

## CAPÍTULO V

### EL FUNDAMENTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

Sumario: 5.1 Importancia de lo público y lo público de la Administración Pública; 5.2 Acción administrativa y acción pública; 5.3 Definición contemporánea del objeto de estudio: la acción pública coordinada; 5.3.1 Definición del objeto de estudio; 5.4 Conocimiento normativo y conocimiento empírico.

En el presente capítulo se ingresa de modo más puntual al análisis de lo público, pero en la visión de la Administración Pública contemporánea; esto significa que una vez expuesto lo público en la temporalidad liberal y democrática moderna, el objetivo en estas ideas consiste en retomar lo público como referente principal para revitalizar la identidad conceptual y metodológica de la misma, con base en los tiempos actuales.

#### **5.1 Importancia de lo público y lo público de la Administración Pública**

Uno de los aspectos más relevantes en el estudio y análisis de la Administración Pública se relaciona con la importancia de lo público que la caracteriza y circunscribe como una forma de organización y gestión que tiene a su cargo tareas de orden general que son incluyentes, porque se sustentan en el principio de igualdad que, en su connotación moderna y contemporánea, significa ausencia de privilegios o favoritismos hacia grupos que tienen ventajas corporativas o gremiales.

Esto significa que la naturaleza institucional de la Administración Pública como sustento, se localiza en lo público, entendido como un espacio en el cual las personas, los grupos y las organizaciones de la sociedad y el Estado tienen cabida, a fin de desarrollar actividades que son de interés para la vida comunitaria.

La óptica de una Administración Pública más centrada en la oficina y no en la calle, impide valorarla como una institución más abierta y cercana a los grupos

de la vida comunitaria. Al tener en sus manos la responsabilidad de hacer efectivo el principio de igualdad jurídica entre las personas, se asume como una institución que vela por la efectiva vigencia de una vida más orientada hacia el logro de beneficios colectivos, no de beneficios sectorizados que sólo favorecen a segmentos de manera restringida

En una reivindicación de lo público como un sistema integrado y productivo de vida, la sociedad y el Estado al final de las dos últimas décadas del milenio pasado y lo que va del siglo XXI, han generado nuevas –aperturas, globalidad, regionalización, horizontalidad del poder– condiciones para su comprensión y análisis, dado que a diferencia de las políticas intervencionistas, a cargo del Estado de manera unilateral, limitaban lo público –barrio, calles, iniciativas– de la sociedad, hoy existe una expansión creciente que da como resultado diversas formas de organización que destacan los vínculos de lo privado y lo público en momentos que apuntan por la redefinición de sus ámbitos de competencia.

La utilidad de lo público en la sociedad contemporánea se ha convertido en referente ineludible del quehacer colectivo, porque significa que ahora las sociedades no sólo son más activas, sino emprendedoras y que luchan con sus organizaciones civiles y productivas por tener mayores márgenes de autonomía y autogestión, que modifican su relación de otrora con las autoridades del poder constituido.

La reivindicación de lo público es propia de sociedades activas y organizadas que dejan atrás conductas que se ceñían a ser tomadas en cuenta desde el punto de vista administrativo y que hoy en un planteamiento de política pública, se proclaman como portadoras de capacidades de gestión para intervenir de modo directo en la definición de la agenda colectiva, así como en la elección de estrategias que se adoptan para el abordaje de los problemas que serán objeto de soluciones específicas.

La importancia de lo público como un sistema de intercambios, convivencia y realización, consiste ahora en que es una categoría de análisis que destaca condiciones en las cuales hay un mayor dinamismo de la sociedad y los ciudadanos en los espacios comunes, lo cual implica que no es más un espacio

adormecido, sino lleno de energía que transforma el ritmo de la vida cotidiana de manera ininterrumpida.

Hoy lo público se nutre con la participación de las organizaciones de la sociedad, lo cual multiplica la complejidad de lo que significan las tareas de gobierno, por ejemplo, al utilizar cada vez más políticas públicas que, como herramienta de conducción, relacionan a las autoridades con los ciudadanos para atender asuntos de la agenda social.

Con el fin de puntualizar la importancia de lo público vinculado a la Administración Pública, conviene destacar en primera instancia el significado y alcance de lo público, como un sistema de vida que tiene elementos activos, vigilantes, exigentes y compartidos que obligan a no perder de vista, desde los ámbitos de la autoridad, las exigencias de la vida ciudadana.

Lo público en la sociedad moderna tiene caracteres específicos que están dados porque es un espacio compartido por los miembros de la sociedad bajo la institucionalidad del orden político creado y recreado por el Estado. Es un espacio que se entiende para significar que hay tareas comunes que no pueden estar en manos de los individuos, no sólo por su complejidad, sino por su grado de especialización que demanda de cuerpos de profesionales<sup>160</sup> formados para ese fin y porque son áreas estratégicas en la vida del poder estatal, por ejemplo la imposición tributaria, el manejo de las relaciones exteriores, la conducción de la política interior, la administración y procuración de la justicia, la seguridad nacional, como la seguridad civil, la labores de inteligencia. Esta

<sup>160</sup> Por Servicio Profesional de Carrera se entiende básicamente: 1) un conjunto de normas y procedimientos que se inspiran en principios o valores rectores del servicio público, tales como legalidad, imparcialidad, objetividad, integridad, transparencia, eficiencia, confidencialidad [...] 2.) que regulan ingreso, formación/capacitación/certificación de competencias, permanencia, movilidad (carrera), separación del personal público y, en consecuencia, definen los respectivos derechos y obligaciones del personal, 3) mediante evaluación competitiva por méritos de las personas, tales como competencia científico-técnica, competencia gerencial, experiencia en el campo, desempeño [...], y 4) es administrado por órganos políticamente independientes y autónomos, a fin de asegurar imparcialidad, credibilidad / confiabilidad. Para la definición del SPPC me baso en gran parte en el artículo de Guerrero, J. P. “Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México”, Documento de Trabajo 90, División de Administración Pública, CIDE, 2001. Luis Aguilar Villanueva. “La importancia del establecimiento del Servicio Público de Carrera en México”. En: Luis Aguilar Villanueva (Coordinador), *Profesionalización del Servicio Público en México: Hacia la Innovación y la Democracia (Memoria)*. ITAM, CIDE, Universidad Iberoamericana, México, marzo 2003. p. 24.

parte de lo público se denomina lo público de la estatalidad, es decir, lo que pertenece al Estado entendido como la organización política de la sociedad.

Ésta es una faceta útil para comprender que la Administración Pública se caracteriza como la actividad del Estado en la sociedad y que es el enfoque más invocado para destacar su pertenencia y sentido con base en los fines del propio Estado. Pero a raíz de la crisis de gestión estatal de los años ochenta, inicia la depuración de lo público con estatalidad para significar que había que sacar de las áreas del mercado y la vida social unidades administrativas y burocráticas que no se justificaban, debido a su tamaño, ineficacia, improductividad y deficiencias que ocasionaban costos públicos elevados, como es el caso de la burocratización y sobredilatación del tamaño administrativo de los Estados contemporáneos.

En este sentido, la revisión de las actividades del Estado en la sociedad da como resultado que lo público de la no estatalidad<sup>161</sup> no sólo lucha para ganar los espacios que le corresponden, sino que en una postura de autoestima, valora que su capacidad instalada con organización, tecnología, información y gestión puede intervenir en la atención y solución de los problemas comunes. Esta situación modifica lo público reservado a la estatalidad y se abre la oportunidad para que lo público como el mercado, las cooperativas, –las asociaciones cívicas– de la sociedad sean tomados en cuenta para dar vida a los procesos de gestión pública.

De este modo, la importancia de lo público no sólo se fortalece, sino que para la Administración Pública es ahora la veta que se debe enfatizar para analizar y puntualizar que en la sociedad del siglo XXI, no es únicamente la administración del aparato –cuerpos burocráticos y de seguridad– del Estado, sino también la administración, coordinación y cogestión de la vida pública –asociación, cooperación, coordinación, corresponsabilidad– teniendo como referentes los ciudadanos organizados, la movilización social y la multiplicación de las políticas públicas que son testimonio de cómo desde

<sup>161</sup> “La noción de lo público no estatal contribuye a remarcar la importancia de la sociedad como fuente del poder político, atribuyéndole un rol expreso –más allá del voto– en la conformación de la voluntad política, así como reivindicando sus funciones de crítica y control sobre el Estado y, en general, su preocupación por la *res* pública. Pero el tema de lo público no estatal también se vincula a la atribución por parte de la sociedad de una responsabilidad en la satisfacción de necesidades colectivas, mostrando que tampoco en este campo el Estado y el mercado son las únicas opciones válidas.” Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill., *Op. cit.*, p. 39.

la sociedad, hay reclamos del público ciudadano para romper el monopolio de lo público a cargo de las instituciones estatales, para que sea reconocido como algo accesible y compartido para las personas y las organizaciones de la sociedad civil.

Con la presión organizada de los ciudadanos y la sociedad, lo público es un centro de referentes y acciones que inciden en la naturaleza pública de la Administración Pública, lo que indica que es limitado destacar que la propia Administración Pública es únicamente una institución *per se* del Estado, lo cual conduce a que sea alejada de la savia social que la sustenta como el gobierno de la comunidad.

La vitalidad de lo público es al mismo tiempo la de la Administración Pública, dado que en ambos espacios se conjugan formas de intervención y colaboración que tienen sentido estratégico para asegurar la atención de los problemas colectivos, definiendo al mismo tiempo, los tipos de solución que es importante adoptar tomando en cuenta lo específico de las situaciones que así la reclaman.

El espacio público<sup>162</sup> en este caso se caracteriza como un sistema abierto, interactivo, visible y cooperativo que comunica a la sociedad y la Administración Pública, tomando en cuenta el aumento de la diversidad y la pluralidad que caracterizan a la vida compartida. En él todo se ve, escucha y conoce, lo cual implica que es una forma de vida en la cual concurren personas, voluntades y acciones que ocupan un lugar en la calle que es el sitio más referenciado para aludir a lo compartido. En este sentido, lo público es también lo accesible, lo

<sup>162</sup> “La idea de espacio público está vinculada estrechamente con la realidad de la ciudad, con los valores de la ciudadanía y con el horizonte de la civilización. Que la ciudad sea el lugar por excelencia de afirmación del espacio público es una convicción que corrobora la historia del pensamiento político –la invención del *ágora* democrática, la figura de las ciudades-estado, la formación de la burguesía en las principales ciudades europeas, tal como lo han puesto de manifiesto, entre otros, Max Weber (1956), Fernand Braudel (1979), Claude Lefort (1986) y John Pocock (2003)–, pero también algo que se revela en nuestro vocabulario político, que tiende a confundirse con el concerniente a la ciudad. En griego, público quiere decir, de entrada, expuesto a la mirada de la comunidad, a su juicio y aprobación. El espacio público es el espacio cívico del bien común por contraposición al espacio privado de los intereses particulares. En latín, el término *civis* ha surgido directamente de *civitas*. La densidad de este campo semántico permite asegurar que la reflexión acerca de la ciudad constituye un instrumento muy apropiado para examinar las conquistas, los dramas y las posibilidades de la vida común. Es lógico que constituya una fuente metafórica de los principales conceptos del pensamiento social y político”. Daniel Innerarity, *Op. Cit.* p. 95.

común, lo compartido, lo corresponsable, elementos todos que indican cómo las instituciones del Estado, entre ellas la Administración Pública, tienen aquí su fundamento y sentido legal y legítimo.

La importancia de lo público también se justifica porque es el hogar de los habitantes de la sociedad civil a partir de combinar la vida privada y la vida en común en un marco que combina derechos y deberes que son fundamentales en la visión del Estado de derecho y las dinámicas de la sociedad moderna.

Lo público se ha convertido en un espacio vital para la sociedad, ya que a través de él, se han creado sistemas de contrapeso que evitan la tendencia de las burocracias a convertirse en entes monopolizadores de las tareas colectivas. Con ello es un espacio que con su presión organizada, contribuye a que las oficinas administrativas y burocráticas no tengan como en el tiempo de las políticas estatizadas, la posibilidad de decidir lo que conviene a lo público de la sociedad, pero sí la suficiente representación de ésta en las decisiones que son de interés colectivo.

Lo público como hogar común, significa que la vida compartida está en la sociedad y que la Administración Pública se encarga de asegurarla con actividades que son generales e impersonales. Esta connotación de lo público indica que el espacio común, es decir, accesible y compartido por todos, es el punto de partida para valorar la importancia de lo público para la Administración Pública como institución que tiene a su cargo tareas comunes que se relacionan con las libertades civiles, la identidad civil de las personas, los derechos y las obligaciones que tienen en el orden jurídico y político que el Estado crea para reproducir las condiciones de vida en la sociedad.

En consecuencia, lo público de la Administración Pública se sustenta en la universalidad, la generalidad y la impersonalidad que devienen de las Constituciones políticas y la vigencia de las normas del derecho positivo. Sin duda, lo público de la Administración Pública tiene amplitud porque su referente principal son las personas civiles que también pueden ser ciudadanos activos e informados –dependiendo por ejemplo de la edad– y que al ingresar a la calle, entendida como área compartida, formulan peticiones a las instituciones administrativas para que con sus demandas domésticas se formen los programas públicos sustentados en actividades generales como

la seguridad, la construcción de calles, los canales, los caminos, carreteras, los faros de los puertos; la limpieza, los puentes, las presas, la salud sean atendidos y solucionados más allá de los individuos y las individualidades hasta conformar un espacio de demandas que reciben atención pública por parte de las autoridades constituidas.

Desde el momento en que lo doméstico –hogar y convivencia familiar– se transforma en demandas colectivas calificadas por la autoridad como foco de atención y resolución con instrumentos de gobierno, se origina el sentido de lo público de la Administración Pública porque al atenderlas y procesarlas utiliza criterios comunitarios e institucionales que implican el cuidado por lo compartido para crearle al mismo tiempo, condiciones favorables de vida con el uso de la constitución, las leyes, los reglamentos, los planes, los programas, los presupuestos públicos. Lo público de la Administración Pública se fortalece en la medida que la desburocratización, la transparencia<sup>163</sup> y la participación en la sociedad en los asuntos de interés público se intensifica y en consecuencia, es factible que la propia Administración Pública se aleje de la cultura-verticalidad, opacidad, claroscuro- del estatismo para incursionar por diversas zonas de lo público-social que son activas y emprendedoras, como por ejemplo, el tercer sector –ni Estado ni mercado– que da vida a otras entidades públicas que tienen fines más públicos, no tanto estatales ni mercantiles. Esas entidades son formas de organización que se forman y desarrollan, destacando que las formas de gestión son variadas y efectivas para tener en sus manos el abordaje de las necesidades colectivas.

Por eso lo público de la Administración Pública tiene que enfocarse de manera horizontal –redes sociales– no tanto lo vertical que combina disciplina, jerarquía y uniformidad, ya que en este sentido, el crecimiento y la expansión de los actores no estatales viene en aumento como una tendencia que caracteriza a las sociedades del siglo XXI, hecho que rebasa el alcance rígido de los aparatos burocráticos públicos.

<sup>163</sup> “La finalidad de fortalecer la presencia de la sociedad civil en el espacio público es la de ampliar los beneficios de las políticas públicas. En este aspecto la transparencia efectiva de los negocios públicos es el instrumento más eficaz contra el ataque a los derechos sociales. Otro aspecto positivo es la sustitución de la forma burocrática de administrar la cosa pública por prácticas gerenciales más efectivas, eficaces y eficientes”. Carlos Antonio Morales, “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”. En: *Lo público no estatal en la reforma del Estado.*, Op. Cit., p. 83.

El monopolio estatal sobre la atención de las demandas sociales es otra tendencia que decrece con el auge de las organizaciones ciudadanas que no detienen su paso para influir de manera directa en la gestión de los asuntos sociales. Esto significa que la publicización<sup>164</sup> de la Administración Pública tiende a fortalecer su naturaleza pública, que es cada vez más visible porque implica que al tener presencia en la vida comunitaria deja a un lado las candilejas de las oficinas burocráticas e ingresa de lleno en el mundo de los problemas sociales, al interactuar con los protagonistas de los asuntos colectivos.

De ahí que lo público de la Administración Pública rebase los formalismos burocráticos y en todo caso, éstos tienen que rediseñarse para institucionalizar con nuevos referentes sociales y públicos, las tareas que ahora tiene a su cargo y que puede delegar, descentralizar o transferir a distintos grupos y organismos de la sociedad civil para que se encarguen de su administración y gestión. Por ello, al retraerse el ámbito de lo estatal aumenta lo público de la Administración Pública, debido a que rompe la opacidad de las estructuras burocráticas que limitan su perfil visible e interactúa de modo más directo con los organismos y grupos de la sociedad civil con el diseño e implementación de las políticas públicas.

Lo público de la Administración Pública responde a la democratización del poder en el sentido de que hay en la sociedad procesos que tienden a su redistribución entre los centros que integran la complejidad de los sistemas de decisión y gestión, con lo cual aumenta el número de actores que tienen interés en los asuntos públicos y el diseño de las políticas públicas. Esta situación no implica que la Administración Pública pierda autoridad, sino que redefine sus atribuciones por el lado de fortalecer las tareas de regulación,<sup>165</sup> al

<sup>164</sup> “Publicización se refiere a la producción no estatal de bienes y servicios públicos por entidades del tercer sector. En el plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado del gobierno brasileño, es la forma mediante la cual actividades no exclusivas del Estado son transferidas a organizaciones no estatales, sin que ello implique privatización”. *Ibid.*, p. 64.

<sup>165</sup> “Regulatory systems need to regulate the free market without either choking it or letting it get out of control. They need to buffer the economy and the nations so that the inevitable ups and downs of the market provide minimal disruption”. Mary R. Hamilton, “Government Matters More Than Ever: The State and Public Administration in a Transformed World”. En: Juan de Dios Pineda Guadarrama (Coordinador de la Colección), *El Estado y la Gestión Pública en un mundo de transformación*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, 2002. p. 182.

definir incentivos positivos e incentivos negativos que son fundamentales para establecer nuevas reglas del juego en tiempos que destacan la nueva relación de la sociedad, el mercado y el Estado. Lo público de la Administración Pública evita que el Estado se sobreponga a la sociedad y el mercado, permitiendo al mismo tiempo, estrategias de coordinación que deben ser efectivas para potenciar con mejores resultados la concurrencia de lo privado y lo colectivo a través de una regulación más eficiente por parte de la Administración Pública. Las tareas de la Administración Pública en un esquema privado-público tienen mayor implicación en términos de responsabilidad y resultados, ya que se convierte en el eje que alienta formas de intervención que favorecen el fortalecimiento de las actividades productivas y de servicios.

Por eso lo público de la Administración Pública abre la oportunidad de evitar que evada las exigencias que la sociedad plantea para que no sea una institución alejada de los requerimientos de la vida comunitaria. Entre más tenga relación la Administración Pública con los diversos públicos de la sociedad, más pública es su naturaleza y eso favorece que se convierte en una institución cercana y confiable a las exigencias que se forman desde lo privado y que llegan a la vida colectiva. Lo público de la Administración Pública es ahora condición de un desarrollo más cercano a los grupos y organismos de la sociedad civil y, con ello, su importancia como actividad que se encarga con tareas de regulación, de definir y aplicar las reglas que conciernen al interés comunitario que tiene la responsabilidad de hacer valer por encima de los particularismos.

## **5.2 Acción administrativa y acción pública**

Las nuevas dinámicas que se desarrollan en el espacio de lo público y que tienen como punto de referencia una mayor presencia de los organismos de la sociedad civil en las tareas colectivas, modifican la visión y el sentido de lo público-estatal para entender que la Administración Pública de otrora, no encaja en un mundo en el cual lo administrativo y lo burocrático no son la racionalidad que determina de manera unilateral los acontecimientos que se enlazan en la vida colectiva. Las tareas que la Administración Pública lleva a cabo en los marcos de la sociedad contemporánea tienen mayor vigilancia y contrapeso desde la sociedad.

La idea de una Administración Pública omnipotente, holística y omnipresente en la sociedad no corresponde a un mundo global e interdependiente, en el cual las relaciones horizontales se fortalecen con movimientos que tienden hacia la autonomía y la autogestión de los organismos de la sociedad, para evitar la reaparición de la cultura tutelar que adormece energías y limita iniciativas de la sociedad hacia las instancias del Estado.

La racionalidad de las oficinas burocráticas es cuestionada por su rigidez y formalismo, con lo cual los sistemas de respuestas dependen más de la eficacia de la jerarquía, no de los imperativos de una vida pública más intensa y participativa. El éxito de la racionalidad burocrática se finca más en la uniformidad y las rutinas, pero ante ambientes que se nutren de las relaciones horizontales que se expanden a lo largo y ancho de la vida productiva, hay movimientos que desde la sociedad presionan y rebasan los cálculos que se proyectan desde los escritorios de los cuerpos burocráticos, atendiendo a la visión de lo que son los procesos estandarizados como fruto de realidades que tienden más a la estabilidad, no tanto a los procesos de cambio y transformación. Esto implica que en la sociedad civil contemporánea existen formas de organización que no sólo son flexibles, dado que no tienen un largo corredor burocrático para actuar en la vida pública y, por tanto, su eficacia responde más a la dinámica de las redes sociales, no del quehacer centralizado y burocrático.

En consecuencia, el nexo entre acción administrativa y acción pública es el nuevo referente que permite identificar los caminos que la Administración Pública ha de recorrer para establecer formas de relación y comunicación con las organizaciones de la sociedad civil, atendiendo al imperativo de que la producción de los bienes y servicios públicos es ahora una tarea compartida entre las administraciones públicas y las fuerzas productivas de la sociedad. La acción administrativa en el perfil de un Estado más regulador, no tanto interventor tanto en la sociedad y en la economía, se ha de caracterizar más por su efectividad estratégica, no burocratizada. La acción administrativa que la sociedad contemporánea necesita tiene que ser más coordinadora, lo que implica que las tareas de gobierno a cargo de la Administración Pública tienen que redefinirse para que las instituciones administrativas aprendan a desenvolverse en el ámbito de la deliberación y la corresponsabilidad.

Después de la crisis de gestión estatal que desprestigió a los gobiernos como garantes de la eficacia social, la acción administrativa tiene que depurarse para que sea eficaz en condiciones en las cuales prevalece la presencia activa de los agentes productivos de la sociedad. El valor público de la acción administrativa es la respuesta pragmática a una sociedad que, como la contemporánea, ha ingresado al desarrollo de nuevos aprendizajes que tienen su origen en la iniciativa y las propuestas que los actores de la sociedad formulan para dar respuestas efectivas a la agenda de los problemas públicos, tanto en el corto como mediano y largo plazo.

La acción administrativa con valor público implica que la tarea de gobernar es ahora más intensa y compleja, porque las organizaciones ciudadanas reclaman un lugar en la construcción de las decisiones públicas y, por tanto, es fundamental desde el esquema de la autoridad, abrir canales de opinión y corresponsabilidad para definir procesos y reglas que permitan aprovechar las energías y los recursos, tanto del mercado como de las organizaciones sociales. Por ello, es fundamental que la acción administrativa sustentada en el valor de lo público, sea focalizada a partir de tres elementos: interacción, sinergia y cooperación.

La interacción significa que lo realizado por la autoridad genera acciones y reacciones en los centros del quehacer social, económico y político. No hay acciones sin consecuencias e impactos, motivo por el cual la interacción es un conjunto de procesos que son simultáneos y que reflejan cómo organismos de la sociedad y las instituciones del Estado combinan actividades que se realizan con la intervención de partes interesadas en este caso, en los asuntos públicos.

La sinergia es el concurso activo y concertado de acciones que llevan a cabo, tanto las autoridades como los organismos de la sociedad para dar cumplimiento a las funciones públicas, para asegurar que la producción de los bienes y servicios sea asegurada en razón de las agendas institucionales.

La cooperación implica no sólo la participación de dos o más agentes hacia el cumplimiento de objetivos públicos, sino formas de enlace y colaboración que permiten sumar capacidades, esfuerzos y recursos para favorecer el mejor

desempeño de los procesos de intercambio, así como el otorgamiento de servicios públicos de manera oportuna y eficaz.

Tanto la interacción como la sinergia y la cooperación dan cuenta que la sociedad contemporánea no acepta que el Estado realice todo, sino que a partir de esquemas de colaboración es factible una acción administrativa más coordinadora del esfuerzo en conjunto, no tanto que imponga la hoja de ruta que se ha de seguir para la atención y solución de los problemas colectivos. En la medida que la acción administrativa tenga valor público, la propia Administración Pública tiene mejor comunicación con los actores de la sociedad y responde con mayor eficacia a las demandas que le exigen no volver a ser una institución omnipotente.

El valor<sup>166</sup> público de la acción administrativa es imperativo en sociedades que se caracterizan por un mayor pluralismo, lo cual implica que hay opciones válidas que se pueden aprovechar para multiplicar los recursos escasos y, al mismo tiempo, la relación de las instituciones administrativas con los actores productivos y sociales, intensifica formas de cooperación que son indispensables para conseguir resultados colectivos.

De este modo una categoría correlativa a la acción administrativa es la acción pública, entendida como un sistema de organización, gestión y coordinación que crea ambientes a favor de una mejor vida asociada. La acción pública denota que en la vida de la sociedad intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales y que desde una visión de las decisiones públicas, así como de los procesos de implementación de las políticas públicas, es posible identificar que en la atención y solución de los problemas compartidos es factible la intervención directa en los mismos, tanto de instituciones estatales como de organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>166</sup> “The ‘coin’ in which success or failure is measured according to theta-type values may be partly related to ‘balance sheet’ items (insofar as dishonesty and abuse of office is often linked with palpable waste of resources), but also involves less tangible stakes, notably public trust and confidence and the ability to exercise citizenship effectively. Putting theta-type values at the center of the stage has implications for organizational design which are different from an emphasis on ‘sigma-type’ values. Where honesty and fairness is a primary goal, the design-focus is likely to be on process controls rather than output controls. Goals, too, are less likely to be single in nature”. Hood Christopher, *¿A public management for All Seasons?* En: Public Administration, Vol. núm. 69, 1989. pp. 11-12.

La acción pública tiene como fundamento el auge de los espacios públicos que se erigen en sistemas de gestión activos para intervenir en las actividades productivas que se necesitan para asegurar la reproducción de los distintos modos de vida que integran el quehacer colectivo, dado que tiene ahora caracteres propios de una vida más asociada y cooperativa con lo cual lo público se amplía y fortalece al destacarse que hay opciones variadas que se pueden capitalizar en el diseño y el cumplimiento de las tareas de gobierno. La acción pública es ahora una veta a explorar y aprovechar desde una posición más estratégica, dado que la sociedad y las organizaciones que la integran tienen la oportunidad de estructurar junto con las autoridades constituidas, tipos de incentivos que estimulen la implementación de acciones comprometidas con el mejoramiento de los rendimientos colectivos.

La ventaja de la acción pública<sup>167</sup> es que no se refiere de modo exclusivo a lo gubernamental o lo no gubernamental, sino que combina a uno y otro para reflejar que bajo la lógica de un sistema de cooperación institucional, es posible definir estrategias que permitan revertir condiciones de vulnerabilidad o deterioro que dañan los rendimientos de la sociedad y de la economía. Con la acción pública, la esfera administrativa y gubernamental junto con la esfera no gubernamental es importante establecer reglas del juego para formalizar tipos de cooperación que necesitan la sociedad y el Estado.

Así, la acción pública no debe entenderse como una acción de exclusividad, sino de intervención más efectiva para que los asuntos públicos tengan más opciones de atención y solución considerando recursos, organización y tecnologías. Frente a lo complejo de los problemas colectivos y ante la escasez de los recursos, la acción pública posibilita formas de colaboración directa entre organismos de la sociedad y los ámbitos del Estado para explorar y formalizar opciones de política pública que sean efectivas para el procesamiento de los problemas públicos. Se logra así, una interacción más

---

<sup>167</sup> “[...] la acción pública puede entenderse como la capacidad de las organizaciones de la sociedad para intervenir, definir, construir y corresponsabilizarse en la integración de la agenda de los principales problemas colectivos que deben atenderse por parte de la autoridad, con el propósito de que ésta los aborde con los recursos institucionales de que dispone, darles soluciones o resolución permanente”. Ricardo Uvalle Berrones, “Gestión de lo Público”. En: Germán Pérez Fernández del Castillo y Juan Carlos León y Ramírez (Coordinadores), *El Léxico de la Política en la Globalización. Nuevas realidades, viejos referentes*. Universidad Nacional Autónoma de México, Miguel Ángel Porrúa, 2008. p. 212.

amplia y coordinada entre las esferas de la sociedad y el gobierno, con lo cual la Administración Pública tiene ahora más contenido social y público que la caracteriza como un sistema de capacidades y respuestas que se conjuntan a partir de relaciones de inclusión y cooperación que son más efectivas.

Con sentido normativo y pragmático, la acción pública es ahora referente central para destacar cómo la sociedad tiene capacidades para definir su agenda de problemas, así como los medios que son necesarios para formalizar y ejecutar los programas públicos que permiten reanimar las partes del tejido social que se encuentran en zona de baja efectividad. En la óptica de la acción pública no prevalecen ni el gobierno como centro omnipotente de poder, ni la sociedad como espacio que tienda a la autarquía. Esto significa que hay una relación de apoyo y coordinación entre actores gubernamentales y actores no gubernamentales.<sup>168</sup>

El sentido normativo de la acción pública implica un nuevo modo de concebir y responder a las necesidades públicas; en este caso, sería con la conjugación de capacidades gubernamentales y no gubernamentales, atendiendo al hecho de que lo público no es monopolio de nadie para intervenir en el logro de las ventajas compartidas.

El sentido pragmático de la acción pública consiste en que se rompen los maniqueísmos de que el mercado y el Estado son instituciones que no pueden cooperar, debido a que el propio mercado sólo se interesa en el lucro y la ganancia., cuando es una forma de organizar y aprovechar los recursos de la sociedad. Con un esquema de políticas públicas tanto el Estado como el mercado y, en ese sentido, la Administración Pública, tienen los medios para establecer formas de colaboración que tienden hacia el cumplimiento de las metas colectivas.

---

<sup>168</sup> Esto significa que hay la interacción de dos universos diferenciados, pero complementarios “[...] ambos universos, el de actores gubernamentales y el de actores no gubernamentales en acciones concretas, bajo restricciones en unas ocasiones exógenamente inducidas y en otras endógenamente conducidas. Todo ello, además deberá abordarse bajo una perspectiva evolutiva en la que ninguno de los elementos antes mencionados parece inmóvil; por el contrario el entramado institucional cambia, la configuración de redes se ajusta permanentemente y las expectativas de los actores se modifican”. Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública y desarrollo local*. Fondo de Cultura Económica, México, 2005. p. 17.

Entre las modalidades de la acción pública que se han formalizado a partir de asegurar la cooperación entre el Estado y el mercado destacan la privatización, la concesión de los servicios públicos y el *outsourcing* que son medios para impulsar nuevas interacciones atendiendo a un esquema de gobierno que sea más cooperativo y productivo.

La privatización, entendida como política pública, significa que el Estado vende y transfiere a distintos agentes del mercado, derechos de propiedad, en este caso, pública para que los propietarios privados asuman la administración, el control y la gestión de los activos y bienes que no estarán más en la esfera de lo público-estatal.

La concesión de servicios públicos es un medio que permite que el Estado incentive la participación de los agentes del mercado para que lleven a cabo la gestión de algunos sectores de la economía para atender necesidades específicas relacionadas con el público usuario que demanda la producción de ciertos bienes y servicios.

El *outsourcing* significa que, por razones financieras y presupuestales y con fines de ahorro público, el Estado decide eliminar partes de la plantilla del personal que se encarga por ejemplo, de la gestión de los servicios generales y en un cambio de perfil, decide comprar de modo directo en el mercado los bienes y servicios que necesita para asegurar el funcionamiento de sus áreas administrativas y burocráticas.

La compra directa de bienes y servicios en el mercado por parte del Estado da lugar a formas de intercambio mercantil y al diseño de contratos que indican las modalidades en que se adquieren los requerimientos que necesita para su funcionamiento, definiendo para ello, políticas relacionadas con el abastecimiento de los bienes a utilizar en razón de agendas y recursos que se han de destinar para dar vida a los fines mercantiles. De este modo hay unidades empresariales que también son contratadas para que proporcionen servicios directos en las áreas administrativas que los Estados tienen, estableciéndose así, formas de relación sustentadas en criterios mercantiles.

Estas modalidades de la acción pública indican la nueva relación del Estado y el mercado sobre la base de políticas de regulación, así como del

establecimiento de incentivos positivos y negativos, que tienen como objetivo el cumplimiento de las reglas que se convienen para atender y satisfacer la demanda de los bienes y servicios públicos que necesitan los habitantes de la sociedad civil. En consecuencia, la acción pública es un modo que permite a la sociedad y el Estado valorar problemas y necesidades para que sean atendidos de manera conjunta, evitando los esfuerzos dispersos que implican no aprovechar los recursos de manera efectiva y productiva.

Con la acción pública lo privado y lo colectivo funcionan sobre la base de puentes de cooperación que son consecuentes con los nuevos derroteros de lo público-estatal y lo público-social. Se genera, en consecuencia, otra forma de visualizar la respuesta conjunta a los problemas colectivos que incluye a la vez, la funcionalidad de procesos que se relacionan con la coordinación, la corresponsabilidad y la coproducción de políticas públicas.

En el caso de la coordinación es fundamental que la relación de la Administración Pública con los organismos del mercado y del sector social sea no sólo efectiva, sino que permita establecer objetivos comunes que se han de cumplir a través de un esquema que garantice una mejor estrategia para dar cumplimiento a las demandas en competencia que tienen como radio de acción tanto al mercado como los distintos sectores de la vida social. La coordinación con fines sociales y públicos, es ahora la tendencia más conspicua que la Administración Pública asume para incitar a los comportamientos que reditúan ventajas colectivas de manera más efectiva.

Respecto a la corresponsabilidad, es fundamental que los actores gubernamentales y los no gubernamentales que intervienen en la producción de los bienes y servicios públicos, no lo hagan atendiendo al logro de ventajas propias, sino de acciones de corresponsabilidad que implican que, tanto unos como otros, están comprometidos con la vigencia y metas de carácter público que se han de cumplir con fines de gobierno, estabilidad y eficacia. Si la vida pública es un lugar de patrimonios compartidos, así como derechos y obligaciones, es importante que la corresponsabilidad sea institucionalizada como una forma de asegurar resultados eficaces y oportunos, que favorezcan de manera consistente el desarrollo de las esferas privadas y públicas, que son la base para diseñar políticas públicas en razón de lo que necesita la sociedad y el mercado.

La coproducción de políticas públicas significa que tanto el gobierno como algunos grupos de la sociedad activos e interesados en la agenda de los problemas colectivos, intervienen en el ciclo de las políticas dado por la gestación, el diseño, la implementación y la evaluación de programas que se orientan a la atención y solución focalizada, canalizando recursos y apoyos puntuales para restituir la normalidad de la vida comunitaria en algún punto valorado como vulnerable, contribuyendo así, a reanimar las energías de la comunidad que permitan su aprovechamiento para generar beneficios colectivos que pueden distribuirse con programas públicos eficaces, para transformar las condiciones y relaciones de vida de modo más sistemático.

Con la acción pública en razón de lo expuesto, la Administración Pública es más pública en la medida en que ciertos actores de la sociedad pueden intervenir directamente en su operación y funcionamiento atendiendo a que su contenido público se corrobora en la medida que puede haber formas de representación ciudadana<sup>169</sup> en su seno para integrar, no sólo la agenda de los problemas públicos que se han de procesar con medios institucionales, sino definir las estrategias de política pública que han de adoptar para revertir situaciones disfuncionales que dañan el desempeño de algún sector de la sociedad civil y que puede ocasionar rendimientos decrecientes para desventaja de la vida asociada.

Si en la sociedad existen formas de organización que apuntan por el lado del mercado, el capital social, la solidaridad y la cooperación pública, los organismos altruistas, la acción pública se amplía y, con mejores capacidades de gestión, es posible coordinar los esfuerzos y capacidades que son parte de la capacidad instalada que tiene la sociedad civil para convertir las desventajas en ventajas públicas.

---

<sup>169</sup> “[...] la cuestión de la democratización del Estado se centró originalmente, sobre todo, en una lucha por lograr la representatividad en el Estado a través de la institución de los parlamentos y, luego, por tornar éstos cada vez más representativos. Actualmente, enfrentada a parlamentos débiles y burocracias fuertes, la acción por la recuperación de una esfera pública ampliada aumenta su propio horizonte. Más si el patrimonialismo, el clientelismo y el corporativismo dominan el escenario de la formación de políticas públicas y de la prestación de servicios públicos, como ocurre con particular énfasis en los Estados de América Latina.” Nuria Cunill. *Op. Cit.*, pp. 58-59.

Con la acción pública<sup>170</sup> la Administración Pública es más pública, y con ello la gestión pública que desarrolla, no se estanca en los ámbitos de la opacidad que son propios de las prácticas que tienden a sustraer la vigilancia de los ciudadanos sobre lo que la misma realiza.

### **5.3 Definición contemporánea del objeto de estudio: la acción pública coordinada**

El objetivo de este sub-apartado consiste en explicar el objeto de estudio de la Administración Pública Contemporánea que es la acción pública coordinada, tomando en cuenta la naturaleza gubernamental de la Administración Pública.

#### **5.3.1 Definición del objeto de estudio**

En la sociedad contemporánea la complejidad de la Administración Pública es una tendencia recurrente que se relaciona con el dinamismo del espacio público<sup>171</sup> y con el auge de la vida ciudadana, que de manera conjunta son condiciones que explican los nuevos derroteros que orientan los impulsos institucionales que caracterizan, en buena medida, sus tareas y responsabilidades a favor del interés común. Desde que los ciudadanos, en el espacio público, asumen un papel cada vez más activo en la definición y solución de los asuntos comunes, aumenta la complejidad de la vida asociada, en la cual las organizaciones de la sociedad intervienen de modo directo en lo

<sup>170</sup> “[...] la ejecución de actividades financiadas con recursos públicos, al apuntar al interés general, no puede favorecer a intereses privados. Por lo tanto, de estas actividades no deben participar las organizaciones que tienen por finalidad generar lucro privado. Por otra parte, siendo actividades competitivas, su ejecución por el Estado, amarrado por procedimientos burocráticos, contradice la lógica de búsqueda de la eficiencia y de la calidad, punto central de la tesis gerencial y uno de los pilares de la reforma.” *Ibid.*, p. 72.

<sup>171</sup> “El espacio público nos interesa principalmente por dos razones. En primer lugar, porque es donde se manifiesta muchas veces con más fuerza la crisis de ‘ciudad’ o de ‘urbanidad’. Por lo tanto, parece que sea el punto sensible para actuar si se pretende impulsar políticas de ‘hacer ciudad en la ciudad’. Y en segundo lugar, porque las nuevas realidades urbanas, especialmente las que se dan en los márgenes de la ciudad existente plantean unos retos novedosos al espacio público: la movilidad individual generalizada, la multiplicación y la especialización de las ‘nuevas centralidades’ y la fuerza de las distancias que parecen imponerse a los intentos de dar continuidad formal y simbólica a los espacios públicos. Estamos convencidos que la dialéctica movilidades-centralidades es una cuestión clave del urbanismo moderno. Y que la concepción de los espacios públicos es a su vez un factor decisivo, aunque no sea el único, en el tipo de respuesta que se da a la cuestión anterior. Jordi Borja, “Ciudadanía y espacio público”, En: *Revista Reforma y Democracia*, No. 12, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1998. p. 29.

que se relaciona con los problemas de carácter colectivo, reclamando espacios no sólo de realización, sino de autonomía de gestión.

Esto significa que los gobiernos y las administraciones públicas tienen ante sí, condiciones que se orientan por la demanda de que las instituciones administrativas y gubernamentales tengan mejores capacidades de respuesta ante la pluralidad de demandas que enfrentan y que deben procesar con eficacia institucional, lo cual implica que la tarea que se relaciona con la dirección de los asuntos públicos, exige no sólo sapiencia, sino pericia directiva y operativa para institucionalizar los problemas y las demandas en competencia.

Para la Administración Pública contemporánea, la vida colectiva por ser más dinámica, la obliga a revisar no sólo su papel en la sociedad, sino los nuevos límites en que lo privado, lo público y lo social interactúan a la manera de un sistema de atribuciones que han de cumplir de modo coordinado con la intervención que la propia Administración Pública ha de generar y garantizar.

El radio de acción de la Administración Pública continúa siendo la complejidad de la vida pública, dado que en los tiempos de la globalidad se ha multiplicado sin más límite que las energías y capacidades que tienen las sociedades para formular sus problemas con la intervención de los recursos públicos. Esto significa que la relación entre el espacio público y la capacidad de respuesta de la propia Administración Pública es directa y, en ese sentido, la capacidad para procesar los problemas y las demandas tiene que ser efectiva, a fin de garantizar que las condiciones de vida, no sólo sean aseguradas, sino que tiendan hacia el mejoramiento integral de la sociedad.

La Administración Pública en la sociedad contemporánea se relaciona con problemas transversales, es decir, con problemas que son compartidos por la sociedad y el Estado a escala mundial. Es el caso del calentamiento de la tierra, el deshielo de los océanos, la deforestación, las tierras áridas, las epidemias, las pandemias y el agotamiento de recursos naturales como el agua. El destino de la humanidad ahora más que nunca, depende de acciones concertadas entre los ámbitos estatales, administrativos y gubernamentales, los cuales hay que considerar también como un núcleo de oportunidades y restricciones de los cuales depende la elaboración de respuestas a problemas específicos. La coordinación entre las instituciones encargadas de asegurar

la vida de los habitantes de la sociedad civil y el mundo en su complejidad, descansa en lo fundamental en la Administración Pública, con lo cual su esfera de competencia se ensancha, hasta conformar un universo de capacidades, estrategias y restricciones que la caracterizan como un sistema de acción colectiva.

La relevancia de la Administración Pública viene creciendo en intensidad y efectividad. En intensidad porque las acciones individuales y colectivas no cesan en sus movimientos, lo cual implica para las instituciones administrativas que el grado de atención y eficacia para solucionar problemas colectivos sean no sólo constantes, sino exigidos por una vida pública no sólo mejor organizada, sino que tiene elementos que puede aportar a favor del interés colectivo.

Por su parte, la efectividad concierne al mundo de las expectativas que la Administración Pública genera con las propuestas de gobierno que se han de traducir en acciones cada vez de mayor calidad. La efectividad se relaciona no sólo con el vínculo medios-fines, sino con el logro de capacidades públicas que han de recrear la calidad de vida en los ámbitos nacionales, federativos y locales. Esto significa que la Administración Pública en el siglo XXI, es el motor que con sus capacidades de gestión, ha de estimular que la iniciativa individual y las aportaciones colectivas, se mejore de manera sustancial la calidad de los gobiernos.

Además de los problemas transversales de la Administración Pública institucionalizada, también tiene compromiso público con asuntos que se relacionan con problemas de género, políticas en contra de la discriminación, la atención a personas con capacidades diferentes, la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la marginación. No menos importante es que el impacto destructivo de fenómenos naturales como los huracanes, los incendios de bosques, montañas y serranías; las inundaciones, los tornados, los tsunamis, los terremotos, obligan a que la protección de la población civil sea una de las prioridades fundamentales en las cuales la propia Administración Pública tiene que desplegar mejores capacidades de gestión para actuar de manera preventiva y dado el caso, con eficacia correctiva ante el estallido de los problemas que incluso, son un riesgo para la vida individual y colectiva.

La globalidad de los problemas públicos modifica la visión unidimensional e introspectiva que se tenía de los mismos al valorarlos como problemas propios de alguna parte del mundo. Ahora con las fronteras abiertas, los intercambios planetarios y las transacciones regionales, la Administración Pública se desarrolla en ámbitos interactivos y abiertos, los problemas se encadenan sin importar fronteras y con el auxilio de las tecnologías de la comunicación, es factible que su impacto sea conocido de manera más rápida y extensiva.

Con los movimientos de la globalidad que tienen su razón de ser en la modificación del espacio y el tiempo, la vida de las sociedades es más visible y evidente, lo cual obliga a que las administraciones públicas tengan mejores capacidades de respuesta que son consubstanciales a las nuevas dinámicas de lo público.

Con el auge del espacio público, la Administración Pública no puede circunscribirse únicamente a la esfera de lo estatal. Sin negar su valor como una de las instituciones del Estado que responde a sus fines en términos de conservación, orden, seguridad, estabilidad y correlación de fuerzas para asegurar la dominación política y refrendar así, el poder del Estado con bases legales y legítimas, la Administración Pública tiene ahora una naturaleza gubernamental que la relaciona de modo directo con los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad y desde luego, con los problemas de orden compartido.

En el siglo XXI los desafíos que en mayor medida enfrentan los Estados es cómo gobernar la diversidad de los espacios públicos teniendo como referente la existencia de ciudadanos, no de átomos, con lo cual la tarea de dirección pública demanda habilidades políticas, administrativas y colectivas para potenciar las actividades productivas y distributivas en la sociedad civil. Esto implica que la categoría “ciudadanos” es correlativa al mundo de las libertades privadas y políticas; al mundo de los derechos y las obligaciones, a la posibilidad de debatir, cuestionar, coincidir o disentir.

Estos atributos de las sociedades contemporáneas son la base para identificar las redes sociales, políticas y económicas que tienen influencia en la vida de la Administración Pública y que debido a su grado de interacción, son la fortaleza organizada de la sociedad civil. En la actualidad, las administraciones

públicas se desenvuelven en el universo de los ciudadanos activos, no pasivos que corresponderían más a la visión de los átomos, los cuales no tienen vida propia.

Hoy lo público de la sociedad—asociaciones, cámaras, centros de investigación, colegios, colonias, cooperativas, empresas, entidades de servicio, escuelas, universidades, tecnológicos— es la clave para destacar que lo público de la Administración Pública no sólo deviene del ámbito formal del Estado, sino que se alimenta de los problemas y demandas que localizados en la calle como sitio de la sociedad, son los que provocan que las autoridades presten atención fija y seria a los mismos para procesarlos en el mundo de las soluciones colectivas. Se trata, en consecuencia, de cómo gobernar ante públicos diversos y cómo generar formas de intervención en la sociedad civil, cuando en sus ámbitos hay ciudadanos y organizaciones que tienen vida propia.

En este sentido, la naturaleza gubernamental de la Administración Pública es el hilo conductor que permite su comprensión en las tareas de dirección y coordinación, que son propias de cómo asegurar tanto el diseño como el cumplimiento de las metas colectivas. Es el espacio de lo público, el epicentro que hoy día define con mayor claridad lo público de la Administración Pública desde una perspectiva gubernamental.

Lo gubernamental se relaciona con aspectos cruciales, de lo que implica dirigirlos, como son la coordinación de los esfuerzos colectivos, la regulación eficaz de la vida colectiva, la aplicación de incentivos para alentar a los agentes productivos, la convocatoria para articular tareas de cooperación a favor del interés general, el diseño y ejecución de las políticas públicas, la aplicación de los reglamentos, la corresponsabilidad de las acciones, el reconocimiento de la autonomía de gestión a favor de las organizaciones de la sociedad, el aprovechamiento de los recursos escasos, así como la distribución de los costos y los beneficios.

Sin embargo, lo gubernamental se materializa desde el momento en que la Administración Pública proporciona los medios que garantizan la acción del Estado, a fin de generar un ambiente de atención y solución a las demandas sociales y en ese sentido, es parte activa en el desempeño de los gobiernos, lo cual implica que produce información, criterios, procedimientos para que los

directivos y operadores de rango político, tengan formas de intervención en las diversas etapas del proceso de las políticas públicas.

En cada uno de los puntos mencionados, la Administración Pública tiene formas de intervención organizativa, legal, fiscal, operativa e institucional para dar forma a las políticas públicas que de ahí se derivan y justifican como respuestas deliberadas que tienen como objetivo revertir condiciones adversas de vida. Si las políticas públicas se refieren más a cómo gobernar, la Administración Pública proporciona las estructuras, los procesos, las tecnologías, el personal, los presupuestos y la capacidad de gestión para que las tareas de gobierno sean efectivas y puntuales.

La intervención de la Administración Pública en los procesos de gobierno se relaciona con la toma de las decisiones, la elaboración de alternativas para la acción estratégica, la cuantificación y valoración de cómo utilizar los recursos escasos, la asignación de prioridades, la determinación de los beneficios colectivos, la aplicación de programas para dar vida a las políticas públicas, la negociación de los compromisos relacionados con la agenda pública, el análisis de costos y beneficios públicos, los procesos de deliberación para formalizar rutas de acción y el monitoreo sobre el modo en que se cumplen los objetivos y metas de las políticas públicas.

Todos estos puntos son materia de gobierno en la cual la Administración Pública no sólo es brazo ejecutor, sino instancia que interviene de modo directo en la definición e implementación de las metas colectivas que se han de cumplir en tiempos específicos y para públicos demandantes de su acción constructiva.

Además, la Administración Pública no es ajena en ningún caso al proceso de políticas, es decir, a las estrategias que se definen para influir en puntos específicos de la vida asociada, con el fin de eliminar debilidades colectivas que pongan en riesgo el desempeño de la economía o de las conductas sociales que favorecen un ambiente de rendimientos que son productivos.

El nexo entre las tareas de gobierno y la Administración Pública es inextinguible, motivo por el cual, la naturaleza gubernamental de la Administración Pública no sólo es más evidente, sino más nutrida atendiendo a las condiciones

de vida que exige la sociedad contemporánea y que la propia Administración Pública tiene que asegurar con mejores capacidades de dirección, coordinación y ejecución, apoyándose en políticas públicas cada vez más efectivas. Por eso la materia de gobierno es inseparable de la Administración Pública, como insustituible es el dinamismo del espacio público que, con su presión organizada, es el que influye en el quehacer cotidiano, para que en los ámbitos institucionales de la Administración Pública, se definan las agendas de respuestas, así como los cursos efectivos de acción, a fin de contrarrestar las partes vulnerables que se forman en la vida pública cuando existen fallas, dilaciones, rezagos, improductividad e insuficiencias que dañan a personas y grupos de modo reiterado.

Ante públicos mejor organizados y más activos, la tarea de gobierno ha ingresado a la multiplicación de la complejidad y por eso la Administración Pública, que es pieza clave en los procesos de la vida gubernamental, se identifica más con las categorías gobierno y gubernamental, que con lo estatal. No se trata de posturas dicotómicas, sino de precisión institucional que exige la vida contemporánea, con lo cual el arquetipo de la Administración Pública estatalizada es limitado ante la riqueza y amplitud de la Administración Pública gubernamentalizada, misma que es parte activa y organizada del espacio público, sin que ello implique la abdicación de sus tareas y responsabilidades.

Si gobernar implica atender y regular el espacio público para solucionar los problemas que limitan su desarrollo como un sistema de convivencia y gestión colectiva, lo que corresponde a la Administración Pública en ese sentido, es moverse como la palanca que de manera decisiva elige recursos, programas y políticas para procesar las demandas en competencia, diseñando las soluciones que han de rehabilitar los puntos frágiles de la vida colectiva.

La Administración Pública se encarga, en este sentido, del diseño e implementación de las políticas públicas, con lo cual se estructuran los patrones de acción colectiva que incluyen la aportación de grupos de la sociedad civil en favor de contribuir a la atención y solución de los asuntos compartidos. Este es el nuevo panorama de la Administración Pública con lo cual, sin distanciarse de su contenido estatal, burocrático, legal y técnico, ahora tiene que responder más a lo público de la sociedad en términos de gobierno, procurando establecer políticas de colaboración a favor del interés general.

De esta forma, el objeto de estudio de la Administración Pública en la vida contemporánea, que tiene elementos conceptuales y empíricos para nutrir el basamento comprensivo, metodológico y argumentativo de su identidad diáfana en el ámbito de las ciencias sociales, es la acción pública coordinada, dado que tiene como componentes lo siguiente:

- 1) La distinción e interacción de lo público del Estado y lo público que corresponde a la sociedad;
- 2) la redefinición de las atribuciones que conciernen al Estado y a la sociedad con base en la redistribución del poder y los recursos;
- 3) el auge de la organización y actividades ciudadanas;
- 4) el énfasis en los procesos de gobierno, no sólo en las cuestiones operativas;
- 5) el reconocimiento de que los recursos públicos son escasos;
- 6) la necesidad de estructurar nuevas formas de acción colectiva sobre la base de la autonomía y autogestión de las organizaciones de la sociedad;
- 7) el fortalecimiento de relaciones de cooperación, coordinación y corresponsabilidad que acercan a la sociedad con la esfera de gobierno;
- 8) el desarrollo de la globalidad que estimula el vigor de los espacios públicos;
- 9) la valoración de que en los asuntos de gobierno, la Administración Pública es palanca de propuestas y soluciones que fortalezcan lo público de la sociedad, y
- 10) que en un esquema de políticas públicas, puede haber servicios públicos a cargo de los agentes productivos del mercado.

Por lo tanto, el objeto de estudio de la Administración Pública en la vida contemporánea, no es una visión formal en sí misma, sino que se acredita con base en hechos, problemas y soluciones que reflejan el contenido de una vida pública más activa, organizada y productiva que no se resigna a que las autoridades resuelvan todo y menos sin la intervención de los actores sociales, políticos y económicos.

Como objeto de estudio de la Administración Pública contemporánea, la acción pública coordinada denota que los problemas y soluciones públicas son tarea compartida y corresponsable, con lo cual el gobierno, las instituciones administrativas y los grupos de la sociedad, interactúan para encontrar

alternativas de respuesta que satisfagan lo específico de los contratiempos que alteran los ritmos de la regularidad social y pública. Tomando en cuenta la naturaleza compleja de la Administración Pública coordinada en el tiempo actual, que es el tiempo de la sociedad contemporánea con perfil abierto y público, la herramienta más funcional para analizar el objeto de estudio de la Administración Pública es la propia acción pública coordinada, sustentada en una concepción multidisciplinaria, sin perder de vista los aspectos administrativos, políticos, gubernamentales y públicos que corresponden a la Administración Pública en la visión de un Estado más regulador y, en consecuencia, menos intervencionista para evitar que se desplacen las iniciativas y propuestas de la sociedad civil, que han de contribuir a definir la agenda de los problemas públicos.

En este sentido, la acción pública coordinada es una categoría de análisis que tiene como veta, una diversidad de actores, acciones, organizaciones, hechos, problemas y formas de colaboración que indican que los asuntos públicos, le interesan tanto a la autoridad como a los ciudadanos y que éstos no están dispuestos a que bajo la óptica de átomos, les resuelvan de modo vertical y sin su intervención, las carencias y las necesidades que frenan su desarrollo en la vida comunitaria. La acción pública coordinada alude no sólo a formas de organización, sino de funcionamiento de la vida asociada, con lo cual su radio de operación es tan extenso, como complejos son los problemas que en la misma se generan, igual que las soluciones que se necesitan para desactivarlos.

#### **5.4 Conocimiento normativo y conocimiento empírico**

Con las nuevas realidades –dinamismo y acciones del espacio público en el horizonte de la globalidad– que la Administración Pública vive en la sociedad contemporánea, su radio de acción está dado por la diversidad, la pluralidad y la correlación de actores, contextos y procesos que dan vida a las interacciones sociales, políticas y económicas con mayor complejidad.

La riqueza y dinámica de la vida pública, visualizada como un sistema de interacciones que tiene como base la amplitud del espacio público,<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> “[...] los *espacios públicos* suelen ser tan concretos como la calle y la plaza, así como el parlamento, el café, la imprenta y la ciudad, esta última sitio por excelencia donde se ejercita la política.” Omar Guerrero, *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 2010. p. 299.

entendido como un espacio de actores, voces, crítica, deliberación, propuestas, corresponsabilidades y acciones conjuntas, es ahora más intensa, motivo por el cual, la Administración Pública tiene ante sí protagonistas y organismos que compiten con mayor fuerza por la distribución de los recursos escasos, las políticas con beneficios sociales y sobre todo, utilizando estrategias que se encaminan a generar ambientes que conducen a la negociación y los acuerdos.

En este sentido, es importante, a partir de valorar lo público no sólo como un espacio formal de convivencia e interacciones entre ciudadanos y personas de la sociedad civil, sino como un lugar de realidades vivientes que incentiva para que el análisis y la explicación sobre el rol de la Administración Pública en su seno, se efectúe utilizando tanto enfoques teóricos como empíricos.

Un objeto de estudio cuando alcanza el estatus de científico, significa que se nutre de planteamientos, categorías y fundamentos que son universalmente válidos y que son la pauta para producir el conocimiento acumulado y sistematizado que contribuye a la formación de las teorías una vez que han transitado por los procesos de contrastación, verificación y aceptación. Pero todo campo de conocimiento para avanzar y desarrollarse también necesita producir conocimiento empírico, lo cual implica descubrir en el mundo real, las propiedades tangibles que permitan estructurar ideas y conceptos sobre la base de razonamientos puntuales que permitan la explicación causal de los fenómenos que se dan en la sociedad y la vida pública.

Por tanto, es fundamental que con base en el estudio de lo público<sup>173</sup> y la mejor comprensión de cómo funciona el espacio público, el campo de la Administración Pública sea enriquecido con enfoques positivos, mismos que tienen como premisa el análisis de los hechos que pueden definirse y categorizarse como problemas y soluciones institucionales, tomando en cuenta criterios políticos, recursos escasos, demandas en competencia, acuerdos institucionales y acciones coordinadas.

---

<sup>173</sup> “El vocablo público es una categoría comprensiva incumbente a la totalidad de un pueblo políticamente organizado, una *república –cosa pública–* donde impera el interés colectivo o comunitario. En efecto, la expresión *público* tiene un uso común y céntrico en el análisis en la vida política del Occidente, principalmente a partir de la época de transición hacia la modernidad.” *Ibid.*, p. 298.

Con el enfoque positivo<sup>174</sup> se analiza mejor lo que hace la Administración Pública, cómo funciona, cómo toma decisiones colectivas, quiénes intervienen en las mismas, bajo qué criterios, en qué condiciones, en qué tiempo, en qué espacio, ante qué actores y fuerzas organizadas; cómo interviene en el diseño y ejecución de las políticas públicas, cómo distribuye beneficios sociales, cómo aplica incentivos positivos y negativos, de qué modo contribuye a producir gobernabilidad y gobernanza democráticas,<sup>175</sup> cómo se ha de relacionar y comunicar con la sociedad, cómo funcionan sus áreas de organización y gestión, cómo efectúa actividades de deliberación y persuasión para dar vida a los procesos de gobierno, cómo diseña y orienta la aplicación de las políticas de fomento, estímulo y promoción tanto en la sociedad como en la economía.

Es fundamental ubicar la operación real de la Administración Pública, ya que se enlaza con actores efectivos que en la sociedad civil tienen presencia continua para influir en la formación de la agenda de políticas públicas, que también son parte del ámbito de la Administración Pública como es el caso de las asociaciones, los colegios, las cámaras empresariales, los partidos políticos, los parlamentos, los jueces, la opinión pública, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, los medios de comunicación, las organizaciones comunitarias. Todos estos actores tienen intereses y valores que explican su motivación y conducta en la vida pública y de ese modo lo que realiza la Administración Pública no está desconectado de las acciones e influencia que se producen en los diversos sitios de la vida colectiva.

De este modo, lo relacionado con acciones, movimientos, estrategias y procesos de gestión pública, son la materia prima para generar el conocimiento

---

<sup>174</sup> “Las teorías positivas estudian cómo se comportan, cómo son y qué hacen los estados en la economía y en la sociedad, es decir describen cómo los cambios en las políticas o en los mecanismos de intervención estatal, pueden afectar una o muchas variables”. José Ayala Espino, *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, Miguel Ángel Porrúa., México, 1996. p. 34.

<sup>175</sup> “Revalorar su compromiso con la democracia es parte central del arte de gobernar para evitar caer en el sofisma de que son neutrales o imparciales en el ejercicio del poder por lo que en un plano de nueva gobernanza las tendencias hacia la autonomía, la autoorganización y la autogestión de las organizaciones civiles y políticas obligan a revisar el alcance de las políticas públicas para tomar más en cuenta la participación de la sociedad en los asuntos colectivos.” Ricardo Uvalle Berrones, “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”. En: *Revista Convergencia* No. 55, Universidad del Estado de México. Ene-Abr. 2011. p. 61.

empírico, el cual se alimenta de experiencias, datos estadísticos, la selección de aspectos de la realidad que se clasifican y operacionalizan<sup>176</sup> con fines de análisis e interpretación.

El mundo empírico de la Administración Pública concierne a las acciones, las interacciones, la corresponsabilidad y los procesos de negociación que involucran grupos de interés, organizaciones, redes sociales, redes de políticas, comunidades organizadas, relaciones comunitarias, así como demandas en materia de derechos civiles, políticos y sociales que hoy dan vida a demandas relacionadas con políticas públicas de género y solidaridad para luchar contra la discriminación y la exclusión social. Esto significa que el espacio de lo público tiene caracteres que pueden conocerse, clasificarse, analizarse e interpretarse con base en actores y contextos que reflejan el modo en que la sociedad civil se integra por fuerzas y relaciones tangibles que inciden y gravitan sobre la esfera institucional y las prácticas de gestión que lleva la propia Administración Pública.

El mundo empírico<sup>177</sup> de la Administración Pública también incluye conductas, preferencias, motivaciones, decisiones y acciones –a los cuales se les pueden formular indicadores de medición con sentido práctico– dado que tienen impacto en la vida colectiva, en la cual la administración juega un papel importante para estructurar intereses, voluntades y elecciones que denotan la diversidad y la pluralidad que son ascendentes.

En la medida que el campo de estudio de la Administración Pública sea alimentado con conceptos<sup>178</sup> empíricos que son observables y mensurables con lo cual la visión cognoscitiva de la Administración Pública tendrá nuevos

<sup>176</sup> “[...] se llama operacionalidad –en sentido estricto y propio– cuando indica las “operaciones” que permiten “medir” a un concepto en el campo del experimento o en la investigación. También podríamos decir, más elásticamente, lo siguiente: operacionalidad es un concepto transferido y reducido a sus propiedades observables y definidos por las operaciones que lo verifican”. Giovanni Sartori, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006. p. 66.

<sup>177</sup> “La ciencia (empírica) se funda en la investigación; y la investigación produce a su vez datos que debemos “saber tratar” (descartando el despilfarro o incluso el error de utilización)”. *Ibid.*, p. 63.

<sup>178</sup> “Un concepto empírico, es pues un concepto observable de alguna manera, evaluable (validado, invalidado o modificado) mediante observaciones. En efecto, los conceptos empíricos suelen ser designados como términos de observación” *Ibid.*, p. 66.

referentes, nuevos problemas y nuevas respuestas que permiten fortalecerla con conjeturas<sup>179</sup> y refutaciones que son sometidas a pruebas y corroboraciones para que sean más consistentes.

El mundo empírico, como concepto aplicado, permite identificar la naturaleza<sup>180</sup> pública de la Administración Pública y cómo ésta se estructura con actores, hechos, contextos, problemas, soluciones, voluntades y acciones que dan sentido a la complejidad del espacio público. Lo que se relaciona con intereses, voluntades, expectativas y demandas son factores que justifican la razón de ser de la Administración Pública, porque se explican en razón del espacio público.

Además, la dimensión mundial de los problemas públicos, es otra veta obligada a considerar para analizar cómo las administraciones públicas son ahora menos endógenas y que en el ambiente de su vida exterior hay problemas que demandan su intervención atendiendo al principio de cooperación y coordinación institucional que son posibles con voluntad para dar paso a la integración de la agenda de gobierno.

En este sentido, el objeto de estudio de la Administración Pública en la vida contemporánea dado por la acción pública coordinada, en la cual la centralidad<sup>181</sup> del ciudadano es lo que permite enlazar factores nacionales, mundiales, federales, locales, comunitarios y regionales que dan cuenta

<sup>179</sup> “Las teorías científicas [...] son genuinas conjeturas, suposiciones acerca del mundo, de alto contenido informativo y que, si bien no son verificables (es decir, si bien no es posible demostrar que son verdaderas), pueden ser sometidas a severos test críticos [...]” Karl R. Popper, *Conjeturas y refutaciones*, Editorial Paidós, Madrid, Barcelona. 1991. p. 150.

<sup>180</sup> “Por recuperación y reactivación de la *naturaleza pública* de la A. P. entiendo básicamente el acento que hoy, en la disciplina y práctica administrativas, se pone en la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, y la discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad [...] Entiendo asimismo por reactivación de la *naturaleza pública*, la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política.” Luis. F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006. p. 42.

<sup>181</sup> En la idea de la centralidad del ciudadano es importante destacar lo siguiente “[...] La recuperación del ciudadano ocurre cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se vindica y reconoce –en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática– el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien público de su comunidad política y, por consiguiente, a constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos”. *Ibid.*, pp. 43-44.

de cómo la realidad misma es fuente generadora de conocimiento fáctico y empírico que es indispensable retomarla y detallar su contenido para fortalecer los elementos teóricos, metodológicos y conceptuales de la Administración Pública contemporánea. Si el estudio de la Administración Pública se ancla en la visión normativa, implica que su campo de estudio es incompleto y por tanto, corre el riesgo de quedar girando en su propio eje, es decir, como conocimiento acumulado,<sup>182</sup> pero sin nexo con la realidad que se integra por hechos y problemas que implica pensar en términos de conjeturas y refutaciones.

La visión normativa<sup>183</sup> es importante para definir los alcances teóricos y metodológicos de la Administración Pública, pero no es suficiente para optar por nuevos desarrollos que hoy apuntan por el lado de lo factual y lo empírico, teniendo como referente fundamental, la vivencia de lo público y la importancia del espacio público, con lo cual se avanza en la identificación y explicación del comportamiento real y efectivo de los actores y organismos que existen en la sociedad civil, dado que son las palancas que mueven actores y voluntades que tienen presencia en el desarrollo de las políticas públicas.

Para recrear y fortalecer el carácter científico de la Administración Pública, es fundamental que el conocimiento normativo y empírico se correspondan, para dejar atrás la visión introspectiva que la ha caracterizado al enfatizar más en el estudio de los procesos internos, no tanto en las tareas que lleva a cabo en el espacio público. En este caso, lo público es la categoría a recuperar para la Administración Pública contemporánea y de ese modo es factible vigorizar sus premisas teóricas y aplicadas que permitan interactuar de modo multidisciplinario con otros campos de conocimiento, sin perder su identidad disciplinaria para refrendar su autonomía y propiedades intelectuales.

---

<sup>182</sup> Este tipo de conocimiento de acuerdo con Kuhn “[...] es raramente un objeto para renovación. En lugar de ello, tal y como una decisión judicial aceptada en el derecho común es un objeto para una mayor articulación y especificidad en condiciones nuevas o más rigurosas [...] La característica más sorprendente de los problemas de investigación normal [...] es quizá la más adecuada, poco aspiran a producir novedades importantes, conceptuales o fenomenales”. *La estructura de las revoluciones científicas. Op. Cit.* pp. 51 y 68 .

<sup>183</sup> “El análisis normativo, se refiere al estudio de cómo debería ser el Estado, qué debería hacer para mejorar la eficiencia y la equidad. Por ejemplo ¿Cómo debería diseñarse la política fiscal para mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y maximizar el bienestar social?” José Ayala Espino, *Mercado, Elección Pública* [...] p. 34.