

CAMPOS DE ESTUDIO DE UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO

Alfonso González Mateos

Resumen

El modelo presenta los campos de estudio de una Nueva Administración Pública a través de una lógica sistémica desde la identificación del asunto público en el espacio de lo público, un diagnóstico de dos fases, en la ciudadanía y en la gobernabilidad, que le permiten inferir políticas públicas con legitimación de participación ciudadana y con acuerdos de grupos sociales. Llevar a cabo relaciones parlamentarias para el cabildeo de las políticas públicas que se van a legislar. Instrumentar lo anterior mediante instituciones de alta credibilidad social, con base en la toma de decisiones y mando de hombres que denoten capacidad de gobierno.

Por otro lado, realizar una Evaluación Institucional que permita validar a la ciudadanía y grupos sociales el cumplimiento de sus necesidades, así como la evaluación del desempeño del servidor público. Con base en éstas, confirmar o corregir la actuación del gobierno y finalmente establecer un Servicio Civil de Carrera para contar con Servidores Públicos que desarrollen esta Nueva Administración Pública.

Abstract

The model presents the field of study for a new Public Administration as seen through a systemical logic, from the identification of public matters within public fields, a diagnosis that is presented in two fasces: citizenship and government, wich allows public policies to be infered with the legitimatization of citizen participation and the concurrence of different social groups.

To carry out parliamentary relations for the lobbying of public policies that are to be legislated, and instrument this though, institutions with a high social credibility, based on decision making and the leadership of men with the capability to govern.

On the other hand, to perform an institutional evaluation that would allow citizens and social

groups to certify the fulfilment of their needs and the same time appraise the permomance of public servers. Also based on the latter, confirm or correct the goverments performance and establish at last civil service as a career so as to be able to rely on public servers who will develop a new public administration.

La transición de la administración pública tradicional a la administración pública moderna se debe dar en sus dos apartados: en el teórico y en el práctico.

En el teórico, para que los estudiosos propongan modelos por donde deben transitar los cambios necesarios para adaptarse al nuevo entorno político, económico y social.

En el práctico, los directores públicos tendrán que llevar a cabo las acciones necesarias para implantar u operar los métodos, técnicas y procedimientos que impliquen los nuevos modelos de actuación pública.

Como aportación a lo anterior, se presenta un modelo sobre los campos de estudio de una nueva administración pública y gobierno.

Este modelo toma como premisa que la nueva administración pública tiene que gobernar en la incertidumbre, y para acostumbrarse a ello, así como para hacer diagnósticos, tomar decisiones y mandar hombres en las gestiones gubernamentales, se propone el siguiente modelo sobre los campos de estudio de la nueva administración pública y gobierno.

El modelo consta de diez submodelos:

1. Asuntos Públicos (ámbito de lo público).
2. Ciudadanía.
3. Gobernabilidad.
4. Políticas Públicas.
5. Relaciones Parlamentarias.
6. Instituciones.
7. Institucionalidad o Dirección Gubernamental.
8. Evaluación Institucional.
 - Evaluación Ciudadana
 - Evaluación Gremial o de Grupos Sociales

- Evaluación del Desempeño

9. Confirmación o Corrección de las Políticas Públicas.

10. Servicio Civil de Carrera.

En el primero se definen los *nuevos espacios de lo público*, que marcan el punto de partida de la nueva administración pública y gobierno.

En el segundo y tercer submodelos *ciudadanía y gobernabilidad*, respectivamente, se realizan diagnósticos internos y análisis externos que permiten legitimar y consensuar acciones.

En el cuarto submodelo se desarrollan las *políticas públicas*, pero una vez legitimadas mediante las querencias de la ciudadanía, y consensuadas con los grupos y gremios sociales a los que atañen las problemáticas en turno.

El quinto submodelo corresponde a las *relaciones parlamentarias*; en un entorno de avance democrático es necesario desarrollar las técnicas y estrategias de cabildeo para venta de ideas de las políticas públicas al Congreso.

El sexto submodelo son las *instituciones* que vienen a constituir el instrumento materializador de las políticas públicas, una vez constituidas como métodos, sistemas y procedimientos de gestión gubernamental plasmados en programas macro, mezzo o micro.

El séptimo submodelo compete a la *institucionalidad*, que es la capacidad de gobierno para aplicar e implantar las políticas públicas.

El octavo submodelo trata la *evaluación institucional* dividida ésta en tres: ciudadanía, gremial o de grupos sociales y del desempeño.

El noveno submodelo es la *confirmación o corrección de la actuación* que implica retroalimentar la planeación estratégica.

El último submodelo, el décimo, corresponde al *servicio civil de carrera*, donde se estudia el desarrollo institucional entendido como el desarrollo de los individuos y de las organizaciones para tener los recursos humanos especializados para llevar a cabo esta nueva administración pública, es decir, cuál es la calificación profesional necesaria de

los servidores públicos para hacer frente a estos nuevos campos de estudios y acción gubernamental.

1. Asuntos públicos (ámbito de lo público)¹

En este campo de estudio de la nueva administración pública se deben analizar todas las aristas que definan el nuevo espacio de lo público acorde a las necesidades de la ciudadanía.

El aparato administrativo del Estado tradicional ha oscilado desde el Estado Gendarme y sus funciones básicas de salud, educación, seguridad y justicia hasta un Estado totalitario planificador, dueño de toda la actividad económica; para después regresar con las teorías neoliberales a la razón básica de su existencia privatizando y desregulando la actividad económica.

2. Ciudadanía²

Ante el avance del desarrollo democrático, surge en países en vías de desarrollo otro campo de estudio la ciudadanía; ¿cómo incluir las demandas ciudadanas?, ¿cómo llevar a cabo la participación democrática de tal manera que se dé un proceso de legitimación, de las futuras acciones gubernamentales?

¿Cuáles serán los métodos, técnicas y procedimientos de participación ciudadana que permitan realizar un diagnóstico interno y evaluar las fuerzas y debilidades de los asuntos públicos en discusión, *versus* las querencias y/o demandas de los ciudadanos al respecto?

De la misma manera, realizar análisis externos que permitan medir

¹Rabottnikof (1997: 15-57)

²Bobbio (1996: 23-48). Paramio (1997: 79-96). De León (1994: 5-19). Uvalle (1996: 113-134).

amenazas y riesgos del no actuar y las oportunidades de acciones que se tienen para cumplir la responsabilidad social del gobierno.

Con la participación democrática, se tendrá una legitimación del diagnóstico incluyente de querencias y demandas ciudadanas, lo que pondrá al gobierno en posibilidad de realizar políticas públicas legitimadas.

3. Gobernabilidad³

Es requisito indispensable para la nueva administración pública estudiar los mínimos aceptables sociales de gobernabilidad.

¿Cómo se va a administrar para hacer coexistir contrarios?

¿Cuáles deberán ser los consensos con grupos y gremios sociales?

¿Cuáles son los acuerdos indispensables que permitan transitar a la administración pública en el gobierno de la incertidumbre?

¿Cuáles serán los posibles métodos para llevar a cabo dichos amares, consensos y acuerdos?

4. Políticas públicas⁴

La actitud o actitudes que toma el gobierno ante una circunstancia económico-social para conseguir lo que quiere, se plasma a través de políticas públicas. El desarrollo del proceso de creación de políticas públicas en un contexto democrático consta de lo siguiente:

1. Generación de una idea para resolver un problema que afecta el bien común.

2. Discusión de la idea hasta que se defina como proyecto de acción.

³ Drucker (1992: 118-149). Dahl (1990: 13-42). Alcántara (1997: 19-42).

⁴ Lindblom (1994: 253-293). Subirats (1995: 5-24).

3. Asignación de responsabilidad a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos.

4. Evaluación (consciente o inconsciente) del grado y dirección de los efectos, para definir o generar nuevas ideas, respetando el ciclo.

El ciclo de vida de la política pública es:

1. Problema.
2. Generación de ideas.
3. Discusión Política.
4. Programa de Acción.
5. Puesta en práctica del programa.
6. Efectos logrados.
7. Evaluación.

Las políticas públicas deben de generarse a través del diagnóstico que se efectúe en la ciudadanía, por medio de métodos de participación ciudadana que legitimen las acciones que implican dichas políticas públicas.

También deben de generarse en razón de los consensos y acuerdos de grupos y gremios sociales que se ven involucrados en las acciones de las políticas públicas en cuestión.

Las políticas públicas legitimadas y consensuadas implican el estudio de métodos, sistemas y procedimientos de gestión gubernamental para su desarrollo y aplicación.

5. Relaciones Parlamentarias⁵

El paso de un partido dominante en el poder a un Congreso multipartidista, implica desarrollar métodos, sistemas y procedimientos de

⁵ Medellín (1996: 89-138). Bullinger (1996: 139-172).

cabildeo, que permitan consensuar las políticas públicas entre las diversas fuerzas existentes en el Congreso.

Tarea de la nueva administración pública, es crear las herramientas necesarias para el *Lobbying* que permita la venta de ideas de las políticas públicas que se van a legislar.

6. Instituciones⁶

Se necesita tener instituciones que tengan credibilidad por parte de la ciudadanía, ya que son el instrumento materializador de las ideas plasmadas en las políticas públicas a través de programas macro, mezzo o micro; gobierno de las instituciones.

Por lo tanto, resulta un campo fértil de estudio para la nueva administración pública, ya que se debe de inferir un desarrollo estratégico apropiado que permita la aplicación e implantación de las políticas públicas a través de las instituciones. Asimismo, de una planeación estratégica que contenga la definición de objetivos, el cómo alcanzarlos, la programación, la presupuestación y el dónde invertir para mejorar o desarrollar más lo que se quiere.

7. Institucionalidad o dirección gubernamental⁷

La capacidad de gobierno para aplicar e implantar las políticas públicas, se define como la capacidad de diagnosticar, es decir de inferir fortalezas y debilidades para lograrlo. Así como la capacidad de toma de decisiones y la capacidad de mando de hombres para llevarlas a cabo.

En otras palabras, el liderazgo y la capacidad de dirección, el hacer que otros hagan, el orientar y el motivar.

⁶ Merino (1996: 5-14). Aguilar (1996: 29-59).

⁷ Shand (1996: 77-88).

En conclusión, la institucionalidad es la capacidad del arte de gobernar la incertidumbre.

8. Evaluación Institucional⁸

Esta evaluación consta de tres rubros: la evaluación ciudadana, la gremial o de grupos sociales y la del desempeño.

La evaluación ciudadana se deberá realizar para cerrar el ciclo de las querencias y necesidades detectadas en el diagnóstico de la ciudadanía con el objeto de lograr credibilidad en las acciones del gobierno.

Aquí la labor es desarrollar métodos, técnicas y procedimientos para llevar a cabo esta evaluación ciudadana.

De la misma manera, se tiene que desarrollar la evaluación gremial o de grupos sociales, para demostrar que las acciones gubernamentales se dieron dentro de los consensos. Esto permitirá la gobernabilidad y legitimación social.

La evaluación del desempeño es clave para lograr los resultados que implican las políticas públicas.

Aquí se tendrá que desarrollar la medición de la actuación, es decir, la medición cuantitativa de la eficiencia (utilización de los medios), así como de la eficacia (resultados) y de la efectividad (combinación de utilización de medios y resultados) que implica las realizaciones.

También la valoración de la actuación que es la parte cualitativa con el control de calidad, el análisis de desviaciones y la propuesta de medidas correctivas.

Para cerrar el control-coordinación, es necesario retroalimentar las normas y para esto es necesario el siguiente submodelo.

⁸ Monnier (1996: 173-196). Uvalle ² (1995: 1-34). Guerrero (1995: 47-118).

9. Confirmación o corrección de las políticas públicas⁹

Después de llevar a cabo la evaluación institucional, es necesario retroalimentar la planeación estratégica, es decir, confirmar o corregir la actuación, validar o modificar las políticas públicas, programas nacionales o normas acorde a los resultados obtenidos en las evaluaciones realizadas.

La toma de decisiones *a priori* que fue legitimada por la ciudadanía y grupos sociales, también debe ser validada por estos mismos en cuanto a resultados se refiere; con esta retroalimentación se cierra el ciclo planeación estratégica-acciones-resultados-evaluación-reapreciación.

10. Servicio Civil de Carrera¹⁰

Para desarrollar los campos de esta nueva administración pública, es necesario contar con servidores públicos profesionales calificados.

¿Cómo lograr esto? Implantando un Servicio Civil de Carrera (Sistema de Profesionalización de Servidores Públicos) que permita el Desarrollo Institucional.

Este Desarrollo Institucional implica el desarrollo de los individuos y de la organización.

El desarrollo de los individuos implica tener la oportunidad de un plan de vida, de una carrera dentro de la Institución, la oportunidad de capacitarse y de poner en práctica sus conocimientos.

El desarrollo de la organización se da al obtener los recursos humanos especializados necesarios para cumplir con su responsabilidad social; al contar con éstos, se podrán desarrollar las metodologías específicas requeridas en su quehacer; y finalmente, se podrá dar continuidad a los programas institucionales no importando los vaivenes políticos.

⁹ Ortega (1996: 197-206). Aguilar (1994: 193-221).

¹⁰ Dror (1996: 51-76). Ospina (1993: 35-58).

El despolitizar al servidor público y profesionalizarlo, es calificarlo para que cumpla con su labor y con la necesidad de desarrollar la nueva administración pública.

Para crear este Servicio Civil de Carrera, es necesario tener normas de carácter general en el nivel gobierno, que permitan el desarrollo de sistemas específicos de servicio civil especializados por organismo, el cual responda a las necesidades técnicas de cada Institución.

11. Consideraciones Finales

El modelo presenta los campos de estudio de una nueva administración pública a través de una lógica sistémica desde la identificación del asunto público en el espacio de lo público, un diagnóstico en dos fases, en la ciudadanía y en la gobernabilidad, que le permiten inferir políticas públicas con legitimación de participación ciudadana y con acuerdos de grupos sociales. Llevar a cabo relaciones parlamentarias para el cabildeo de las políticas públicas a legislar. Instrumentar lo anterior mediante instituciones de alta credibilidad social, con base en la toma de decisiones y mando de hombres que denoten capacidad de gobierno.

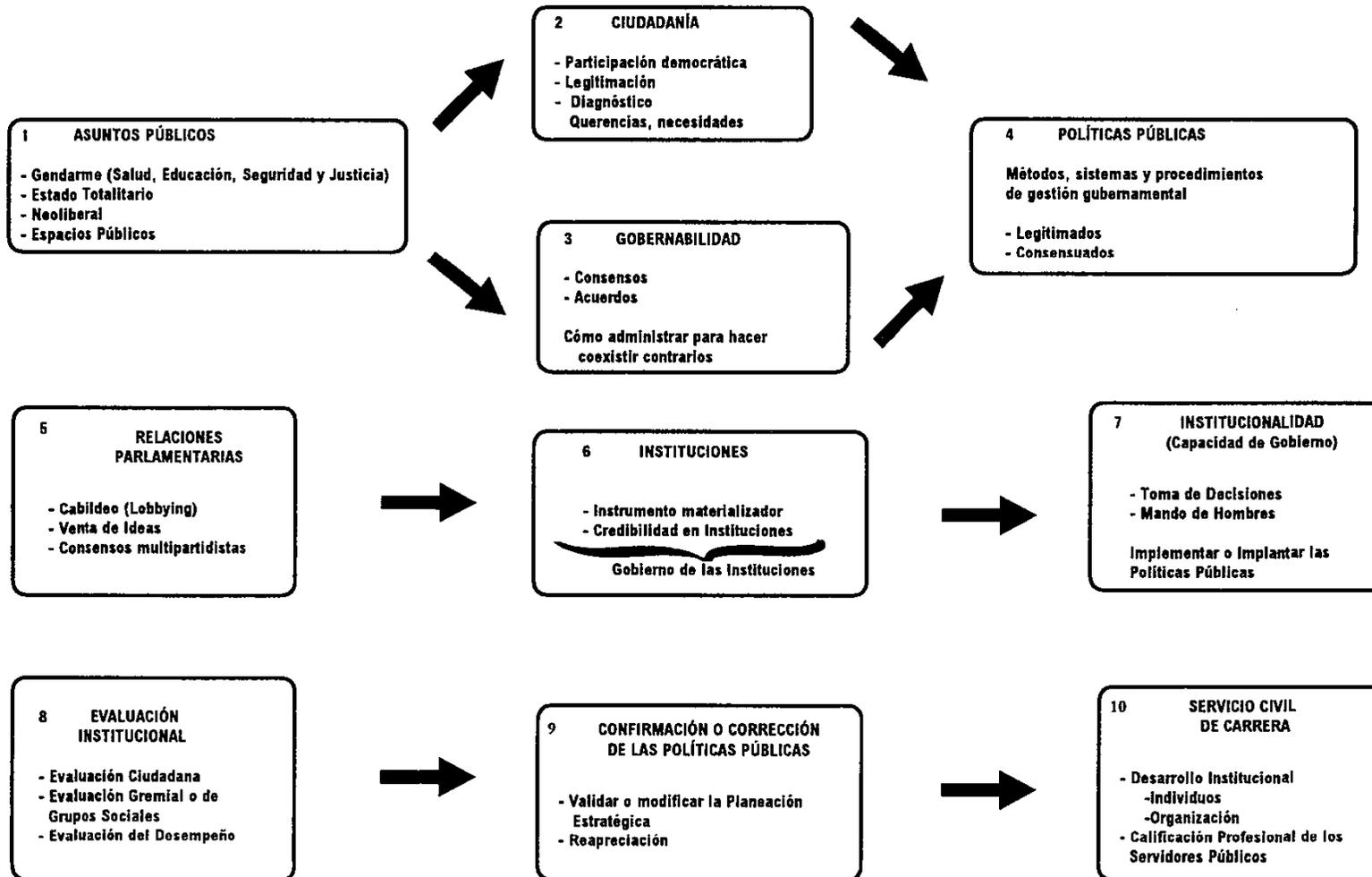
Por otro lado, realizar una evaluación institucional que permita validar a la ciudadanía y grupos sociales el cumplimiento de sus necesidades; así como, la evaluación del desempeño del servidor público. Con base en éstas, confirmar o corregir la actuación del gobierno y finalmente establecer un Servicio Civil de Carrera para contar con Servidores Públicos que desarrollen esta nueva administración pública.

Bibliografía

Aguilar, Villanueva F. Luis¹ (1996), “La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública”, en “Ensayos sobre la nueva administración pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 91, INAP.

Propuesta de modelo sobre los campos de estudio de una nueva administración pública y gobierno

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VA A GOBERNAR LA INCERTIDUMBRE





Aguilar Villanueva F. Luis² (1994), "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en *El desafío noeliberal*, Barry B. Levine (compilador), México, Norma.

Alcántara, Manuel (1997), "El reto de la gobernabilidad democrática", en *Política y Ciencia Política*, Conferencias Magistrales del Congreso Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, coedición Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Federal Electoral y Universidad Autónoma Metropolitana.

Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bullinger, Martín (1996), "La administración, al ritmo de la economía y la sociedad. Reflexiones y reformas en Francia y Alemania", en "Ensayos sobre la nueva administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, México, INAP.

Caiden, Gerald (1996), "Revitalización de la administración pública", en "Ensayos sobre la nueva administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, México, INAP.

Dahl, Robert (1990), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.

De Leon, Peter (1994), "La democratización de las ciencias de políticas", en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Dror, Yehezkel (1996), "El profesionalismo en el arte de gobernar", en "Ensayos sobre la nueva administración pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 91, México, INAP.

Drucker, Peter (1992), *Las nuevas realidades*, México, Hermes.

Guerrero Amparán, Juan Pablo, "La evaluación de las políticas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Lindblom, Charles (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué", en *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.