

# Revista de Administración Pública



## La administración pública contemporánea. El estado del arte

Omar Guerrero \*

*Resumen:* El presente artículo tiene como propósito ofrecer una semblanza del estado del arte en la administración pública contemporánea, en las dos primeras décadas del siglo XXI. Para tal efecto, se realiza una narración sobre el desarrollo de un conjunto prominente de temas abordados a través de trabajos publicados en idioma español, que son los siguientes: innovación, acción social, comunicación, ostracismo organizacional, administración pública diversa y pluricultural, discurso administrativo, Estado, función pública, gobernancia y acción social. El método seguido, la narración, está anclado en la idea de la conversación como un procedimiento seguido por los científicos en su trabajo cotidiano.

---

\* Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Emérito. Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003, 2020), cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), otorgado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002, así como de 2017 a 2019. Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006, y declarado Doctor Honoris Causa por la Universidad de Sonora en 2011. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir 1987, y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006. A lo largo de 50 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la historia administrativa y la administración de justicia, así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo.

Es autor de 29 libros de autoría personal, nueve opúsculos, más de 60 artículos y más de 50 capítulos de libros, así como editor de diez obras clásicas en administración pública.

Se utiliza, pues, una estrategia fundada en los enfoques contemporáneos de la hermenéutica.

*Palabras clave:* Administración pública, Estado, Gobierno, Comunicación, Gobernanca.

### **Contemporary public administration. State of the art**

*Abstract:* The purpose of this article is to offer a semblance of the state of the art in contemporary public administration, in the first two decades of the 21st century. For this purpose, a narration is made about the development of a prominent set of topics addressed through works published in the Spanish language, which are the following: innovation, social action, communication, organizational ostracism, diverse and multicultural public administration, administrative discourse, State, public function, governance and social action. The method followed, the narration, is anchored in the idea of conversation as a procedure followed by scientists in their daily work. Thus, a strategy based on contemporary approaches to hermeneutics is used.

*Keywords:* Public administration, State, Government, Communication, Governance.

*Fecha de recepción del artículo:* 17 febrero 2021

*Fecha de aceptación:* 1° marzo 2021

## **Introducción**

El advenimiento del siglo XXI fue acompañado por una variedad de cambios que han venido a marcar los nuevos tiempos. Se trata de un escenario signado por la emergencia de nuevos planteamientos, junto con la reivindicación de algunos de antigua data y la permanencia de otros más. Es la *época contemporánea*, es decir, la propia de nuestro tiempo. Esta época trasluce en América Latina una variedad de estudios sobre la administración pública, que han venido a enriquecer el caudal bibliográfico con aportaciones de académicos de sus países, así como de traducciones frescas de trabajos provenientes de otras naciones. Existe un producto voluminoso de gran valor en los trabajos realizados en las dos primeras décadas del siglo, que se pueden clasificar por los temas tratados.

Aquí realizamos una selección de tópicos a considerar, así como de textos que son representativos como rasgos emblemáticos del estado del arte.

El estado del arte es una imagen de la situación que caracteriza la producción científica de una disciplina, en un periodo dado. Incluye a la comunidad de participantes y el intercambio del saber. El proceso que nutre esta situación es un ejercicio de conversación entre los hombres de ciencia.

Escogimos los trabajos por su contribución al estudio de la administración pública en Latinoamérica, toda vez que los documentos elegidos fueron todos publicados en las décadas referidas, ya se trate de escritos hechos por autores de la región, ya lo sea de traducciones considerando su año de publicación original. Es importante saber qué se está leyendo y qué se está produciendo en América Latina sobre la administración pública. Todos los trabajos son hijos del siglo XXI. El método de acercamiento a los documentos es la narración, que en la moderna literatura de la hermenéutica son considerados como diálogos sostenidos entre los hombres de sabiduría. De aquí el discurso narrativo que utilizamos al tratar cada tema y cada autor, separados por los tópicos elegidos, pero articulados por su hermandad o cercanía.

La narración, que se refiere a lo sucedido de un hecho o una historia, es fundamental en la investigación científica. Incluso se puede afirmar que el conocimiento existente sobre administración pública es básicamente una narración anclada en el lenguaje, que se expresa asimismo a través de la conversación (White, 2014: 24). En efecto, cualquier comunicación que sostenemos basada en el sentido común o el conocimiento científico, implica lenguaje continuamente desenvuelto en forma de narración. Por su parte, la conversación consiste en la búsqueda del conocimiento dentro de una comunidad de investigadores, que desea acceder a un argumento final tomando al lenguaje seriamente. Para tal efecto, dicha comunidad reconoce los fundamentos narrativos del desarrollo del saber en administración pública (White, 2014: 168, 171 y 186). Todo el conocimiento existente acerca de esta disciplina está construido histórica y culturalmente a través de conversaciones, por las cuales

hacemos relatos a otras personas con el fin de persuadirlos en adoptar nuestros puntos de vista.

Dentro del número crecido de temas cultivados en Latinoamérica destacan los siguientes, que han sido transmitidos en las conversaciones entre los académicos: innovación, acción social, comunicación, ostracismo organizacional, administración pública diversa y pluricultural, discurso administrativo, Estado, función pública, gobernancia y acción social. Esta selección también da pauta a la organización temática de este artículo.

## **Innovación**

La primera narración que tendremos se refiere a las conversaciones relativas a la innovación. Se trata de uno de los temas que dominan hoy en día el ámbito de la administración pública. Ha sido tratada de un modo completo por Jesús Molina y Josep Pont Vidal, a quienes debemos el relato.

Jesús Molina considera que existe un desacuerdo sobre el significado de la innovación, si bien algunos autores discernen que implica la búsqueda de nuevas soluciones a problemas existentes. Otra versión señala que la innovación en la administración pública entraña cambios en los cursos de acción de los gobiernos, los cuales modifican el *statu quo* porque plantean nuevas ideas para la realización de las cosas de un modo diverso. Su resultado positivo radica en la transformación de algunas situaciones, rutinas y culturas organizacionales. No es de extrañar, como lo hace ver Molina, que la innovación se haya convertido en un campo de estudio dentro de la administración pública (Molina, 2017: 73), un tema que generalmente es considerado estar bajo el dominio de la rutina y la inmovilidad.

Consecuentemente, al estar situada en el corazón de este campo de estudio, la innovación no sólo constituye un saber científico, sino también tecnológico. Molina asume que una de las preocupaciones de los estudiosos de la innovación radica en establecer el conocimiento que puede construirse a partir de experiencias estudiadas y definir el modo de hacerlas transferibles a otras realidades. Como

se puede observar, se podría considerar el campo de la innovación como un ingrediente susceptible de empatar con la adopción y la adaptación, algo muy frecuente en los programas de asistencia de los organismos internacionales. Como lo explica Molina, de este modo pueden indagar los nuevos contextos donde serían transferibles los conocimientos y si existen las condiciones necesarias para ser adoptados o adaptados (Molina, 2017: 75).

Cuenta Jesús Molina que el tema de la innovación en la administración pública, está particularmente relacionado con las teorías relativas al cambio organizacional. Consiguientemente, con base la innovación puede ser entendido como un proceso de progresión paulatino que sigue diversas fases planificadas y reguladas institucionalmente (Molina, 2017: 75-76, 80-81). De un modo análogo como Karl Marx definía el papel revolucionario de la filosofía en sus tesis sobre Feuerbach, Molina apunta que una característica de la administración pública como disciplina científica radica en que no sólo explique fenómenos dados, sino también que proponga acciones positivas para transformarlos.

Este aspecto aplicado de la innovación es también narrado por Josep Pont Vidal, quien encuentra las causales de la innovación en la pérdida de legitimidad de la administración pública, así como en las demandas de regeneración política emanadas de la ciudadanía. Esto ha provocado que dicha administración brinde respuestas y diseñe modelos de conducción de los asuntos públicos. De lo dicho, Pont formula tres modelos emergentes en el estudio de la administración pública: de continuidad, de transición e innovador, que propugnan una nueva concepción de gobierno abierto, así como nuevas formas de gestión (Pont, 2016: 6, 9). Acertadamente, Pont considera que la mayor parte de la literatura concibe a la innovación en la administración pública como una necesidad, principalmente por motivo de existir un déficit de en los servicios públicos. Paralelamente, el concepto de innovación está influenciado por una pluralidad de enfoques dispuestos que tienen un carácter polisémico y elusivo.

El modelo de continuidad, que se remonta a la década de 1990, entraña una relación entre el Estado y el mercado que se manifiesta en la provisión de los servicios públicos. En

contraste, Pont asume que el modelo innovador contempla tres características –hoy en día en boga–: la primera se refiere a un nuevo tipo de gobernancia, que se denomina gobernancia en red. La segunda contempla la rendición de cuentas horizontal y vertical. La tercera incluye medidas de transparencia como una práctica estratégica (Pont, 2016: 10).

El modelo emergente conduce a la idea del gobierno abierto que tiene sus orígenes en los años 1950, y que Pont aduce que implica el disponer de información para la ciudadanía. El gobierno abierto entraña la mejora de procesos que ya eran aplicados en la administración pública, principalmente por medio de la introducción de las tecnologías de la información. Más allá, comenta Pont que implica una nueva forma de relación entre el gobierno y los ciudadanos, porque se caracteriza por constituir una serie de canales de comunicación y contacto directo (Pont, 2016: 16).

Pont también relata el enfoque conocido como “totalidad de gobierno”, que se refiere a la comprensión de un contexto en el que el mundo es percibido como inseguro y peligroso, pues existen factores disruptivos como el terrorismo y la inseguridad interna. El modelo enfatiza un liderazgo político y administrativo que aplica formas de control, y postula la capacidad de dirección y la obtención de información confiable. El concepto totalidad de gobierno, que surgió a partir de las críticas hechas a la nueva gerencia pública, fue introducido en el año 2007 para ofrecer soluciones a la profundidad de la crisis en diversos países (Pont, 2016: 13).

Pont concluye que los nuevos paradigmas de la administración pública están situados en una etapa inicial, cuyas manifestaciones convergen en nuevas formas de gobernancia y transparencia (Pont, 2016: 22). Se trata propiamente de la emergencia de un nuevo paradigma, que se refiere singularmente a la comunicación entre la administración pública y la ciudadanía, a la que se debe.

## Comunicación

María José Canel es autora de un interesante libro sobre la comunicación de la administración pública, cuya narración la plantea a través de la naturaleza estatal de esa administración. Refiere que la administración pública existe a partir del Estado, que en un sentido amplio es la comunidad política organizada. El Estado es un organismo independiente dotado con fines generales, que comprende al pueblo establecido sobre su territorio. Incluye una estructura de gobierno fundado en un complejo homogéneo de normas que regulan a la sociedad como una estructura organizada. Para organizar a la sociedad el Estado necesita de órganos de gobierno que tomen las decisiones orientadas a satisfacer los intereses colectivos, y que se establezcan criterios generales para el comportamiento colectivo a través de normas que resuelvan controversias a través de la jurisdicción y gestionen la cosa pública por medio de la administración. En suma, Canel infiere que la administración pública implementa las decisiones que brinda la organización a la comunidad política, y que la identidad de la administración pública entraña participar en la identidad del Estado (Canel, 2018: 20-21).

En términos llanos, la autora relata que a la administración pública le corresponde satisfacer las necesidades de la sociedad, por medio de los servicios públicos. Dicha administración es la que detenta la acción del Estado y comprende las relaciones de los administrados con el Estado mismo en el seno del orden social. La administración pública, en suma, relaciona al Estado con la ciudadanía, los pone en comunicación (Canel, 2018: 18-19). De aquí nace la idea de servir a la felicidad de los ciudadanos y dotarse de poder para tal efecto, para lo cual se concibe la categoría de la gestión. Aquí nace también un término que se encuentran en relación con la comunicación, a saber, la “comunicación administrativa”, que consiste en la comunicación en la toma de decisiones. Canel enfatiza que “la administración pública es, también, la articulación de procesos, para lo que se necesita de comunicación”.

El enfoque enfático de la naturaleza estatal de la administración pública, explica el funcionamiento, no “en” ella, sino “de” ella. Canel explica que definirá la comunicación de las instituciones públicas, como un

proceso de intercambio simbólico, humano, social y transaccional (Canel, 2018: 27-28). Aplicado a la realidad que la ocupa, agrega que en la administración pública hay personas que intercambian símbolos con otras personas con la finalidad de generar un cambio, y que en ese intercambio las distintas partes interpretan situaciones dadas. Esa comunicación es inherente a la administración pública, como se puede observar en el papel de la comunicación en cada uno de los elementos que integran su organización. Es más, la autora aduce que la esencia de la administración pública está permeada de comunicación y que tiene una dimensión comunicativa expresada en los procesos interpretativos que operan al desempeñar su función. Los funcionarios, los líderes políticos y los ciudadanos, que convergen en la provisión de los servicios públicos, forman parte de esos procesos interpretativos (Canel, 2018: 28).

De este modo, la comunicación de la administración pública consiste en un intercambio de realidades cognoscitivas que se realiza entre las organizaciones públicas. Canel incluye el intercambio entre estas organizaciones y los públicos clave, que está orientado a coadyuvar en el cumplimiento de su propósito por medio de los servicios públicos. Dicho intercambio está materializado en una estructura orgánica de dimensión territorial, que articula y delimita la legitimidad del poder (Canel, 2018: 43). Canel apunta que, por su parte, la comunicación gubernamental es la que está orientada a influir en los públicos clave con fines políticos y cívicos, que es practicada por políticos y funcionarios públicos. Esta influencia generalmente es planificada para establecer y mantener relaciones beneficiosas, e interactuar con los ciudadanos para obtener su apoyo. Normalmente para tal efecto se utilizan las relaciones públicas y la comunicación corporativa. La comunicación de la administración pública participa de la comunicación gubernamental, porque dicha administración sirve al gobierno. De aquí que Canel conciba el concepto de la comunicación como una construcción de relaciones con el valor intangible (Canel, 2018: 36).

La comunicación de la administración pública fluye a través de la retórica, una disciplina humanística revivida en la actualidad, como una fórmula dilecta del discurso administrativo.

## Discurso administrativo

La narración desarrollada por Marcelo Moriconi reincorpora el estudio de la retórica en administración pública y plantea un discurso administrativo novedoso. Moriconi explica que su estudio se refiere al “estado de la cuestión” en administración pública, orientándose a enfatizar la necesidad de buscar nuevos enfoques para el análisis de las reformas administrativas. Particularmente se propuso un acercamiento desde el estudio de las ideas relativas a los discursos sobre dicho tema y asociar la retórica en la administración pública. Pero aclara que, si bien tiene un enfoque multidisciplinario, recupera conceptos utilizados en ciencia política y administración pública (Moriconi, 2011: 29). En lo relativo a la administración pública, la reforma en América Latina ha estado marcada por un concepto instrumentalista basado en un enfoque tecnocrático. Esta noción da por sentado la posibilidad de establecer recetas universales para obtener un orden administrativo común para muchos países. Consiguientemente, Moriconi apunta que es menester revisar las bases del pensamiento administrativo dentro de sentido de posmoderno, toda vez que propone el uso de la retórica para tales fines (Moriconi, 2011: 31).

La retórica que propone Moriconi no significa el acto clásico de persuasión discursiva, que es el que nos interesa a nosotros, sino la posibilidad de acercarse a la realidad con las “manos abiertas”. Es decir, se trata de hacer que la realidad sea la que interroge y que transmita nuevas preguntas (Moriconi, 2011: 32, 33-34). Moriconi aduce que a través de la retórica se considera que se gobierna no con “normas verdaderas”, sino con reglas aceptables y adecuadas. Es más, la retórica, la dialéctica y administración pública deben entenderse unidas por un principio de hermandad.

El autor añade que es relevante destacar que cada imaginario político establece nociones sobre el alcance de la democracia y el Estado y, asimismo, determina los marcos institucionales del buen gobierno. Este es el fundamento del imaginario del significado de la administración pública, de su alcance y de sus propósitos. El examen de este fundamento permite hacer comprensible

el ámbito de la vida política en cada país, y determinar las continuidades y las rupturas de los diferentes conceptos de administración pública (Moriconi, 2011: 42, 44). Es necesario analizar las bases de la teoría y la práctica de la administración pública. Se trata de examinar las ideas rectoras de un orden político, para desarrollar un pensar abierto y detectar los focos de malestar y las incoherencias ligadas a los discursos oficiales.

Moriconi considera que, ante un contexto como el referido, en años recientes ha nacido y crece un nuevo discurso que se proyecta a debatir la reforma administrativa, más allá de la perspectiva técnica. Se trata de lo que llama repolitización de la discusión. Este es el sentido de las corrientes “neopúblicas” que apuntan a incorporar valores éticos a la cultura administrativa (Moriconi, 2011: 81-82, 97). Estas corrientes se centran en la racionalización de los servicios públicos y la participación ciudadana en la administración pública. El enfoque sostiene que no sólo se debe garantizar la eficacia para lograr resultados, sino también el respeto a la ley. Como sus militantes centran sus análisis en el neoinstitucionalismo, las organizaciones tienen gran trascendencia dentro de su perspectiva. Asimismo, ha surgido otra corriente reformista que llama “neoweberianismo”, y que constituye una síntesis entre la burocracia de estilo weberiano y la nueva gerencia pública. Moriconi explica que este enfoque conserva los elementos primordiales del modelo burocrático basado en el espíritu de servicio público, junto con los rasgos básicos del gerencialismo como conjunto de organizaciones proveedoras de servicios (Moriconi, 2011: 99).

El autor también destaca cuatro características peculiares de ese nuevo paradigma. Las primeras, que llama elementos weberianos, consisten en la reafirmación del papel del Estado como garante principal y como creador de soluciones para los nuevos problemas producidos por la globalización, así como los cambios tecnológicos y demográficos. También comprende la reafirmación del papel de la democracia representativa para legitimar esta actividad del Estado. Incluye el rol de un derecho administrativo renovado para preservar los principios de la relación del ciudadano y el Estado, en temas como la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica. Comprende, en fin, un concepto renovado del servicio público (Moriconi,

2011: 101). Los otros elementos, que Moriconi denomina “neo”, se refieren al cambio de la orientación de las labores administrativas, que se mueven de un enfoque interno y con apego a reglas, hacia un enfoque externo encaminado al beneficio de los ciudadanos. Moriconi cuenta que, con ellos, se crearía una cultura profesional de calidad del servicio público. Estos elementos implican complementar la democracia representativa, con un conjunto de dispositivos políticos relativos a la consulta popular. Comprende la modernización del derecho administrativo relativo a las normas de auditoría, orientado al énfasis de los controles que van del modelo ex-ante al modelo ex-post. En fin, se refiere a nuevos criterios de profesionalización del servicio público, para que el funcionario sea un “gerente profesional” dedicado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

La comunicación dentro de las organizaciones sirve para hacer fluir el discurso administrativo. Sin embargo, también en las organizaciones algunos individuos y grupos pueden ser incomunicados y aislados dentro de su seno. Esto se llama ostracismo organizacional.

## **Ostracismo organizacional**

Dentro de los estudios emergentes en administración pública destaca la exploración del ostracismo organizacional y la problemática de la pluricultura, tan relevante en los pueblos latinoamericanos. En el primer tema despunta un trabajo de Alejandro Estévez. Como lo hace notar, las categorías científicas que abordan algunos fenómenos de la realidad necesitan una actualización periódica, merced a que un problema que fue estudiado se pudo haber transformado o se ha convertido en algo más complejo. Tal es el caso del ostracismo organizacional, que Estévez considera que debido a la irrupción del cambio tecnológico tiene ahora un impacto significativo, como es visible en lo que llama el “ciberostracismo”. Debido a que en muchas organizaciones públicas las personas experimentan el ostracismo en alguna de sus formas, se requiere pertinentemente revisar las condiciones que lo describen. Por ejemplo, ocurre que compañeros que antes reconocían a una persona en cierto momento comienzan a ignorarla, o castigarla con la invisibilidad y la incomunicación. Asimismo, hay casos

de personas que aun trabajando cotidianamente en una organización nunca fueron aceptadas como miembros plenos de la misma, aunque se empeñaron denodadamente en ser aceptados. Estévez lo llama “tratamiento silencioso”, cuyo propósito es ejercer castigo por la contravención a los valores, códigos, reglas, tradiciones o usos dominantes en una organización (Estévez, 2020: 10-11). Esto explica por qué se debe estudiar el ostracismo organizacional, pues Estévez encuentra que la razón es muy sencilla: en las organizaciones existen diversas formas de violencia, pues hay individuos que son acosados y un grupo ejerce sobre ellos coerción simbólica y física que afecta el equilibrio mental y el desempeño de la víctima. En efecto, las organizaciones son entes que padecen de la violencia entre sus integrantes.

Con base en el planteamiento precedente, Alejandro Estévez relata que se entiende por ostracismo el comportamiento efectivo o percibido por medio del cual un grupo social aísla, ignora, rechaza o excluye a un individuo. El motivo que se esgrime puede ser la transgresión, omisión, amenaza u ofensa a los valores, cultura, códigos, usos o costumbres dominantes en una organización (Estévez, 2020: 14, 15 y 24). Este concepto no incluye a transgresores ordinarios que existen en todas las sociedades, sino sólo a los casos que son percibidos como amenazas para un grupo en una organización. Hay que destacar que, desde un punto del desarrollo de una organización, el ostracismo puede tener una función adaptativa. Su papel consiste en eliminar a individuos desviados o liderazgos que se consideran disfuncionales, con el propósito de permitir al grupo dominante tener una mayor cohesión y más posibilidades de reproducción como tal.

Para ilustrar su planteamiento, Estévez recurre al *mobbing*, que se identifica con el acoso laboral o moral. Estévez estima que es el acto por el cual un individuo es atacado por un grupo en su centro de trabajo, humillándolo, intimidándolo y difamándolo para que salga de la organización o cuando menos se neutralice su influencia. Se trata de un tipo de persecución cargada con gran violencia psicológica que, ocasionalmente, se puede desbordar incluso en agresiones físicas (Estévez, 2020: 25). También recurre al *bullying* como una forma de agresión que implica el acoso por parte de un grupo hacia un individuo, usando la coacción física, la violencia emocional y el aislamiento, que está

basada generalmente en pretextos raciales o de género. En el mundo de la educación suele ocurrir usualmente entre los alumnos.

Estévez identifica tres grandes núcleos sociales del ostracismo organizacional. En primer lugar, las personas derrotadas en el juego político. Se trata de individuos que representan valores, ideas o intereses que el grupo dominante en la organización percibe como una amenaza. También ocurre cuando un individuo perdió una contienda política en la organización, pero conserva un liderazgo remanente que ese grupo desea anular. En segundo lugar, las personas que sufren ostracismo merced al tipo de trabajo organizacional que realizan (Estévez, 2020: 30-31). Y, en tercer lugar, las personas que sufren ostracismo por la fricción social causada por su personalidad.

Alejandro Estévez ha incursionado positivamente en un tema de enorme interés para comprender la operación de las organizaciones de la administración pública, así como sus resultados, cuyo transcurso es trastornado frecuentemente por factores sociales ligados a la violencia producida por el ostracismo.

## **Administración pública diversa y multicultural**

Alejandro Estévez comentó que el *bullying* está basado generalmente en pretextos raciales o de género. De aquí que el enfoque de una administración diversa y multicultural ha sido la consecuencia de esfuerzos iniciados a mediados del siglo pasado, que Jesús Molina explica están orientados a eliminar la discriminación y alcanzar la igualdad de oportunidades para acceder al trabajo en la administración pública. La combinación de las pugnas sociales y la apertura de los Estados a la protección de grupos discriminados, pueden forzar a las administraciones públicas a ser más sensibles, abiertas y receptivas a grupos tradicionalmente excluidos por razones de etnia, género o edad. Molina comenta que son los movimientos por los derechos de los negros, la mujer y los no nacionales, que presionaron por la implementación de medidas favorables a una composición diversa y multicultural de las sociedades. Del mismo modo, las reformas orientadas a la democratización, modernización y descentralización de la

vida pública, también favorecieron las acciones propicias a la diversidad social (Molina, 2017: 85).

Particularmente las transformaciones en el personal de la administración pública en los Estados Unidos, ofrecen evidencias sobre la necesidad de programas de empleo y reconocimiento a grupos diversos. Por su parte, en América Latina hay trabajos que dan testimonio de las transformaciones de los Estados merced a las luchas políticas, culturales y económicas emprendidas por poblaciones tradicionalmente marginadas. Jesús Molina menciona particularmente los movimientos indígenas y populares que brotaron en la esfera pública y que favorecieron el reconocimiento de los derechos relativos a su cultura y autonomía, así como el acceso a los mandos políticos de Estado expresamente en Bolivia y Ecuador (Molina, 2017: 86).

El concepto de administración pública diversa y multicultural implica el compromiso con el acceso igualitario al poder de las poblaciones tradicionalmente excluidas, y las medidas para que influyan en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Como lo observa Molina, se asume que esta administración pública se empeña en remover las barreras ancestrales que han bloqueado el acceso de algunos grupos tanto a las organizaciones públicas, como a las políticas de los Estados. Asimismo, plantea que ella busca promover la noción de justicia democrática dentro de las organizaciones públicas. En fin, el autor propone que la administración pública diversa y multicultural tenga como objetivo incrementar la representación social y la creación de oportunidades económicas para los grupos marginados dentro del seno de las organizaciones públicas (Molina, 2017: 87).

Adelantando en su exposición, Jesús Molina clasifica tres paradigmas que han dominado en la comprensión de la diversidad y multiculturalidad en la administración pública, que son la lucha contra la discriminación, la legitimidad y la efectividad. El primer enfoque plantea la igualdad de oportunidad para acceder al empleo en las organizaciones públicas por parte de minorías discriminadas, buscando producir oportunidades. El segundo paradigma señala que las organizaciones públicas serán más aceptadas y prestarán mejores servicios públicos si valoraran la

diversidad y la multiculturalidad. En otras palabras, según lo observa Molina, si se parte del hecho de que las organizaciones públicas están integradas por personas que provienen de culturas diversas, sus empleados tendrán mejor conocimiento, más sensibilidad y mejor comprensión de las necesidades de la sociedad. El tercer paradigma, en fin, implica que la diversidad laboral mejora los procesos internos y los ambientes organizacionales porque incorpora perspectivas diversas y asume que el trabajo plasmado en diferentes formas de observar al mundo contribuye a interpretar en forma más efectiva la información y tomar adecuadamente las decisiones (Molina, 2017: 87-88).

Jesús Molina propone un camino intermedio por el cual la política de cuotas de grupos marginados se acomode al principio del mérito. Según sus palabras, implica un concurso de méritos donde se separe un stock total de cargos a proveer, “o bien, se separe un porcentaje para sectores de la población históricamente excluidos, o bien, se distribuyan por categorías según el peso porcentual que tienen los mismos en la población total de un país” (Molina, 2017: 90). Asegurado ese cupo, las personas discriminadas podrían incorporarse al proceso de pruebas del sistema méritos y competir entre sí. Según lo explica Molina, se trata de un modelo mixto que se orienta a garantizar un piso común de igualdad, o de nivelación para los desiguales, que no soslaye los criterios del mérito y establezca oportunidades similares a los concursantes. Este modelo sería pertinente para poblaciones formadas por indígenas, negros, mujeres, migrantes, discapacitados y otros más.

El establecimiento de una administración pública igualitaria y pluricultural, está centrada en la función pública, que es un tema presente en el estudio de la administración pública. Marilee Grindle lo aborda con frescura, centrandolo su estudio en la dicotomía del sistema de libre nombramiento y el servicio civil de carrera.

## **Función pública**

El trabajo de Marilee Grindle pone el acento sobre los cargos de libre designación. Parte del supuesto de que en la función pública esos cargos proporcionan beneficios a quienes

los ocupan, pero también su papel en la administración pública es importante. Grindle asume que incluso la asignación de puestos a través del clientelismo, cuando se hace acertadamente, puede contribuir a construir imperios, regímenes, partidos políticos y dinastías. De manera que la lealtad de fines, que es muy importante para acumular el poder, coincide con la capacidad de acumular cargos en el gobierno. No es de extrañar que, por lo tanto, los políticos busquen usar el clientelismo para ejercitar el poder político. Grindle, abogando en pro de este hecho, apunta que el clientelismo ha permanecido no tanto merced a las anomalías históricas debidas a la perversión, sino porque son un instrumento valioso al servicio de poder (Grindle, 2015: 513-514). Sin embargo, los opositores a la reforma del servicio público perdieron la contienda en favor de preservar mayor discrecionalidad en la asignación de cargos en la administración pública. Triunfaron aquellos otros que buscaban la neutralidad y la estabilidad en la función pública.

Tres de las historias relatan sucesos particulares de ese hecho. Grindle apunta que en las reformas en la Argentina de finales del siglo XX y principios del XXI, así como en México y Chile, los opositores de las mismas se esforzaron por rehacerlas o alternarlas en favor de la discreción y la flexibilidad. Es razonable anticipar que la lucha por la estabilidad y la neutralidad burocrática permanecerán en esos países, porque las iniciativas se consideran consolidadas. Sin embargo, en los países que habían consolidado exitosamente los regímenes de servicio civil, surgieron nuevas teorías sobre eficacia y la capacidad de respuesta para hacer frente a los sistemas establecidos (Grindle, 2015: 516).

Grinde comenta que, al alabar el servicio civil de carrera por su estabilidad y neutralidad política, sus seguidores consideran que las nuevas reglas también tendrán como consecuencia un mejor desempeño en la administración pública. Sin embargo, es recomendable una compensación entre la estabilidad y la neutralidad en la administración de asuntos públicos, y la flexibilidad requerida para fomentar medidas en pro de la solución de los problemas igualmente públicos. Asimismo, explica que en los países desarrollados hay una decepción con el servicio civil, que ha producido enfoques alternativos de una administración pública

calificada como eficaz y responsiva. Opuestamente, en los países subdesarrollados las iniciativas reformistas siguen proponiendo un vínculo entre la reforma del servicio civil y un mejor desempeño del personal público (Grindle, 2015: 536). La relación entre la estabilidad y la política facilita que la flexibilidad que abona el clientelismo esté disponible para una variedad de metas. No debe sorprender, sin embargo, que los opositores del clientelismo se inclinen a favor de la estabilidad y neutralidad a través de los servicios civiles que Grindle califique como “weberianos” (Grindle, 2015: 537-538). No obstante, la autora presume que el clientelismo no es sinónimo de corrupción e incompetencia, ni el servicio civil sinónimo de buen gobierno.

Comenta Marilee Grindle que en algunos países las reformas de las administraciones públicas, fueron concebidas bajo la percepción de que el servicio civil no responde adecuadamente a las necesidades de la ciudadanía. El motivo es que dicho servicio propende más a anteponer las normas y los procedimientos, a los fines públicos del gobierno. Tampoco atienden las necesidades de cambio y eficiencia, y constituyen cuerpos de funcionarios costosos, soberbios y distanciado de los problemas reales de la sociedad. Grindle añade que esto indujo a que los reformadores de la administración pública demandaran más eficiencia y un desempeño más elevado. Que exigieran el abandono del modelo de una administración rígida y jerárquica, y que se incorporara la creatividad y la innovación en la función pública. (Grindle, 2015: 538). Dicho sea de paso, Merilee Grindle es una tratadista muy reconocida por sus estudios en América Latina. Ella tiene un libro expresamente dedicado a México, donde trata la función pública y los políticos del país (Grindle, 1977).

La función pública constituye el armazón del Estado, ya se trate del servicio civil, ya lo sea el personal de libre designación. En buena medida, la revaloración actual del estudio de la función pública obedece al reverdecir de los análisis del Estado.

## **Estado**

Margaret Levi es autora de un interesante esfuerzo acerca de la recuperación actual del estudio del Estado. Ella nos

hace saber que J. Nettl comentó en 1968 que el concepto de Estado no estaba en boga dentro de las ciencias sociales, pero que conservaba una existencia espectral. Sin embargo, estas palabras resuenan en la actualidad, aunque las teorías del Estado han quedado en un segundo plano. Es sabido que la noción de Estado-nación es problemática porque hay muchas naciones que no tienen Estado, y Estados que no tienen naciones. Además, el modelo continental europeo de Estado tiene una utilidad teórica limitada para comprender, por ejemplo, a la Gran Bretaña y las Américas. Levi aduce que el Estado atrae la combinación de la coerción centralizada y la complejidad del personal público, así como las instituciones gubernamentales y los actores y las agencias no gubernamentales. Y esto lo hace de una forma que ningún ente parece hacerlo mejor (Levi, 2015: 25). Hay que hacer notar el valor actual de trabajo de Nettl, un texto muy jugoso sobre el devenir del Estado que es muy recomendable (Nettl, 1968).

Levi infiere que uno de los problemas que enfrentamos al utilizar al Estado como un concepto es cómo se puede definir, porque no sabiéndose qué es el Estado es difícil determinar qué función realiza. Los científicos sociales han tendido a tomar la definición de Max Weber, a saber: una organización política obligatoria se llama Estado en la medida en que su personal administrativo mantiene exitosamente el monopolio del uso legítimo de la fuerza física, para establecer el orden público. Esta definición corresponde al concepto que Weber formuló en su libro *Economía y Sociedad* (Weber, 1966: I, 44-45). Como lo observa Levi, la definición contiene varios atributos claves de un Estado, como el uso de la fuerza física y el personal administrativo. Pero apunta que el monopolio de la coacción física y el grado de su uso son variables, mas no elementos de una definición. Del mismo modo, explica que la definición de Weber no contiene las cualidades territoriales de los Estados, ni sus capacidades regulatorias (Levi, 2015: 34). Sin embargo, debemos comentar que en su conferencia sobre el político, Weber desarrolla una definición diversa del Estado, donde señala que “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el “territorio” es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1967: 83). La definición comprende, como es observable, el factor territorial.

Levi ofrece una alternativa a la definición de Max Weber, que juzga ser más integral, y que obtuvo a partir de la literatura que consultó. Relata que “un Estado es un aparato complejo de poder centralizado e institucionalizado que concentra la violencia, establece los derechos de propiedad y regula la sociedad dentro de un determinado territorio, al mismo tiempo que es reconocido formalmente como tal por los foros internacionales” (Levi, 2015: 35). Además, todos los Estados comparten algunas características comunes, como una organización jurídica y un aparato coercitivo por los cuales se establecen los derechos de propiedad. Incluye un sistema legal que regula las relaciones entre las personas que viven en su seno y un mecanismo para comercializar con otros Estados. En fin, comprende procedimientos y agencias para coleccionar impuestos y formular políticas para la ciudadanía. Estas tareas las realizan una gran variedad de organizaciones y actores gubernamentales, además de otros que no lo son.

En efecto, como lo hace ver Levi, en las décadas de 1970 y 1980 una nueva generación de científicos sociales abogó por lo que llama “traer al Estado de vuelta”. Particularmente esta convocatoria toca a los países que operan sin Estado de derecho, sin mecanismos institucionales o que no están institucionalizados. Por su parte, los países con Estados que funcionan adecuadamente deben prestar atención al déficit demográfico derivado de la reorganización del marco de responsabilidades inherentes al Estado mismo (Levi, 2015: 24).

Aquí es conveniente insertar lo dicho por otro autor, en el sentido de que el Estado está cambiando en el siglo XXI. Como lo plantea Richard Stillman II, hoy es observable en Europa un aprecio por el bienestar público logrado por un Estado activo y centralizado, que trascendió una edad de globalización que promovió la descentralización, la fluidez y la evaporación de las fronteras. Un movimiento actual en la Unión Europea denominado “gobierno unido”, se orienta a rectificar los excesos de la nueva gerencia pública y reconstruir instituciones administrativas fuertes y eficaces. Stillman II estima que en los albores del siglo XXI está ocurriendo un gran debate sobre el Estado, incluso en la ciencia administrativa estadounidense, en el cual se plantean nuevos modelos administrativos

(Stillman II, 2008: 233-234). Stillman II es un acreditado administrativista, que entre sus trabajos destaca la entrevista a Dwight Waldo sobre su vida y su obra (Brown y Stillman II, 1986).

Derivado del análisis del gobierno del Estado, hoy en día ocupa muchas páginas el tema de la gobernancia. Como lo podremos observar, se trata de un abordaje sobre las relaciones del Estado y la sociedad, con énfasis en la reforma del régimen político.

## **Gobernancia**

Jan Kooiman es considerado como uno de los cultivadores conspicuos de la gobernancia, voz que hemos estado utilizando en lugar de gobernanza, siguiendo la opción que brindó el escritor Carlos Fuentes.

Kooiman relata que desde tiempo atrás, el concepto de gobernancia es un término popularizado en las ciencias sociales. Se trata de un concepto necesario, pero ciertamente está de moda. Kooiman sintetiza aquí ideas más añosas formuladas en su obra *Modern Governance: Government-Society Interactions* (1993), algo conveniente, porque nos brinda sus planteamientos primigenios, matizados con investigaciones actuales. Centra su atención en las interacciones marcadas con un “co”, que tienen un carácter público-privado, que considera una perspectiva de gobierno diversa a aquella otra que lo trata actuando solo. Kooiman estima que, mientras en la obra señalada existía una fuerte orientación gubernamental, ahora observa a la gobernancia como un fenómeno social que cuenta con la participación de gobernantes públicos y privados. La esencia de este planteamiento es que la gobernancia de las sociedades modernas implica la combinación de una variedad de tipos de actividades y estructuras de gobierno, que se denominan “modos” y “órdenes”. Estas combinaciones constituyen “respuestas” de las sociedades a las demandas cambiantes de los gobiernos. Se trata de un gobierno interactivo o sociopolítico considerado como conjunto de acuerdos, mediante los cuales los actores públicos y privados se orientan a resolver problemas sociales. Se ocupa de las instituciones sociales en las que las actividades gubernamentales ocurren y de formular los

principios con los cuales estas actividades son realizadas. De manera que, con el vocablo “governancia” Kooiman enuncia que se designan ideas teóricas sobre este tipo de actividades de gobierno (Kooiman, 2005: 57-58).

De modo que hay una transferencia del modelo de gobernar unidireccional –de los gobernantes hacia los gobernados–, hacia un modelo bidireccional en el que se consideran problemas del sistema de gobierno y del sistema a gobernar. Esto es lo que Kooiman denomina gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva, porque está fundada en interacciones sistémicas entre los que gobiernan y los que son gobernados. Esta perspectiva se aplica a las interacciones público-público y a las interacciones público-privado (Kooiman, 2005: 61-62). Esto ocurre porque ningún actor por sí solo, sea público o privado, dispone del conocimiento para resolver problemas complejos. Kooiman anota que no existe ningún actor que disponga de una perspectiva suficiente amplia para utilizar con eficiencia los instrumentos necesarios; tampoco ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para ejercitar el dominio en forma unilateral. De aquí que estos aspectos impliquen básicamente la relación habida entre gobernanza y gobierno (Kooiman, 2005: 62).

Kooiman propone que, para manejar la complejidad de las interacciones de gobierno, se deben agrupar tipos diferentes de los mismos, a saber: autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico. Considera que el tipo de interacciones más “caóticas” y fluidas corresponden al autogobierno, tomando en consideración que las sociedades modernas se gobiernan a sí mismas hasta cierto punto. Aquí introduce el concepto “autopoiético” para denotar un sistema autoorganizado, cualidad que impide que sea gobernado o influenciado desde fuera. Por su parte, las formas de cogobierno denotan configuraciones horizontales de su régimen porque existe cierto grado de igualdad en la estructura, donde las entidades participantes se relacionan entre sí. Como la autonomía de estas entidades es una característica importante de las mismas, la renuncia a la autonomía es parcial y contiene acuerdos, derechos y obligaciones mutuos. En contraste, los modos jerárquicos de gobierno son las interacciones más formalizadas, pero sin dejar de ser interacciones. Aquí los derechos y las obligaciones se organizan de

acuerdo a las responsabilidades, así como con las tareas supraordenadas y subordinadas. Además, Kooiman comenta que las sanciones sujetas a las intervenciones tienen un carácter formalizado (Kooiman, 2005: 64-65).

Kooiman concluye que el concepto de gobernanza es un instrumento para conceptualizar los problemas, las oportunidades y los contextos inherentes a la frontera sociopolítica entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Destaca que estos aspectos no deben ser abordados en forma aislada. Esto significa que es menester el uso de imágenes, instrumentos y potencial de acción para solventarlos, o bien, no permitir que pierdan el control considerando las complejidades, diversidades y dinanismos que les son inherentes (Kooiman, 2005: 78).

La idea de gobernanza se ha incorporado al estudio de las políticas públicas, derivando de esta unión un nuevo campo denominado sociología de la acción pública.

## **Acción pública**

Hay pues una renovación en el estudio de las políticas públicas, cuyos autores son Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès. Ambos juzgan que las políticas públicas son propias de las sociedades contemporáneas, ya se trate de asuntos antiguos como el vagabundeo, actuales como la salud o emergentes como la regulación de mercados financieros. Sin embargo, según argumentan, el vocablo política pública hoy en día fue desplazado por el de acción pública. Ello ocurre porque es menester considerar el conjunto de interacciones presentes en múltiples espacios. De aquí la adopción de la gobernanza para caracterizar situaciones dentro de las cuales colaboran actores públicos y privados. Aquí el Estado es considerado como un elemento entre otro más que conserva su particularidad, pero dentro de un contexto que es colectivo. Los autores comentan que, en todo caso, la interacción de ámbitos, las formas de regulación y las redes de actores, produjo la revisión de las concepciones estatistas de la intervención pública, en provecho de enfoques abiertos (Lascoumes y Le Galès, 2014: 11-12).

Lascoumes y Le Galès cuentan que el origen del estudio de las políticas públicas se debe a Harold Lasswell, quien en 1936 publicó una obra cuyo sugerente título se pregunta: ¿quién obtiene qué, cuándo y cómo? Hay que mencionar que dicha obra fue publicada en español, pero con una variación sustancial de su título que refiere el concepto de influencia (Lasswell, 1974). Según ambos autores, Lasswell concibió su análisis como una ciencia de la acción que denominó *policy science*, a través de la cual se trata de comprender mediante una perspectiva multidisciplinaria, cuáles son los problemas públicos que deben ser tratados por la autoridad política y cómo debe hacerse (Lascoumes y Le Galès, 2014: 18). Es notorio el uso de la voz inglesa *policy science*, debido quizá a no existir una voz adecuada en francés y español. Lo mismo puede decirse de *public policy* que se traduce como “políticas públicas”. Es posible que esta versión se deba a Pedro Muñoz Amato, quien así la trasladó en su libro principal: *Introducción a la administración pública* (Muñoz Amato, 1954: 20).

Según lo comentan Lascoumes y Le Galès, el análisis de la acción pública se alejó gradualmente del concepto funcionalista primigenio del *policy* análisis. Ahora, la acción pública, cuando observa a la reestructuración del Estado, percibe que la perspectiva Estado-centrista de las políticas públicas tiende a difuminarse. Consiguientemente, surge ahora lo que ambos autores llaman una *sociología de la acción pública*, concepto que se ha popularizado entre muchos autores. Considerando una diversidad creciente de actores y de formas de movilización, esta sociología reconoce la relevancia de la dimensión política y estudia la recomposición del Estado hasta hoy olvidado frecuentemente por la sociología (Lascoumes y Le Galès, 2014: 22-23). Asimismo, la acción pública aporta al cambio social, la resolución de conflictos y los ajustes entre grupos. También se orienta a repartir recursos y disminuir desigualdades, toda vez que la interacción entre autoridades públicas y los actores sociales organizados se concibe como decisivos para la acción pública. En fin, Lascoumes y Le Galès concluyen que las políticas públicas, como formas diversas de regulación de los problemas sociales, se transformaron en un campo de conocimiento prolífico. Y que ha ocurrido más todavía merced a que las materias económicas y sociales que producen la intervención pública fueron creciendo. De aquí que los

autores se hayan propuesto responder dos preguntas: ¿qué es la política pública? y ¿cómo cambia? (Lascoumes y Le Galès, 2014: 30-31).

## **Epílogo**

El estudio de la administración pública en América Latina, como fue observado en la narración del temario precedente, deja ver un estado del arte de la disciplina vívido y fructuoso. Hoy en día en los países de la región hay una gran cantidad de autores investigando sobre la situación presente de la administración pública. Es evidente un espíritu de libertad académica, actitud crítica y deseo de innovación, de una disciplina que por cuanto ciencia social se muestra en plena madurez.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Relativa al Estado del Arte**

Canel, María José (2018), *La Comunicación de la administración pública: para gobernar con la sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en Gobernanza”. Cerrillo I Martínez, Agustí (Coordinador) (2005), *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Levi, Margaret (2015), “El Estado del estudio del Estado”. Chudnovsky, Mariana (2015), *El Valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina.

Estévez, Alejandro (2020), *Ostracismo organizacional: tipología y etapas*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.

Grindle, Merilee (2015), “La Política de la creación y la recreación institucional”. Chudnovsky, Mariana (2015), *El Valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desarrollo de América Latina.

Lascoumes, Pierre y Patrick Le Galès (2014), *Sociología de la acción pública*, México, El Colegio de México.

Molina, Jesús María (2017), *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

Moriconi Bezerra, Marcelo (2011), *Retórica, política y administración pública: por qué fallan las reformas administrativas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Pont Vidal, Josep (2016), “Modelos Innovadores de Administración y Gestión Pública: hacia la Emergencia de Nuevos Paradigmas”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, num. 16.

## **Complementaria**

Brown, Brack y Richard Stillman II (1986), *A search for public administration: the ideas and career of Dwight Waldo*, Texas A & M University Press.

Grindle, Merilee (1977), *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico*, Berkeley, University of California Press.

Lasswell, Harold (1974), *La Política como reparto de la influencia*, Madrid, Editorial Aguilar.

Muñoz Amato, Pedro (1954), *Introducción a la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1954, dos tomos.

Nettl, J. (1968), “The State as a Conceptual Variable”, *World Politics*, vol. 20, num. 4.

Stillman II, Richard (2008), “¿A dónde va la Administración Pública estadounidense?”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm 1, 2008.

Weber, Max (1966), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, dos tomos.

Weber, Max (1967), *El Político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

White, Jay (2014), *Tomar en serio el lenguaje: los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.