¹³ Yehezkel Dror, "El profesionalismo en el arte de gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 2, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1994, p. 58.

El compromiso moral e histórico de la Ciencia Política y la Administración Pública es con la vigencia de las libertades públicas, la democracia política, la justicia social; en suma, con la gobernabilidad de la sociedad y el progreso útil, justo, próspero y vigoroso del Estado.