

La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública

RICARDO UVALLE BERRONES

Resumen

El artículo analiza la vinculación entre las políticas públicas y la administración pública, con base en la categoría proceso de gobierno, medio a través del cual se manifiesta la acción pública. En la sociedad contemporánea, el espacio de lo público enlaza al gobierno con la administración pública, lo cual significa que el gobierno de los ciudadanos es objeto de consensos, disensos, opciones de política y ampliación de sus derechos.

Son, pues, las políticas públicas, una estrategia de buen gobierno y sus ventajas deben vertirse a la administración pública en términos profesionales, funcionales y de contenido para fortalecer los valores de la convivencia democrática.

Abstract

This article analyses the link between Public Policies and Public Administration, based on the process of government, by which the public action manifests itself. In the contemporary society, the public space binds together the government with the Public Administration, thus meaning that the citizen's government is open to consensus, political options and the expansion of their rights.

Public Policy may be seen as the strategy of good government and the Public Administration must take its professional and functional advantages in order to strengthen the values of a democratic coexistence.

Preámbulo

Los asuntos de gobierno cobran particular interés en momentos en que la vida pública tiene derroteros que resaltan no tan sólo su diversidad, sino su interdependencia, complejidad y dinamismo. Por efecto de una ampliación significativa, la vida pública da cabida a distintos tipos de organización que, por su tarea, dan cuenta de cómo los gobiernos tienen ante sí espacios de energía ciudadana que deben regularse, coordinarse y encauzarse.

El gobierno de las sociedades contemporáneas revisa, ajusta y moderniza sus capacidades de gestión. No hay reposo para las

pausas prolongadas ni para los paréntesis recurrentes. La sociedad contemporánea no cesa en sus movimientos y su grado de actividad es creciente.

Los gobiernos, por tanto, están obligados a ser eficaces, tomando en cuenta que los distintos grupos ciudadanos reclaman efectividad en los resultados y respeto para sus ámbitos de realización.

La tarea de los gobiernos se inscribe en realidades públicas cambiantes y en retos sociales que ponen a prueba la sapiencia y el pragmatismo para dirigir la sociedad.

Los asuntos de gobierno no son ya mera expresión de coyunturas o abordajes inerciales para atender lo que el público ciudadano plantea como problema, necesidades y carencias. Los gobiernos diseñan e implementan acciones, evaluando costos, ventajas y beneficiarios.

La omisión de tales elementos es contraria al buen gobierno e incide en los costos desfavorables de la vida pública. De cara a la energía social del mundo ciudadano, la acción de gobierno tiene que ser más ilustrada, es decir, no improvisada.

Los efectos perniciosos de la improvisación, los gobiernos los resienten con pérdidas de apoyo, cuestionamientos multiplicados y protestas que se manifiestan esperando tiempos electorales para saldar cuentas políticas. El mejor termómetro para la acción de gobierno es que sea aceptada y reconocida por los ciudadanos, tomando en cuenta la calidad de sus respuestas, la oportunidad de las decisiones y la rendición de cuentas públicas.

Por eso, un gobierno ilustrado cuida los modos de formular las políticas de atención responsable a su ejecución y monitorea los resultados que consigue. Un gobierno ilustrado es ajeno a decisiones y cursos que pretenden estabilizar situaciones a la manera de soluciones instantáneas y finalistas. Un gobierno ilustrado tiene como premisa que la dirección de la sociedad se efectúe tomando en cuenta al público ciudadano, debido a que la vida pública, entendida como vida en común, es regulada por el sentido de la acción gubernamental.

Frente a responsabilidades públicas mayores, los gobiernos tienen que ser instituciones versátiles y adaptativas para que la racionalidad pública sea producto de los resultados, no del ejercicio intelectual que se realiza para concebirla como elemento *a priori*.

Para los gobiernos no hay más tiempo que el de la vida pública. Se desenvuelven en una diversidad de oportunidades para orientar los cursos de acción, sin descartar los factores que no siempre favorecen (restricciones) el diseño y la ejecución de los mismos.

El tiempo es para los gobiernos un recurso escaso no renovable. Su acción es amplia y continua. Por lo mismo, no pueden ni deben funcionar con base en decisiones repentinas ni ocasionales. Lo que se encuentra fuera de la agenda institucional,¹ exige también que la acción gubernamental sea eficaz.

El gobierno efectivo es requisito para que la capacidad de respuesta sea consistente. El público ciudadano no admite dilaciones ni demoras. Exige atención en contextos plurales teniendo como referente los valores de la vida democrática. Los asuntos de gobierno se caracterizan porque su atención es delicada, decisiva y de impactos múltiples.

La acción gubernamental no tan sólo tiene cobertura horizontal, sino que se relaciona con intereses y factores que es necesario modular y articular para que la preservación del bien común sea posible.

El gobierno de la democracia es por definición consensuado. Concurren en él opiniones a manera de debate, intercambios, planteamiento, coincidencias y discrepancias. Es un tipo de gobierno cuyas reglas de funcionamiento garantizan que los pluralismos se expresen con plenitud. Es, por eso, un gobierno tolerante, respetuoso y precursor de apoyos sin caer en la exclusión política y social.

Como gobierno incluyente, el gobierno de la democracia toma en cuenta en sus decisiones los valores y preferencias de los distintos grupos ciudadanos. Es el responsable de asegurar la comunidad de los ciudadanos para que sean activos y corresponsables. La participación y representación de los ciudadanos en la vida pública es el eje para ubicar la definición de los asuntos de gobierno.

¹ "El concepto de agenda es fundamental, pues constituye un referente obligado para establecer qué forma y qué contenido deberán reunir o reúnen de hecho los asuntos que están en fase previa a una toma de decisión y formulación. El tránsito de una necesidad a una demanda también es considerado. No todas las necesidades se transforman en demandas, requieren en el camino un proceso previo de politización, de una articulación de voluntades de quienes las perciben o padecen para exigir que se proporcione alivio o se dé solución". Pedro H. Moreno Salazar, "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, Instituto de Administración Pública, 1993, p. 13.

La formulación de los asuntos de gobierno no es una obviedad. Toman en cuenta que la democracia es un proceso abierto en favor de la vida pública, lo cual permite conjugar pluralidad, participación y representación. En la vida democrática los asuntos de gobierno son considerados de interés común, y el modo en que se decide atenderlos afecta o favorece al propio interés común. A veces los gobiernos se mueven en el terreno de las paradojas, ya que la vigencia del interés común es acompañada por la restricción de los recursos públicos. En este caso, las prioridades y las negociaciones son el indicador para determinar la utilización de los propios recursos en favor de públicos determinados.

En consecuencia, el gobierno de lo público debe categorizarse como un sistema de convivencia que posibilita sumar esfuerzos, aprovechar información ciudadana y evaluar mejor los recursos públicos que son escasos. De este modo, los asuntos de gobierno comprenden la seguridad y el goce de los derechos civiles, los derechos ciudadanos y los derechos de propiedad. Son, pues, punto toral de la acción pública y ámbito fundamental para que la institucionalidad de la sociedad sea efectiva.

La naturaleza del gobierno y la administración pública

Una toma de conciencia de la sociedad contemporánea es que los asuntos de interés común deben abordarse con carácter profesional. Los campos del saber humano tienen que especializarse para responder a determinados tipos de problemas. Los que conciernen a la relación de la sociedad con el gobierno cobran particular importancia.

En efecto, el arte de gobernar y el arte de administrar la vida social y pública son materia de estudio que comprenden una diversidad de saberes que concurren en la categorización, análisis y explicación de los hechos sociales, económicos, políticos y culturales.

La comprensión de lo que es la sociedad, sus actores e instituciones, es la base para la construcción teórica de los procesos de dirección pública y política. La categoría dirección permite aludir a dos tipos de instituciones que son las responsables de preservar la vida de la sociedad, a saber: el gobierno y la administración pública.

Por el gobierno, la sociedad se integra como cuerpo político, se rige por normas de alcance general y convive de acuerdo con los valores de la igualdad. El gobierno es para la sociedad una institución reguladora que se encarga de preservarla mediante un sistema de reglas públicas que dan cuenta de cómo la vida privada encuentra en ellas no sólo su límite, sino la posibilidad de su desarrollo.

Las reglas públicas que el gobierno genera son de observancia general, aun para el mismo gobierno. Un postulado clave de la sociedad moderna es que el gobierno se manifieste como un poder humanista, ilustrado y benevolente. Esto significa que para la sociedad moderna, el gobierno no debe ser un mal público² necesario ni una carga onerosa ni perniciosa que devore sus capacidades productivas. Si el gobierno no contribuye a que la sociedad se desarrolle, no responde a los compromisos por cuidar la preservación del bien común y la consecución del bienestar social.

Por la administración pública, la sociedad asegura su sana conservación, ya que la misma se encarga de atender sus necesidades materiales, morales e intelectuales. La administración pública es una institución que, de acuerdo con la vida moderna, se caracteriza por su alcance protector, promotor y transformador.

Entendida como el gobierno de la comunidad, la administración pública es un conjunto de fuerzas positivas y creativas encaminadas a que la sociedad pueda acceder a mejores condiciones y niveles de vida. Por su naturaleza humanista, la administración pública se relaciona con la vida y el modo de vida de todos los habitantes. Su acción es vasta, multidimensional y constante.

Por la administración pública, la sociedad define proyectos de vida y tiene la opción de cumplirlos. En un sentido amplio, la administración pública es la realización misma del gobierno, ya que, con sus capacidades de ejecución, traduce en hechos lo que enuncia y define como propósito.

² "La fuente de muchos males públicos es doble: por un lado, la conducta racional de las personas fomenta decisiones individualistas y, por el otro, las políticas públicas del gobierno carecen de estrategia. La contaminación, por ejemplo, es un mal público. Una vez que se produce afecta a todos, aunque no en todos los casos por igual... Para resolver males públicos, como el de la contaminación y otros, es importante conocer las decisiones de conducta que los originan. Esto nos permitirá sugerir algunas soluciones, cuyo objetivo sea modificar o eliminar los patrones de conducta que ocasionan dichos. Eduardo Andere M., "Ideas para resolver males públicos", *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1994, pp. 453-454.

Con sus medios de acción, la Administración Pública permite que lo colectivo de la vida pública tenga como condición la prosperidad de la vida individual. Sin una vida individual activa y productiva no puede haber una vida pública, próspera y fructífera. En cambio, cuando la vida pública se desarrolla con plenitud, significa que la administración pública es capaz de generar las condiciones que permiten que el universo de la vida privada tenga opciones para un desenvolvimiento efectivo. En el mundo moderno la ausencia de prosperidad pública tiene como causa el estancamiento o la insuficiencia en el desarrollo de las capacidades individuales.

A través de la administración pública, entendida como fuerza motriz, constructiva y transformadora, se puede constatar qué es la sociedad y qué puede llegar a ser. La razón de ser de la administración pública se vincula con lo que es la vida pública y qué espera la sociedad de sus acciones.

Su compromiso en favor de la igualdad y la equidad le confieren un lugar central en la convivencia pública. Por la administración pública, la sociedad tiene mayores posibilidades para desarrollarse con base en la eficiencia de sus capacidades económicas.

En este sentido, es la sociedad la que puede y debe aprovechar sus ventajas económicas, y la administración pública es la que tiene que crear las condiciones óptimas para que los agentes públicos y privados del mercado puedan desenvolverse como motores del crecimiento y la prosperidad.

Sin embargo, la administración pública no puede asumir una posición externa en favor del librecambismo. En todo caso su tarea es promover las fuerzas económicas sin renunciar a los compromisos en favor de la equidad social. Para la administración pública, los mercados no se integran por manos ni voluntades invisibles, sino por grupos organizados que postulan valores, defienden intereses y proclaman objetivos. Por ello, la función reguladora tiene que estar a cargo de la propia administración pública para evitar que los mercados sean fuente de tensiones agudas, conflictos mayúsculos y sitio para que el individualismo se imponga al interés público.

Sólo así se acredita como la institución que se preocupa por aquello que tiene derecho a vivir con base en la civilidad, el progreso y el bienestar. Además, ha de caracterizarse como una institución respetuosa que propicia una atención justa para los distintos públicos

ciudadanos. Estos atributos la comprometen con la moral pública y con la civilidad y tolerancia en favor de la convivencia ciudadana.

La profesionalización de los asuntos públicos y sociales

El gobierno y la administración pública son las instituciones encargadas de cuidar que la vida social sea ordenada, libre y justa. Su misión forma parte de su vida misma y, en este sentido, son responsables de que la vida privada y la vida pública convivan con respeto.

En la sociedad moderna la especialización de las actividades que se desarrollan también son extensivas a las esferas gubernamental y administrativa. No obstante, la definición, nutrición y sistematización de los campos de conocimiento referidos a lo gubernamental y lo administrativo ha sido tradicionalmente ubicado en lo que es la ciencia política.

En cuanto objetivo y contenido, la ciencia política estudia la naturaleza del poder, y a partir del mismo, sus categorías se han utilizado de manera indistinta para explicar lo que significan el gobierno y la administración pública. Sin demérito de la ciencia política, puede concluirse que no es suficiente su aportación para analizar lo específico de lo gubernamental y lo administrativo.

Desde el siglo XIX hay esfuerzos por construir el conocimiento de lo gubernamental y lo administrativo. En efecto, la ciencia del gobierno y la ciencia de la administración pública como áreas de conocimiento que contribuyen al estudio específico de lo que son la acción gubernamental y la acción administrativa.

De este modo, la especialización del conocimiento se erige en una constante del mundo moderno. Con ello la profesionalización de los saberes se desdobra hasta alcanzar puntos que exigen la presencia de profesionales expertos. Es, pues, la profesionalización el resultado de la complejidad social y pública.

La profesionalización se enlaza directamente con la especialización que brota de las condiciones de vida de la sociedad moderna. La profesionalización consiste en que el conocimiento científico, humanista y tecnológico sea aprendido de acuerdo con los valores de la especialización para traducirlo, a partir de objetivos específicos,

en prácticas creativas que tienen como propósito acreditar un dominio significativo que permita interpretar, categorizar y transformar el mundo de lo factual.

Respecto a los asuntos³ de la vida pública, la ciencia del gobierno y la ciencia de la administración pública han contribuido de manera significativa para identificarlos y explicarlos. Su contribución tiene como punto de partida la comprensión de los principios de la vida pública moderna, el tipo de instituciones que se crean para asegurarla, las reglas fundamentales que orientan los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, las atribuciones del poder público, así como los límites de su acción.

Puede decirse que la aportación de la ciencia del gobierno y la ciencia de la administración pública es institucional, pública y prescriptiva. Es, desde luego, una aportación fundamental que tiene por objeto contribuir a la profesionalización de los asuntos de gobierno y los asuntos de la administración pública. Se constata así que el gobierno y la administración pública son actividades complejas, cuyo grado de institucionalidad dependen de que sus tareas se reconozcan en razón de la naturaleza de la vida pública.

Sin embargo, la enseñanza de lo gubernamental y lo administrativo se ha considerado en algunos círculos como equivalente. Dichos campos de conocimiento reclaman hoy día no sólo su identidad, sino su grado de complejidad. En el afán de resaltar que la ciencia política es la que se encarga de estudiar lo que es el Estado como organización de poder, sus enfoques se hicieron extensivos para comprender el significado de lo gubernamental y lo administrativo.

En aras de la categorización formal y concluyente del poder, los asuntos de gobierno y de la administración pública quedaron confinados a la identificación de sus estructuras, no de sus procesos. En consecuencia, se llegó a considerar como equivalentes las categorías de aparato, administración pública, burocracia y gobierno.

Tal equivalencia favoreció aún más la versión politológica hasta considerar, sin demostrarlo, que la materia de estudio para el gobier-

³ "La definición del asunto es relativa, pudiéndose elaborar en forma conjunta, el grupo demandante con el gobierno o por el gobierno solo. Las dimensiones para estructurar un asunto son el grado de especificidad, esto es, si es concreto o abstracto su impacto, su relevancia temporal, su complejidad y su procedencia categórica, es decir, si tiene antecedentes y cuáles son las vías para su tratamiento". *Ibid.*, p. 14.

no y la administración pública era similar. Lo conseguido por la ciencia del gobierno y la ciencia de la administración pública casi queda sepultado y con ello su profesionalización. Cabe destacar que la ciencia del gobierno⁴ y la ciencia de la administración pública⁵ irradian luz sobre su relación constitucional, estructural y funcional. Esto corresponde a la noción de lo que es y significa el Estado de Derecho, ámbito institucional en cual se organiza políticamente la sociedad.

Sin embargo, la acción de gobierno y de la administración pública sólo quedan ubicadas como categorías formales, no en cuanto conceptos empíricos. Esto significa que el deber ser tanto del gobierno como de la administración pública tienen preminencia sobre el sentido, condiciones, procesos y resultados de sus propias acciones.

Por tanto, la vida pública únicamente se categorizaba en su aspecto formal, pero no de acuerdo con sus reacciones, preferencias, elecciones, aptitudes y desarrollo. Desde esta óptica, el gobierno y la administración pública quedan limitados a reflexiones disciplinarias, conceptos de difusión universitaria, planteamientos dicotómicos, versiones introspectivas y exploraciones intelectuales que desembocan en formulaciones circulares que impiden todo género de progreso.

Revaloración del gobierno y la administración pública

Es paradójico que el gobierno y la administración pública modernos en cuanto objetos de estudio tiendan a su separación, que no a su

⁴ "Un nuevo estudio-ciencia del gobierno resulta fundamental para superar la obsolescencia gubernamental y no tiene menos importancia si lo que se busca es perfeccionar la capacidad de la humanidad organizada, para enfrentar e influir en el futuro de acuerdo con las aspiraciones, valores y esperanzas humanas que están en evolución constante. Integrar tal estudio-ciencia del gobierno requiere de una estrecha cooperación entre políticos activos y ejecutivos gubernamentales, así como de tipos de expertos en cursos de acción política y científicos de diversas disciplinas". Yezhkel Dror, *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, pp. 111-112.

⁵ En este punto, los exponentes de la ciencia de la administración pública con Juan Carlos Bonnin a la cabeza a partir de 1808, disertan sobre la relación del gobierno y la administración pública desde el ángulo constitucional, activo y realizador que uno y otro tienen a su cargo. Hay pues antecedentes de cómo la administración pública es el brazo ejecutor del gobierno y de cómo el gobierno es la base para situar la acción de la administración pública. La administración pública, por tanto, es la actividad del gobierno en la sociedad, o como bien señaló Woodrow Wilson en 1887, es el gobierno en acción. En esta lógica se responde a los principios de la vida pública, a las instituciones que tienen por objeto atender la vida humana y a los valores que postulan que todo aquello con derecho a vivir, es objeto de su atención.

distinción y asociación. Es decir, como instituciones básicas de la vida estatal y social, pareciera que es más fácil intentar su bifurcación que la explicación correlacionada de sus atribuciones. Esta situación no ha sido favorable para su avance disciplinario ni para el ejercicio profesional de los especialistas en asuntos de gobierno y asuntos de la administración pública.

Un punto de conexión entre el gobierno y la administración pública son, sin duda, las políticas públicas. Situadas en el campo de los asuntos de gobierno, las políticas públicas cubren un vacío disciplinario y profesional que evita, en detrimento de la administración pública, que sea visualizada exclusivamente en sus fases procesuales, operativas y de utilización "racional de los recursos".

La reivindicación de la administración pública forma parte de su importancia en los fines de la vida pública. Así como el gobierno justifica su importancia constitucional y valorativa de cara a la vida pública, del mismo modo la administración pública tiene que ser referida a los propósitos fundamentales que animan a los ciudadanos a vivir y convivir en la esfera de lo público.

Con las políticas públicas, la administración pública puede redefinir, en un mundo cambiante, su perfil institucional, esto es, debe fungir como el verdadero gobierno de la comunidad, ya que sus acciones tienen como objetivo atender distintos públicos ciudadanos.

En esta perspectiva, las políticas públicas entendidas como decisiones orientadas a impulsar cursos de acción que relacionan al gobierno con los ciudadanos, constituyen una base importante para que la administración pública recupere su carácter humanista.

Con las políticas públicas es factible que la administración pública rompa su coraza burocrática, los rituales formalizados, la propensión a la deshumanización y las tendencias a considerar a la toma de decisiones como el último eslabón de la efectividad gubernamental. Con las políticas públicas, la administración pública entendida como el gobierno en acción, tiene la gran posibilidad de participar en la atención, distribución y utilización de los recursos públicos. Con las políticas públicas, la administración pública se compromete más con los fines positivos del gobierno y sus capacidades de realización tienen naturaleza más abierta y consensuada.

En tiempos como los actuales, en que los gobiernos son objeto de cuestionamiento ciudadano por el desencanto que la administra-

ción pública provoca, las políticas públicas por su contenido y alcance humanista son el gran medio para que la propia administración pública sea considerada de nueva cuenta como la casa de los ciudadanos.

En este sentido, el hogar de lo público, el cual es de alcance compartido, tiene la posibilidad de reencontrarse con la administración pública a través de las políticas públicas. Cuando la administración pública pierde su contenido humanista trata por igual a los seres humanos y a las cosas.

Se provoca con ello riesgos que debilitan a los gobiernos, ya que son las instituciones las que establecen los compromisos de civilidad y bienestar con los ciudadanos. Los gobiernos no pueden permitir que sus administraciones públicas tengan una autonomía contraria a los fines de la vida pública. Es aquí cuando las políticas públicas contribuyen a que la administración pública sea sensible, benevolente y socialmente eficaz. Por las políticas públicas, la administración pública puede y debe acercarse más a los ciudadanos con objeto de evitar que sea una institución ajena a la vida social y política. Cuando la administración pública se erige en institución carente de percepción social para dar cauce a la política clientelar, se aleja de los ciudadanos y deja de cumplir con sus cometidos públicos.

La enseñanza de las políticas públicas y la administración pública

El campo de las políticas públicas es una contribución clave para ser tomada en cuenta en los planes y programas de estudio. Proporciona una concepción filosófica, humanista y positiva⁶ de lo que es la vida pública, cuál es el papel de los gobiernos en su pervivencia y compromiso y por qué la cooperación entre las instituciones públicas y privadas es necesaria para la atención de los asuntos de interés general.

⁶ "A esta corriente cultural mayor, propia e imperecedera de Occidente, que reclama y construye un gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de Policy Sciences de Harold D. Lasswell. Su programa de investigación, 'el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política', busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno". Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", *El estudio de las políticas públicas*, Antología I, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, p. 39.

Desde su origen, las políticas públicas son ciencia de la vida que contribuyen a que la acción de los gobiernos sea más eficaz, constructiva y trascendente. Las políticas públicas cubren vacíos de conocimiento para remontar el déficit de la acción de gobierno y son también un campo de conocimiento en el cual los mismos gobiernos tienen la posibilidad de revisar sus capacidades de realización.

Gobernar por políticas públicas es tarea compleja que no admite a los diletantes. Por ello, su profesionalización es condición para la formación de especialistas versados en el tratamiento de los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, el gobierno de lo público tiene exigencias que sólo mediante la profesionalización es viable cumplir. El gobierno de lo público es consecuente con las sociedades democráticas, las economías de mercado, los valores de la vida en común y la necesidad de que los pluralismos se expresen de manera activa, continua y organizada.

El gobierno de lo público implica que la enseñanza de las políticas públicas sea paso fundamental para contribuir a su acción exitosa. La formación en asuntos públicos exige definir un perfil idóneo de profesionales capaces de orientar y participar en los alcances de la acción de gobierno. Es un profesional caracterizado por una formación sólida y creativa, destrezas tecnológicas y habilidades metodológicas para trabajar con la realidad de lo factual. El profesional en políticas públicas incursiona y responde a los requerimientos del trabajo multidisciplinario y a partir de él, debe contextualizar la acción del gobierno.

Como experto en asuntos de gobierno, debe ser un agente del cambio institucional para racionalizar mejor la atención de los problemas públicos. La aportación de las políticas públicas al conocimiento de la vida humana es fundamental para identificar los alcances públicos y sociales de la acción de gobierno.

Si uno de los objetivos es que la vida pública recupere su autoestima y se atiendan los problemas centrales de la civilización humana, es claro que las políticas públicas son una propuesta atractiva para que la vida en sociedad sea más libre, justa y productiva.

El sistema axiológico⁷ de las políticas públicas conjuga el conoci-

⁷ "De primera entrada, las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal —libertaria de la política y la democracia. Un compromiso humanista. A

miento y los fines del gobierno. La existencia de gobiernos ilustrados es importante, pues su *modus operandi* es portador no de soluciones definitivas o de quimeras públicas, sino de respuestas que apuntan por el respeto y el reconocimiento de lo que es la vida de los ciudadanos.

En una visión amplia y propositiva de los planes de estudio, las políticas públicas son un pilar fundamental para la comprensión factual y racional de la acción de gobierno. Esto significa que los requerimientos de la vida ciudadana no deben ser únicamente de un abordaje ordinario, circunstancial o casuístico, sino que es necesaria la inventiva para ubicar la acción de gobierno en la diversidad y correlación de los problemas públicos.

Por cuanto a la administración pública, su enseñanza universitaria no debe omitir el conocimiento de las políticas públicas. Un común denominador de la enseñanza de la administración pública es la fuerte tendencia a explicar lo público y lo político desde los fundamentos teóricos de la ciencia política.

Incluso, el adjetivo pública se ha entendido por lo general como homólogo a lo que significa la política. Esta imprecisión ha provocado que en los planes de estudio se incurra en la superficialidad de que la administración pública tiene sus raíces conceptuales y disciplinarias en la ciencia política. Tal aseveración es inexacta y ha generado costos académicos desfavorables.

En consecuencia, la deformación profesional se acentúa y a partir de postulados acrílicos y homologaciones artificiales, se afirman como verdades lo que en realidad tiene carácter de sofismas. Sostener que el contenido fundamental de la administración pública está dado por la ciencia política, es propiciar salidas falsas a las interrogantes que nacen con las formulaciones científicas y teóricas, mismas que permiten trabajar con problemas, no con ideas desvinculadas de la realidad.

Es importante puntualizar que el carácter público de la administración pública deviene de la vida pública moderna. No se trata en este caso de una afirmación de perogrullo ni de una respuesta para una complejidad determinada. Es punto nodal sin el cual no es po-

la luz de esta valoración primera se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas". *Ibid.*, p. 48.

sible encontrar el significado social, común y general de la actividad de la administración pública. Siendo un aspecto de trascendencia, ha estado ausente tanto de la reflexión teórica como del ejercicio profesional.

La ausencia ha tenido efectos desfavorables, ya que la administración pública se identificó sin más como elemento de índole estatal, desvinculándola de la vida pública a la cual pertenece. Incluso se llegó al extremo de identificar lo estatal con lo público como si fuesen ámbitos similares. La similitud de ámbitos propicia que desde las aulas se estudie el Estado en sí mismo, no como institución que pertenece y representa a la vida pública. Con ello se abonó en favor de la cultura del estatismo, lo cual postula que lo público pertenece al Estado y no que el Estado es una institución que se encuentra y que pertenece a la vida pública.

Durante largo tiempo se ha omitido el estudio público de la administración pública para situarla de manera extrema en su dimensión política y en las prácticas de gestión internas. Es decir, lo político y lo operativo se constituyen en los atributos de su naturaleza y complejidad, hasta entenderla no por su esencia pública, sino eliminándola de las reflexiones conceptuales y las propuestas teóricas.

La omisión de lo público en favor de la administración pública da como consecuencia que las categorías de gobierno y proceso de gobierno no reciban atención cuidadosa en los contenidos de enseñanza-aprendizaje. Es nula o casi nula su referencia como elementos centrales que explican las acciones de la administración pública.

Por lo general, la importancia del gobierno llega hasta su argumentación política y constitucional que sin duda la tiene. Y cuando se alude a la idea proceso de gobierno se homologa en ocasiones con el proceso administrativo. El resultado es que la administración pública se estudia como ajena al gobierno, ya que lo importante es enfatizar sus prácticas y procedimientos, no sus elementos sustantivos.

Poco ha importado que la administración pública sea atendida como el sistema de implementación del gobierno. Pero no se trata de cualquier implementación sino de la que es producto de la gestación y el diseño de lo que son las políticas públicas. Otrora se asociaba ejecución con la noción de práctica (procedimientos), con lo cual todo giraba en relación con lo que se hace, sin preguntarse el contexto, los valores, las opciones y los cursos de acción que se

adoptan. Por consiguiente, la administración pública pierde su contenido público y su lugar es ocupado por las aseveraciones mecanicistas y pragmáticas que tratan de sostenerse con el rango de las verdades evangélicas.

En consecuencia, la administración pública ha sido condenada a su final como campo de estudio, llegándose a afirmar que no tenía identidad, es decir, que carecía de objeto y métodos de investigación. Desde este ángulo queda confinada para que cualquier otra disciplina reclame su paternidad.

Asimismo, es vaciada de su contenido público al reducirla a la veta del conocimiento politológico. A partir de la ciencia política se intenta dar respuestas a las interrogantes y problemas de la administración pública. Esta postura incluye desde luego al estudio del gobierno al que se considera únicamente como esfera en la cual se dirimen conflictos, negando la posibilidad de categorizarlo por sus procesos, mismos que dan otra faceta a su contenido público. De este modo, se restringe la importancia de la administración pública desde la perspectiva de lo que es el gobierno en una acepción dinámica y propositiva.

Sin embargo, en momentos en que se revisa el papel de los gobiernos y las administraciones públicas, es viable que las políticas públicas contribuyan a que la administración pública revitalice su función social y pública. En efecto, el diseño futuro de los planes de estudio tiene que considerar cómo las políticas públicas han de fortalecer los contenidos teóricos y aplicativos de la administración pública.

En un esfuerzo creativo, significa asociar para fines de fortaleza profesional las tareas del gobierno con las de la administración pública. Sólo en este sentido tienen razón de ser las ventajas de las políticas públicas. Con ellas, la administración pública no perdería su esencia pública, su savia social ni sus compromisos en favor de la vida humana.

Por el contrario, serían reforzados y la misma sería revalorada para desempeñar tareas no sólo operativas, sino estratégicas, es decir, vinculadas con los grandes propósitos de la acción de gobierno.

Es sabido que la administración pública es portadora de capacidades institucionales que son determinantes para definir la acción de gobierno. Con base en ellas, las políticas públicas pueden di-

señarse, implementarse y evaluarse. Es importante que la administración pública sea categorizada no únicamente como responsable de asignar y aplicar recursos, sino como un sistema capaz de generar, reajustar y cumplir con el desarrollo de las políticas públicas.

El gobierno⁸ por políticas públicas tiene en la administración pública un apoyo útil para traducir en hechos lo que se concibe en cuanto plan o proyecto. El gobierno sin la administración pública es mera expresión de propósitos. La administración pública sin políticas públicas, es considerar que en la sociedad se gobierna lo abstracto, no ciudadanos de carne y hueso.

La administración pública sin referencia al gobierno corre el riesgo de que sea considerada una máquina de acciones, no una actividad que tiene principios y fines públicos que cumplir. Cuando la administración pública no atiende los valores y necesidades públicas, corre el riesgo de que se convierta en un poder deshumanizado, preocupado por garantizar sus diques organizativos y burocráticos.

El compromiso futuro de las políticas públicas y la administración pública

El final del milenio obliga a reflexionar sobre los compromisos futuros de la vida pública. Hasta ahora, la relación entre las políticas públicas y la administración pública puede considerarse importante. Pero es necesario, que referidas a la calidad de vida y al buen gobierno, su vinculación sea ubicada en un plano estructural y social. Es decir, comprometidas con el desarrollo maduro, consistente, productivo y justo de la sociedad.

Los tiempos de cambio y transformación que se viven son la pauta para revisar las contribuciones tanto de las políticas públicas como

⁸ "Para el teórico de la organización, el gobierno es, más que un proceso legislativo integrante en el que se debaten los problemas desde el punto de vista político, un conjunto de organizaciones débilmente acopladas en el que las presiones administrativas desempeñan una función central. En consecuencia, para atender cómo los gobiernos formulan las políticas y cómo deberían hacerlo, es necesario extender la dinámica de la formulación de políticas en el contexto de un espacio organizado". Henry Mintzberg y Jan Jorgensen, "Una estrategia emergente para la política pública", *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1995, p. 26.

de la administración pública en el destino común de los ciudadanos. El arte del gobierno no tiene por qué caer en dicotomías. No es aconsejable reincidir en posturas tendentes a oponer lo gubernamental y lo administrativo. Tampoco retomar los sofismas que plantean reducir a lo politológico lo que concierne a los asuntos de gobierno y de la administración pública.

En todo caso debe utilizarse el análisis político⁹ para contextualizar las distintas estructuras de poder que caracterizan tanto al gobierno como a la administración pública. No es un secreto que la acción pública tiene corredores políticos, ni que la acción política también se desenvuelve en la vida pública. Con las políticas públicas es factible evitar que la acción del gobierno vuelva a ser faraónica y sin referencia a los costos fiscales, políticos, sociales y públicos.

Los *big governments* no son funcionales para sociedades que aspiren a fortalecer las instituciones democráticas. Los aspectos de consenso, legitimidad y confianza deben cuidarse mejor a través de las políticas públicas. Conviene recordar a Joseph Schumpeter, cuando señaló que los gobiernos tienen capacidades fiscales reales y que son las que permiten identificar sus límites y capacidades factuales.

Dicha aseveración contribuye a recobrar la conciencia de que los gobiernos sólo pueden realizar aquello que fiscal y socialmente es necesario. El gobierno por políticas públicas toma en cuenta los costos de las decisiones, su factibilidad e implementación. Tiene la ventaja de orientar las decisiones y los cursos de acción con base en el realismo financiero y fiscal.

No tiene una visión acartonada de las realidades públicas y sus acciones son el resultado de contextos factuales. No todas las políticas pueden ser de cobertura redistributiva ni todos los recursos del gobierno pueden destinarse al rubro de gastos en sí.

La magnitud de la acción del gobierno puede redimensionarse

⁹ "El concepto de un análisis político participativo es relativamente claro. En vez de implicar a todos los ciudadanos en la toma de decisiones (la "entrega del poder", por ejemplo, en las Ciudades Modelo), la idea es aumentar la participación ciudadana en la articulación y formulación de los programas de política pública. En lugar de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales (como ocurre en una democracia fuerte), requiere que los analistas políticos diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas". Peter de León, "La democratización de las ciencias de políticas", *Revista de Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1994, p. 10.

mejor con el concurso de las políticas públicas. El gobierno de lo público es abierto, democrático y corresponsable. El gobierno ha de cumplir con tareas estratégicas, no dilatadas.

Aprovechar la aportación ciudadana, estimular la iniciativa de los particulares y facilitar la cooperación con las organizaciones públicas, es el reto mayúsculo para gobernar por políticas públicas.

En este compromiso, las políticas públicas son el centro para determinar las dimensiones de la administración pública y evitar que reincida en posiciones que la conducen al desbordamiento de sus actividades. De esta manera, las políticas públicas y la administración pública están comprometidas con el logro de un desarrollo que no sea oneroso ni improductivo para la sociedad.

Los déficits en la capacidad de gobierno se acentúan cuando los límites de la administración pública no se respetan, es decir, cuando son rebasados por decisiones que omiten la responsabilidad pública. Cuando los recursos fiscales son canalizados con más criterio administrativo que público, sobrevienen las dificultades financieras de los gobiernos.

En una situación así, la administración pública infringe las reglas de lo que es el gobierno de la comunidad y de ser considerada factor de apoyo para la sociedad, se convierte en obstáculo para que consiga su progreso y desarrollo. Por tanto, no es posible que la vida ciudadana tenga confianza en lo que la administración pública realiza, ya que los costos que provocan su acción no justificada, impiden que las iniciativas individuales y sociales no sean estimuladas.

Una sociedad activa como la contemporánea, no se integra por átomos sino por actores reales que reclaman a los gobiernos que sus administraciones públicas sean eficientes.

La relación entre los actores sociales y la administración pública no es casuística. Es estructural, interdependiente y continua. Estructural, porque relaciona los ámbitos de la vida pública y la vida privada, mismas que son importantes para determinar las formas de comunicación e interacción. Interdependiente, porque en la vida pública las acciones, procesos y organizaciones se influyen unos con otros. Continua, porque el dinamismo de lo público es constante y una tendencia clave para situar las condiciones de los procesos sociales, políticos y económicos.

Por eso, las políticas públicas¹⁰ son un medio idóneo para gobernar la correlación dada entre los actores sociales y la propia administración pública. De acuerdo con las ideas de Harold D. Lasswell contenidas en su trabajo pionero *La orientación hacia las políticas* (1951), las políticas públicas han de contribuir a que la dignidad de los ciudadanos sea real, tomando en cuenta que las mismas son consideradas como “ciencias de políticas de la democracia”.

En la vida democrática, la calidad de vida no puede enunciarse sólo como proyecto. Tiene que conseguirse a partir de que la acción de gobierno sea fructífera y socialmente acreditada. Para dicho propósito, las políticas públicas constituyen una opción seria, propositiva y de efectos multiplicadores para que los gobiernos sean responsables y tengan la capacidad de articular eficiencia con democracia.¹¹

Las exigencias de la sociedad contemporánea se orientan por la depuración y disminución de la actividad gubernamental que en sentido estricto no se justifica. Proclama, en cambio, que la democracia entendida como un sistema de reglas que garantizan la convivencia humana para dar certidumbre a las esferas pública y civil, tenga como correlato que la acción de gobierno sea creativa, eficiente y justa.

Sólo así se acredita la capacidad institucional del gobierno. Sólo así la administración pública puede entenderse como eje fundamental del proceso de gobierno. El gobierno de y para la democracia exige que la administración pública sea eficaz, flexible y emprendedora. Exige que los esfuerzos privados y públicos sean armonizados de manera democrática para que la participación y representación sean sustento efectivo en favor de la civilidad pública. La administración pública entendida en el proceso de gobierno, tiene que ser

¹⁰ “Son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad”. Manuel Canto Chac, “Introducción a la ciencia de políticas públicas”, *Diplomado en política pública y gobierno local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 46.

¹¹ “Es aquí donde las políticas públicas se constituyen en una opción inteligente para modernizar la acción del gobierno. Estas son una alternativa útil y necesaria para que la acción del gobierno sea eficaz. Consideradas como cursos de acción, las políticas públicas posibilitan que la vida social sea conducida no a partir de una cosmovisión vertical, sino teniendo en cuenta las relaciones horizontales que deben darse entre gobierno y ciudadanos”. Ricardo Uvalle Berrones, “Estado, gobierno y políticas públicas”, en *Diplomado en política pública...*, p. 19.

abierta para dar respuestas consistentes a las demandas del público ciudadano.

El compromiso de las políticas públicas y la administración pública: sustentar una gestión pública eficaz y democrática

Lo importante en la acción de gobierno es la claridad de objetivos, la certeza de los medios para cumplirlos y la sapiencia para considerar con base en el mundo complejo de la vida pública, distintas opciones para encauzar los cursos de las políticas públicas.

Tarea de gran envergadura para las políticas públicas es que sean sustento confiable y sólido para configurar una gestión pública abierta y responsable. Los procesos de gobierno tienen como característica que no son concluyentes. Se elaboran y reelaboran, tomando en cuenta la esencia de los problemas públicos.

Debido a que los problemas públicos son ariscos, reincidentes, tercios y rebeldes, la gestión pública debe ser capaz para abordarlos de acuerdo con sus contextos, actores, intereses, presiones y organizaciones. La gestión pública sustentada en las políticas públicas es el modo de unir lo deseable con lo posible.

En una primera fase, la construcción de las políticas es lo que pone a prueba la gestión pública entendida como acciones complejas, no como designios humanos. La creatividad de la gestión pública tiene que canalizarse no como decisiones a adoptar ni soluciones a implantar, sino como el conjunto de argumentos que permiten la concepción, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas.

La creatividad de la gestión pública no soslaya la implicación política¹² de las políticas públicas. Es claro que la efectividad de la

¹² "En política (*politics*), las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales o políticas (*polictes*); en consecuencia, la relación política está determinada por el tipo de política en juego, de manera que para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder". Theodoro J. Lowi, "Políticas públicas, estudios de caso", *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición), México, Miguel Ángel Porrúa, Antología 2, 1992, p. 99.

gestión pública depende del modo en que se conciben, elaboran y desarrollan las políticas en su versión original. Es decir, las condiciones en que se alude a las políticas son unas y las condiciones que modifican su curso de acción otras.

De ahí que la gestión pública no debe entenderse sólo en los aspectos de modos y formas para hacer las políticas, sino como el conjunto de procesos que permiten construir, ejecutar y modificar las políticas de acuerdo con sus contextos. Una cosmovisión así reconoce que las políticas tienen implicaciones, es decir, apoyos, disensos, críticas y aun objeciones, con lo cual no pueden ni deben evaluarse como cursos finalistas en sí mismas.

Las políticas son productos factibles conseguidos a través de los procesos de la gestión pública. En tales circunstancias, la gestión pública ha de funcionar condensando argumentos, pruebas, conceptos operacionales, capacidades institucionales y métodos cuantitativos. Sólo así se acredita como un sistema que articula capacidades tecnológicas con fines teleológicos, con lo cual trasciende la relación abstracta entre medios y fines, así como las posturas simplistas que sostienen que la racionalidad pública puede detallarse mediante planes de acción.

La racionalidad de la gestión pública no es apriorística, sino que se da en los hechos. En éstos es donde las políticas públicas resaltan su importancia y su verdadero sentido como acciones deliberadas e inteligentes de gobierno. La aportación de las políticas a la gestión pública es básica para no agotarla en la noción irreal de que lo importante es su racionalidad intrínseca. En todo caso, la gestión pública tiene que ubicarse en los ámbitos de la racionalidad limitada y no tratar de erigirla en los patrones de la racionalidad exhaustiva.

La cosmovisión genuina de las políticas públicas es la que permite precisar el significado de la gestión pública y coadyuva a que en la administración pública no se adopten patrones de desempeño que aparentemente coinciden con las políticas públicas. Hay que recordar que la racionalidad que caracteriza a la administración pública tiene como piedra angular lo prescriptivo, esto es, lo formal y lo que es objeto de cálculo. Además, la administración pública se identifica a través de estructuras, tipos de organización y por la amplitud de su actividad en favor de la vida social.

En consecuencia, su actividad se enlaza con la racionalidad for-

mal, la cual en ningún momento es equivalente a la de las políticas públicas. La racionalidad de la administración pública es predecisional, legal y organizativa. Por su parte, la racionalidad de las políticas públicas es posdecisional y se alcanza con elementos heurísticos, en los cuales tienen cabida los errores, los aciertos, las conjeturas y las refutaciones. Es un tipo de racionalidad progresiva, la cual se apoya en el aprendizaje y reelaboración de las políticas (gestación, definición, implementación y evaluación) para estimular que los procesos de autocorrección institucional se constituyan en sistemas orientados a mejorar la calidad de la acción de gobierno.

Cuando la gestión pública es influida por la racionalidad formal de la administración pública, se corre el riesgo de adulterarla y las políticas públicas serían consideradas como decisiones administrativas y burocráticas.

La gestión pública democrática y eficaz no debe confundir la racionalidad de la administración pública con la de las políticas públicas. La distinción entre ambas es relevante para no calificar como gestión pública lo que en realidad es gestión administrativa (conjunto de rutinas e inercias que sustentan las actividades adjetivas de la propia administración pública). Por su parte, la creatividad intelectual de las políticas públicas reclama que sean entendidas en su cosmovisión, sentido, complejidad, implementación y resultados.

Aunque es en el seno de la administración pública donde las políticas públicas se constituyen en el cuerpo de los cursos de acción, es importante que la formación y entrenamiento de los cuadros profesionales especializados en las mismas, resalten su carácter estratégico para deslindarlas en cuanto operaciones rutinarias de lo que lleva a cabo la administración pública.

De este modo, es posible valorar la utilidad de la gestión pública desde una perspectiva de gobierno y evitar que sea identificada con las rutinas e inercias de las operaciones administrativas. Se vincula la gestión pública con factores endógenos y exógenos que dan cuenta de cómo los sistemas de poder tienen sus agendas¹³ corredores, tiempos, actores, recursos, estrategias y valores.

¹³ "La agenda pública, trátese de la que corresponde a los Estado-naciones o de la que se refiere a colectividades locales, comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticamente legítimas". Jean G. Padioleau, *El Estado en concreto*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 25.

En este sentido, tanto los tiempos, como las restricciones y los criterios factuales son importantes para determinar las opciones que son aconsejables para que, como productos, sean también productores de nuevos consensos y de una mayor aceptación en favor de la acción de gobierno.

Por ello, es fundamental que las áreas de la administración pública comprometidas con las políticas públicas, sean reivindicadas para destacar su contribución en favor de la acción inteligente y promotora del gobierno.

Es, pues, la gestión pública la generación de capacidades de gobierno que tienen por objeto relacionarlo con los ciudadanos para definir la construcción, implementación y evaluación de las políticas. La gestión pública es también un proceso de información y comprensión para determinar cómo deben formularse y seleccionarse las opciones alternativas que dan vida a los cursos de acción gubernamental. La gestión pública aprovecha las ventajas de la tecnología para crear, afinar y fortalecer capacidades institucionales de gobierno para que la vida pública sea próspera, justa y democrática.

Conclusión

Para que germine una relación más fructífera, constructiva, eficaz y estrecha entre las políticas públicas y la administración pública, es importante que en el diseño o rediseño de los planes y programas de estudio se incorporen más contenidos que permitan situar con claridad la naturaleza del gobierno en la vida pública. La vida pública es un ángulo determinante para ubicar las distintas opciones que los gobiernos tienen para responder a necesidades que después se traducen en demandas. Las estructuras de poder, los procesos sociales, los comportamientos públicos y las presiones políticas, concurren de manera constante en lo relacionado con la acción de gobierno.

La comprensión de la vida pública es asunto medular para situar la reacción ciudadana, la identidad de los nuevos movimientos sociales, la apertura de los gobiernos y el contenido público de la administración pública. La vida pública contemporánea es el hábitat que, con base en las libertades públicas y la democracia política,

permite fórmulas de integración y articulación tendentes a que el proceso y las acciones de gobierno sean más democráticos.

De este modo y con referencia a la vida pública, la administración pública debe rescatarse de la visión introspectiva, burocrática, formalista y operativa que la condena a posturas mecanicistas, instrumentales y organizativas. La riqueza conceptual y paradigmática de la vida pública tiene que situarse como el centro que permite categorizar con mejor óptica al gobierno y a la administración pública. En términos del ejercicio profesional, el especialista en administración pública tiene que conocer las aportaciones de las políticas públicas para que participe con más y mejores elementos en los procesos y cursos de acción del gobierno.

De igual manera, el especialista en políticas públicas no puede soslayar la importancia de la administración pública para asegurar la conservación del Estado y el desarrollo de la sociedad. Los aspectos de conservación y desarrollo son terreno fértil para que el especialista en políticas públicas participe con mejores opciones de gobierno y, de este modo, contribuir a dar vida al imperativo de lo que es el buen gobierno.