

PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PUBLIC MANAGEMENT PARADIGM

JUAN JESÚS
LIMÓN GUTIÉRREZ¹

MONTSERRAT
MIQUEL HERNÁNDEZ²

Resumen

La administración pública es el vínculo y canal de comunicación entre la sociedad y los gobernantes, este trabajo establece algunas directrices que permitan precisar, desde lo teórico, hacia dónde tiene que ir encausado el funcionamiento y la operatividad de la disciplina, a fin de que esta sea eficaz en su cometido. Para ello, en primer término, se señalará la relación que existe entre el poder ejecutivo y la administración pública; en un segundo momento, se establecerá que agrupación normativa regula su funcionamiento, así como los alcances de su función operativa y, finalmente, se puntualizarán, en grandes rubros, las líneas de acción que permitan a la administración pública materializar las metas propuestas desde su propia teleología de creación.

Palabras clave: administración, administración pública, derecho administrativo.

Abstract

The public administration is the link between society and the rulers, this work establishes some guidelines that allow to specify, from the theoretical, where the functioning and the operability of the public administration have to be prosecuted, in order for it to be effective in its task. For this, first of all, the relationship between the executive power and the public administration will be pointed out; in a second moment, it will be established which normative group regulates its operation, as well as the scope of its operational function and, finally, the lines of action that allow the public administration to materialize the proposed goals from its own teleology of creation.

Key words: administration, public administration, executive power, administrative law.

¹ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Docente. Doctor. Puebla, México. E-mail: miquel_1@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-9588-3148> Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=L6j0cFYAAAAJ>

² Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Profesora-Investigadora. Doctora. Puebla, México. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3005-0565> Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=sdG7k40AAAAJ>

INTRODUCCIÓN³

La administración pública, como institución operante que materializa a uno de los poderes constituidos del Estado mexicano, debe adecuar su funcionamiento y procesos operativos a las exigencias que el gremio social demande, a efecto de cristalizar lo que legitima su institucionalidad.⁴

La administración pública en sus diferentes órdenes de gobierno constituye el primer vínculo para garantizar una comunicación directa entre los ciudadanos y los representantes del poder gubernamental, que garantiza de manera eficiente la atención a los problemas de interés público y dudas o necesidades de la sociedad civil respecto a la actividad administrativa del estado.

Siendo el principal canal de comunicación y atención con la población, la administración pública constituye un papel preponderante para mejorar las condiciones de la sociedad civil y garantizar los derechos humanos de vida digna y de servicios sociales con calidad y buen desarrollo.

Es una obligación de las nuevas generaciones y de los nuevos estudiosos de las ciencias de la administración, centrarse en reflexiones éticas, analizando las obligaciones del deber moral y desechar el análisis de leyes o normas que en la mayoría de los casos son obsoletas o alejadas de los nuevos paradigmas de la disciplina.

Los representantes de los órganos de la administración pública tienen frente a ellos enormes retos de transformación, donde las aportaciones de los investigadores contribuirán a una administración humana, fácil, comprometida y abierta. Todo lo anterior con el objetivo de que

elimine de forma definitiva todo acto de litigio administrativo para que las personas puedan exigir su derecho a mejores servicios, mejores tratos o simplemente que se le resuelvan sus problemas. Los tiempos de la posmodernidad exigen una cultura de la legalidad, pero aún más una cultura de los derechos humanos y el sector de la administración pública no puede ser la excepción. Por ello, es indispensable que sus órganos vislumbren que la importancia de un código de ética, conocimiento y aplicación de los derechos humanos y el trato digno, no son solo una utopía, son una necesidad urgente en la espera del servicio público.

Partiendo de este planteamiento, resulta necesario analizar y explicar el funcionamiento de la administración pública al seno de las sociedades complejas que pretende regular y dirigir.

DESARROLLO

Bajo este contexto, este trabajo establece algunas directrices que permitan precisar, desde lo teórico, hacia dónde tiene que ir encausado el funcionamiento y la operatividad de la administración pública, a fin de que esta sea eficaz en su cometido. Para ello, en primer término, se señalará la relación que existe entre el poder ejecutivo y la disciplina; en un segundo momento, se establecerá que agrupación normativa regula su funcionamiento, así como los alcances de su función operativa y, finalmente, se puntualizarán, en grandes rubros, las líneas de acción que permitan a la administración pública materializar las metas propuestas desde su propia teleología de creación.

³ Artículo derivado del proyecto de investigación "Administración pública y el paradigma de la gerencia pública" Puebla, México.

⁴ Se hace referencia a las estructuras epistémicas del contractualismo.

Poder ejecutivo y administración pública

El Estado cuenta con tres actividades centrales: la legislativa, la judicial y la ejecutiva, así la administración es aquella actividad del Estado que no es legislación ni justicia (Merkel, 1980). Con esta propuesta se presenta a la administración pública como un sinónimo del poder ejecutivo, así se convierte en la máxima representación y manifestación del poder ejecutivo, ya que, es el operante. Este poder es la forma de ser y el funcionamiento de dicho poder constituido. La función ejecutiva es ejercida por un conjunto de órganos, comúnmente denominados “administración pública”, en cuyo vértice se encuentra un órgano colegiado llamado “gobierno” (Guastinni, 2000).

Por ello, se ha vuelto una práctica recurrente el afirmar que “la administración pública es parte del poder ejecutivo y se ve regulada por el derecho administrativo, tanto en su organización o estructura como en su actividad” (Fernández, 2008, p. 279). En palabras de Ríos Elizondo (1975) se trata de una actividad del poder ejecutivo que se realiza de forma continuada para alcanzar los fines del Estado, es por ello que el poder ejecutivo establece las directrices para que la sociedad cuente con los servicios públicos, materiales y culturales.

Existen posturas como la de Marshall Dimock (1969), cuyo contenido establece que la Administración Pública va más allá de lo concerniente al poder ejecutivo, superando la órbita de este, por el hecho de que, esta disciplina es la totalidad del Estado en acción y no solamente uno de sus poderes constituidos. Sin embargo, se

estima que esto no es así, en razón de que, tanto el poder legislativo como el judicial no tienen funciones preponderantemente administrativas y su ámbito de competencia es primordialmente constituir e instrumentar el discurso legal; y la actividad jurisdiccional, respectivamente.

RESULTADOS

Administración pública y derecho administrativo

La Administración Pública supone un tópico complejo de estudiar, examinar y abordar, derivado de la amplia variedad de aproximaciones posibles para su análisis y las diversas perspectivas como la jurídica y la política-sociológica, así como del gran número de tratadistas – filósofos, economistas, historiadores, sociólogos, antropólogos, juristas, epistemólogos, etcétera - que han dedicado a estudiarla. No obstante, a esta extensa diversidad de ópticas, la gran mayoría de los pensadores que se han ocupado de ella, la visualizan – desde una arista integradora – “...como un fenómeno trascendental en la vida social, política, y económica...” (Guerrero, 2010, p. 19), es decir, una expresión de lo público.

Existen tres posturas con respecto al origen de la disciplina: la primera es la de quienes apuntan a que esta es tan antigua como la existencia de grupos de poder denominados gobiernos, quienes eran encargados de direccionar y establecer los causes, directrices y significaciones de los quehaceres de la sociedad, es decir, avistar a lo común, a lo público, las situaciones que deben ser gestionadas con el efecto de lograr el bienestar social.

La segunda es la postura de quienes proponen que la administración pública adviene en el ocaso de la revolución francesa, esto, en razón de que finalizada la referida revuelta, el modelo de organización política cambió con la instauración de los denominados *Estados de Derecho*, los cuales se van a regir bajo el manto de una Constitución y, a su vez, esta va a establecer criterios homogéneos para la actuación estatal: a) división de poderes, b) principio de legalidad, c) reconocimiento expreso de derechos humanos, c) soberanía nacional, d) la ley como expresión de la voluntad popular y, e) organización administrativa jerárquicamente establecida.

La administración pública se ha ido adaptando a los Estados modernos, es por ello que si se compara con los primeros estados, ya no se encuentran tantas similitudes; por lo que, se vuelve recurrente afirmar que las bases históricas de la disciplina actual se encuentran el movimiento revolucionario de Francia, del que surgieron instituciones que posteriormente fueron retomadas por muchos países, como es el caso del México, de ahí, que se afirme que esta sea un producto y consecuencia de dicha pugna. Bajo esa tendencia, resulta claro que este saber tiene un pasado de largo aliento, existe desde que un grupo se configuró como dominante y surgieron los gobierno; es a partir del siglo XVIII que inicia un proceso de sofisticación.

La tercera postura es la de los que consideran que, tanto el Derecho, como las Instituciones que surgen de este, tienen su fundamento y sustento teórico-pragmático en un discurso normativo establecido a través de un proceso legislativo. Esta postura orilla a entender a la administración pública desde una arista normativa en donde

su conceptualización válida sea la emanada de un corpus iuris, propia y específicamente en una Norma Suprema, en una Constitución, cuya función es dotar de validez jurídica a toda la proliferación legislativa propia de un Estado. Así lo refieren Rodríguez y Muñoz (2005):

Todo intento por definir y tratar de aproximarse la naturaleza de la Administración Pública debe pasar, inevitablemente, por su anclaje y encuadramiento en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico (Rodríguez y Muñoz, 2005, p. 17).

La administración pública no solo es uno de los fenómenos más evidentes del mundo moderno, sino también de los mejor estudiados. Sin embargo, entre las ciencias sociales es la disciplina que en general se cree menos tratada mediante los procedimientos científicos. Situación que, concordando con Guerrero (2010), no cuenta con sustento sólido, ya que, si bien en el mundo científico se critica la científicidad de las ciencias sociales, tanto de esta como de la del Derecho, debe considerarse que estas disciplinas cuentan con sus propios métodos de construcción y conceptualización científica. En este sentido, se le puede entender en dos dimensiones, la objetiva y la subjetiva. La primera debe entenderse como las actividades o funciones del Estado, cuyo fin es asegurar y realizar el bien común, contenido básicamente en la teoría contractualista. La segunda dimensión aborda y define el conjunto de instituciones y organismos estatales –los canales a través de los cuales se manifiesta el Estado– que buscan satisfacer los intereses colectivos e individuales de los gobernados a través de funciones administrativas,

es decir, el Estado tiene la tarea de atender de manera inmediata las necesidades de la sociedad, todo ello regulado por el Derecho Administrativo. Su configuración se nutre y está cimentada bajo directrices sociales y políticas:

La Administración pública moderna se inscribe en la formación de la sociedad civil y el Estado de derecho, lo cual significa que su naturaleza responde tanto a valores sociales como políticos. Sin embargo, la Administración pública es portadora de un amplio contenido público que tiene su origen y riqueza en la diversidad de los elementos que nutren la vida asociada. La importancia de lo social y lo político es indiscutible para la Administración pública; sin embargo, lo público es punto cardinal para comprender el objeto, alcance y compromisos que tiene en la sociedad moderna (Uvalle-Berrones, 2007, p. 36).

Es decir, está concebida para otorgar respuestas a las demandas del tejido social, ya que esto justifica su creación y su finalidad; al mismo tiempo, se encuentra supeditada al Estado de Derecho, el cual sujeta toda su actividad dentro del imperio de Ley, y no solo sujeta dicho ejercicio, sino que, también le dicta las pautas y directrices mediante las cuales va a erigir su operatividad; directrices previstas en el derecho administrativo.

Gerencia pública. Un nuevo Paradigma

El funcionamiento de la administración pública se encuentra en un proceso de anquilosamiento. Para poder superar este escollo, se debe transitar del modelaje operativo que representa el paradigma burocrático a un estilo más dinámico, innovador, orgánico, casuístico y alejado de la mecanicidad. Este contexto es que exige un tránsito hacia nuevos modelos que permitan la eficacia al seno de las instituciones gubernamentales.

La disciplina está siendo permeada de los principios operativos de la gerencia privada, que están siendo replicados al seno de las instituciones gubernamentales. A este cambio de paradigma se le conoce como el nuevo paradigma post-burocrático.

Por un lado, el modelo burocrático se erige en una lógica construida a través del interés público, de la eficiencia, de la administración, del control y de la especificación de funciones; mientras el paradigma post-burocrático se construye y opera bajo el horizonte de los resultados, de la calidad y valor, de la producción, del apego a las normas, de la identificación de una misión y servicios, de la lógica comercial de los clientes y resultados, así como de la identificación y resolución de problemas.

Es decir, mientras el modelo burocrático tiene procesos operativos mecánicos, centralizados en la toma de decisiones, justificando costos de manera formal y no sustantiva, implantar responsabilidades de manera jerárquica, seguir reglas y procedimientos mecanicistas y operar sistemas administrativos de forma irreflexiva; el paradigma post-burocrático se estructura en función de la mejora de los procesos por medio del diagnóstico, estudio, análisis y determinaciones, descentraliza la toma de decisiones y del control, al gobernado lo asocia con un cliente que debe estar satisfecho con el servicio, atiende acciones colectivas particularizando los asuntos, genera incentivos para los colaboradores, evalúa y analiza resultados y genera acciones de retroalimentación que generen mejoras en su funcionamiento.

En términos reduccionistas, lo que busca el modelo post-burocrático es llevar a cabo acciones gubernamentales que tengan valor en los albores de la sociedad, que encauzan a mejores condiciones de vida; cambiando la posición y el horizonte común que, burocráticamente es tendiente al cumplimiento jurídico-administrativo de sus atribuciones y

funciones, al camino del valor público que puedan tener los gobernados sobre la acción pública.

Es entonces que el control, como sustancia indispensable de la administración, focaliza su atención en las reglas, en la obligatoriedad de la centralización y en el énfasis de su aplicación; escenario que genera consecuencias preocupantes para la burocracia, ya que, produce inflexibilidad en su funcionamiento.

Derivado de la caracterización que funda la lógica del control –reglas, centralización e implementación– se haya el problema en la reducción de los procesos innovadores al seno de los entes gubernamentales; ello por tener – el control– una dinámica mecánica, repetitiva y tendiente a la repetición. Lo que, en el estadio de las sociedades complejas, representa una asimetría entre las demandas y necesidades ciudadanas y la capacidad institucional del Estado en atenderlas y hacer frente a ellas.

Es necesario señalar que el problema no se soluciona con la sustitución lingüística de los términos que estructuran el funcionamiento del control; es decir, la delegación, descentralización, simplificación, cumplimiento voluntario y/o resolución basada en los resultados. El problema requiere de un proceso sociológico que permita hacer sustituciones sustantivas y no solo formales. Por ello, el planteamiento de la post-burocracia busca flexibilizar y descentralizar la toma de decisiones debido a las necesidades que se presenten. En otro sentido, el paradigma burocrático definía a las organizaciones gubernamentales en relación con sus funciones asignadas (atribuciones), con la autoridad delegada (funciones) y de conformidad con su estructura formal (estructura orgánica), escenario

que, para el paradigma post-burocrático son solo instrumentos técnicos y no institucionales, es decir, la actuación de los operadores gubernamentales solo va en función de solventar requerimientos técnico-administrativos y no a la consecución de propósitos de naturaleza e incidencia social.

Del mismo modo, el cambio de paradigma implica una transición de la imposición de responsabilidad a la construcción de una cultura de la rendición de cuentas, donde la autoridad no sea ejercida para fincar responsabilidad a los subordinados, sino que los propios servidores públicos tengan responsabilidades asignadas y, en consecuencia, asientan de manera personal las derivaciones de sus actos.

Finalmente, el modelo post-burocrático se interesa en un funcionamiento más allá de análisis meramente jurídico-legalistas, es decir, la valoración en la ejecución o inejecución de la acción pública debe tener tintes sociológicos y con perspectiva individualista del caso concreto. Trata de erradicar las prácticas mecánico-burocráticas. En otros términos, se debe evolucionar de la lógica de la planeación, organización, dirección y coordinación bajo el cumplimiento de requerimientos técnico-administrativos al sentido de la deliberación de ejecución o inejecución de acciones públicas con incidencia social que den valor al funcionamiento gubernamental.

Lo anterior, se constituye como el nuevo canon operativo de la administración pública, esto es, los fundamentos de la gerencia privada, replicados en el campo de lo público, lo que en términos doctrinales se ha denominado nueva gerencia pública.

CONCLUSIONES

La administración pública se yergue, en el constitucionalismo mexicano, como la versión operante del poder ejecutivo, es decir, es la forma en que el poder ejecutivo transita de la abstracción de su creación a la materialidad de sus efectos funcionales. De forma que, el derecho administrativo es el cuerpo normativo que tiende a regular la estructura, organización y funcionamiento de la misma, así como sus relaciones intergubernamentales y sus vínculos con la sociedad civil.

La administración pública debe reformar y repensar la forma en que lleva a cabo sus procesos institucionales, ya que, en las sociedades de la contemporaneidad, los retos y desafíos gubernamentales son altamente complejos. La disciplina se ha ido modernizando, tecnificando, ha ido buscando posicionarse y acercarse cada vez más a la altura de la demanda ciudadana. Es por esto por lo que se observa el establecimiento de nuevos paradigmas.

Por tanto, para que la administración pública tenga un mejor funcionamiento en un sistema democrático, esta se debe realizar las actividades que competen a la función pública de una forma adecuada, idónea, legal y responsable. Por lo que, los saberes emanados no deben quedarse a nivel teórico, ya que, es una ciencia de la práctica y hacia allá van encaminados sus esfuerzos.

Una propuesta significativa que tiende a sentar las bases para reconfigurar el paradigma bajo el cual funciona la administración pública, es la noción del post-burocratismo, mismo que, en términos generales, sienta la estructura mediante la cual se va a construir el bagaje teórico de la nueva gestión pública. Esta reformulación es necesaria, puesto que, este tipo de administración es la parte

visible del Estado y es el canal de comunicación con la población, por ello es que se requieren nuevos métodos para mejorar las condiciones de vida, garantizar un desarrollo social y el resto a los derechos humanos que permitan la vida digna de la comunidad.

REFERENCIAS

- Dimock, M. E. (1967). The Meaning of Scope in Public Administration. En Gaus, J. *The Frontiers of Public Administration* (p. 12). Russell and Russell.
- Fernández Ruiz, J. (2008). *Derecho Administrativo y Administración Pública*. Porrúa.
- Guastini, R. (2000) ¿Separación de los Poderes o División del Poder? *Revista de la Facultad de Derecho en México*, 229-234, 301-302. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/229/tyo/tyo13.pdf>
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- López-Olvera, M. (2014). *El control de convencionalidad en la administración pública*. Novum.
- Merlk, A. (1980). *La teoría General del Derecho Administrativo, parte general*. Nacional.
- Ríos-Elizondo, R. (1975). *El Acto de Gobierno*. Porrúa.
- Rodríguez, J. y Muñoz, A. (2005). *Derecho Administrativo Español*. Porrúa.
- Uvalle-Berrones, R. (2007). *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México.