

Universidad Nacional Autónoma de México

Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores, Acatlán

Hacia un enfoque multidisciplinario de la Administración Pública con base en el Derecho y las políticas públicas

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTORADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta
Maximiliano García Guzmán

Comité Tutorial
Dr. Ricardo Uvalle Berrones
Dr. Jorge Fernández Ruíz
Dra. Silvia Inclán Oseguera

México, D.F., septiembre de 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A g r a d e c i m i e n t o s y d e d i c a t o r i a s

Agradezco a la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la oportunidad de adquirir una formación académica en sus aulas. Sin duda, la pluralidad de enfoques, la divergencia respetuosa de opiniones y la riqueza de sus contribuciones docentes y de investigación son su mayor fortaleza.

Agradezco también al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por su apoyo permanente en la obtención de este grado, así como por abrirme oportunidades de conocimiento y vinculación.

Expreso también mi reconocimiento a los docentes e investigadores que me acompañaron en la obtención de este logro. En particular agradezco las amables y pacientes orientaciones que me brindó mi Comité Tutorial, integrado por el Doctor Ricardo Uvalle, el Doctor Jorge Fernández Ruíz, la Doctora Silvia Inclán, el Doctor Francisco Patiño y la Doctora Karla Valverde, todos ellos especialistas en el tema e impulsores de nuevas vetas de conocimiento.

Hago una mención especial del Doctor Uvalle, quien no sólo ha sido mi director de tesis en tres ocasiones, sino que además me ha brindado su apoyo para forjar una trayectoria dentro del mundo de la academia. Siempre he contado con su amistad y buen consejo en momentos trascendentales. Sin duda, la Universidad es grande por personas como él, razón por la cual es uno de mis ejemplos a seguir más valiosos.

Finalmente, quiero expresar mi mayor agradecimiento y reconocimiento a mi familia por apoyarme en todo momento en mi formación académica. Sin sus constantes palabras de aliento no hubiera sido posible fijar y alcanzar metas de superación personal y profesional. En especial hago mención del amor incondicional de mi madre, la Señora Hermelinda Guzmán Sánchez, cuyo ejemplo de entrega, responsabilidad y valentía me han dado los medios necesarios para hacer frente a los retos de la vida.

A mi padre✠, donde quiera que esté, dedico este trabajo con todo mi respeto, gratitud y cariño.

Tabla de Contenido

Introducción	3
Capítulo I. El surgimiento del Estado moderno.....	30
1.1. Contexto histórico de la organización estatal moderna.....	30
1.2. Génesis y características del Estado moderno <i>liberal</i>	35
1.3. Fundamentos teórico-conceptuales del Estado moderno	42
1.4. La Administración Pública como institución del Estado moderno	51
Capítulo II. El pensamiento científico de la Administración Pública.....	58
2.1. Los Orígenes de la cientificidad de la Administración Pública.....	58
2.2. El concepto de burocracia	71
2.3. Nueva Gestión Pública.....	75
Capítulo III. Visión contemporánea de la Administración Pública	79
3.1. Estado, gobierno y Administración Pública frente al significado de la sociedad abierta	80
3.1.1. Estado de derecho y sociedad abierta	86
3.2. Retos actuales en la Administración Pública: la eficiencia sin orientación pública.....	97
3.2.1. La revaloración de lo público en la Administración Pública.....	101
Capítulo IV. Administración Pública y multidisciplinaria	106
4.1. La Administración Pública desde el enfoque de políticas públicas	107
4.1.1. La vigencia del proyecto multidisciplinario de las ciencias de políticas.....	111
4.2. La Administración Pública desde el enfoque del Derecho	117
4.2.1. Utilidad metodológica del Derecho para (el análisis de) la Administración Pública.....	119
4.2.1.1. Metodología jurídica	121
4.2.1.2. Iusnaturalismo y Iuspositivismo	123
4.2.1.2.1. Iusnaturalismo.....	124
4.2.1.2.2. Iuspositivismo.....	127
4.2.2. La metodología jurídica positivista en la Administración Pública	130

4.3. La Administración Pública y su articulación multidisciplinaria con el Derecho y las políticas públicas.....	134
4.3.1. Aportes de la Administración Pública al Derecho y a las políticas públicas.....	142
Conclusiones	149
Fuentes de consulta	156

Introducción

I

El estudio de la Administración Pública es una labor compleja que implica reflexionar el mundo de las instituciones, los ciudadanos y los problemas públicos de manera simultánea. También es una tarea permanente en el sentido de que, al ser una creación humana, evoluciona en el tiempo y es perfectible en cuanto a los estándares de las diferentes épocas.

Esto se refleja en las corrientes de pensamiento que han explorado a la Administración Pública, pues han sido variadas y han estado influenciadas por diferentes sistemas conceptuales y metodológicos. En efecto, al principio se tenía el propósito de cimentar su base epistemológica y científica (Jean Bonnin, Ortiz de Zúñiga), así como su diferenciación con otras disciplinas (Woodrow Wilson); luego vino la búsqueda de su perfeccionamiento procedimental -puestos, jerarquías, archivos y recursos (Max Weber)-; posteriormente la consecución de la eficiencia y la reducción de su costo (Nueva Gestión Pública); y ahora los esfuerzos intelectuales se centran en su democratización y en la mejora de sus capacidades institucionales de respuesta a las necesidades colectivas (Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero, Omar Guerrero, María del Carmen Pardo, Ricardo Uvalle).

Es en este contexto en que se inserta la investigación, pues independientemente de las distintas fases históricas e incluso de las corrientes de pensamiento que han surgido, queda claro que la Administración Pública es una pieza clave en la

vida pública, privada y social, pues se trata de un valor público y de un patrimonio institucional construido a lo largo de siglos con objeto de hacer sólido y funcional el contrato social, es decir, el vínculo entre el Estado, la sociedad y los ciudadanos.

Por esta razón, el estudio y transformación de la Administración Pública moderna es una labor necesaria, pues sólo a través del análisis y la reflexión sistemática de sus objetos de conocimiento es cómo se obtendrán respuestas ante los diversos desafíos que plantea la sociedad moderna, la cual se caracteriza por ser cada vez más participativa, consciente de sus derechos ciudadanos y reclamante del espacio público.

En ese sentido, para abordar y desarrollar el objeto central de esta tesis -que es la Administración Pública y las relaciones multidisciplinares que entreteje con otros campos como el Derecho y las políticas públicas- fue necesario categorizarla como una institución que surge con el Estado moderno y que ha sido examinada desde una perspectiva científica, por lo que ha evolucionado en sus más de dos siglos de existencia para situarse ante retos teóricos –rigidez, anquilosamiento y aislamiento- y empíricos –con mejores respuestas a los problemas públicos, la democratización y la descentralización de los núcleos de poder- que requieren de un enfoque multidisciplinario en su núcleo duro para ser atendidos.

La Administración Pública como ciencia social, ha hecho aportes significativos en la forma de entender la relación entre Estado y sociedad, así como en la manera en que se atienden las necesidades de la vida colectiva, particularmente lo que se refiere al tratamiento de problemas y soluciones públicas. Para ello, tiene a su

alcance diversos elementos teóricos, metodológicos y empíricos con los que aborda las dinámicas sociales y gubernamentales que se presentan en el espacio de lo público. De manera particular, destacan dos referentes que la dinamizan permanentemente debido a sus propiedades multidisciplinares: las políticas públicas y el Derecho.

En efecto, las políticas públicas, por un lado, se entienden como un método de gobernar en tanto ponen el énfasis en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades no desde el punto de vista de lo que deben hacer, sino de lo que pueden hacer en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico. Por otro lado, el Derecho -entendido como la expresión formal del interés colectivo en el que se fijan tipos de conductas permitidas y prohibidas para una convivencia social pacífica- establece los límites y alcances de la Administración Pública para que sea legal y proporcione certidumbre en las interacciones sociales.

II

A pesar de la relación estrecha entre políticas públicas y Derecho en el campo de la Administración Pública, son limitados los esfuerzos por explorar esa vinculación y aún más por analizar y destacar sus aportes metodológicos en beneficio de una concepción multidisciplinaria y flexible de la ciencia publiadministrativa. Lo anterior por dos razones fundamentales: primero, porque se trata de un campo de reciente exploración que ha ido cobrando relevancia en función de la necesidad de

entender el peso real que tienen a nivel nacional y local los órganos judiciales, legislativos, administrativos, así como las organizaciones ciudadanas y partidos en la formulación de políticas públicas y agendas, es decir, un análisis más integral que el que planteaba el modelo del triángulo de hierro (Hecló,1978:257-284)¹; y segundo, porque el enfoque con el que se han explorado esas redes ha sido predominantemente político-jurídico y se ha ceñido a la metodología de los estudios de caso para ofrecer respuestas empíricas y verificables, por lo que ha pasado a segundo término el interés por desarrollar trabajos teóricos en torno al tema, principalmente desde la óptica de la Administración Pública.

De hecho, no es sino hasta fechas recientes –finales del Siglo XX e inicios del Siglo XXI- que ha surgido un mayor interés en torno al objeto de estudio. El pensamiento europeo y latinoamericano han explorado poco esta veta de conocimiento que representa la vinculación multidisciplinaria entre Derecho, políticas y Administración Pública, al contrario de lo que ha realizado la literatura estadounidense, la cual ha avanzado en el tratamiento sistemático y metodológico de este enfoque, aunque cabe puntualizar que lo ha hecho predominantemente desde un punto de vista jurídico y no desde la Administración Pública.

Asimismo, el vínculo entre Derecho y políticas públicas abordado desde la década de los ochenta del siglo XX por diversas instituciones académicas en Estados

¹ Hugh Hecló (1978:257-258) señala al respecto: “¿cómo podría el creciente papel del gobierno estar cambiando la conexión entre administración y política? [...] Se dice que hay una serie de ‘triángulos de hierro’, informales pero fuertes, que articulan las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés que pueden ganar o perder con los programas [...]El concepto de triángulo de hierro más que equivocado es desastrosamente incompleto. La visión convencional es inadecuada para entender los cambios de política y administración ocurridos en años recientes.

Unidos, se ha realizado fundamentalmente con el enfoque de estudios de caso. El mayor número de aportes se concentra en artículos de revistas y las más prestigiosas universidades de ese país cuentan con una publicación periódica cuyo título es precisamente "*Law and Policy*". Cada una de ellas tiene su propio enfoque y, en su conjunto, constituyen una parte notable del estado del arte del tema en cuestión, al menos en la literatura anglosajona.

Así, la "*Harvard Journal of Law & Public Policy*" que se publica tres veces al año por la *Harvard Society of Law & Public Policy*, la cual es una organización de la Facultad de Derecho de *Harvard University*. La revista se especializa en temas de regulación jurídica de nuevos problemas públicos, grupos de interés, gobierno y asuntos públicos. Es una de las revistas ampliamente difundidas y en ella han colaborado autores como Viet Dinh, John Yoo, Eugene Scalia, así como personajes de trayectoria destacada dentro del Poder Judicial, como el magistrado Guido Calabresi y otros miembros de la *Supreme Court of Justice* como William Rehnquist, Antonin Scalia y Clarence Thomas.

Por su parte, la "*Yale Law & Policy Review*", fundada en 1982, es una publicación anual enfocada a difundir artículos académicos de profesores especialistas en Derecho, así como propuestas de política pública y hermenéutica jurídica que realizan los jueces y los encargados de formular las políticas. Los más recientes temas abordados en la Revista se refieren a cuestiones como el terrorismo, el fortalecimiento de las finanzas públicas, política urbana, educación política, entre otros. El punto de conexión entre esa variedad de temas es que se privilegia el análisis sobre cómo lo legal impacta en lo político y en las políticas. Destacan en

este sentido autores como Peter H. Schuck, Joseph P. Viteritti, Michael Rebell, Robert L. Hughes, Lisa M. Farabee, Peter H. Schuck, Jamin Raskin, John Bonifaz, David Cole, Daniel D. Polsby, Robert D. Popper, Ellen Frankel Paul, Mary Taylor Danforth, Tahirih V. Lee, y Scott Burris.

Otro caso se encuentra en *Stanford University*, que cuenta con la revista titulada “*Stanford Law & Policy Review*”, la cual es una de las más destacadas en el campo de la Ciencia Política en Estados Unidos. En sus distintos números se han abordado problemáticas que plantean la relación entre Derecho y políticas públicas, tales como los puntos de intersección entre el sistema jurídico en su conjunto y las acciones de política pública que llevan a cabo los entes de gobierno federales, estatales y locales. La revista fue fundada en 1989 y se ha convertido gradualmente en un foro de alto nivel donde los encargados de formular políticas exponen artículos sobre los temas más sensibles de la agenda pública norteamericana. Desatacan en este sentido: Bill Clinton, Charles Schumer, Joseph Biden, John McCain, Charles Rangel, James Baker, y Russ Feingold. Dichos colaboradores han abordado temas como el bienestar, la regulación de internet, reforma migratoria, derechos de los homosexuales, derechos para los discapacitados y la justicia aplicada a los menores.

University of Florida cuenta con la conocida “*Journal of Technology Law and Policy*”, que es una revista jurídica académica que publica dos veces al año. En ella se presentan cuestiones relacionadas con la tecnología, incluidas las patentes, derechos de autor, marcas registradas, secretos comerciales, defensa, derecho a la información, Derecho e informática, etc., que son temas que se

abordan desde una óptica triple: tecnología, Derecho y políticas públicas. Desde su fundación en 1995, la Revista se ha convertido en un referente para la toma de decisiones en temas de propiedad intelectual y tecnología, y tiene la peculiaridad de tener entre sus colaboradores únicamente a estudiantes de la propia universidad, los cuales presentan sus trabajos bajo la supervisión y orientación de un Colegio Asesor perteneciente a la Facultad de Derecho.

Respecto a la *University of Tennessee*, ésta edita la “*Tennessee Journal of Law and Policy*”, la cual es una revista de publicación trimestral cuyo primer número data de 2004. En ella se analizan los acontecimientos más recientes registrados en la legislación estadounidense, así como los procesos de decisión de política pública que implican.

Derivado de una exploración de las revistas señaladas y otros textos, destacan los siguientes artículos que realizan análisis multidisciplinares y que articulan conceptos de diferentes campos de estudio:

1. En la relación entre Derecho y políticas públicas desde la perspectiva del análisis institucional y también de la acción administrativa destaca: Fiona Haines, Nancy Reichman y Colin Scott con *Problematizing legitimacy and authority* de 2008; Thomas Hammond con *Formal Theory and the Institutions of Governance* de 1996; Chris Koski con *Regulatory choices: analyzing State policy design* de 2007; Giandomenico Majone con *From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance* de 1997; Susan Rose-Ackerman

con *Public choice, public law and public policy* de 2007, John Scholz con *Cooperative regulatory enforcement and the politics of administrative effectiveness* de 1991; y William West con *Formal procedures, informal processes, accountability and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis* de 2004.

2. En los estudios de caso que reflejan el control que el Congreso ejerce sobre la burocracia, las agencias y sus políticas públicas a través de la expedición de leyes resalta: David Cavazos con *Capturing the regulatory rule-making process: how historical antecedents of US regulatory agencies impact industry conditions* de 2007; Robert Durant con *Agency evolution, new institutionalism and hybrid policy domain: lesson from the greening of the U.S. Military* de 2006; Thomas Hammond y Jack H. Knott con *Who controls the bureaucracy? Presidential power, congressional dominance, legal constraints, and bureaucratic autonomy of multi – institutional policy – making* de 1996; Junseok Kim y Brian Gerber con *Bureaucratic leverage over policy choice: explaining the dynamics of State-level reforms in telecommunications regulations* de 2005; George Krause con *The institutional dynamics of policy administration: bureaucratic influence over securities regulation* de 1996; Mark Thatcher con *The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe* de 2005; y Barry Weingast con *The congressional – bureaucratic system: a principal–agent perspective with applications to the SEC* de 2004.

3. Respecto a los estudios del comportamiento político de los actores y su participación en la creación de leyes como un factor de control de políticas públicas llama la atención: Karin Jonnergard y Ulf Larsson con *Developing codes of conduct: regulatory conversations as means for detecting institutional change* de 2007; Moshe Maor con *A scientific standard and an agency's legal independence: which of these reputations protections mechanism is less susceptible to political moves?* de 2007; y John Scholz y Cheng-Lung Wang con *Cooptation or transformation? Local policy networks and federal regulatory enforcement* de 2006.

Este panorama del estado del arte confirma que el enfoque predominante en la perspectiva estadounidense es el jurídico; a través de él se plantea la relación entre políticas públicas, Derecho y Administración Pública. Asimismo, destaca que una parte considerable de los estudios se refiere a la regulación de las llamadas “agencias” en los Estados Unidos, y cuyas conclusiones no son directa y necesariamente generalizables a otros casos como el de México.

Esto significa que aunque el trabajo académico estadounidense es piedra angular en el estudio del tema, es necesario plantear un punto de contraste al optar por el análisis a la inversa, es decir, teniendo como base la Administración Pública, convirtiéndola en la variable principal de los estudios.

Para ello es importante considerar que aunque la literatura actual no es prolífica en cuanto a propuestas de renovación en el núcleo duro de la Administración

Pública, existen textos (Aguilar, 2006; Cavazos, 2007; Haines, Reichman y Scott, 2008; Pardo, 2004; Rose-Ackerman, 2007; Uvalle, 2007) que apuntan cada vez con mayor insistencia a la necesidad de estudiar y dar cuenta de sus tendencias actuales –como la multidisciplinaria-, así como de las metodologías específicas – como el análisis institucional, el análisis de políticas, los estudios comparados y los estudios de caso- para la atención de los asuntos que le atañen como campo de conocimiento.

Esas obras incorporan en sus estructuras analíticas referentes que denotan la necesidad de realizar ejercicios multidisciplinarios para plantear temas y problemas de estudio que hasta hace poco se consideraban exclusivos de alguna disciplina. Tal es el caso de cinco textos que son importantes para esta investigación:

- a) *Gobernanza y gestión pública* de Luis F. Aguilar Villanueva publicado en 2006. En el texto se argumenta sobre la importancia de “el sujeto del gobierno” para el proceso de gobernar, que incluye a la Administración Pública como uno de sus componentes esenciales. Utiliza en su análisis dos categorías: la gobernabilidad y la gobernanza que representan el enfoque con el cual el autor imprime un nuevo matiz al contenido de la política pública y a la nueva gestión pública, con el propósito de puntualizar las condiciones que orientan una relación directa entre gobierno y sociedad, que es como él entiende a la gobernanza o, mejor dicho, a la nueva gobernanza.

- b) *La Administración Pública a través de las ciencias sociales* de la autoría de Omar Guerrero publicado en 2010. La obra constituye un referente importante en el estudio de la Administración Pública como disciplina científica, dado que expone su relevancia en la construcción del pensamiento social clásico y las humanidades. En este sentido, el autor brinda un marco para el estudio de la Administración Pública que favorece la comunicación entre los diversos campos de conocimiento relativos a la sociedad y sus problemas, es decir, ofrece una mirada a las relaciones que sostiene con otras ciencias sociales. Asimismo, en el pensamiento del autor destaca para esta investigación el espacio que dedica al concepto de lo público, pues lo sitúa como un elemento que no es exclusivo de la autoridad sino que es compartido con los ciudadanos y sus organizaciones, lo que lo coloca como un referente que requiere de atención multidisciplinaria en tanto es multidimensional, compleja y heterogénea su composición.
- c) *De la Administración Pública a la Gobernanza*, compilado y coordinado por María del Carmen Pardo en 2004. El valor de esta obra reside en las distintas visiones y argumentos sobre cómo se ha transitado de la idea de una administración uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones, hacia una concepción más abierta, flexible, descentralizada, es decir, hacia una postura mucho más activa por parte de la sociedad. Se expone por medio de los autores que en el libro se conjuntan, la preocupación acerca del impacto tangible de

los llamados nuevos derroteros de la Administración Pública -nueva gerencia y gestión pública, gobernanza-, los cuales, a pesar de ser ciertamente atractivos como enfoques de estudio, aún no ofrecen certezas sobre si los rumbos elegidos son necesariamente los mejores. Con los enfoques utilizados en el texto por parte de los autores y comentaristas, se establece una especie de consenso sobre que la Administración Pública necesita nuevos bríos multidisciplinarios para que salga de su actual estanque teórico y de conocimiento.

- d) La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública y Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea, ambos de Ricardo Uvalle Berrones y publicados en 2006 y 2007, respectivamente. En conjunto, los dos textos exponen cómo en el contexto actual -caracterizado por fenómenos tales como la globalidad, la democratización y la sociedad de la información- la Administración Pública como objeto de conocimiento requiere ser analizada en función de nuevos elementos que permitan posicionarla como institución central de la vida colectiva. En este sentido, el autor ubica una oportunidad histórica de recuperar en el tiempo presente su fortaleza teórica y metodológica, con objeto de que pueda articular procedimentalmente los vertiginosos cambios de la vida social y democrática con oportunidad y con sólidas instituciones.

En suma, existe un panorama académico que de manera gradual está impulsando argumentativamente la necesidad de que la Administración Pública transite de su

“empantanamiento” teórico–conceptual² hacia enfoques que dinamicen su núcleo duro, por supuesto con ayuda de las “cuerdas” que le brindan otras ciencias y disciplinas que confluyen en su auxilio y en sus objetos de análisis.

Sin embargo, si bien las publicaciones sobre temas de Administración Pública son cada vez más receptivas a analizar variables que corresponden también a otros campos del conocimiento, existe simultáneamente el riesgo de trivializar el trabajo cooperativo entre las ciencias y con ello no explorar a detalle las ventajas que representan los ejercicios multidisciplinarios. En efecto, no es suficiente con aludir en la prosa a conceptos como Estado de derecho, políticas públicas, economía pública, sociología jurídica, etc. sin tener claridad sobre sus puntos de intersección, en ese caso, con la Administración Pública.

En este sentido, el objetivo de la tesis es proponer la inclusión del componente multidisciplinario al programa científico de la Administración Pública. Si esto es posible, es necesario también un replanteamiento de las metodologías de trabajo existentes, pues el punto de inicio no sería -como en la corriente estadounidense- de estudios de caso que únicamente reflejen cómo el Derecho y la labor del Poder Legislativo influyen en el desempeño institucional de las “agencias”; por el contrario, se proponen esfuerzos metodológicos que combinen sinérgicamente el

² Al respecto, en el Capítulo II se abundará sobre las repercusiones de los primeros estudios de Administración Pública, siendo una de ellas la firme convicción de definir los principios universales de esta disciplina, lo cual si bien fue benéfico para al momento de diferenciarse de campos hermanos como el Derecho y la Ciencia Política, llegó un punto en que su trabajo científico se volvió autorreferenciado, aislado, lejano a la idea de gobierno e inmerso en posiciones instrumentales. En consecuencia, el empantanamiento de la disciplina se refleja en trabajos que pasaron de la valiosa argumentación sobre la científicidad de la Administración Pública (Bonnin, 1808; Wilson, 1887), a otros que afirmaban la definición estática y prácticamente acabada de sus objetos de estudio (véase Gulick, 1937; Waldo, 1948; Dimock, 1964).

análisis de políticas con la metodología jurídica positivista para obtener un producto en el que se puntualice cuáles son los espacios institucionales donde las políticas, el Derecho y la Administración Pública se unen y construyen respuestas de mayor impacto e integralidad en los problemas cognoscitivos y públicos que comparten. Este es específicamente el punto del Estado del arte donde se inserta la presente investigación.

III

Derivado de lo anterior, para la tesis el problema central de estudio es la falta de exploración del espacio común entre políticas públicas, Derecho y Administración Pública, así como que existen temas, conceptos, problemas y condiciones gubernamentales que no se entenderían teniendo como referencia sólo a uno de los campos mencionados, por lo que se requiere de la cooperación multidisciplinaria para abordar con mayor propiedad metodológica esos elementos.

En consecuencia, surge un cuestionamiento básico que guía la investigación, y se refiere a lo siguiente ¿en qué tipo de ámbitos es identificable la vinculación entre las políticas públicas y la ciencia del Derecho, entendidas como dos disciplinas que abordan problemas comunes dentro del espacio de la Administración Pública? En conexión con esta primera cuestión surgen dos más: ¿qué beneficios se obtendrían de vincular teórica y empíricamente a las políticas con el Derecho al momento de abordar problemas públicos? y ¿qué aportes teóricos, conceptuales y

metodológicos son necesarios para que la Administración Pública adquiriera una naturaleza multidisciplinaria?

Estas interrogantes -que se abordan a lo largo de la tesis y que son un reto cognoscitivo para los estudios en Administración Pública-, se refieren a la necesidad de ubicar y caracterizar un ámbito en el que coexistan los aportes multidisciplinarios de las políticas públicas y el Derecho en beneficio de la ciencia publiadministrativa. Es por ello que esta investigación tiene como objetivo explorar y desarrollar un enfoque multidisciplinario para la Administración Pública teniendo como marco de referencia la vinculación metodológica entre las políticas públicas y el Derecho, de tal manera que se analicen las posibilidades de cooperación entre esas disciplinas para un mejor entendimiento y tratamiento de los problemas públicos, así como para destacar las contribuciones de la Administración Pública a las políticas públicas y al Derecho.

Es importante destacar que para esta investigación lo que resulta significativo son los campos coincidentes entre las políticas públicas, el Derecho y la Administración Pública, no sus divergencias en sí, pues, por ejemplo, no sería posible el surgimiento de una política pública sin expresión normativa y sin un espacio institucional y organizacional de materialización, que lo provee la Administración Pública. Al respecto, Hugh Hecló (1978:130) señala que las políticas públicas constituyen un área de análisis de la Ciencia Política que si bien ha gozado de un desarrollo acelerado, también padece de una insuficiente estructuración conceptual, pues son un campo con vocación multidisciplinaria. Esta postura conduce a entender la acción gubernamental desde enfoques

integrales a la vez que específicos, pues no es incompatible el estudio de actos tanto grupales como individuales que tienen impacto y significación jurídica.

De esta manera, la vinculación entre Derecho, políticas públicas y Administración Pública permitiría articular funcionalmente dos elementos aparentemente opuestos: uno, la movilidad y flexibilidad institucional que se requiere para hacer frente a contextos políticos, sociales, económicos y culturales en constante cambio, y dos, la estabilidad y certidumbre necesaria para otorgar seguridad jurídica y dotar de unidad normativa al Estado y la sociedad en su conjunto. Es en este binomio donde destaca principalmente la actividad de la Administración Pública como punto de inflexión, pues con la utilización de enfoques multidisciplinarios, sus metodologías se transforman y flexibilizan, ya que lejos de ceñirse a estándares rígidos en el tratamiento de problemas públicos y de objetos de investigación donde sólo se toma en cuenta sus rubros tradicionales (organización, estructura, jerarquía, procedimiento), se conecta con otras metodologías afines como las del Derecho (iuspositivismo) y la políticas públicas (creación de problemas públicos, diseño, evaluación), lo cual contribuye, por un lado, a abatir la incertidumbre jurídica y el “error legal” con el que en ocasiones operan las instituciones, y por otro, la falta de viabilidad, racionalidad, publicidad y consenso en la toma decisiones y las acciones consecuentes.

Es por ello que esta investigación se estructura en torno a la necesidad de replantearse las características del núcleo duro de la Administración Pública, no para restarle validez sino para complementarlo, actualizarlo e incluir en él las ventajas del trabajo multidisciplinario, de tal suerte que sea posible redefinir

conceptos, enfoques, problemas, metodologías, realidades y medios de actuación propios de un Estado moderno (Uvalle, 2007:27) y de una sociedad abierta (Popper, 2006:137).

Ortiz de Zúñiga (1842:129) explica con mucha claridad el punto de equilibrio al señalar que la Administración Pública no es una ciencia de principios, sino de hechos, es decir que está guiada no sólo por lo que es deseable sino también por lo que es posible; postura que permite encontrar áreas de conexión entre corrientes supuestamente irreconciliables y opuestas como son las que definen los principios de la Administración Pública como la relación entre causa y efecto, los que los definen al estilo de una norma o un precepto moral que exalta valores finalistas, y los que la entienden en un plano más operativo como guía para la acción, es decir, cómo un código ético que deben cumplir los servidores públicos (Guerrero, 2009:20-22).

IV

Para el desarrollo de la investigación, la ruta metodológica consistió en articular fundamentalmente tres perspectivas de estudio sobre lo público: la Administración Pública, el Derecho y las políticas públicas. En consecuencia, el vehículo que se estimó conveniente fue la multidisciplina, ya que a través de ésta es posible hacer converger en puntos específicos el conocimiento y la colaboración entre distintos campos, ya sea para generar enfoques teóricos innovadores o bien para brindar mejores respuestas ante problemas empíricos compartidos.

El enfoque multidisciplinario permitió abstraer aportaciones representativas de los tres campos en estudio, y con ayuda de categorías como institución, marco legal, actor, fue posible articular una línea de pensamiento que refleje la necesidad de actualizar el programa científico de la Administración Pública para hacerlo flexible, adaptable a las condiciones sociales actuales y sobre todo receptivo al trabajo colaborativo.

Tanto el Derecho como las políticas públicas son particularmente útiles para justificar esta posición, pues estos dos campos nacen a la vida social con una carga explícitamente multidisciplinaria. En efecto, su *ethos* está impregnado de un cúmulo de conocimientos que escapa a las barreras tradicionales que las propias ciencias se imponen a sí mismas en aras de lograr identidad propia, solidez en sus principios y respuestas acertadas en sus interrogantes cognitivas.

Tanto las leyes como las políticas regulan ámbitos públicos y privados de los más diversos tipos, desde los más cercanos y directos al individuo como la familia, hasta los más generales e indirectos como las relaciones internacionales.

Por tanto, es necesario que las ciencias sociales sean participes de la evolución epistemológica que se ha dado en las últimas décadas y que se refiere a la fortaleza del trabajo multidisciplinario. En efecto, los lazos colaborativos están cada vez más presentes en los esfuerzos de la ciencia por ofrecer soluciones y alternativas a problemas que son de su interés, aun cuando éstos se encuentren fuera de los límites tradicionales que existen entre las disciplinas. Tal es el caso de la ecología política, la psicología social, la sociología jurídica, la bioarquitectura, la

medicina regional, la bioética etc. que buscan, más allá de las innovaciones tecnológicas *per se*, mejorar los procesos de convivencia social, lo cual es un indicativo de que el conocimiento en la sociedad moderna no es valioso en sí mismo, sino lo es en la medida en que mejora las condiciones de vida tanto individuales como colectivas.

Con esta premisa epistemológica es como se realizó la revisión de materiales y fuentes de información de diversos campos de conocimiento, para interpretarlos a luz de un enfoque multidisciplinario. Por ejemplo, se hizo uso de fuentes clásicas en el estudio de la Administración Pública para rastrear y especificar sus bases científicas (Jean Bonnin, Woodrow Wilson); pero también se revisaron textos que han replanteado los objetos de conocimiento de las Ciencias Sociales y que han brindado visiones renovadas sobre la forma de entender el Estado, el gobierno y la sociedad, como es la obra de Karl Popper (y su concepto de sociedad abierta) y la de Friedrich Hayek (con su noción de Estado de derecho). En efecto, estos enfoques son útiles en tanto hacen explícito que la acción de gobierno se caracteriza por ser de carácter multidisciplinario, interdependiente y transversal, particularmente cuando se elaboran, reelaboran, implementan y evalúan las políticas públicas y las normas, lo que hace de la Administración Pública un espacio institucional cuya composición debe estructurarse de tal manera que atienda a esos imperativos.

Por su parte, en materia jurídica se utilizaron fuentes principalmente de corte metodológico (Jorge Fernández, Francisco Patiño, Jorge Witker), aunque también se recurrió a discusiones clásicas en el ámbito del Derecho como las que se dan

entre el enfoque iuspositivista y el iusnaturalista, el concepto y alcance del Estado democrático de derecho (Jesús Rodríguez), y otros debates propios de la filosofía jurídica (Hans Kelsen).

En relación a las políticas públicas, se reexaminaron las fuentes originarias del campo, como los textos de Harold Lasswell, Theodore Lowi y Charles Lindblom, para precisar si sus postulados son aún vigentes o requieren también de actualización para que encuentren correspondencia con una sociedad cada vez más involucrada con el espacio público. Se extrajo de este campo la propiedad multidisciplinaria de las políticas como un elemento que debe guiar la atención y solución de los problemas públicos, que son complejos y multidimensionales.

Con estos referentes teórico-conceptuales es como se elaboraron los capítulos que componen la investigación, y fueron articulados para argumentar que es necesario oxigenar el núcleo duro de la Administración Pública a través de un enfoque multidisciplinario de la misma.

En consecuencia, el propósito del primer capítulo consiste en explicar el proceso histórico de construcción del Estado moderno como marco para el surgimiento de la Administración Pública, entendida como un conjunto de instituciones que articulan los esfuerzos públicos para atender necesidades colectivas. Desde esta óptica, se trata de una estructura que sólo surge en las condiciones históricas que favorecieron la separación entre el poder eclesiástico y el secular, así como la protección a la propiedad privada y los derechos inalienables e imprescriptibles de

igualdad, libertad, propiedad y seguridad que todo individuo tiene por ser tal, es decir, en el marco del Estado moderno. Este proceso se abordó en cuatro planos:

- El primero se refiere al análisis de los sucesos históricos que se concatenan para dar fundamento al tránsito del sistema feudal de dominio y producción, hacia una forma de organización monárquica que centraliza el ejercicio del poder político por iniciativa de la naciente clase burguesa -producto de la Revolución Industrial-, y con apoyo de tres elementos principales: el ejército profesionalizado y permanente a cargo del rey, la burocracia para el despacho de las funciones administrativas de reciente aparición (justicia, finanzas, territorialidad) y el cobro de impuestos que fue haciendo de la actividad gubernamental una labor cada vez más especializada.
- El segundo se relaciona con la evolución institucional de esta forma de organización del poder político a cargo del rey, en la que se transitó de una monarquía absolutista a otra de tipo constitucional donde se impusieron límites al ejercicio del poder y se reconoció que la soberanía emana del pueblo y no de la divinidad, por lo que las atribuciones de la autoridad pública comenzaron a ser estructuradas por reglas y procedimientos que limitan el ejercicio del gobierno, el cual no se encontraba respaldado ya por un mandato divino, sino por uno de carácter terrenal y popular que tiene en todo momento el derecho de alterar esa forma de organización.
- El tercero se sitúa en un nivel teórico-conceptual, pues en él se aborda el pensamiento político clásico –originado en el Renacimiento y la Ilustración- que fundamentó y promovió el tránsito del gobierno absolutista con sustento

divino, al gobierno civil limitado por leyes humanas. Este tercer plano conceptual fungió como puente articulador entre los dos anteriores, pues se examinaron obras clave que introdujeron al poder político nuevas categorías para su ejercicio, como la democracia, el Estado de derecho, las garantías individuales (derechos del hombre y del ciudadano), la separación de poderes, la soberanía popular, el constitucionalismo, entre otros.

- El cuarto plano se refiere propiamente al surgimiento de la Administración Pública en el marco del Estado moderno. Aquí se explican sus atribuciones y alcances iniciales y también se significa como una institución clave para la permanencia del Estado en su papel de depositario del poder público desde el Siglo XVIII a la fecha. Más que una mirada histórica, el propósito fue dibujar a la Administración Pública como una institución que se ha tenido que ajustar a los cambios registrados en la sociedad, en el espacio público y por supuesto en los límites que le imponen las normas y sus propias capacidades instrumentales.

Estos cuatro planos permitieron significar a la Administración Pública como un elemento fundamental para el individuo y la colectividad de la que forma parte, razón por la cual es poco conveniente visualizarla como un objeto de estudio acabado e inmutable; por el contrario, las características sociales modernas (heterogeneidad, apertura, globalización, información, tecnología, complejidad e incertidumbre) hacen que sea necesario replantear su programa institucional y científico, dado que es a través de sus estructuras -como realidad institucional- y

de sus aportaciones -como campo de estudio- que se deberán atenderán dichas cuestiones.

Es en este punto donde encuentra su espacio el segundo capítulo, pues éste profundiza en el estudio de la Administración Pública como actividad propia del Estado moderno, pero ahora como campo de estudio. El propósito fue analizar el proceso que hizo de la Administración Pública una ciencia con objetos de conocimiento y metodologías propias. Derivado de la especialización de la actividad administrativa que comenzó a registrarse a principios del siglo XIX, es como surgen los primeros intentos sistemáticos de pensar la Administración Pública y de sentar las bases de su desarrollo científico posterior. En este primer momento se gestaron esfuerzos determinantes para la científicidad de la actividad publiadministrativa, particularmente en lo que se refiere a su diferenciación con otras disciplinas como el Derecho, concretamente con el Derecho Administrativo.

Asimismo, en aras de la construcción de la identidad epistemológica de la Administración Pública, se editaron obras (Bonnin, Gulick, Warner, Waldo) que buscaron definir los principios universales o pilares sobre los que debía descansar el desarrollo de la actividad administrativa del Estado. El desarrollo teórico y conceptual del Siglo XIX y XX fue rico en perspectivas, debates y propuestas; sin embargo, teniendo frente a sí la intención de delinear el campo propio de la Administración Pública, poco se abundó sobre las relaciones que sostiene con otras disciplinas. De hecho, no es sino hasta fechas recientes –a partir de la última década del siglo XX- que esta cuestión se ha enfatizado.

El sustento principal para emprender esos estudios innovadores radica en que la Administración Pública del siglo XXI es cualitativamente distinta a la del Siglo XVIII, razón por la cual requiere de nuevos fundamentos así como de actualizaciones en su núcleo duro sustentado en argumentos convincentes. Esta cuestión se aborda específicamente en el tercer capítulo, el cual tuvo por objeto puntualizar los elementos que conforman la visión contemporánea de la Administración Pública. Para ello, se hizo uso de tres categorías que desde la óptica de esta investigación permitieron dibujar un panorama de la relación actual entre Estado y ciudadanos: sociedad abierta, Estado de derecho y lo público. Estas categorías dan cuenta de los estándares que se utilizan actualmente para analizar la Administración Pública tanto en el plano teórico como en el empírico, pues apuntan hacia la necesidad de democratizar, transparentar, responsabilizar y mejorar las capacidades de respuesta de las instituciones públicas.

En efecto, la cultura de la legalidad, la horizontalidad y el sentido público en la actuación gubernamental son criterios con los que se examina la Administración Pública para ubicar pendientes, retos y faltantes en su estudio y diseño institucional. La propuesta va, en este sentido, en que la actividad de las instituciones se impregne cada vez más con un enfoque integral, transversal y multidisciplinario en el tratamiento de los objetos de estudio y de los problemas públicos.

Es en este punto dónde encuentra sustento metodológico el capítulo cuarto, pues éste tiene como propósito explicar la propuesta de articulación multidisciplinaria entre Administración Pública, Derecho y políticas públicas. Se fundamenta en lo

abordado en los tres capítulos anteriores, dado que destaca la importancia de la Administración Pública como campo de estudio y como institución de la vida moderna (capítulo 1); propone actualizar su núcleo duro mediante las propiedades metodológicas del Derecho y las políticas públicas, y de esa manera abrir una nueva veta en el trabajo teórico-conceptual hasta hoy conocido (capítulo 2); y en esta visión renovada, se busca responder a los imperativos de su visión contemporánea (capítulo 3). La contribución de este cuarto capítulo radica en que analiza en dos vías la interacción multidisciplinaria: la primera, son los aportes metodológicos del Derecho y las políticas a la Administración Pública, y la segunda, es el análisis a la inversa, es decir, los aportes de la ciencia publiadministrativa a las políticas y al Derecho. Con este “ciclo” se abre el camino para profundizar en puntos de intersección institucional que se verían favorecidos con su incorporación y que son, genéricamente, la creación de leyes, la impartición de justicia y la atención a los problemas públicos.

Como se observa, para la elaboración de los cuatro capítulos se recurrió a una estrategia metodológica en la que se articularon las premisas tanto del análisis de políticas, como de la ciencia del Derecho y de la Administración Pública. Concretamente, del análisis de políticas se retomaron las categorías problema, análisis institucional, ámbitos de competencia, actores y responsabilidad pública, entre otros; mientras que del Derecho se acudió a la metodología jurídica positivista, la cual utiliza el método empírico–racionalista, es decir, aquel que tiene entre sus premisas básicas que la razón es la que organiza el conocimiento y la que asimila los hechos; que la ciencia crea el objeto y que el conocimiento

humano no obtiene las leyes de la naturaleza, sino que impone sus leyes a la naturaleza, y finalmente que la actitud del científico no es pasiva sino activa. Por su parte, de la Administración Pública se utilizaron las categorías organización, fines públicos, vida asociada, ciudadanía, lo público, entre otras.

V

La estructura de la tesis se compone de cuatro capítulos. En el primero se hace una exposición sobre el surgimiento del Estado moderno como organización política dominante, que tiene entre sus principales características la creación de instituciones que hoy día son pieza clave en los procesos de estructuración y cohesión de la vida asociada, como es la Administración Pública.

En el segundo capítulo se hace un análisis sobre cómo la Administración Pública fue estructurada como ciencia social, y para ello se alude al pensamiento clásico y al más novedoso en la forma de entenderla como campo de conocimiento. Asimismo, se examina el núcleo duro de la Administración Pública y se argumenta sobre la necesidad de incluir en su programa de trabajo enfoques más aproximados y receptivos a las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de hoy en día.

En el tercer capítulo se expone un panorama de la situación actual que enfrenta la Administración Pública como campo de conocimiento y como medio de articulación entre el gobierno y la ciudadanía. Para ello, se recurre a referentes

teóricos que exploran los procesos que dan vida a la modernidad, tales como el concepto de sociedad abierta, Estado de derecho y lo público. Además, se hacen algunas puntualizaciones sobre los retos y riesgos que tiene la ciencia publiadministrativa al dedicar sus esfuerzos teóricos sólo al logro de la eficiencia *per se*, y no vincularlos con sus impactos económicos, políticos y sociales tal como propone el enfoque multidisciplinario.

Finalmente, en el cuarto capítulo se expone cuáles serían las ventajas de la multidisciplina para la Administración Pública. Además, se presenta a manera de propuesta los espacios de articulación entre las políticas públicas, el Derecho y la Administración Pública, enfatizando los aportes que se generarían en estos campos por medio de su vinculación.

Capítulo I. El surgimiento del Estado moderno

El Estado es la forma de organización política más extendida entre las comunidades humanas, y su complejidad le hace susceptible de ser analizado desde múltiples perspectivas. Su estudio no constituye un patrimonio exclusivo de la Ciencia Política, la cual se ocupa de examinar los fenómenos de poder que le son inherentes, sino que compete igualmente a otras ciencias sociales como la Historia, que lo estudia en su dimensión de fenómeno histórico de carácter universal; la Sociología, cuyo enfoque radica en determinar sus relaciones con la sociedad civil; la Filosofía, centrada en la especulación acerca del concepto teórico y ético del Estado; el Derecho, que le interesa su expresión y naturaleza jurídica; o la Administración Pública, que analiza su configuración orgánica-institucional como un medio de satisfacción de las necesidades colectivas e individuales.

A pesar de la multiplicidad de enfoques, es posible ubicar un criterio común en el análisis, y es la especificación de cuándo puede hacerse alusión al concepto moderno de Estado y cuáles son sus características, objeto de este capítulo.

1.1. Contexto histórico de la organización estatal moderna

En el periodo histórico conocido como la Edad Media, es decir, del Siglo V al XV aproximadamente (Brom, 2006:85), las sociedades que existían en lo que hoy es

el continente europeo se organizaban sobre la base de una economía eminentemente agrícola de tipo local, y se regían por un cúmulo de normas morales y consuetudinarias que eran producto de la voluntad divina profesada por la Iglesia. Asimismo, este mundo medieval se estructuraba por medio de una distribución descentralizada del poder, que formalmente residía sobre el emperador (Brom, 2006:87). Sin embargo, en los hechos éste poder era limitado, ya que la institución que articulaba el ejercicio político era en realidad la Iglesia católica, pues ésta imponía una cultura común para todas las demás escalas de poder. Es así como la política en la Edad Media se convierte en un aspecto más de la teología, los poderes se derivaban de Dios a través de la iglesia. (Brom, 2006:88)

En este contexto, la figura del Estado moderno fue abriéndose camino paulatinamente en España, Inglaterra y Francia, aproximadamente desde el siglo XIII, cuando aparecen las primeras instituciones integradas por administradores profesionales como los Departamentos del Tesoro y las Cortes de Justicia. A partir de entonces y hasta el siglo XVII, esta forma de organización política se generaliza en Europa, sin embargo, es importante no dar por hecho que la formación del Estado moderno fue un proceso lineal o ajeno a conflictos, por el contrario, cuando emerge coexiste y compite con otros ordenamientos políticos como los imperios y las ciudades-estado.

Particularmente, durante la baja Edad Media se va a producir una transformación que permitiría la configuración posterior del Estado moderno: la mejora en la tecnología de producción de alimentos (molinos, arados y herramientas de tiro).

Ello permitió liberar una cantidad significativa de fuerza de trabajo que, hasta ese momento, se encontraba ocupada en la producción agrícola bajo el control de la nobleza o el clero. Esta capa de población se va a concentrar en las ciudades, nuevas o recuperadas, dedicándose a una producción industrial aún embrionaria y al comercio cada vez a mayor distancia. La burguesía, recién surgida de estos cambios económicos, va a disputar la hegemonía económica del clero y la nobleza basada en la explotación de tierras y campesinos, para sustituirla por un sistema basado en la manufactura y el comercio (Brom, 2006:111).

Este panorama fue aprovechado por los reyes que buscaron crear un espacio que unificara tres poderes: el económico (cada vez más en manos de la burguesía), el ideológico (controlado por el clero) y el militar (a cargo de la nobleza). Los parlamentos, dietas y otras estructuras surgidas en Europa como representación de los tres estamentos, son el primer espacio a partir del cual surgirá el Estado moderno.

Por supuesto, esto no significa que la coordinación fuera fácil o libre de tensiones, sin embargo, el poder económico de la burguesía permitió aminorar la supremacía militar nobiliaria al financiar a cambio de privilegios ejércitos permanentes al servicio del rey, quien posteriormente ostentará el monopolio de la violencia, el cual se consolida después de luchas internas entre el renovado poder real y la nobleza con sus ejércitos privados.

La formación del Estado moderno, por tanto, es un proceso de erosión de la inmunidad territorial de los señores feudales a favor del rey y sus funcionarios. El

orden jurídico medieval -heterogéneo, sin leyes generales y basado en derechos particulares- entra en crisis y a partir del siglo XIII se observa la tendencia a crear un derecho general para los reinos, lo que consolidó el poder del monarca sobre la periferia. Al respecto, el derecho romano fue un factor que coadyuvó de manera destacada al surgimiento del Estado moderno, pues proporcionó principios e instituciones importantes para su justificación y juridificación, como lo es la defensa al derecho de propiedad que era invocado recurrentemente por la burguesía y protegido por los monarcas para ganar su simpatía.

Con ello, se generó un conflicto de poder entre el Emperador y el Papa, y a partir del siglo XIV la Iglesia se enfrentó a los reinos nacionales que reclamaban para sí el poder político perdido, razón por la cual la transformación del sistema medieval al Estado moderno fue lenta, y se dio como respuesta a importantes cambios sociales –pérdida de poder de los señores feudales- y económicos –incremento en las actividades no agrícolas, como las comerciales que dieron origen a la burguesía-. Esta situación se agudizó con el descubrimiento de nuevas fuentes de riqueza, pues las rutas comerciales de la Europa medieval eran limitadas y no es sino hasta finales del Siglo XIV e inicios del XV cuando los monarcas de España, Francia e Inglaterra impulsan y financian el descubrimiento de tierras (India, África y América) y nuevas rutas para el intercambio de mercancías y metales.

Como se mencionó, derivado de esta creciente actividad económica no agrícola, surge un nuevo sector que reclama su derecho de participar de las ganancias económicas: la burguesía. Mientras que en la Edad Media la Iglesia católica combatía la usura y las personas vivían en una economía localista, con el

surgimiento del Estado moderno y la expansión del comercio nace esta nueva clase social, que tiene como su núcleo básico de cohesión la acumulación de la riqueza.

Por otra parte, mientras en el Medievo la iniciativa individual era poco valorada y la Iglesia católica exaltaba los votos de pobreza, el movimiento religioso impulsado en 1527 por Lutero conocido como la Reforma, erosionó esos patrones culturales y cuestionó la corrupción de la Iglesia. La Reforma significó un cambio teológico profundo, después de siglos de dominio de la institución religiosa, tanto en el campo religioso como en el estrictamente terrenal. Los cambios en la teología fragmentaron a Europa al quebrantarse la unidad de la Iglesia Católica, pero a la vez ayudó para que en ese territorio tomara forma el Estado moderno, pues la reforma protestante fue utilizada por los monarcas para dirigirla en contra del dominio político ejercido por el clero. Para los reformadores, la Iglesia debía concebirse como una institución autónoma y su poder debía residir en todos sus miembros, y para cumplir con sus propósitos se apoyaron (como también lo hizo la burguesía en el aspecto económico) en los poderes estatales, para una lucha más efectiva en contra de la jerarquía católica y el poder absoluto del Papa, por lo que acabaron reforzando el del monarca. Doctrinalmente, pugnaron por la idea de una religión íntima e individual, excluyendo a la autoridad civil de la fe, por lo que Lutero y Calvino justificaron la obediencia pasiva al monarca frente al derecho de resistencia (Brom, 2006:134-136).

Es así como el término de la Edad media a finales del siglo XV representó la declinación del poder del Papa y del Sacro Impero Romano-Germánico, haciendo

propicia la consolidación del Estado moderno como organización política dominante durante los Siglos XVI, XVII y XVIII, pues es durante este periodo que los reyes europeos fortalecen el proceso de concentración de su poder y dominio, particularmente de las tierras que poseían. Aprovecharon los conflictos que enfrentaban los señoríos tras la peste negra y las guerras, y fueron apoyados en este proceso por la clase burguesa, quien deseaba desprenderse de los señores feudales en razón de que se veían perjudicados por la condición de vasallos de éstos y la dinámica de la economía feudal que los restringía en su proceso de acumulación.

1.2. Génesis y características del Estado moderno *liberal*

El 14 de Julio de 1789 la Revolución Francesa dio paso a nuevas formas de organización política. Una de las principales aportaciones de este levantamiento armado fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano³, expedida el 26 de agosto del mismo año y fundamentada en la teoría política de Jean-Jacques Rousseau, expresada principalmente en su obra "El Contrato Social" publicada en 1762.

En este sentido, la Revolución Francesa fue de suma importancia por que modificó los rumbos del poder, sus procedimientos y formas gubernamentales. Asimismo, alteró la concepción del hombre, particularmente de su condición de ciudadano para ayudar a los fines del Estado. Surgió de esta forma un Estado que se

³ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano puede consultarse en: <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

sustentó en la norma jurídica (Estado de derecho) para la consecución del bien común y la defensa de las garantías individuales.

En particular, este movimiento revolucionario transformó la situación y condición de los Estados absolutistas introduciéndoles ideas liberales, dando paso a un tipo de organización política que comenzó a incorporar en sus estructuras criterios de corte democrático y constitucional, por lo que la organización política estatal adicionó a sus bases tradicionales -territorialidad, burocracia pública, impuestos centrales y ejército nacional- elementos como soberanía, constitucionalidad, poder legítimo y dividido, ciudadanía y derechos naturales del hombre. Es a partir de esos elementos, que a la figura del Estado Moderno se agrega el adjetivo "*liberal*", dado que son los postulados de la doctrina política conocida como liberalismo la que desde este momento fundamenta su estructura institucional y la relación compleja que mantendrá con la sociedad civil en los próximos siglos.

De acuerdo con el liberalismo, la soberanía reside en el pueblo y se trata de una institución anterior al Estado, por lo que éste es únicamente la institucionalización del poder político; es decir, el poder pasa a ser representado por instituciones y deja de ser individual.

La constitucionalidad, por su parte, se refiere a la definición clara, formal, jurídica y explícita de las reglas del proceso político. El Estado incluye en sus fundamentos una normatividad jurídica inherente a él, lo que se complementa con la noción de soberanía, ya que el poder político dentro del Estado y dentro del derecho es la soberanía de las instituciones estatales.

En relación al poder legítimo, el Estado se entiende como una institución política de actividad permanente, mientras éste tenga el monopolio legítimo de la coacción física (Weber, 1921:43-45) para el mantenimiento del orden vigente, es decir, en tanto el poder político le permita al Estado tener el privilegio de la fuerza física de una forma genuina y no impuesta, éste tiene la capacidad de hacerse obedecer, de imponer una conducta determinada a los miembros de la comunidad. Se trata de un fenómeno social, un instrumento de la relación política, es por ello que el Estado va acompañado de un sistema de valores y creencias para hacer legítima la subordinación.

Al respecto, como medio de control de ese ejercicio legítimo del poder, resalta el aspecto de la ciudadanía, la cual se refiere a los derechos de participación a los que deben acceder las comunidades del Estado. El ejercicio real de la ciudadanía se convierte en un eje articulador de los otros postulados liberales, ya que con esta categoría se transfiere la soberanía y el poder del rey a la nación, pues las decisiones políticas que antes se tomaban de manera unilateral se toman ahora de forma colectiva o teniendo en cuenta la opinión y participación del pueblo. En consecuencia, simultáneamente a la idea de Estado moderno de corte liberal, se desarrolla la idea de democracia, basada en la igualdad formal de todos los hombres para participar en la vida pública, teniendo como punto de partida el sufragio universal. Sin embargo, mientras la idea básica del liberalismo es la libertad, la de la democracia es la igualdad, como el derecho de todos los ciudadanos a participar en idénticas condiciones en la formación de la voluntad general. En los primeros decenios del Estado liberal, las instituciones

democráticas fueron limitando el poder del Estado mediante el sufragio censitario. La sucesiva implantación del sufragio universal implica la sucesiva democratización del Estado liberal. Cabe señalar, en este sentido, la contradicción ideológica entre liberalismo y democracia. Mientras que para el liberalismo el poder del Estado ha de estar dividido, para la democracia es único: la voluntad general del pueblo. A pesar de estas contradicciones, lo que importa destacar es la convivencia de ambos principios: libertad-igualdad, que coincidió en algunos países con lo que se denomina Estado liberal-democrático.

Como se mencionó, la expresión articulada de esta concepción liberal del poder se ubica en documentos como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Convención de 1789, así como la Declaración de la Independencia de las Trece Colonias Inglesas de América del Norte y los *bill of rights* que cada una de ellas expidió. Sin embargo, cabe precisar una diferencia entre los textos americanos y los franceses: los primeros se basan en la voluntad de dejar ser al hombre dueño de su destino, organizando el Estado de modo que no lo impida (concepción empírica), en tanto que los segundos, se sustentan en la búsqueda de la figura ideal del ciudadano y en su defensa jurídica frente al poder (concepción racionalista).

En la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, los primeros indican la importancia de los derechos naturales, pues se derivan de su propia condición humana y son de carácter presocial, como la libertad, la propiedad y la seguridad. Cuando se alude a los “derechos del ciudadano”, está explícito que proceden de la creación de la comunidad a través del pacto social y son libertades

de participación que debe respetar y resguardar el poder soberano, pues son expresión de la voluntad general. De acuerdo con esta concepción, los principios básicos de la Declaración son los siguientes⁴:

- De libertad, definida en el artículo cuarto como la posibilidad de poder hacer aquello que no perjudique a los demás. Se derivan derechos como la seguridad o libertad individual, la libertad de opinión, la libertad de manifestación del pensamiento y la libertad de reunión.
- De legalidad, señalada en el artículo quinto donde se entiende a la ley como el único instrumento válido para establecer límites a la libertad en función de la convivencia y el orden público.
- De igualdad, expresada en el artículo sexto donde se manifiesta que la ley ha de ser igual para todos, así como el libre acceso de cualquier ciudadano al ejercicio de cargos públicos y la igualdad ante los impuestos.

Como se aprecia, estas tesis surgen en el marco de la doctrina del Derecho Natural, la cual fue desarrollada durante el Siglo XVII. Ésta se basa en la concepción del pacto social según la cual un determinado grupo de derechos corresponden al hombre y son derivados de su propia naturaleza. En consecuencia, al formarse la sociedad civil el Estado no puede privar de ellos a los ciudadanos. Los derechos del hombre no son creados por el Estado, sino que son anteriores a él; éste sólo ha de reconocerlos (Locke, 1689).

⁴ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano puede consultarse en: <http://www.fmmeducacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

En este sentido, la filosofía de la ilustración y la Revolución Francesa se fundamenta en la defensa y racionalización de las libertades políticas descritas en textos como *El espíritu de las leyes* de Montesquieu (publicado en 1748), o *Las Cartas inglesas* de Voltaire (publicado en 1734). Por otra parte, también son retomadas las ideas fisiocráticas que señalan la existencia de un orden natural en el que el respeto al individuo y la propiedad constituyen la base y la esencia de la sociedad. Es por ello que sus argumentos se dirigen en contra del ejercicio absoluto e irrestricto del poder, como modo de garantizar la igualdad ante la ley, el consentimiento al impuesto y los derechos individuales en general.

Por tanto, el Estado moderno de corte liberal -que echó raíces a finales del siglo XVII- tiene una serie de rasgos característicos que le imprimen singularidad frente a la estructura política absolutista dominante desde el Siglo XV, y son los siguientes: incorporación de los principios democráticos (participación ciudadana, sometimiento a una norma básica o constitución, división de poderes, protección de los derechos individuales), intervención de agentes intermedios entre el Estado y la sociedad civil (partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales), y tendencias a la asociación con otras entidades estatales (que da lugar a la formación de instituciones supranacionales a las que sus miembros ceden parte de su soberanía). Asimismo, desde el punto de vista estrictamente jurídico, dos son las notas características del Estado democrático y constitucional, a saber, la facultad exclusiva del Estado de ser la fuente de toda norma jurídica, y la sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico que ellos mismos crearon, principio comúnmente conocido como Estado de derecho (Hayek, 2007:105).

En efecto, el pensamiento liberal añade al Estado moderno una garantía dirigida a someter la actuación de los gobernantes al imperio de la ley. El Estado debe limitarse a garantizar la seguridad de los ciudadanos por la certeza de la libertad concedida por la norma. Como señala Max Weber (1921:25-27), la legitimidad que corresponde al Estado liberal es la legitimidad racional, basada en que todo derecho puede ser establecido de modo racional para ser respetado, que todo derecho son reglas abstractas con alguna intención, que el soberano legal obedece al orden impersonal por el que dispone, y que el que obedece lo hace como miembro de la asociación y sólo obedece al derecho.

Por otra parte, junto con la definición del Estado de derecho, se crea toda una teoría sobre la forma de estructurar el poder para evitar que se ejerza con abusos, y es la idea de la división de poderes. Su formulación moderna se debe a Montesquieu, aunque el precursor inmediato fue John Locke, quien trata la división de poderes en su obra *Ensayo sobre el gobierno civil* (publicada en 1689). En esta obra, se expone un poder legislativo, que ostenta la supremacía, un poder ejecutivo, subordinado y en distintas manos que se ocupa de la aplicación práctica de las leyes, y un tercer poder federativo encargado de las relaciones exteriores (Locke, 1689:183-189).

Montesquieu profundiza en este principio en su obra *El espíritu de las leyes*, publicada en 1748. Su pretensión es elaborar un instrumento mediante el cual el Estado se autolimita en el ejercicio de su poder (que *el poder detenga al poder*), para lograr la máxima libertad en los individuos. Esta teoría iba dirigida contra el

sistema político del régimen absolutista y se sustentó en dos postulados básicos (Montesquieu, 1748:8-17):

- Las funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) han de ser ejercidas por titulares distintos.
- Los tres poderes resultantes quedan vinculados entre sí recíprocamente y disponen de medios de fiscalización y de veto sobre los demás.

Esta doctrina fue introduciéndose paulatinamente en las posteriores Declaraciones de Derechos, como la de Virginia de 1776, la de los Estados Unidos de 1787 (que maneja instituciones como el Congreso, el Senado, la Cámara de Representantes o el Tribunal Supremo), y la misma Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual se recoge e institucionaliza en las constituciones de 1791 en Francia o la de 1831 en Bélgica.

1.3. Fundamentos teórico-conceptuales del Estado moderno

Como se señaló en el apartado anterior, el Estado moderno, es decir, la comunidad políticamente organizada sobre un orden jurídico-institucional, surge a partir de las ideas difundidas durante el Renacimiento y la Reforma, así como de los acontecimientos históricos ocurridos en Europa a partir del Siglo XIII, por lo que es importante abordar los fundamentos teóricos del concepto de Estado moderno sin desvincular el contexto histórico en el que se presentan.

En efecto, la fragmentación e inestabilidad política que caracterizó la época medieval reveló la necesidad de contar con estructuras de poder consolidadas, razón por la cual la figura del Estado destaca entre otras formas de organización por constituir una propuesta de fuerza centralizada capaz de permanecer en el tiempo. Esta tesis es sustentada por pensadores de los siglos XV y XVI como Maquiavelo (1469-1527), quien en su obra *El Príncipe*, publicada de manera póstuma en 1532, establece las condiciones que se deben cumplir para hacer que el Estado permanezca incluso por encima de cualquier consideración de índole moral. Desde su óptica, la política es una técnica al servicio del poder, por lo que ofrece un estudio de la dinámica del gobierno, de los medios y circunstancias que conducen a la consecución y mantenimiento del poder, así como de los errores que deben evitarse por parte del gobernante (Maquiavelo, 1532:85). Sus recomendaciones acerca de las cualidades que éste debía reunir ejercieron gran influencia en la Ciencia Política de la época, como es el caso de Jean Bodino, coetáneo de Maquiavelo.

Bodino (1530-1596), en su obra *Los Seis Libros de la República* (publicada en 1576) afirmó la necesidad de contar con un Estado fuerte para garantizar la paz en tiempos de crisis. Su objetivo era consolidar la autoridad de la monarquía y erigirla en centro de la unidad estatal, para lo cual ve necesario dotarla de un poder excluyente de cualquier voluntad que él denomina como soberanía. A ésta la define como un poder no delegado e inalienable, no sometido a limitaciones temporales ni a las leyes, porque el soberano es la fuente del derecho (Bodino, 1576:27-34). Esta tesis fue particularmente importante para su época, pues el

continente europeo era escenario de fuertes conflictos religiosos (el movimiento de Reforma). En su teoría, la estabilidad del Estado depende de la actuación libre del príncipe soberano para dictar las normas, siempre y cuando éstas se encuentren en consonancia con los imperativos de la moral y el derecho natural. Su pensamiento inspiró la doctrina del derecho divino de los reyes y constituyó uno de los soportes teóricos fundamentales del Estado absolutista, que se convirtió en el modelo político vigente de aquel entonces.

Otro de los filósofos representativos del absolutismo fue Thomas Hobbes (1588-1679), quien en su obra *El Leviatán* (1651) concibió el poder soberano de forma más determinante que Bodino, pues definió al Estado como el resultado de un pacto o contrato –que también denomina tratado de paz-, que se da sobre la base de una concepción antropológica negativa: el hombre es egoísta y antisocial por naturaleza, por lo que se ve obligado a ceder parte de su libertad a una entidad superior, capaz de evitar que la confrontación entre los diferentes intereses individuales degeneren en un conflicto social (Hobbes, 1651:137-161). En efecto, su pensamiento explica el origen del Estado a través de un pacto en virtud del cual los hombres contratan entre sí y renuncian al derecho de gobernarse a sí mismos a favor de un tercero al que se denomina soberano, cuyo poder, para cumplir con su cometido, carece de límites. Así, el Estado aparece como un poder omnímodo que dicta el derecho y la moral, y se impone a la voluntad de los miembros del colectivo. Hobbes también se ocupó del problema religioso -que vivía su momento álgido debido al conflicto provocado por la Reforma de Lutero- y señaló que el poder del Estado es totalmente independiente del ejercido por las autoridades

eclesiásticas, dado que éste no tiene como característica esencial la facultad de coerción. Es decir, solo a través del Estado es posible dotar de contenido político los actos de un cuerpo social.

Por su parte, John Locke (1632-1704) continuó con esta línea de pensamiento y, como se mencionó, se anticipó a los teóricos del Estado moderno de corte liberal. En su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*, publicada en 1689, desarrolla una extensa concepción de la política, donde el poder del soberano representa a la sociedad sobre la que es ejercido, y está puede despojarlo de ese poder si lo hace de manera contraria a los intereses de los miembros. El Estado, por tanto, surgiría en virtud de un contrato social en el que los individuos deciden no infringir los derechos inalienables de cada uno (vida, libertad y propiedad), haciendo de la protección de ellos el objetivo fundamental del gobernante. Para la consecución eficaz de este propósito propone la estructuración de tres poderes: legislativo, ejecutivo y federativo, encargado de la alianza para la defensa (Locke, 1689:7-22).

Posteriormente, surge en el Siglo XVIII la figura de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), como uno de los representantes más conspicuos de la acepción liberal del Estado moderno. Su obra *El contrato social*, publicada en 1762, contiene su principal aportación, que es el concepto de soberanía. Para este autor, el derecho a gobernar no es algo que surge *a priori* o por mandato divino, por el contrario, depende de la voluntad general de los gobernados. Partiendo de este punto, la soberanía deja de residir en una persona y se traslada al conjunto de la comunidad política: la nación que será quien legitime la acción de gobierno. El

Estado ha de ser, en su propuesta, un medio de desarrollo moral de la humanidad y debe tender a conseguir el bien común (Rousseau, 1762:41-43).

El pensamiento de Rousseau influyó en la superación del modelo absolutista y fue uno de los pilares básicos del liberalismo, doctrina política a la que también realizaron aportaciones decisivas otros pensadores como Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu (1689-1755), que formuló en su obra *El espíritu de las leyes* (publicado en 1748) el principio de la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la cual pugnaba por evitar el abuso en la acción de gobierno y garantizar el respeto a los derechos de los administrados.

Ya entrado el Siglo XIX, comenzó a manifestarse una tendencia a acentuar la distinción entre el Estado y la sociedad civil, conceptos que, en la obra de los autores antes mencionados, aparecen íntimamente unidos. La sociedad deja de ser considerada como un conjunto de individuos aglutinados por el Estado, y pasa a ser vista como un grupo formado por las interrelaciones que surgen cuando los miembros satisfacen sus propias necesidades. Es en este marco donde destaca el pensamiento político de Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), quien en su obra *La filosofía del Derecho*, publicada en 1821, establece que el Estado es la plasmación institucional de una coincidencia de voluntades entre los miembros de una sociedad. De acuerdo con su enfoque, la libertad individual consiste en actuar en sintonía con una voluntad universal encaminada hacia el bien común, para lo cual ha de seguirse una pauta de carácter moral. Esta comunión de voluntades constituye el espíritu del pueblo, el *volksgeist*, el cual es identificado por Hegel con el concepto de nación, que se convertiría en algo trascendente e idealizado, un fin

en sí mismo que en la práctica tendría su concreción orgánica en el Estado (Hegel, 1821:210-213).

Las teorías de Hegel ejercieron una influencia decisiva en el pensamiento político de su época, hasta el punto de inspirar doctrinas como el nacionalismo, que se extendió por Europa e impulsó los cambios políticos y sociales que convulsionaron el continente durante la última parte del siglo XIX. Su doctrina y la interpretación de sus postulados idealistas dieron origen a las formulaciones más radicales del nacionalismo, las cuales sirvieron de justificación teórica para la aparición de un nuevo tipo de Estado, el totalitario, que se caracterizó por representar la confusión entre el Estado y la sociedad civil, la cual resulta absorbida por aquél hasta perder sus rasgos distintivos. El Estado se convierte así en una entidad omnipotente que anula los derechos individuales y modela la colectividad sobre la que ejerce su poder.

Otras concepciones del Estado surgidas durante el Siglo XIX tomaron como punto de partida el enfoque sociológico, muy relacionado con la metodología del positivismo impulsada por Auguste Comte (1798-1857), quien en su obra *Discurso sobre el espíritu positivo*, publicada en 1844, abogaba por despojar a las ciencias sociales de cuestiones éticas y metafísicas. Es en este campo que el fenómeno de lo estatal se define como un instrumento de las clases sociales, idea que comparten, entre otros autores, Max Weber (1864-1920), para el cual sólo se diferencia de otras formas de gobierno por ostentar el monopolio legítimo de la fuerza, o los utilitaristas ingleses, cuyo máximo representante fue Jeremy Bentham (1748-1832), que concebía el Estado como un medio artificial de conseguir la

armonía entre individuos y lograr así la estabilidad social. Su obra antecedió la de Karl Marx (1818-1883), quién influido por el positivismo y el método dialéctico de Hegel, señaló que el Estado es una entidad de carácter transitorio, surgida de la división en clases de la sociedad con el fin de perpetuar el dominio de la clase superior, que debe ser sustituida por una “dictadura del proletariado” y cuyo destino es desaparecer cuando las clases hayan sido abolidas por el comunismo.

Continuando con Weber, éste define en su obra *Economía y Sociedad* (publicada 1921) al Estado moderno como una asociación política en la que es posible distinguir tres ámbitos diferenciados en el ejercicio del poder: el económico, el ideológico y el político. El primero se basa en la posesión de bienes escasos que condicionan el comportamiento de quienes los ostentan. El segundo, en la influencia de las ideas para producir sometimiento en los asociados. Y el tercero, en la posesión de los instrumentos con los que se ejerce la fuerza física. En esta óptica, aquel que hace política aspira al poder, pero el Estado es el único que puede reclamar para sí la exclusividad del uso del poder coactivo, pues de ese modo logra que la comunidad a la que rige lo reconozca legítimamente como la autoridad a la que se debe obedecer (Weber, 1921:43-45).

Al respecto, Weber reconoce tres tipos de dominación legítima para definir la naturaleza de la autoridad:

1. De carácter racional, que descansa en la creencia en la legalidad de órdenes y derechos de mando (autoridad legal).

2. De carácter tradicional, que se refiere a una creencia cotidiana en la validez de las tradiciones y aquellos que las representan (autoridad tradicional).
3. De carácter carismático, que se genera a partir de actos heroicos o de ejemplaridad para las personas que conforman una comunidad (autoridad carismática) (Weber, 1921:706-716).

La legitimidad, por tanto, implica el acatamiento o desconocimiento de la autoridad y es central para el Estado en la búsqueda de consenso. Si no existe poder legítimo, únicamente queda la coacción física para hacer cumplir las leyes. En este caso, habrá ausencia de legitimidad y por lo tanto opresión pura, seguida de desorden civil, fragmentación y quiebra del orden social.

Respecto a la época contemporánea, la doctrina política tiene en Hans Kelsen (1881-1973), filósofo del Derecho, a uno de sus más conspicuos representantes. Su concepción del Estado parte de una visión formalista de lo normativo, que expresó en su obra *Teoría Pura del Derecho*, publicada en 1934. En ella se plantea la necesidad de desarrollar una ciencia jurídica ajena a influencias como la ética. Afirma que el fundamento de todo precepto jurídico sólo puede hallarse en una norma primigenia, que denominó norma hipotética fundamental. De ella provendría la validez de todo el ordenamiento sobre el cual descansa el poder estatal, que definió “como un orden legal centralizado”. Así pues, el Estado no crea el Derecho, sino que éste sería una realidad a *priori*. Esa norma fundamental es única y constituye la base de todo sistema jurídico estatal.

Finalmente, a partir del Siglo XX, el estudio del Estado se ha centrado en la responsabilidad que ostenta en el desenvolvimiento de la vida social, que tiende a ser más democrática, abierta, plural y heterogénea. Dos de los representantes más destacados son Friedrich Von Hayek (1899-1992) con su obra *Camino de Servidumbre*, publicada en 1944, y Karl Popper (1902-1994) con su obra *La sociedad abierta y sus enemigos*, publicada en 1945. Ambos cuestionaron el carácter totalitario de Estados surgidos a finales del Siglo XIX e inicios del XX y argumentaron sobre los riesgos que surgen cuando se reducen a niveles mínimos el ejercicio de los derechos individuales en aras de un progreso social homogéneo (estos autores se abordarán con mayor profundidad en el capítulo segundo).

En conclusión, la figura del Estado moderno como asociación política dominante se consolida a partir del siglo XV; es objeto de transformaciones profundas durante el XVIII cuando se define como liberal; y durante el Siglo XX vuelve a ser sujeto de cuestionamientos y se incluye en su estructura institucional rasgos de carácter democrático. De este devenir histórico es importante destacar, para los fines de esta investigación, el surgimiento de una institución y de una ciencia propia del Estado moderno: la Administración Pública, cuya fundamentación teórica y configuración institucional se ha modificado en razón de la evolución del Estado y las condiciones de la sociedad a la que sirve.

1.4. La Administración Pública como institución del Estado moderno

En el surgimiento del Estado moderno influyó -además de los cismas económicos, políticos y religiosos ya descritos- un movimiento de carácter científico y cultural: el Renacimiento. En esta etapa, que abarca fundamentalmente el siglo XV, surgieron propuestas novedosas relativas a la necesidad de transformar los mecanismos de gobierno y el ejercicio del poder, señalando que éste debía de estructurarse, centralizarse y asentarse sobre bases formales (Brom, 2006:120). Teniendo como marco estas ideas, el rey se convirtió en la máxima autoridad y se crearon instituciones políticas, económicas y militares cuyo objeto era que la nueva forma de organización estatal pudiera funcionar.⁵ Expresado de otra forma, surgen las bases de la Administración Pública moderna, en la que destacan las siguientes instituciones (Guerrero, 1984:144-150):

- Justicia: la administración de justicia es considerada el objeto de la organización política y adquiere superioridad la Justicia Real. Se busca que sea única, universal y uniforme en su aplicación (surgen los parlamentos en Francia, las audiencias y cancillerías en España y la figura de los jueces de paz en Inglaterra).
- Burocracia: se conformó paulatinamente una burocracia especializada y jerarquizada. Este personal se creó para estar al servicio exclusivo del monarca y de esa manera ejercer su acción de gobierno, por lo que fue

⁵ El antecedente inmediato de esas instituciones es el Consejo Real de la Edad Media, compuesto por miembros elegidos por el soberano para ofrecerle su consejo, lo que obligó a que el rey fuera eligiendo personas cada vez más capacitadas y preparadas para que ocuparan los puestos públicos.

necesario dotarlo de una formación especial y conocimientos prácticos. En su mayoría, estaba integrado por la nobleza y por la burguesía letrada. La creación de una estructura de gobierno más compleja se debió a que gradualmente se fueron sumando instituciones representativas del pueblo (como la Cámara de los Comunes en Inglaterra) y en algunos casos también de las élites (como en Prusia, Holanda e Inglaterra con la Cámara de los Lores). La burocracia representa la unificación del poder político, pues se forman instituciones y se norman y crean puestos públicos al servicio del Estado. Se logra de esta manera suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la Iglesia. Por lo tanto, se desarrolla una burocracia que trabaja impersonalmente para el Estado.

- Finanzas públicas: uno de las tareas que más ocuparon la atención de los monarcas fue la búsqueda de su independencia económica, es decir, la autofinanciación. Para cumplir este cometido se crearon derechos exclusivos de las monarquías, como las propiedades de patrimonio real (propiedad de minas e impuestos como el que gravaba la acuñación de moneda), así como la facultad exclusiva de su recaudación a través de sistemas impositivos (como el cobro de gravámenes aduaneros). También se redactaron normas para el control de la entrada y la salida de los bienes. Todo este sistema de recaudación era dirigido por la burocracia como una actividad especializada. Burocracia y capacidad financiera se

retroalimentan, pues la obtención y administración de recursos exigió personal dedicado por completo a estas tareas.

La característica central de la carga impositiva en el Estado moderno radica en que la recaudación es centralizada, regular y regulada. En efecto, mientras que en la edad media los impuestos se recogían de manera informal, no sistemática y pertenecían al señor feudal, con el surgimiento del Estado moderno los impuestos se canalizaron hacia su sostenimiento, así como a costear conquistas expansionistas y guerras. Derivado de lo anterior, el Estado se vio obligado a regular y dirigir la economía, particularmente el comercio exterior, por lo que se implantó un sistema aduanal y un conjunto de normas formales que controlaban la entrada y salida de mercancías.

- Ejército: el ejército pasó de ser señorial a ser estatal, por lo que fue necesario crear una nueva forma de sostenimiento. El ejército comenzó a ser costeado por los fondos estatales y se estructuró para que adquiriera un carácter nacional, permanente y profesional. Su función era buscar la estabilidad interior del Estado y la hegemonía en el exterior, por lo que se encontraba al servicio exclusivo del monarca. En el sistema feudal la nobleza contaba con sus propios ejércitos para proteger a sus territorios y campesinos, en cambio, en el Estado moderno, éste defiende al territorio nacional y tiene como objetivo conseguir la paz y la seguridad de la población. El ejército también fue utilizado para ampliar el territorio y defenderse de los ataques de otros Estados invasores, por lo que la

formación y mantenimiento de las fuerzas armadas originó la ampliación de la actividad estatal y la creación de instituciones permanentes como tesorerías o servicios de abastecimiento. En los lugares donde existía una clase capitalista capaz de financiar la guerra (España, Francia e Inglaterra) y donde se crearon ejércitos permanentes, el Estado emergió con mayor fuerza.

- Territorialidad: a diferencia de las “marcas”, que representaban los límites en las fronteras de los Imperios para evitar la invasión de los musulmanes y otros pueblos, y que estaban dirigidas por un jefe militar llamado marqués, el ordenamiento político del Estado moderno definió entidades geográficas y geopolíticas claramente definidas, pues parte de sus propósitos era ocupar un espacio físico determinado. Un territorio es el espacio físico dentro del cual se desarrollan las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, sin éste elemento no existe un ámbito de competencia donde se dé el ejercicio del poder político, sobre éste se ejerce una autoridad legítima, por esto los Estados modernos defienden su integridad territorial.

Con esta estructura institucional básica, el concepto feudal de lealtad es reemplazado por el de autoridad y obediencia, propios de un Estado con poder centralizado en lo que se refiere a gobierno y administración, que además se establece conforme a la idea de unidades territoriales, delimitadas, cada una con su propia burocracia, ejército y monarca absoluto. Adicionalmente, el nuevo sistema financiero constituido para sostener dicha estructura es una institución

reconocida y los derechos de propiedad privada se admiten de manera generalizada (Guerrero, 1984:144-150).

A raíz de ello, surge el concepto de Estado-Nación, que no existía antes del siglo XVI. El Estado moderno surge, por tanto, con una base nacionalista, dado que la nación se somete a una forma de control centralizada, es decir, busca unidad y autoridad por medio del Estado y ya no de la Iglesia, la cual pasa a ser una organización voluntaria en razón de que la obediencia general de la población compete únicamente al poder político estatal.

Para afianzar el poder del Estado frente a la autoridad del Papa y la nobleza, surge también una doctrina que fue clave en su defensa: la razón de Estado (Uvalle, 1992). En 1589, Giovanni Botero escribe en Milán su obra *Ragione di Stato*, donde la define como el conocimiento de los medios adecuados para fundar, mantener y aumentar un Estado. Desde Italia y España el tema se traslada a Alemania y destaca el pensamiento de Clapmarius en 1605 y de Zoccolo, que en 1621 da a conocer su obra *De la Razón de Estado*, donde la define como el uso de los medios para crear y mantener una determinada forma de gobierno. Más tarde, en Inglaterra, Países Bajos y Francia la teoría de la razón de Estado se estructura bajo la premisa de que el Estado tiene una tendencia natural a procurar su permanencia, ascenso y potencia, sin que puedan oponerse a este objetivo otras finalidades, es decir, de existir oposición debe ser eliminada por cualquier medio, aunque tal medio se oponga a la ética (Guerrero, 1984:155).

Es así como la figura política de los monarcas se fortalece y se sustenta en la idea del origen divino de su poder, contribuyendo de esta manera al surgimiento del régimen de monarquía absoluta. Ésta constituyó un Estado moderno basado en una fuerte dirección de gobierno, una administración centralizada, con un territorio definido y con una comunidad de individuos obedientes y sometidos al poder real. Luis XIV, rey de Francia, es la muestra más representativa del absolutismo, particularmente por su célebre frase "El Estado soy yo". Con esta expresión, lo que subyace es que el Estado era concebido como una forma de organización política estructurada alrededor de una sola persona: el soberano, el cual ejercía el poder con carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra índole. El Estado no era sino una prolongación de las características absolutas del rey en ese tiempo (Brom, 2006:130).

Así, la Administración Pública es una institución que surge con el Estado moderno, podría señalarse que es parte de su patrimonio común, es decir, es un valor social. De hecho, la complejidad del aparato burocrático y la especialización en las tareas de gobierno hicieron del servicio público una profesión. Sin embargo, a pesar de contar con alrededor de cinco siglos de existencia, su estudio, sistematización, fundamentación teórica y orden metodológico han sido tareas que han requerido de una evolución más pausada a comparación de su conformación orgánica empírica, particularmente porque su objeto de análisis se refiere a un hecho en constante transformación: la vinculación institucional entre Estado y sociedad.

A pesar de ello, la Administración Pública ha logrado envolverse en un pensamiento de carácter científico que le da forma y sistematiza su estudio, tal como se aprecia en los autores que la han examinado a profundidad y que se abordan a continuación.

Capítulo II. El pensamiento científico de la Administración Pública

La Administración Pública, como ciencia social, inició su desarrollo en los albores del siglo XIX. Para ser más específicos, Francia y sus procesos de cambio político, económico y social, derivados de la Revolución de 1789, fueron el marco propicio para el desarrollo del pensamiento científico público-administrativo, ya que una parte considerable de lo que se discutía y pugnaba en aquel entonces se constreñía a la delimitación de las responsabilidades del Estado (lo público) y los derechos de los hombres y ciudadanos (lo privado), cuestiones que debían plasmarse explícitamente en un cuerpo normativo que asegurara la permanencia de las conquistas ganadas, para después constituir una serie de instituciones e instancias que dieran certidumbre a su ejercicio y cumplimiento.

2.1. Los Orígenes de la científicidad de la Administración Pública

Charles Jean Bonnin, con su obra “Principios de la Administración”, publicada en 1808 en Francia, inaugura la etapa del desarrollo científico de la Administración Pública en un periodo que tiene como antecedente -como se expuso en el capítulo anterior- los estudios sobre la naturaleza del Estado, la soberanía, los regímenes de gobierno y otra serie de elementos propios de la vida política colectiva que, sin embargo, quedaban en el nivel de ideas generales, de abstracciones que requerían el surgimiento de un cuerpo explícitamente creado para materializarlas. Y esta fue la necesidad que identificó Bonnin en su tiempo, pues su pensamiento

parte de la crítica a la excesiva predominancia de lo prescriptivo sobre lo empírico, de lo formal respecto de lo material, de la legislación sobre la administración, y es que si bien es destacable el cuerpo normativo surgido de la Francia revolucionaria y post-revolucionaria, hacía falta la concreción en hechos de lo que señalaba la norma.

Esta concreción halló cabida en la Administración Pública, de ahí que una parte significativa de los tratadistas de aquella época situaran el origen de esta institución en el Derecho Administrativo. En efecto, autores franceses como el mismo Bonnin (1808), españoles como Manuel Ortiz de Zúñiga (1842) y alemanes como Johann Heinrich Von Justi (1766), argumentaron acerca de cómo el Derecho Administrativo le da forma a la Administración Pública por medio de sus normas; nace de él y la orienta de acuerdo a los principios previamente definidos por el constituyente y por la identificación del legislador de las necesidades sociales y la consiguiente definición del interés público, pues la razón de ser de la Administración -de acuerdo con sus ideas- es la satisfacción de las demandas ciudadanas compartidas que se convierten en sociales, así como la búsqueda de la preservación y bienestar de la colectividad a través de los medios que tiene disponibles.

Esta relación estrecha entre Derecho y Administración se refleja en dos definiciones centrales en la obra de Bonnin, en las cuales al mismo tiempo que define la Administración, la distingue del Derecho y puntualiza su vinculación. La primera es precisamente la idea de Administración, donde señala que “es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más

conveniente a los seres organizados y a las cosas” (Bonnin, 1808:93), es decir, el autor propone una concepción enteramente dinámica (de acción) de la disciplina en la que se concibe a sí misma como una ciencia autónoma, capaz de plantearse sus propios problemas, darles un tratamiento metódico y generar propuestas de solución. La segunda definición es sobre el interés público, el cual debe ser satisfecho por la Administración Pública, y lo entiende como “la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes, y el poder de éstas el regulador” (Bonnin, 1808:92), lo cual indica que la materia prima del trabajo publiadministrativo –que es el interés público- es definido por el Derecho, pero no realizado por él. Este enfoque permite a la disciplina separarse -sin desvincularse- de la concepción formalista (del Derecho Administrativo) a la que estuvo ceñida durante gran parte de su desarrollo, pues si bien se conserva la idea de que el Derecho Público es el marco de actuación de la Administración -al darle una estructura orgánica, establecerle sus ámbitos de competencia, definirle su participación y atribuciones en el espacio público y señalarle el interés público por el que tiene que trabajar-, no la abarca en su totalidad dado que las leyes son en esencia prescripción y la Administración es en esencia acción.

Lo fundamental de esta perspectiva del análisis de la Administración Pública generada por Bonnin y otros autores, es que no se limitan a la descripción de su génesis jurídico, por el contrario, proponen una mirada crítica y encuentran que la concepción excesivamente normativa de la Administración Pública (al menos en sus orígenes), hace que pierda autonomía y se diluya en un cúmulo de

prescripciones que la alejan de la ciudadanía y la convierten en un mero instrumento de control estatal. Estos autores descubren que a medida que la sociedad se complejiza, la propia Administración adquiere relevancia práctica a nivel comunitario y, por tanto, también en el plano teórico. Utilizando una analogía, si bien la ley define el *camino* que la Administración Pública debe seguir -una ley ampliada en cuanto a obligaciones públicas y derechos privados-, es imperativo que ésta sepa *caminar* (administrar) para poder andarlo, cuestión que se sitúa directamente en la necesidad de estudiar a la Administración Pública desde un enfoque científico.

En efecto, la Administración Pública no tuvo antes la necesidad de ser estudiada con rigor científico debido a que las formas de organización social no eran del todo complejas (Wilson, 1887:277), y lo que requería de algún tipo de intervención se hacía mediante la vía normativa que indicaba qué hacer y qué no hacer. Sin embargo, a medida que la sociedad creció en número, en espacio e incluso en ideologías, la legislación tuvo que transformarse para encarar esa exponencial complejidad incorporando nuevas formas jurídicas (principalmente de Derecho Público) que comenzaron a requerir cada vez más de una serie de órganos e instancias que les dieran trámite y cumplimiento, lo que hizo impostergable la estructuración no sólo práctica de la Administración sino también su organización teórico–metodológica (Wilson, 1887:291).

Bonnin comenzó esta tarea al encontrar y desarrollar lo que denominó como “los principios de la Administración”, es decir, una serie de elementos naturales e inmutables que están presentes en ella y que permiten concebirla como ciencia,

dado que son interpretados -como en las ciencias exactas- a manera de leyes que aplican a toda comunidad y que, por tanto, su estudio comprende todos los espacios, los tiempos y las modalidades de estructuración social orgánica. Estos principios de Bonnin (1808:97) son:

“1º. Que la administración nació con la asociación o comunidad.

2º. Que la conservación de esta es el principio de la administración.

3º. Que la administración es el gobierno de la comunidad.

4º. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.”

Estos principios son propuestos por Bonnin al hacer un examen detallado del desarrollo histórico de la Administración, ubicándolo como un hecho *natural*, cuestión que encaja a la medida con su deseo de “...que la administración pública se organizara sobre bases fijas y tuviese señalada una marcha invariable!” (Bonnin, 1808:86). De esta forma, es que los principios describen el ideal de una ciencia cuya naturaleza epistémica es inmutable y universal, cuestión que sin embargo no ocurre con la Administración Pública, pues su carácter de ciencia social excluye cualquier intento de tornarla inamovible y estática. Por inamovible se entiende que está exenta de las alteraciones siempre constantes de su alrededor, de su “exterior”. Estática significa que es permanentemente la misma hacia adentro, en su “interior”.

Omar Guerrero (2009:16) aborda esta cuestión y muestra claramente a través de su obra que la Administración Pública como ciencia social definió de manera nítida su campo de estudio y su cientificidad desde principios del siglo XIX con la obra de Jean Bonnin, que como se señaló fue punto de referencia para otros pensadores que han contribuido a definir teorías, conceptos, metodologías y técnicas que han fortalecido el núcleo duro y la membrana científica de la Administración Pública.

Este desarrollo se debe en parte a que la Administración Pública, como institución propia del Estado moderno, registró un avance notable en cuanto a organización, tamaño, complejidad, diferenciación y especialización desde la Revolución Francesa a la fecha. Surgieron también escuelas (Sánchez, 2009:38-67) y profesiones dedicadas a formar los cuadros de servidores públicos, por lo que la literatura sobre el tema refleja la existencia de una ciencia de corte empírico que ha estado respaldada por obras intelectuales que han fortalecido su sustento epistemológico, principalmente en Europa (Bonnin, Ortiz de Zúñiga, Von Justi, etc.) y Estados Unidos (Wilson, Waldo, etc.). En el caso de México, este desarrollo se dio a partir de tratados teóricos y de temas relacionados desde el Siglo XIX y a la fecha. De acuerdo con Sánchez González (2009:40-42), el estudio de la Administración Pública mexicana cuenta con ocho tradiciones, las cuales representan campos de interés dentro de la disciplina: 1) burocracia; 2) organización administrativa; 3) administración estatal; 4) administración municipal; 5) administración financiera; 6) tratados teóricos; 7) estudios jurídicos; y 8) reforma administrativa. Grandes tratadistas como Teodosio Lares, Luis de la Rosa, José María del Castillo Velasco, Lucio Mendieta y Núñez, Miguel Duhalt Krauss, Omar

Guerrero, José Chanes Nieto, Ignacio Pichardo, entre otros, han sido forjadores de la ciencia de la Administración Pública en México.

Uno de los puntos de mayor trascendencia en la evolución de la Administración Pública como campo de conocimiento, fue el cambio de paradigma científico y las redefiniciones epistemológicas de las que fueron objeto las disciplinas sociales en las primeras décadas del Siglo XX (Guerrero, 2009:16). Obras clásicas como El sistema social de Talcott Parson (1951), El sistema político de David Easton (1953), El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa de Herbert Simon (1947) y El Estado administrativo de Dwight Waldo (1948) dan cuenta de este reordenamiento teórico.

Sin embargo, este cambio de paradigma tuvo una deficiencia metodológica en el caso de la Administración Pública, y es que en aras de establecer de manera definitiva los pilares de su científicidad hubo recurrentes esfuerzos por establecer sus principios (véase Gulick 1937, Warner 1947) a manera de reglas descriptivas y prescriptivas (véase Dimock, 1964, Waldo, 1948), o bien como “guía para la acción” (véase Finer, 1950, White, 1936). Omar Guerrero (2009:17) retrata nítidamente la situación al señalar que “a doscientos años de la fundación de la Administración Pública como ciencia, Charles Jean Bonnin deja como legado un campo de estudio que hoy día ya no es fuente de discusión sobre su estatuto científico”.

En efecto, como bien señala Guerrero hoy en día no hay dudas sobre la científicidad social de la Administración Pública, por lo que la discusión

epistemológica se sitúa ahora en la necesidad de renovar el programa de trabajo de su núcleo duro de acuerdo con las condiciones actuales, pues de lo contrario se estaría ante el riesgo de sugerir que los pilares científicos de la Administración Pública quedaron puntualizados definitiva e inamoviblemente desde principios del siglo diecinueve. Aceptar esto significa pasar por alto el hecho de que la Administración Pública del siglo veintiuno es cualitativamente distinta porque, a diferencia de aquel entonces, se trata de una institución relacionada directamente con la democracia y el Estado de derecho, dado que las dinámicas públicas y sociales que enfrenta la someten a nuevos estándares de calidad, eficiencia, control, efectividad, transparencia, responsabilidad pública, gobernanza y gobernabilidad. Asimismo, se ha visto enriquecida desde el punto de vista teórico con nuevas corrientes de pensamiento y enfoques de estudio como son el institucionalismo, las políticas públicas, la teoría de la organización y la gerencia pública.

El saber crece con el paso de la experiencia, por lo que el análisis permanente y sistemático de la Administración Pública tanto en el plano teórico como en el empírico, es necesario para adaptarla y proveerla de medios efectivos en la atención de las necesidades colectivas, las cuales, al igual que el campo de estudio, han registrado profundos cambios en los últimos dos siglos.

En este sentido, es importante anticipar que no se pretende desestimar el mérito de los pensadores que definieron inicialmente el núcleo epistemológico de la Administración Pública por medio de la enunciación de principios, pues ello no sería benéfico para el fortalecimiento de la disciplina, ya que en el fondo se estaría

cuestionando su cientificidad y significaría pasar por alto el hecho de que, independientemente de que se esté de acuerdo o no con sus postulados, los precursores realizaron obras e investigaciones cuyos resultados -potencialmente válidos para una época- pudieron contribuir a ensanchar el horizonte científico de la Administración Pública en las condiciones que planteó el surgimiento y consolidación del Estado moderno como forma de organización política y social dominante.

Sin embargo, la complejidad de la realidad social desafía la operación cotidiana de la Administración Pública, lo que la coloca en el terreno de la incertidumbre de manera constante y no excepcional. Es por ello que surge el concepto de incertidumbre organizada e institucionalizada (Przeworski, 1995:311) para denotar la forma en la que la Administración Pública -por medio de sus instituciones, organizaciones, leyes, políticas y acciones- enfrenta condiciones imprevistas con capacidad heurística y pericia, derivadas principalmente de fenómenos democráticos. Sumado a ello está el riesgo latente de percibir la complejidad y la incertidumbre como elementos que generan en las organizaciones públicas fragmentación. Como respuesta a este riesgo surge el enfoque multidisciplinario, pues su propuesta es que la complejidad, la incertidumbre y el creciente número de actores participantes en el espacio público (véase Wildavsky y Pressman, 1998) se atienden mejor con integralidad, transversalidad y cooperación disciplinaria (Lasswell, 1951:81; Garson, 1986:159) y no con excesiva especialización y focalización, atomización del conocimiento, multiplicación de organizaciones públicas inconexas y rigidez en los principios o pilares que dan

identidad y estructura a las ciencias y disciplinas que participan en la atención de los asuntos públicos.

Como acertadamente señala Guerrero (2009:31), “para que la Administración Pública sea entendida como una ciencia es necesario que exista un campo de conocimiento organizado, capaz de formular un conjunto de principios con verdades principales y con posibilidades de aplicación general”. No obstante, entrar a la espiral de la búsqueda de principios por los principios mismos ha sumergido a la Administración Pública a lo largo de su desarrollo en debates epistemológicos que no siempre han arrojado beneficios para su solidez científica, sino que más bien son ejemplos de enfrentamiento entre corrientes sin resultados convincentes, como son la insistencia en la separación entre Ciencia Política y Administración Pública, la escisión entre Derecho y Administración Pública y la diferencia puntillosa entre Administración privada y Administración Pública, los cuales más que fortalecer el núcleo teórico-metodológico, lo han debilitado en aras de una insistente especialización.

Principios de dirección política, de responsabilidad pública, de necesidad social, de eficiencia, de organización de relaciones públicas, de evolución y progreso y de investigación (Guerrero, 2009:32) han sido propuestos por los diferentes intelectuales que buscan el fortalecimiento del núcleo duro de la Administración Pública, aunque ahora hay que complementar el enfoque con la necesidad de adicionar nuevas perspectivas como las que ofrece la multidisciplina.

La Administración Pública no es inamovible, pues se ubica en medio de dos esferas cuya macro-complejidad es difícilmente superable: el Estado y la sociedad. El Estado, cómo la suprema organización política, la influye e incluso condiciona por el ejercicio práctico del poder, que algunas veces ha sido monárquico y despótico y otras ha tendido más hacia un carácter democrático y abierto, pasando por los respectivos puntos intermedios que hay entre una y otra forma de organizar al Estado (Wilson, 1887:281,286). La sociedad, por su parte, entendida como la comunidad compuesta por hombres y ciudadanos que se interrelacionan para la satisfacción de sus necesidades, también modifica a la Administración Pública con sus procesos de intercambio y convivencia, e incluso con sus expectativas públicas, a las cuales debe responder necesariamente para seguir siendo la institución legítimamente reconocida como el gobierno de la comunidad.

Tampoco la Administración Pública es estática, dado que sus formas de organización interna, estructuras, jerarquías, líneas de mando, prácticas formales e informales, y en suma toda la actividad humana –tanto racional como puramente valorativa– de su cuerpo burocrático y directivo que la conforma, la someten a procesos intensos de reestructuración continua, que le facilitan o complejizan su capacidad de respuesta ante problemáticas concretas.

Estos procesos de alta intensidad -tanto externos como internos- hacen que la Administración Pública como ciencia social esté lejos de los intentos que buscan más que su estabilidad su inamovilidad. Por ello, es necesario impulsar el trabajo metodológico en el sentido de configurarla más como una “ciencia de hechos que

de principios” (Ortiz de Zúñiga, 1842:129), con el objeto de no reproducir las limitaciones de la concepción científica primigenia de la Administración Pública, que sustentó precisamente su cientificidad en el campo de la inmutabilidad y uniformidad, en lugar de hacerlo en el trabajo metodológico, doctrinario y sistemático del abordaje de su objeto de estudio y sus problemas, los cuales comparte con otras ciencias como lo es la Economía, la Sociología, el Derecho y sobre todo la Ciencia Política.

Esa visión originaria poco “vinculante” de la Administración, también trajo como consecuencia una escisión teórico–metodológica importante, que repercutió ampliamente en la forma de entenderla y analizarla, y fue concretamente su desvinculación con el concepto y la tarea de gobierno. Efectivamente, el mismo Bonnin (1808:90) señalaba que “se puede pues concebir la sociedad sin gobierno, pero no sin administración”, y es que desde su óptica el gobierno no era más que un transmisor de la voluntad pública y un vigilante de su cumplimiento, pero no poseía capacidad de acción en estricto sentido, dado que ello estaba en manos de la Administración. Esta concepción hace que la actividad directiva del trabajo gubernamental se separe improductivamente de la labor público-administrativa y se trabaje de forma diferenciada, es decir, se fijen objetivos sin considerar las restricciones y los límites en los recursos (gobierno sin administración), o bien se realicen acciones sin propósitos estrictamente públicos (administración sin gobierno).

Esta separación artificial entre gobierno y Administración Pública limita las potencialidades del quehacer público e impone a las instituciones que los

conforman un horizonte estrecho de actuación, pues si bien el punto central es el trabajo por la satisfacción del interés público, ello requiere no sólo de acciones de conservación, rutina y mantenimiento, sino implica también la generación de actividades innovadoras y de mejoramiento continuo. Bonnin (1808:94-97) señaló que “la administración nace del instinto de conservación y de la voluntad de mantenerse en comunidad” [...] “y su carácter es esencialmente conservador y preservador”, lo que limita las posibilidades de instrumentación de criterios heurísticos, tecnológicos y paradigmas creativos en la atención de las necesidades públicas.

Ahora bien, a pesar de las críticas que puedan formularse a los pioneros de la construcción científica de la Administración Pública, hay que tener en cuenta un hecho fundamental que es precisamente su principal contribución: el haber logrado perfilar los rasgos centrales de la Administración Pública en su acepción científica, asignándole una naturaleza en el plano de la acción sin descuidar su vinculación con elementos normativos y formales que también la rigen e influyen (sobre todo los que provienen del Derecho). Esta cuestión es de particular relevancia para esta tesis, pues es una de las premisas de las que parte. Desde el enfoque de esta investigación, se concibe a la Administración Pública como una ciencia eminentemente positiva, cuyo propósito es la realización del bienestar colectivo definido y enmarcado por las leyes de interés general, lo que le imprime una naturaleza epistémica multidisciplinaria en razón de que su objeto de estudio es amplio, complejo y multifacético en el mismo grado que la realidad de los asuntos públicos.

2.2. El concepto de burocracia

El término burocracia definido por Max Weber se refiere a un concepto que busca resumir y sintetizar las formas de acción social que se presentan en las sociedades modernas, y que se basan en los principios de igualdad ante la ley, en la necesidad de una jerarquía normativa y en la relación con el mercado.

En su perspectiva (Weber, 1921:717-723), los elementos característicos de la burocracia como estructura se sintetizan de la siguiente forma:

- Jerarquía y responsabilidad: Sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores.
- Normativa escrita: regula los vínculos entre los miembros de la organización y las funciones de cada uno de éstos en relación con su status y especialización.
- Obediencia: cumplimiento de la normativa general y de las instrucciones recibidas de la autoridad.
- Selección de Personal: profesión que exige una serie de conocimientos específicos que hay que demostrar a través de unas pruebas determinadas.
- Sistema de remuneraciones: la retribución se produce más bien en relación con las funciones desempeñadas y no de acuerdo al trabajo realizado.
- Dedicación laboral completa: el ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad y no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos.

Sin embargo, esta concepción weberiana requiere de complementos teóricos y empíricos que expliquen con mayor alcance el funcionamiento de las organizaciones públicas modernas, ya que las instituciones administrativas transitan de manera gradual de un estado donde predomina la rigidez de sus actuaciones, el excesivo formalismo en el análisis y resolución de problemas y la toma de decisiones vinculada a lo que dictan los reglamentos, a otro donde surgen formas de organización flexibles, adaptativas y con sistemas de incertidumbre organizada. Es decir, el modelo weberiano se encuentra ante el reto de la innovación y el diseño de esquemas de respuestas que atiendan los cambios que se producen en los sistemas políticos y económicos de las sociedades modernas.

La rigidez en la aplicación de la norma produce dificultades tanto en la organización como en las relaciones que ésta mantiene con los ciudadanos. Las reglas son esenciales para garantizar un trato formalmente igualitario, evitando la intromisión de intereses y simpatías personales del funcionario, y pueden contribuir a aumentar la rapidez en la resolución de los problemas. Sin embargo, el formalismo exacerbado conduce a la inflexibilidad y la rigidez, generando el efecto contrario al deseado, especialmente en aquellos casos en los que debido a su carácter peculiar, no es posible la aplicación de la norma previamente establecida.

Este planteamiento supone la ruptura del esquema piramidal y jerárquico que define a la Administración Pública tradicional, en favor de equipos de profesionales especializados, entre los que predomina un sistema de comunicación más fluido. Los equipos creativos identifican y resuelven los problemas a través de estrategias

y tácticas, lo que permite definir simultáneamente medios y fines, es decir, soluciones y recursos disponibles.

En este sentido, el concepto moderno de Administración Pública sirve para designar al conjunto de procedimientos, estructuras y formas sociales por medio de las cuales el Estado gestiona —administra— tanto bienes como servicios públicos, reglamenta la actividad económica privada y contribuye a través de la política económica al funcionamiento del mercado.

Derivado de esta concepción, las funciones del Estado, a través de la Administración Pública, son resumidas por Renate Mayntz (1994:55) de la siguiente forma:

- “1. Reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno; ello significa como mínimo aseguramiento de las fronteras del sistema frente al exterior (seguridad exterior)... pertenece a este punto todo el extenso ámbito de las relaciones internacionales.
2. Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema, y ello tanto entre los individuos como entre los grupos (orden interno).
3. Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, sobre todo garantizando el abastecimiento de los recursos necesarios...
4. Prestaciones de abastecimiento y servicios...

5. Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos; tales objetivos pueden ser, entre otros: integración nacional, igualdad social, construcción del socialismo, democratización, así como también crecimiento económico, mejora de la salud pública o elevación del nivel educativo".

Teniendo como marco estas funciones, el vínculo entre Administración Pública y ciudadanía se modifica y transita de una relación vertical y de supeditación a otra de tipo horizontal y colaborativo. El ciudadano se reconoce como titular de derechos que le son garantizados por el Estado, que están reconocidos en la Constitución y que en buena medida ejercita en el ámbito institucional de la Administración Pública al hacer uso de los bienes y servicios que ésta protege y ofrece. Es por ello que, desde esta perspectiva, el ciudadano genera expectativas sobre las respuestas que espera de los organismos públicos para satisfacer sus demandas y necesidades. Por su parte, la Administración Pública, para ser receptiva a las expectativas de los ciudadanos, ha tenido que desarrollar una serie de reformas estructurales y de procedimiento que demandan un cambio en las organizaciones públicas y que han dado lugar a procesos de modernización que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Profesionalización de los servidores públicos, lo que supone una formación específica y especializada en funciones de administración, gestión y atención al público.
- Descentralización, con el establecimiento de unidades administrativas que disponen de un cierto nivel de autonomía para su funcionamiento y organización interna, y que posteriormente son evaluadas en función de los

resultados. La descentralización produce nuevos centros de decisión política y la aparición de niveles administrativos con capacidad de administrar y de gestionar recursos propios.

- Disminución de reglamentaciones y normativas con el propósito de aumentar la eficacia y la capacidad de resolución de problemas.
- Implantación de un sistema de responsabilidad, compartida en la consecución de los objetivos previstos. Ello implica el establecimiento de nuevas formas de relación y de comunicación como ocurre con políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Estos elementos fueron recuperados por una corriente de pensamiento de corte económico que permeó la actividad del aparato administrativo desde finales del Siglo XX. Se trata de la Nueva Gestión Pública, la cual busca incrementar la eficiencia y mejorar los resultados de las organizaciones públicas, como se expone a continuación.

2.3. Nueva Gestión Pública

Como respuesta a la crisis fiscal, política y de gestión de los Estados interventores en la década de los setenta del siglo pasado, surge la corriente con enfoque económico denominada Nueva Gestión Pública (NGP) en los años ochenta, la cual sentó las bases y principios de las medidas y estrategias de modernización, las cuales suponen:

- El paso de una administración expansiva, propia del Estado de bienestar, a una equilibrada. La Administración Pública se presenta como la salvaguarda del interés colectivo y como defensora del interés particular de los ciudadanos, lo que conduce a un replanteamiento sobre la utilización de los recursos humanos y económicos que resultan limitados ante una demanda de prestaciones cada vez mayor. Ello tuvo como consecuencia el establecimiento de políticas racionales ante las peticiones ciudadanas, y la creación de estructuras administrativas flexibles para incrementar la capacidad de respuesta a las exigencias y demandas sociales.
- El paso de una administración centralista a una administración relacional. Los procesos de descentralización administrativa se generalizaron en varios países europeos (España y Francia por ejemplo) con la finalidad de conseguir mayores niveles de eficacia. La administración relacional se sustenta en el acercamiento a la sociedad y a los actores sociales, lo que repercute positivamente en los niveles de competitividad de las organizaciones públicas.
- El paso de una administración neutral a una administración competitiva y responsable. Si el objetivo de la Administración Pública es responder en el momento adecuado a las expectativas ciudadanas, se requiere de la existencia de sistemas, estructuras y mecanismos de evaluación y control de la actividad gubernamental y de los resultados que obtiene.

Estas bases tuvieron como expresión procedimental los cambios estructurales en la organización de la Administración Pública y la delimitación de sus atribuciones

en relación al libre ejercicio de los derechos individuales. En este sentido, la administración de tipo receptivo hace comprensible la organización al ciudadano a través de fluidos canales de información y de una simplificación de la estructura y del procedimiento; asimismo, responde a las necesidades, exigencias y expectativas de los ciudadanos de manera accesible y fomenta la participación activa del ciudadano como individuo y como miembro de asociaciones y grupos de interés.

Sin embargo, si bien la receptividad favorece la orientación al cliente y las prácticas de gestión de calidad, la NGP no ha solucionado los problemas estructurales del sector público, principalmente lo que se refiere a la necesidad de adaptación al contexto de una sociedad global y el desarrollo de la participación ciudadana directa en la gestión de la actividad pública (Gómez, 1996:88). En efecto, la llegada de la Nueva Gestión Pública al campo de la administración de los asuntos colectivos no sólo fue muestra del agotamiento del intervencionismo gubernamental, sino que en sí misma generó alteraciones de carácter *teórico* al interior del campo de estudio (particularmente en la discusión de las competencias entre lo público, lo privado, lo social y lo estatal), y también problemas *prácticos* al observarse que las medidas de ajuste no eran necesariamente replicables para todos los países, menos para aquellos que no tenían una cultura institucional madura en términos de democracia, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y profesionalización, como es el caso de las naciones en vías de desarrollo.

Es por ello que la concepción del pensamiento publiadministrativo debe tener presente la necesidad de forjar una disciplina socialmente útil mediante una intensa vinculación entre teoría y práctica, pues de otra manera la teoría social a la que hace aportes y su actividad política-institucional carecerían de referentes, limitándola a un trabajo siempre ajeno entre análisis y aplicación. Sin embargo, ante la configuración social actual (pluralismo, heterogeneidad, participación ciudadana) y las dinámicas institucionales contemporáneas (apertura, flexibilidad y democratización), es importante someter a examen el rol de la Administración Pública frente a esos fenómenos, análisis del que se han encargado los pensadores más destacados del Siglo XX, como Karl Popper y Friedrich Hayek, que se abordan a continuación.

Capítulo III. Visión contemporánea de la Administración Pública

Como se abordó en el capítulo primero, el nacimiento del Estado moderno liberal a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, trajo consigo dos cambios políticos importantes: primero, el tránsito de la categoría de súbdito a la de ciudadano, que significó una reivindicación de los derechos universales del hombre (Habermas, 2006:185-186); y segundo, el reconocimiento de la capacidad de la sociedad para dotarse a sí misma de leyes, es decir, de ser la autora, responsable y destinataria del derecho e instituciones que la regulan.

Como contribución a esta forma de entender la relación Estado-sociedad, Karl Popper (2006) aborda en su obra “La sociedad abierta y sus enemigos” la cuestión sobre quién debe gobernar. Él señala que ésta es una interrogante común en los procesos de diseño institucional a los que se sujeta un Estado. Sin embargo, propone partir desde otra visión y sugiere plantear la siguiente pregunta: “¿de qué forma podemos organizar las instituciones políticas a fin de que los gobernantes malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño?” (Popper, 2006:137). Esta forma de plantear el tema de la conformación institucional del aparato público, en un contexto de sociedad abierta como él lo denomina, pretende poner el acento en el hecho de que las instituciones son creaciones humanas, producto del raciocinio de los individuos y, por tanto, sujetas a fallas probables. Al mismo tiempo, el autor remarca con su argumento uno de los principios liberales del poder político por excelencia: la responsabilidad de los ciudadanos en torno a la toma de decisiones tanto públicas como privadas y su instrumentación, es decir, a

través de la sociedad abierta se pone en libertad las facultades críticas del hombre.

Es en este marco como el control de los gobernantes por parte de los gobernados se entiende como una propiedad liberal de las sociedades modernas, dado que implica tanto el control institucional del gobierno como el equilibrio institucional de sus facultades. Así, el Estado pasa de ser un instrumento de dominación a ser un sistema de instituciones que se organizan con base en los fundamentos de orden, estabilidad, capacidades y competencias (Uvalle, 2000:263-269).

3.1. Estado, gobierno y Administración Pública frente al significado de la sociedad abierta

La perspectiva tanto del Estado moderno como de la sociedad abierta supone categorizar un nuevo patrón de gobierno sustentado en una forma distinta de gobernanza, donde la administración de la democracia deja de ser totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática (Uvalle, 2003:249-250). Totalitaria cuando atiende de la misma manera problemas distintos, planifica en torno a “objetivos compartidos” en detrimento de los impulsos individuales y gesta aparentes “acuerdos” que más bien corresponden a prácticas de imposición y sometimiento. Opaca cuando no se conoce de forma clara aquello que realiza, no pueden exigirse respuestas y explicaciones sobre los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos, y por lo tanto, no hay castigos o sanciones para aquellos que no actúan conforme a derecho. Centralizada cuando lo comunitario y

lo local no son factores políticos de relevancia en la toma de decisiones, y las energías de ciertos grupos son repelidas e incluso aminoradas por temor a la pérdida de control. Vertical cuando las opciones son impuestas, la decisión pública esta previamente definida y el ciudadano es más una categoría discursiva que empírica, es decir, cuando la figura del súbdito sigue presente de forma velada en el manejo de los asuntos públicos por parte de la autoridad. Burocrática cuando se centra más en cumplir un cúmulo de procedimientos administrativos -muchas veces engorrosos y carentes de articulación- en lugar de trabajar por objetivos y resultados (Peters, 2005:585-598).

Contrario a ello, el nuevo patrón de gobernanza (Mayntz, 2001:7-22) implica el reconocimiento de actores gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable -es decir, distante de asimetrías y maximización de ventajas a cargo de políticos y burocracia-; y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos (Uvalle, 2000:273-281).

Es para cumplir con esos objetivos que la democracia se organiza como un sistema de pesos y contrapesos sustentado en la constitucionalidad y legalidad de la organización y ejercicio del poder. Se materializa en un articulado de instituciones que procesan el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades (Ayala, 1999:25-54; 2000:31-62), de

ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirlo hacia modelos centralizados y de relaciones verticales.

Esta concepción formal del Estado moderno y de la sociedad abierta vio intensificada su fase procedimental hasta bien entrado el siglo XX, pues no fue sino con la caída de los regímenes totalitarios (Habermas, 2006:176-196) cuando se renueva la concepción liberal del poder político y se redefinen las propiedades de la sociedad moderna, cuya principal característica es la revaloración de lo individual y del raciocinio humano sobre el diseño y la instrumentación de la organización política estatal. Aquí el concepto de sociedad civil se dinamiza y se entiende como uno de los vínculos más trascendentes entre lo público y lo privado. El propio Habermas (2006:159) define a la sociedad civil como un conjunto de “asociaciones, organizaciones y movimientos, nacidos de forma más o menos espontánea, que hacen suya y condensan la resonancia que los problemas sociales encuentran en los ámbitos de la vida privada y, reforzándola, la transmiten al espacio público político”. En términos democráticos, la sociedad civil reclama y construye espacios públicos en los que toma posturas sobre las más diversas cuestiones, en particular las de tipo gubernamental, y al ser representante –por su naturaleza liberal- de los distintos intereses ciudadanos se aleja con su heterogeneidad y su espíritu crítico de los intentos de masificación de su voluntad por parte de la autoridad pública (Habermas, 2006:161).

Esta sociedad abierta es muestra de la tensión permanente que existe entre medios y fines públicos (Popper, 2006:189), pues pugna por que la norma sea la

responsable de señalar los instrumentos y de asegurar el acceso formal a los mismos, en oposición al propósito de definir de una sola vez los objetivos sociales que se pretenden alcanzar y englobarlos en una expresión tan ambigua como la de “bien común”. La rigidez de la norma, por tanto, deja de entenderse como inamovilidad y adquiere un sentido de permanencia y certidumbre en un entorno impregnado de heterogeneidad, donde las acciones individuales son cada vez más difíciles de ajustar a reglas fijas, pues ello implicaría formular un catálogo universal de preferencias y valores por el cual se rigen los individuos, lo que supone además concebir a la toma de decisiones como un acto enteramente racional. Al respecto, Hayek (2007:90-91) señala que “la gente, o no tiene opiniones definidas, o tiene opiniones opuestas sobre estas cuestiones, porque en la sociedad libre que hemos vivido no ha existido ocasión para pensar sobre ellas y todavía menos para formar una opinión común”.

En este sentido, la integración social (democrática) se da en la medida en que los individuos acuerdan las esferas de acción del Estado y éste se ciñe en su operación a ellas (Hayek, 2007:93). Este acuerdo está plasmado en el documento básico de los Estados modernos: la constitución. En el contexto de la sociedad abierta las constituciones políticas adquieren una relevancia especial, pues es en ellas donde se hacen vigentes las garantías básicas de los individuos -que son a la vez el sostén de la concepción liberal del poder político- y al mismo tiempo busca hacerlas positivas facultando al poder estatal para sancionar aquellos que las trasgreden. Pero esto no indica que sea una facultad irrestricta, por el contrario, para asegurar en la medida de lo posible el respeto a los derechos

fundamentales del hombre y del ciudadano, estructura en su texto el sistema de pesos y contrapesos que es ya clásico en las secciones orgánicas de dichas normas fundamentales.

Este tránsito entre incorporar una garantía a la constitución y su cumplimiento efectivo, requiere de una serie de procesos complejos e incluso ríspidos, pues en el intento de hacerlos positivos se incide directa o indirectamente en la redefinición de lo público y lo privado; se impacta en los derechos y obligaciones de unos sobre otros en términos de propiedad, libertad, igualdad y seguridad jurídica (Habermas, 2006:170). Las constituciones dejan de ser un compendio de valores para configurarse como la fundamentación de un orden democrático que imprima vigencia a las garantías que protege a través del conjunto de órganos que para ello crea. Cuando estas condiciones normativas son trasgredidas, se pone en riesgo las garantías de libertad e igualdad para favorecer la masificación, la homogeneidad y la verticalidad en la actuación de las instituciones públicas, dando lugar a un tipo de gobierno en el que el disenso y la heterogeneidad no se reconocen, es más, son mal vistos e incluso castigados.

De acuerdo con Popper (2006:143) la democracia suministra el marco para la reforma de las instituciones políticas, es decir, hace posible la reforma sin violencia y permite el uso de la razón para crear, modificar o suprimir instituciones. La libertad intelectual, en este sentido, se ubica como de la más preciadas (Popper, 2006:147) pues evita que se invoque sin justificación los intereses del Estado en detrimento del ámbito de acción individual. Y es que una de las características del autoritarismo es que debe verse libre de toda especie de crítica,

es decir, de todo control, por lo que es difícil saber si sus medidas cumplen o no con los objetivos públicos que el aparato estatal ha definido de forma unilateral. En oposición a esta idea, la sociedad abierta se presenta como aquella donde los individuos tienen la capacidad de adoptar decisiones personales y de hacerse responsables de las mismas (Popper, 2006:189), dicho de otro modo, tanto los ciudadanos como la autoridad se conducen de manera racional y aceptan sus responsabilidades, por lo que las relaciones sociales dejan de sostenerse en prácticas clientelares o de dominación y se convierten en relaciones abstractas sustentadas en el libre intercambio y la cooperación (Popper, 2006:191-192).

Es por ello que la posibilidad de crítica es un rasgo esencial de las sociedades modernas democráticas, pues una vez que se comienza a confiar en la razón –y ya no sólo en lo divino- la sociedad madura y acude al llamado de la responsabilidad tanto personal como con la de contribuir a mejorar las condiciones sociales de vida. Si el aparato estatal decidiese apostar por la supresión de la razón y la verdad, se estaría ante un retorno “al armonioso estado de naturaleza”, por lo que la apuesta más bien debe ser proseguir hacia “lo desconocido, lo incierto y lo inestable”, teniendo como principal defensa la razón (Popper, 2006:201). La democracia permite e incluso favorece la crítica por medio de la razón, dado que una persona que cuestiona sus procedimientos y sus instituciones no es necesariamente antidemocrática. Esta actitud de cuestionar se entiende como parte del ejercicio de la ciudadanía. Popper (2006:202) lo expresa claramente cuando retoma el discurso de Pericles de Atenas y utiliza como su principal eje argumentativo la siguiente idea: “Si bien sólo unos pocos pueden dar

origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla. No consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente”.

3.1.1. Estado de derecho y sociedad abierta

Existen en el mundo diversos sistemas o tradiciones jurídicas, destacando fundamentalmente dos: el de corte anglosajón, cuyas instituciones se agrupan bajo lo que se denomina “*Common Law*” y que comprende países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, y el de tradición romana, en la que se inscriben la mayor parte de los países europeos y latinoamericanos, incluido por supuesto México (González, 2006:XII). No obstante, más allá de examinar las ventajas de una tradición sobre otra, lo que distingue a los países en cuanto a su madurez institucional y su consolidación democrática tiene que ver con la existencia de leyes claras y su cumplimiento -que cuando es enteramente voluntario adquiere más valor-.

En el contexto de la sociedad abierta, el fortalecimiento de las instituciones jurídicas ayuda a hacer de los procesos democráticos una realidad cada vez más tangible, ya que por medio del derecho se favorece la práctica de ciertas conductas por encima de otras que no se consideran deseables, sancionando éstas últimas cuando se presentan (Rodríguez, 2001:9). Sin embargo, la construcción de puentes entre la letra de la norma y su vigencia positiva se dificulta cuando se trata de cuestiones que afectan las bases orgánicas de los

Estados, o bien cuando se busca contrarrestar problemas estructurales como la opacidad, ineficiencia, corrupción e impunidad en el entramado institucional, particularmente cuando estos elementos parecerían ser la regla y no la excepción, es decir, cuando fungen como factores vinculantes entre los poderes formales y los fácticos (Lasalle, 2004), en detrimento de la calidad institucional de un gobierno.

Desde esta perspectiva, el Derecho se caracteriza por ser un conjunto de disposiciones encaminadas a definir el tipo de conducta humana que una sociedad estima como deseable, para favorecer la convivencia pacífica entre sus miembros, dado que uno de sus principales elementos es la resolución de conflictos mediante las vías institucionales explícitamente creadas para tal efecto (Rodríguez, 2001:32). El Derecho, por tanto, no se limita a describir la vida comunitaria a través de un cúmulo de reglamentaciones, también la orienta como una especie de factor de cambio para corregir los aspectos negativos y alentar los positivos. Lo importante en este punto es que el Derecho –ya sea como control o como cambio- debe ofrecer a los individuos certidumbre en aquello que se permite y aquello que se prohíbe, así como en las consecuencias que de ello se derivan. Esta certeza jurídica con la que los individuos desarrollan sus más variados procesos es una muestra del grado de civilidad con el que se conduce una sociedad, pues no se trata únicamente de que con las instituciones se desaliente la trasgresión de las leyes o se restituyan determinadas garantías mínimas, implica también un examen sobre la capacidad de discernimiento del ciudadano y la autoridad respecto a

cumplir o no con una ley, y qué tanto le beneficia colocarse en uno de esos dos supuestos (Ackerman, 2005:10).

En este marco, el Estado de derecho surge como una de las propiedades liberales de las sociedades abiertas, pues es a través de él como los individuos se relacionan libremente. Al respecto, Hayek (2007:105) señala que el concepto Estado de derecho engloba dos principios generales: primero, que el Estado está sometido en sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano, y segundo, que esas normas permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, lo que facilita disponer de los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento. Ambas cuestiones se articulan en torno al objetivo principal del Estado de derecho que es el control del poder, es decir, reducir en la medida de lo posible la discreción concedida a los órganos de autoridad –particularmente de aquellos facultados con el poder coercitivo- para que los individuos sean libres de procurarse sus deseos y fines personales, pues el Estado se limita a “dictar normas determinantes de las condiciones bajo las cuales pueden utilizarse los recursos disponibles, dejando a los individuos la decisión sobre los fines para los que serán usados” (Hayek, 2007:106). Por tanto, las normas se conciben no como fines en sí mismas, sino como medios que permiten a los ciudadanos satisfacer sus diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado.

Esta cualidad es importante en razón de que si las leyes tuvieran la aspiración de definir con todo detalle “los fines públicos” y los medios para realizarlos, en el fondo significaría que no habría posibilidades de elección para los individuos, pues

su comportamiento habría sido determinado de antemano en función de los “objetivos comunes”, abriendo con ello las puertas a un Estado que, si bien puede considerarse como técnicamente de derecho, se inclinaría más a prácticas de dominación y sometimiento en el ejercicio del poder; es decir, habría una “legalización” de privilegios de unos sectores sobre otros, lo que representa una regresión en el principio básico de libertad e igualdad formal que deben ostentar los individuos en las sociedades modernas democráticas. Y es que el definir por medio de los instrumentos normativos los fines a cumplir, implica forzar a los diversos grupos a actuar juntos en el mismo sentido, desconociendo su heterogeneidad, pluralidad y complejidad. Hayek (2007:113) lo expresa de la siguiente forma: “Provocar el mismo resultado para personas diferentes significa, por fuerza, tratarlas diferentemente”. La libertad e igualdad formales, en este sentido, no suponen una negación de la desigualdad real entre los individuos, es más, el Estado de derecho en su propia instrumentación genera desigualdades - sobre todo de tipo económico y social-, sin embargo, estas tienen la característica de no ser intencionales o de no estar dirigidas a un individuo en particular, más bien se trata de costos diferidos y compartidos.

John Ackerman (2008:18) aporta a este debate y señala que la idea de Estado de derecho y en general la cultura de la legalidad se han entendido como sinónimo de control social en referentes importantes de la literatura sobre el tema. Tal es el caso de Samuel Huntington (1968:20,99), en cuyo enfoque el Estado de derecho se manifiesta empíricamente cuando los ciudadanos “se porten bien, obedezcan a la ley y confíen en las autoridades responsables de la procuración y aplicación de

la justicia. La alternativa... sería el caos” (Ackerman, 2008:18). Desde esta óptica, el Estado de derecho asienta su base en la cultura de la obediencia, imposición y sujeción, más que en una concepción integral de la cultura de la legalidad, la cual si bien implica indiscutiblemente el cumplimiento de la ley, se aparta de un marco donde la calidad de ciudadanos sea únicamente discursiva y sean en realidad jurídica y procedimentalmente incapaces de organizarse, participar, demandar y exigir respuestas institucionales a sus necesidades individuales. En este sentido, Estado de derecho no es sin más “Estado de orden basado en la cultura de la obediencia, sino un Estado democrático de derecho que auspicie, construya e inspire a una ciudadanía crítica y participativa” (Ackerman, 2008:19).

El Estado de derecho, por tanto, tiene como propósito que mediante el gobierno de la ley se desarrollen capacidades ciudadanas que permitan el acceso a mejores condiciones de vida, para lo cual la información, la participación y las políticas públicas de equilibrio social –como las de redistribución de la riqueza y de atención a asimetrías de la información- son elementos indispensables. Al respecto, Stephen Holmes (2008:24) aporta elementos para argumentar que el Estado de derecho no puede reducirse a la obediencia incuestionable de la norma jurídica, sino que más bien se trata de una aspiración, un proceso en permanente construcción que favorece una organización y distribución plural del poder para que éste pueda ser factiblemente democrático. Señala: “es falso que exista y pueda existir algo así como el imperio de la ley, lo que existe son interpretaciones de la ley producidas por personas que tienen papeles institucionalmente

asignados que les permiten decir performativamente cuál es el sentido y contenido de la ley a aplicarse" (Holmes, 2008:25).

Esta posición nos remite también a un punto fundamental en el diseño del andamiaje institucional del Estado de derecho, que es la necesidad de definir vías, canales o instrumentos que den posibilidad de cuestionar el derecho existente de manera pacífica, es decir, de debatir y rebatir entorno a la legalidad existente en caso de que ésta sancione y respalde relaciones sociales que son inherentemente desiguales (O'Donnell, 2008:25).

Al respecto, Holmes (2008:34) apunta dos fenómenos jurídico-políticos que se presentan en el proceso de construcción institucional de un Estado de derecho. El primero se refiere al hecho de que las autoridades públicas, aún con los medios de dominación legítima en sus manos (Weber, 1919:2), prefieren hacer de su comportamiento un asunto predecible si ello favorece la cooperación para alcanzar metas específicas del propio cuerpo gobernante. Esto se vincula con el segundo elemento, y es que en los momentos iniciales de la transición hacia una democracia -teniendo como contexto la pluralización del poder- es común que se expidan leyes que favorezcan a ciertos grupos, principalmente los económicos, pues éstos movidos por el afán de lucro comienzan a pedir reglas específicas para satisfacer intereses especiales.

En efecto, "a medida que una sociedad se hace políticamente más libre, es del todo natural que los intereses organizados comiencen a expresar preocupaciones especiales y a ejercer presión para que la legislación, de suyo amplia y general, se

adapte a sus necesidades particulares. Los grupos fuertemente organizados presionan para que el marco regulatorio teja una urdimbre de exenciones especiales y leyes hechas a la medida” (Holmes, 2008:68).

Esta situación se califica frecuentemente como un acto de corrupción (Rousseau, 1762:73) donde los intereses privados asaltan y hacen suya la voluntad pública para que por medio de ella sean atendidos sus requerimientos. Sin embargo, en democracias en proceso de construcción como las latinoamericanas o las de Europa del este, el fenómeno ha representado pasos importantes en la instauración del Estado de derecho, pues a través de la pluralidad *in crescendo* del espacio público surgen políticas y normas que favorecen la democracia. Ejemplo de ello son las políticas de transparencia, rendición de cuentas y profesionalización del servicio público, las cuales si bien impulsan la interacción diáfana, directa y cooperativa entre ciudadanía y gobierno, también son útiles para dar certidumbre a las inversiones económicas, la diversificación del capital y la expansión de áreas productivas, que son intereses particulares más que colectivos por los beneficios económicos y de lucro que ello conllevan.

Holmes (2008:69) lo resume de la siguiente manera: “... si los pocos ganadores comienzan a codificar su parcialidad en una legislación que se implementa con eficacia, el sistema que crearon comienza a parecerse menos a la anarquía y más a una forma incipiente de democracia y Estado de derecho”. El reto está, por tanto, en que las democracias liberales trasciendan este esquema de diseño institucional incipiente, y en una fase posterior generen medios para que no sólo los grupos económicos tengan la posibilidad real de impulsar leyes y políticas, sino

también otros sectores tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones, como es el caso de las minorías (indígenas, comunidad homosexual, discapacitados, etc.) y los sectores vulnerables (mujeres, adultos mayores, personas en situación de calle, etc.).

Es por ello que en las sociedades modernas el derecho extrae su legitimidad de los procedimientos democráticos con los que es creado, es decir, del reconocimiento de la capacidad que tiene la sociedad para diseñar su propia ley a través de las instituciones que para tal efecto ha originado y sostenido, por reconocer en ellas la representación de sus intereses y el medio idóneo para la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, esta legitimidad originaria del derecho, en términos prácticos, únicamente se limita a fundamentar “una presunción de racionalidad de los resultados que se producen conforme a él” (Habermas, 2006: 166), por lo que es indispensable que esa institucionalización jurídica de los argumentos genere una articulación entre lo que la ley justifica y señala y lo que el gobierno y los individuos realizan en la práctica, ya que no es espontáneo ese acoplamiento, más bien es producto del raciocinio y la voluntad humana. En este sentido, es indispensable que el marco jurídico se rija bajo el principio de libertad e igualdad formales, particularmente en el espacio público, pues es en él donde se comprobará qué tanto el estatus jurídico del ciudadano frente al Estado asegura la posibilidad de influir sobre las decisiones y los procesos gubernamentales. El Estado democrático de derecho, por tanto, posee fuerza en la medida en que los grupos puedan tener acceso al espacio público

para articular en él sus necesidades políticas, económicas y sociales en un sistema regido por el principio de pesos y contrapesos.

Dar al Estado poderes ilimitados implica, por el contrario, que “la norma más arbitraria puede legalizarse, y de esta manera una democracia puede establecer el más completo despotismo imaginable” (Hayek, 2007:117). El Estado de derecho supone pues un límite al alcance de la legislación; la restringe a normas de carácter general y evita que se dirija a personas en particular. Esto no significa que todo sea regulado por la ley, sino que el poder coercitivo del Estado sólo puede usarse en casos definidos de antemano, de tal manera que puede preverse cómo será usado en relación a los derechos inalienables de los individuos. En efecto, el Estado de derecho –desde el punto de vista democrático- no se limita a definir de manera abstracta las responsabilidades públicas y privadas, sino que en su dimensión procedimental justifica y legitima esa definición para acercar a la ciudadanía con las instituciones a través del principio básico de la certidumbre en el proceder de las diversas instancias gubernamentales. Al menos en un plano formal, gesta entre los individuos una cultura cívica basada en sus expectativas sobre las respuestas mínimas a las que están obligadas las autoridades públicas. Si esto no fuera así, el derecho se limitaría a ser un mero instrumento de dominación no legítima donde el concepto de democracia y ciudadanía se convierten en referentes formales más que empíricos.

En este sentido la idea de justicia se rescata no como un referente abstracto, sino en aspectos procedimentales que suponen la limitación equitativa de libertades, la imparcialidad de las ley y de los tribunales, la igualdad formal ante la ley y la

repartición de las ventajas sociales en proporciones lo más simétricas posible (Popper, 2006:104).

Al respecto, Jürgen Habermas (2006:150) señala lo siguiente:

“En cuanto se evapora la sustancia normativa, en cuanto, por ejemplo, quienes recurren a los tribunales ya no tuviesen la sensación de que cuentan con la posibilidad de recibir justicia de ellos, el derecho se habría convertido en un instrumento de control del comportamiento y la decisión democrática mayoritaria se habría convertido en un espectáculo de engaños y autoengaños, carente de consecuencias. Si esto se produjese, cambiarían nuestros conceptos de derecho y democracia, experimentarían también un cambio radical la autocomprensión normativa de los ciudadanos.”

Es por ello que no basta el grado de obediencia hacia una norma para hablar de un Estado de derecho pleno, sino que hace falta incorporar elementos como la legitimidad y la eficiencia de dicha ley, así como –algo que se ha agregado de manera más reciente en el debate académico (Ackerman, 2005:9-53)- la posibilidad de que las normas favorezcan procesos de desarrollo social, comunitario e individual, y es que si bien el Estado de derecho no es equivalente a la justicia social, ésta debe utilizarlo como medio, del mismo modo en que “democracia no es equivalente a una distribución equitativa de la riqueza; pero sólo mediante los poderes democráticos es posible distribuir la riqueza social sin graves injusticias ni derramamiento de sangre” (Rodríguez, 2001:23).

El Estado de derecho no se consume pues en la edificación de un sistema jurídico, únicamente es su expresión formal, por lo que es necesario materializarlo a través del funcionamiento efectivo de las instituciones, así como de la cultura y las prácticas políticas de los actores. Como señala Jesús Rodríguez Zepeda (2001:7), en el Estado de derecho “prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres... es un patrimonio común que debe de ser creado, protegido y consolidado.... previene y castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos”. Se trata de una certidumbre que no se entiende como inmutabilidad, por el contrario, el Estado de derecho en sí mismo define los espacios y los procedimientos para la crítica y el disenso, tiene que considerar estas posibilidades y prever vías legales para su canalización, debe estar abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social.

Sin este punto de partida que puede denominarse como “principio de tolerancia activa” (Rodríguez, 2001:29), la estructura jurídica se entiende más bien en el plano de la dominación ilegítima, y es que el vigor e importancia de la ley no se deriva en estricto sentido de su existencia *per se* o de su codificación, sino de la capacidad que tenga de generar consenso entre los individuos a los que se aplica. Su ideal es el sometimiento voluntario que tiene como base la confianza ciudadana en que las decisiones provenientes de los poderes públicos están ajustadas a principios de imparcialidad y orientadas a la defensa de los derechos individuales, lo cual requiere de una cultura e instrucción democrática donde se valore la necesidad social de la norma no por el castigo, sino por su beneficio y su sentido de pertenencia.

3.2. Retos actuales en la Administración Pública: la eficiencia sin orientación pública.

A principios de la década de los ochenta del siglo pasado, la Administración Pública fue objeto de modificaciones en sus atribuciones, formas de organización, procesos y canales de comunicación con la sociedad, debido a que estaba en auge el llamado redimensionamiento del Estado, que fue la respuesta a los problemas de gestión y resultados de las instituciones gubernamentales registrados en los años setenta.

En efecto, bajo la guía teórica y conceptual de la Nueva Gestión Pública – adoptada a partir de 1980 como estrategia gubernamental para disminuir y efficientar el costo económico de las instituciones administrativas en países como Nueva Zelanda, Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia y buena parte de América Latina-, el redimensionamiento del aparato estatal, de sus alcances en la acción gubernamental y del tamaño de su Administración Pública, se presentaron como las respuestas a los efectos negativos y la crisis del modelo interventor del Estado registrada en la década de los setenta del Siglo XX, cuando las instituciones públicas vieron minada su capacidad para resolver los problemas que eran de su competencia; hecho que significó una disminución sustantiva en sus bases de legitimidad social y pública, pues no incorporaron en su actuación principios democráticos de participación, control y sanción.

A partir de entonces, las instituciones de la Administración Pública entraron en una fase de reajuste en la que se intentó superar los problemas estructurales que se generaron a raíz de su amplia participación en el espacio público, el cual llegó a ser prácticamente monopolizado por la presencia del Estado. Con la primera ola de reformas (1984-1994) se propuso la estabilización macroeconómica, la liberalización comercial, así como contrarrestar la tendencia hacia la homogeneidad en el tratamiento de los problemas públicos, la corrupción de los funcionarios, el anquilosamiento y la lenta capacidad de respuesta de las organizaciones públicas, para luego dar paso a una segunda ola (1995-2005) que atendiera fallas sistémicas como la limitación fáctica en el ejercicio de las garantías individuales de los gobernados –principalmente las de aliento democrático como la libertad de expresión, de reunión, de organización y de participación–, así como la falta de reconocimiento expreso de una ciudadanía plural, diversificada, cada vez más crítica y ávida de respuestas público-administrativas oportunas a sus demandas y expectativas.

El punto nodal de esa serie interconectada de problemas se resumió en la idea de *falta de eficiencia* con la que operaban las instituciones públicas, por lo que gran parte de las medidas impulsadas se ciñeron al rediseño de procesos de gestión en aras de mejorar la implementación de las respuestas de la Administración Pública. Sin embargo, la concepción que se adoptó de la eficiencia como valor público fue estrecha y limitada, pues se entendió únicamente como agilidad operacional para abatir tiempos y costos económicos, y se dejaron fuera visiones como las de eficiencia política y social, posponiéndolas para lo que se denominó como la

tercera ola de reformas, hoy todavía pendientes o al menos situadas en una fase preliminar.

La eficiencia política se refiere a la agilidad, “pacificidad”, legitimidad y oportunidad con las que las instituciones prevén y procesan los conflictos políticos que se presentan en la vida colectiva, particularmente al momento de tomar decisiones en torno a la orientación de las políticas, pues su formulación conlleva beneficiados y no beneficiados, preeminencia de algunos sectores sobre otros, jerarquización y priorización de ciertas demandas frente a otras, es decir -como se señala en la literatura de políticas-, de la definición de ganadores y perdedores.

Actualmente las instituciones públicas están en un proceso de definición de renovadas formas de organización e interacción, las cuales buscan partir de la construcción de un andamiaje democrático estable que pueda sostener los bríos de la sociedad moderna. Dicho de otro modo, están situándose cada vez más frente a la necesidad de avanzar en el terreno de los hechos y ya no sólo en el del discurso hacia formas de gobierno propias de la nueva gobernanza.

Por su parte, la eficiencia social alude a la magnitud e intensidad con la que la ciudadanía organizada –legítima representante del espacio público-social– inserta sus demandas, necesidades y expectativas en la agenda de las instituciones públicas. Cabe señalar que no se trata aquí de una posición en la que de forma indiscriminada se absorban por parte del aparato público las peticiones sociales como sucedió en el modelo intervencionista, por el contrario, en el concepto se utiliza deliberadamente el término agenda para denotar un proceso dinámico y

complejo (de ahí la necesidad de la eficiencia) en el que las instituciones públicas inscriben y priorizan los problemas públicos que pueden ser candidatos a convertirse en políticas (Elder *et al*, 1984:77). Esta eficiencia social, por tanto, plantea varios retos, como el de hacer de las instituciones públicas espacios sensibles y receptivos a las peticiones legítimas de la ciudadanía, el que tengan la capacidad de estructurarlas de forma metódica con el objeto de crear los problemas públicos y con base en ello plantearles una solución, y también que la sociedad, sus grupos y en particular los ciudadanos interioricen sus responsabilidades cívicas, entre las que destaca el que sepan qué pedir (solicitar aquello que efectivamente toque al gobierno atender y pueda hacerlo con sus recursos), a quién pedirlo (conocer el cúmulo de instituciones existentes y ubicar cuál de ellas es la responsable), y cuándo pedirlo (identificar el contexto oportuno para plantear sus necesidades) –lo que en términos de Aguilar Villanueva (2007:74) se entiende como un Estado de gente grande–.

La eficiencia política y la eficiencia social convergen con la económica para darle un sentido público a la acción de gobierno y, por tanto, a la de la Administración Pública. Por ello, la falta de interconexión entre los diversos tipos de eficiencia asienta en las instituciones un tipo de trabajo, si bien más ágil e incluso productivo –en comparación con la velocidad con que se operaba en el modelo intervencionista– es uno que no está orientado hacia la satisfacción de las necesidades colectivas entendidas como el interés público, y que responde a un estilo que tiene como objetivo la eficiencia *per se*, es decir, que la concibe como finalidad y no como medio.

Esta situación se debe a que la reforma o el rediseño de los procesos de la Administración Pública es ampliamente complejo, pues no basta con que el servidor público actúe con criterios de economía y eficiencia, sino también de ética y responsabilidad públicas. En términos de Majone (1978:359-361), es importante no sólo *saber cómo* (habilidad para hacer las cosas) sino también *saber eso* (reglas, valores y principios bajos los cuales se actúa) en la hechura de las políticas.

Además, los tres tipos de eficiencia que se mencionan requieren ser complementados con criterios democráticos, tales como la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización del servicio público, la consolidación de formas institucionales de participación ciudadana y la flexibilización de las organizaciones públicas, con el objeto de perfilar a la Administración Pública hacia la consolidación de las reformas de primera ola (económicas), hacia el avance de las de segunda ola (políticas) y comenzar a plantear las de tercera ola (sociales).

3.2.1. La revaloración de lo público en la Administración Pública

Como quedó establecido en los Capítulos I y II, la Administración Pública como ciencia social surge a partir del advenimiento de la sociedad civil y del Estado de derecho (Uvalle, 2009:74), los cuales establecieron algunas de las estructuras sobre las que actualmente se apoya: 1) los ámbitos de competencia diferenciados, 2) la especialización de actividades públicas, 3) la prevalencia de la norma jurídica, y 4) los roles definidos en el servicio público. Estos elementos marcan

puntos de contraste en relación a lo que ocurría antes de la instauración del Estado moderno, cuando no había una separación del ámbito eclesiástico y secular y los señores feudales ejercían las funciones del poder sin limitaciones, cuando no existía en consecuencia la ciudadanía sino la servidumbre y no había una distinción clara entre lo público y lo privado.

Desde esa fecha –finales del Siglo XVIII-, la Administración Pública ha sido objeto de transformaciones cualitativas y “en el presente (...) vive cambios que apuntan hacia la aceleración de los acontecimientos, hecho que son el rostro de una etapa de la historia universal, caracterizada por la revisión de postulados y la reafirmación de elementos clásicos” (Uvalle, 2009:74).

En efecto, la Administración Pública como parte del conjunto de las ciencias sociales actuales tiene un sólido estatus derivado de dos siglos de reflexión y experiencia, pero -como ocurre con las demás disciplinas del campo- no deja de estar sujeta a los contextos cambiantes y complejos de los que es objeto la realidad pública y social.

Por ello, la Administración Pública está frente a la necesidad de trascender de los enfoques puramente procedimentales -que sin duda abarcan parte de su campo de estudio, pero no lo agotan-, mediante la cooperación y vinculación disciplinaria para fortalecer áreas que escapan de lo instrumental y lo operativo, y que requieren de mayor profundización, reflexión y argumentación en torno a los problemas públicos de alta complejidad como la pobreza, la desigualdad, la modificación estructural del medio ambiente, entre otros. Y es que la

Administración Pública como institución moderna “se enlaza con los proyectos de la vida colectiva... porque sus atribuciones se extienden a todas las partes de la vida comunitaria, entendida como la vida de los espacios públicos (Uvalle, 2009:75).

En esta lógica, el sentido de lo público es trascendental para la Administración Pública, y aunque ello parezca evidente al estar incluido el vocablo en el propio nombre de la disciplina, no lo es tanto la vinculación, su trascendencia y sus consecuencias, de hecho, no es sino hasta las últimas tres décadas del siglo pasado cuando esta relación Administración Pública–lo público empieza a ser examinada y cuestionada particularmente a partir de la redefinición de lo que se denomina “el espacio público” (Rabotnikof, 1997:18,319, 2005:123), es decir, a raíz de la crisis de capacidades, de gestión y de resultados en los Estados modernos, lo que trajo como consecuencia que éstos no fueran más los monopolizadores del espacio público y lo empezaran a compartir con otros actores de la vida social, pública y en general con la ciudadanía.

Lo público se convierte así en el espacio donde caben todos, y eso genera una clara modificación epistemológica dentro la Administración Pública en el sentido de que su objeto de estudio no es sin más el aparato gubernamental, sino que ahora también entra en el análisis la sociedad y en concreto el rol que ejerce la ciudadanía.

Es por ello que “lo público de la administración pública es el nuevo perfil que la define como la institución más cercana a la sociedad y, por lo tanto, responsable de atender sus requerimientos y problemas” (Uvalle, 2009:83).

Esta condición plantea retos considerables para las instituciones públicas, pues lejos de definirse como entes autorreferenciados, se colocan ante la necesidad de actuar en contextos caracterizados por: 1) multiplicidad de actores e intereses, 2) la existencia de tiempos establecidos ya no sólo en el aspecto procedimental, sino también por factores coyunturales y políticos; y 3) por agendas, recursos limitados y exigencias crecientes de calidad, transparencia, profesionalización y responsabilidad en su actuación frente a la ciudadanía. Estos tres elementos dan luz sobre las principales tendencias de la vida asociada y la Administración Pública (Uvalle, 2009:84), y que se sitúan en temas como “la democratización, el trabajo con redes, la gestión eficiente y de calidad, la relación principal-agente, la implementación de capacidades públicas” y, por supuesto, la multidisciplinaria.

Así, la relevancia de lo público como naturaleza central de la Administración Pública radica en que la configura como un conjunto de instituciones que son asertivas al trabajo abierto, horizontal, flexible, diáfano y responsable frente a la ciudadanía. Expresado de otro modo, lo público significa para la Administración no sólo un espacio donde interactúa de manera permanente con la sociedad y sus necesidades, sino también es la cualidad y el valor que define el tipo de respuesta que se espera de sus instituciones, autoridades y recursos.

De esta manera es como se perfila el camino hacia la recuperación y fortalecimiento del sentido público del gobierno y su administración, dado que se genera una relación de corresponsabilidad entre Estado y sociedad por medio de las instituciones democráticas y de las políticas que llevan a cabo, de ahí parte la necesidad de repensar a la Administración Pública en términos multidisciplinarios y, por tanto, de una renovada apreciación metodológica, tema del siguiente capítulo.

Capítulo IV. Administración Pública y multidisciplinaria

En contextos democráticos, la Administración Pública requiere de instituciones y formas de organización que permitan cumplir los principios básicos de la convivencia social pacífica, como son el respeto al marco legal, el cumplimiento de la norma por parte del que la genera y de su destinatario, la sujeción del poder al entramado institucional, el respeto a las garantías individuales, la revisión y vigilancia permanente de la actuación de las autoridades públicas, la generación de mecanismos de rendición de cuentas, de transparencia, entre otras.

En este sentido, el desarrollo del pensamiento publiadministrativo está ceñido a la idea de construir una disciplina socialmente útil mediante la vinculación entre teoría y práctica, o lo que en un plano más abstracto se conoce también como relación entre ciencia y política (Aguilar, 2007:37), la cual constituye parte del centro epistemológico de la Administración Pública.

Sin embargo, en aras de potenciar la efectividad de la Administración Pública, Aguilar Villanueva (2007:39) advierte de un riesgo que denomina “las fuerzas centrífugas de la intensa especialización”, que implican el desvanecimiento del trabajo multidisciplinario por la búsqueda de una solución rápida y microscópica de los problemas, sin tomar en consideración el impacto que tienen esas soluciones en otras áreas. Es importante señalar que esta afirmación no implica una crítica *per se* contra la innovación tecnológica; por el contrario, la Administración Pública la aprovecha para mejorar sus procesos, potenciar sus éxitos y aminorar los

efectos de sus posibles fracasos. La cuestión radica en que no es deseable el trabajo desvinculado y auto-referenciado, sino más bien una relación estructurada y funcional entre ejercicio práctico y académico.

Derivado de lo anterior, la multidisciplina surge como una propuesta de articulación de diversos puntos de vista que, lejos de hacer lenta la toma de decisiones, la fortalecen e incrementan su efectividad al menos en tres momentos clave: la elección del problema, el diseño de la solución y la atención de las repercusiones que a partir de ella se generan. Por ello, el enfoque de políticas y la óptica del Derecho -preeminentemente multidisciplinarios- favorecen la acción institucional y la dimensión disciplinaria de la Administración Pública. Como señala Aguilar Villanueva (2007:41), “se trata en el fondo de la cuestión novísima de sí, cómo y hasta dónde las decisiones político – administrativas pueden prescindir del (o, dicho de otro modo, deban incorporar el) conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, la tecnología y la información”.

4.1. La Administración Pública desde el enfoque de políticas públicas

La interacción entre Administración Pública y sociedad es compleja al mismo tiempo que frágil: compleja, al ser una relación de permanente intercambio de insumos-productos y de demandas-resultados; frágil en el sentido de que

cualquier alteración o anomalía entre esos intercambios tensa los canales de comunicación e incluso en algunos casos llega a dificultarlos.

Esto indica que la vinculación sociedad-Administración Pública no se da de forma espontánea, es decir, se trata de una relación volitiva, pactada, regulada y susceptible de ser fortalecida. Esta tarea se complejiza ante los actuales bríos democráticos de libertad de expresión, reunión, organización y participación que dinamizan los asuntos públicos, al mismo tiempo que obligan al aparato gubernamental a ajustarse a los parámetros democráticos como son la apertura, el reconocimiento de la pluralidad, la transparencia, la rendición de cuentas, el cumplimiento responsable del marco jurídico, entre otros. Se entiende como aparato gubernamental (Bonilla, 2003, López, 2001:1-9) a un cuerpo central y vertical que se caracteriza por integrar instituciones reactivas (que disminuyan los efectos inmediatos de un conflicto, como los cuerpos policiacos), defensivas (que disminuyan o neutralicen las causas de una situación adversa, como las instancias de procuración de justicia, los centros de inteligencia y espionaje), ofensivas (que atiendan directamente una crisis en su conjunto, como las fuerzas armadas, ya sea ejército, marina o guardia nacional) y proactivas (que anticipen posibles condiciones indeseables, como las instituciones de la burocracia civil) que buscan garantizar la sana existencia del Estado.

Surge, por tanto, la necesidad de diseñar conceptos e instituciones funcionales para una democracia de naturaleza cada vez más participativa, deliberativa y propositiva, en el sentido de que se vuelve condición permanente la existencia de diálogos, polémicas, transacciones y acuerdos accesibles y visibles, en los que las

libertades públicas y las garantías de expresión, reunión, asociación, participación e incluso intervención y control social que los ciudadanos ostentan se hacen positivas (desde el punto de vista jurídico).

Sin embargo, en este punto se presenta un debate explorado en la literatura de la Ciencia Política y la Administración Pública: la relación y equilibrio entre eficiencia y legitimidad en el acto de gobernar, es decir, la cuestión de la gobernabilidad democrática (Camou, 2001). Ésta, vista desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa, los cuales permiten combinar la presencia vigilante y activa de la ciudadanía con un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna a los problemas públicos. Se trata de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en “una opinión pública vigilante y activa, [en] uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, [en] leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas”. En efecto, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias el fortalecer la deliberación pública, es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno (Aguilar, 2007:35).

En este sentido, la Administración Pública se constituye en un conjunto de instituciones que actúan de forma racional al someter las demandas ciudadanas a un proceso de selección y jerarquización, pero sin perder de vista el sentido social

y político de su proceder. Es decir, la Administración Pública, mediante sus políticas, favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios, y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo. El enfoque de políticas permite revalorar la naturaleza pública de la Administración, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

La política pública contribuye a fortalecer el contenido público de la Administración desde el momento en que la interacción gobierno-ciudadanía también se sustenta en estructuras de operación a cargo de las instituciones administrativas. Por tanto, la política pública evita que la Administración Pública se reduzca a lo burocrático y favorece una conexión intensa entre los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan a las respuestas que debe formular, sino que pueden desenvolverse en un marco de coproducción de políticas como la privatización y la concesión de los servicios públicos.

Desde este enfoque, las políticas públicas también deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista, de tal manera que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas tienden cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al

establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional. Esta orientación hacia la integralidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque multidisciplinario para la Administración Pública.

4.1.1. La vigencia del proyecto multidisciplinario de las ciencias de políticas

Harold D. Lasswell reconocía en la década de los cincuenta del siglo pasado que parte de la actividad intelectual giraba en torno a “la viva preocupación [...] de cómo superar la tendencia de la vida moderna a la división y aislamiento”. Cabe precisar que no sólo se refería a un aislamiento producto de una época de guerra y posguerra, sino también a la falta de cooperación entre las diversas disciplinas existentes, lo que llevó a varios intelectuales de la época (Charles E. Merriam, Daniel Lerner, George Bereday, etc.) a impulsar la integración de los diversos campos del conocimiento por medio de un enfoque particular: la orientación a las políticas.

La intención de esta propuesta, concretamente desde la óptica lasswelliana, era que el análisis de políticas debía comunicar a todas las especializaciones hasta entonces conocidas, no con el objeto de constituir una ciencia totalizadora, sino de contrarrestar la atomización y rigidez disciplinaria, fundamentalmente en lo que se refiere al campo de la acción política y publiadministrativa. En estos términos, el entorno del proceso decisorio de políticas (*policy process*) apelaba a la creación

de una nueva teoría general de la elección, la cual permitiera reconocer los límites y alcances cuantitativos y cualitativos de la acción humana, es decir, haría posible replantear la organicidad de la ciencia social para restituirle su significación práctica-política (Aguilar, 2007:42-43).

Se partía de la premisa de que las ciencias sociales habían fortalecido su núcleo metodológico, y que finalmente eran capaces de dar respuestas claras y efectivas a las problemáticas que enfrentaban, y que por supuesto se relacionaban con los problemas generados a raíz de la Segunda Guerra Mundial, así como con las secuelas de la crisis económica de 1929. Ello implicaba un trabajo científico con conceptos y procedimientos compartidos, comunicables y complementarios. Se requería que “la orientación común hacia las políticas se desplegara en un ejercicio de conocimiento de las políticas, susceptible de integración sistemática, en una inter – disciplina; en ciencias de políticas” (Aguilar, 2007:45-46).

Por supuesto, el proyecto no estuvo exento de críticas, las cuales se centraron en la confusión lasswelliana de humanismo y conductismo, es decir, de una visión teórica, cualitativa y contextual del análisis de políticas que convivía al mismo tiempo con una postura pragmática, cuantitativa y enteramente racional de las mismas. Sin embargo, estos cuestionamientos pasaron por alto que Lasswell buscaba precisamente el equilibrio entre análisis científico y planeación humanista (Garson, 1986:159).

En los hechos, estas críticas al pensamiento de Lasswell derivaron en la conformación de dos corrientes o posturas del análisis de políticas: una, la de

perspectiva conductista, que era la de aquellos simpatizantes de “la comercialización” del análisis de políticas, quienes se limitaban a proponer soluciones inmediatistas y de corto alcance, donde las habilidades del analista eran lo central y lo paradigmático; y dos, la de tipo humanista, que incorporaba a los analistas que tenían un perfil más académico y de investigación teórica, los cuales pugnaban por una mayor profundidad y contextualización de los estudios de políticas, aunque sus conclusiones no fueran necesariamente compartidas por la autoridad gubernamental.

En sus oposiciones, ambas corrientes terminaron por debilitar la posibilidad de lograr un enfoque sistemático del análisis de políticas como un movimiento multidisciplinario coherente (Garson, 1986:168-169), sobre todo por que perdieron de vista que si bien existen deficiencias en el pensamiento de Lasswell, éste logró perfilar un proyecto de la forma en la que debían ser entendidas “las ciencias de políticas”, pues su propuesta no indicaba solamente qué eran, cómo se entendían, y para que servían, sino también especificaba cuál era el perfil de las personas concebidas como analistas, el de las instituciones que hacían investigación en políticas públicas y las instituciones gubernamentales que requerían de ese análisis.

En su mapa general de las ciencias de políticas, incluyó las preocupaciones racional-empíricas del procedimiento, se interesó en todos los niveles del análisis, desde el sistema hasta el individuo, y ponía énfasis en las preocupaciones relativas al contexto y a las normas jurídicas. Esto significaba impulsar un tipo de la elaboración de políticas que rebasara la concepción restringida de búsqueda de

soluciones coyunturales, de plazos predeterminados o de necesidades de inteligencia del momento, ya que ello, por su propia naturaleza, no permite entrar a las cuestiones fundamentales de las ciencias de políticas, como lo es su integración con otras disciplinas (Aguilar, 2007:47).

En este sentido, es factible reinterpretar el proyecto original de Lasswell en los siguientes términos: 1) repensar la Administración Pública, sus políticas y su relación con otras ciencias como el Derecho, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y de conducir el pensamiento publiadministrativo. En este renovado panorama, el vehículo es precisamente la multidisciplina, pues es a través de ella como se favorecen soluciones transversales e integrales.

Este ejercicio de re-pensamiento de la Administración Pública sugiere el conocimiento y comprensión de la estructura y funcionamiento no sólo de las políticas, del Derecho y de la propia Administración, sino también del sistema social en su conjunto, es decir de su estado actual, su historia, procesos de transformación y conflicto e incluso sus posibles derroteros. Esto no significa de ninguna manera tratamientos homogéneos a problemas diferenciados, sino una atención integral en la que confluyan las diversas disciplinas.

El mismo Lasswell explicaba “que los modelos especulativos de los principales cambios sociales [...] pueden ser denominados ‘modelos de desarrollo’ por cuanto especifican el patrón institucional del cual nos desplazamos y aquél hacia el que nos dirigimos”, esto indica que la actuación y el estudio de la Administración Pública no se limitan a cuestiones instrumentales o de procedimiento, por el

contrario, se sitúan en un nivel que fortalezca sus referentes teóricos y empíricos, como es, entre otros, el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las políticas

Ante la necesidad de un paradigma para la Administración Pública que fortalezca su naturaleza multidisciplinaria, las políticas aportan una forma distinta de construir el pensamiento publiadministrativo, donde los asuntos públicos se atienden de manera equilibrada, responsable, controlada y vigilada, sujeta a escrutinio público por una sociedad democrática que le interesa sus problemas y que tiene la capacidad de plantear soluciones, de participar en su instrumentación e incluso de aportar sus propios recursos. En este sentido, también es útil el concepto de “gestión estratégica” de Enrique Cabrero (2005:11-20), que comprende la elaboración de una serie de políticas unidas por un mismo hilo conductor (que las hace ser integrales y transversales).

El análisis de políticas debe ser objeto de estudio permanente y modelación consciente. Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de la Administración Pública y sus políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor, “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida” (1986:149). En efecto, las políticas han trabajado muy de cerca con la Administración Pública, con la Ciencia Política, con el Derecho y con la Economía, sin embargo, lo que se argumenta ahora es la necesidad de hacer explícita esa vinculación, de darle forma, orden, causa y cauce, y sobre todo potenciarla, ya no mediante un núcleo

metodológico único o unificador, sino mediante la conformación de un enfoque transversal y multidisciplinario de la Administración Pública, de tal forma que se enriquezca el panorama teórico-conceptual y el impacto que en la práctica ambos tienen en la solución de problemas públicos.

El razonamiento jurídico adquiere en este sentido una relevancia especial, pues nada de la actividad de la Administración Pública escapa de la dimensión jurídica por ser sujeto de derecho público, es decir, por estar enmarcada por un conjunto de normas que le indican explícitamente hasta dónde puede llegar. Por ello, es necesaria una relación estrecha entre Administración Pública y Derecho, pues el conocimiento de la forma en la que se plantean y crean las normas (y del razonamiento jurídico mismo) permite a las instituciones administrativas y sus operadores actuar con más certeza y precisión normativa.

Al respecto, Martín Landau (1977:277) señala que “el análisis de políticas no puede ser autónomo en la selección de sus problemas de investigación. De muchos de ellos se puede decir que son ‘transcientíficos’, necesaria y legítimamente sujetos a restricciones políticas y sociales que en cualquier otra disciplina académica o ciencia teórica serían consideradas como intervenciones ultrajantes”.

4.2. La Administración Pública desde el enfoque del Derecho

En el caso de las instituciones administrativas, el Derecho enmarca su actuación al señalar de forma explícita cuáles son sus límites y alcances en relación a situaciones específicas, lo que hace de la Administración Pública una estructura capaz de ofrecer respuestas impregnadas de certeza y seguridad jurídica frente a las interacciones sociales e individuales. En este sentido, el Derecho -como disciplina y como conjunto de normas vigentes-, es uno de los referentes básicos para la elaboración de las políticas y en general para la actuación de la Administración Pública, pues a través de las más diversas leyes, reglamentos, normas e incluso sentencias y resoluciones es como se describen y especifican los tipos de conducta que se estiman como deseables.

La literatura especializada (Mayntz, 2001; Majone, 2004; Peters, 2005,) le asigna a la Administración Pública criterios como el fortalecimiento de las capacidades de gestión, la profesionalización, el manejo racional de los recursos, el análisis del impacto en los actores, entre otros, para hacerla funcional tanto en el sentido político como operativo. Sin embargo, quizá por ser ciertamente evidente, pocas veces se le recomienda apoyarse sistemáticamente en una de las disciplinas más afines que tiene a su alrededor: el Derecho.

La Administración Pública, desde su nacimiento como institución propia del Estado moderno, se ha vinculado en su funcionamiento institucional con el marco jurídico que el Estado genera para regular la convivencia social, pero es más reciente la noción de que el cumplimiento irrestricto de la norma aplica también para las

propias instituciones de la Administración, por lo que se somete a las reglas del juego (North, 1993:15, 227-228) incluso a quien las ha creado: la autoridad pública.

Como se argumentó en el capítulo tercero, si se parte del hecho de que una sociedad por medio de sus representantes decide crear y fortalecer un conjunto de reglas para asegurar una adecuada convivencia, el cumplimiento de ellas por parte de toda la comunidad (incluidos desde individuos hasta instituciones) se vuelve indispensable. No obstante, esto no significa que el acatamiento cabal y estricto de las normas se traduzca automáticamente en rigidez y homogeneidad; por el contrario, el Derecho posee la propiedad de adaptabilidad y ajuste.

Este balance entre cambio y estabilidad que regula el Derecho, es uno de los rasgos que la Administración Pública puede utilizar para fortalecerse tanto teórica como empíricamente, ya que este tipo de razonamiento (jurídico y multidisciplinario) amplía su panorama de actuación al incorporar a sus formas de trabajo la mirada heterogénea y plural tanto de la autoridad, como de los expertos y los directamente involucrados en el problema público.

En efecto, la forma en la que razona el jurista para tomar decisiones es muy similar al que se requiere para el paradigma multidisciplinario de la Administración Pública, debido a que el tipo de razonamiento y argumentación (Majone, 1997:35.46) del abogado es útil al momento de hacer y aplicar políticas, pues sin perder contacto con el mundo conceptual, tampoco se despegaba del carácter

pragmático que se espera de su actuación, ya que de otra manera la ley sería letra muerta.

El Derecho (y en concreto el razonamiento jurídico) ofrece posibilidades metodológicas que pueden ayudar a entender de mejor forma los problemas públicos, a definirlos de manera más tangible y sobre todo a vislumbrar diseños y medidas efectivas. Ello se debe a que así como es común en los procesos judiciales la búsqueda de la verdad de una situación y con base en ello dictar una sentencia, en el caso de las políticas es necesario conocer a fondo el problema público para plantearle una solución; así como en un juicio se escucha a las partes involucradas, en el diseño e implementación de una política debe haber negociación y acuerdos con los directamente interesados; así como existe un desahogo de pruebas en un juicio, en la construcción de un problema hay estudios y análisis multidisciplinarios que después favorecen el proceso de elaboración, implementación y evaluación de la política.

4.2.1. Utilidad metodológica del Derecho para (el análisis de) la Administración Pública

Bonnin (1808:96) señaló en su obra Principios de la Administración que “las leyes solo son respetadas de los ciudadanos cuando no varían [...] La uniformidad, establecida ya como base fundamental de nuestra legislación, es un grande y luminoso principio legislativo”.

Esto refleja que desde que comenzó a forjarse la idea científica de la Administración Pública, el Derecho fue el punto de comparación para establecer su género próximo y su diferencia específica, y el engrane articulador de ese estudio fue el Derecho Administrativo, materia en la que se vinculan ampliamente ambas disciplinas pero que no alcanza a agotar su relación, pues comparten criterios en planos como el método, la metodología y la epistemología que sitúan el análisis en planos más abstractos que el que representa un cúmulo de normas administrativas.

La Administración Pública, si bien está enmarcada en su actuación por el Derecho Público, no debe entenderse como un instrumento cuyo único propósito sea la ejecución de las leyes *per se*, “a ciegas”, ya que esto elimina la posibilidad de que las instituciones que la conforman mejoren sus propósitos, impulsen políticas innovadoras, actúen con ética pública y sean creativas al momento de abordar los problemas de su competencia, sencillamente porque ello no está contemplado en las normas jurídicas, no está en su objeto y naturaleza, no es el espacio para considerarlo, más bien esas capacidades de la Administración se desarrollan con base en sistemas de aprendizaje institucional que en el fondo se alimentan de la pericia para gobernar, de la heurística que enfrenta problemas inesperados y de la experiencia y grado de profesionalización de sus servidores públicos.

Esto no implica sugerir que la Administración Pública rompa vínculos con el Derecho en aras de su fortalecimiento científico e institucional, por el contrario, una de las formas que hoy se vislumbra para alcanzar este objetivo es el replanteamiento de su relación disciplinaria y, sobre todo, la aportación y utilidad

metodológica del Derecho a la forma de analizar, entender y construir la Administración Pública, tanto en la teoría como con la práctica. En efecto, el Derecho no sólo brinda un marco general para la actuación de las instituciones administrativas al establecerles límites, competencias, funciones y atribuciones, sino que también favorece la utilización de criterios hermenéuticos y de razonamiento lógico-formal en la resolución de asuntos públicos por parte de la autoridad

La metodología jurídica, por tanto, ofrece a la Administración Pública formas de razonamiento y de estructuración de problemas –como los diversos tipos de interpretación jurídica que existen (literal, histórico, de contexto, etc.) e incluso las formulaciones más básicas de una resolución administrativa- que la acercarán a un estado en el que la atención a las demandas colectivas y la consecuente satisfacción del interés público salga de la esfera teórico–conceptual y se coloque en una concreción empírica verificable, constatable e incluso refutable.

4.2.1.1. Metodología jurídica

La ciencia puede ser entendida, para el propósito de esta investigación, como la unión de conocimientos que permiten un entendimiento y comprensión completos del ser humano y de su entorno; no se concibe como un resultado en sí mismo, sino como una serie de procesos que lleva a obtener “algo” deseado, por lo que plantea una relación específica entre el sujeto que conoce y un objeto que es conocido. El sujeto que conoce puede considerarse como el saber humano,

mientras que el objeto conocido es lo que está situado fuera de él, en su entorno (Witker *et al*, 1997:119-120).

Partiendo de esta concepción de la ciencia, la metodología se entiende como una etapa o una parte del proceso de investigación y de abordaje de problemas de estudio, cuya validez está dada por el marco de paradigmas científicos (Kuhn, 2006) en los que se inserta, así como por la postura epistemológica y teórica de la que parte el sujeto al momento de resolver cómo abordar el objeto de estudio; es decir, la metodología depende de los postulados que la persona considere como válidos, de aquello que conciba como objeto de la ciencia y conocimiento científico, pues será a través de la acción metodológica como recolecte, ordene y analice la realidad.

En materia jurídica, al destacar la metodología se alude a una disciplina que se ocupa del estudio de los instrumentos técnicos necesarios para conocer, elaborar, aplicar y enseñar el objeto de conocimiento que se denomina "Derecho" (Fix-Zamudio, 1984:27), es decir, es un nivel cognoscitivo en el que se establecen las distintas corrientes del pensamiento jurídico, que finalmente determinarán posiciones doctrinarias, por ejemplo, el iusnaturalismo, el iusnormativismo (mejor conocido como iuspositivismo), el iussociologismo, el iusmarxismo, entre otros.

Para la investigación que se presenta es de particular relevancia el iuspositivismo, dado que se concibe a la Administración Pública como una ciencia de hechos más que de principios (Ortiz de Zúñiga, 1842.129); sin embargo, abordar al positivismo jurídico sin necesariamente atender su distinción respecto al iusnaturalismo y sus

postulados generaría posibles confusiones conceptuales que es importante precisar

4.2.1.2. Iusnaturalismo y Iuspositivismo

Tradicionalmente, en el Derecho se han discutido dos metodologías centrales: la iuspositivista y la iusnaturalista. Éstas han delineado el pensamiento jurídico en torno a la elaboración de leyes, la interpretación jurídica, la definición de los principios fundamentales del Derecho, la resolución de casos y emisión de sentencias, el desarrollo de procesos judiciales y la construcción de doctrina jurídica.

La metodología iuspositivista se refiere a las realidades jurídicas que se dan en las relaciones entre los individuos que conforman la sociedad, de ésta con el Estado y entre las instituciones que lo conforman. Alude a una forma de razonamiento estructurado que se guía por los hechos (y actos jurídicos), donde la ley es letra que se aplica en el tiempo, la forma y los individuos que ella misma define (Ciuro, 2000:4-5). Por su parte, la metodología iusnaturalista se refiere a un tipo de análisis que no concibe a la norma como productora de conductas, sino como reconocedora de los derechos inalienables y originarios de los hombres, que por el único hecho de ser tales son merecedores de la protección jurídica de su libertad, igualdad, propiedad y seguridad (Witker *et al*, 1997:137-140). Es una postura de inclinación teleológica que busca encaminar las leyes a fines naturalmente establecidos –en el sentido de los derechos originales–, a diferencia de la

positivista en la que sí se concibe a las normas como productoras de conductas necesarias para la estabilidad, la conservación y el mejoramiento de un determinado contexto histórico.

Se presenta esta breve distinción entre un tipo de corriente y otra para tener un panorama general de hacia dónde se dirige la discusión, sin embargo, es importante puntualizar y profundizar en algunos elementos de las metodologías señaladas.

4.2.1.2.1. Iusnaturalismo

Es una corriente teórica de pensamiento, y por tanto una metodología, que explica al Derecho en función de los valores que protege o de los fines que persigue, como puede ser la justicia, el bien común, la seguridad jurídica, la libertad, la igualdad, entre otros. Admite la coexistencia de dos tipos de derecho, el natural y el positivo; es una relación en la que el primero condiciona al segundo en razón de que define los valores que el derecho positivo tiene que reconocer si quiere ser derecho (Ciuro, 2000:5).

En este sentido, el pensamiento iusnaturalista sostiene que existen principios morales de justicia universalmente válidos -como el derecho a la vida, la propiedad, la libertad, la igualdad, el respeto a la integridad física, el cumplimiento de obligaciones (Witker *et al*, 1997:135)-, asequibles a la razón humana y que

conforman el derecho natural, donde un sistema normativo no puede ser calificado de jurídico si contradice esos principios morales y de justicia.

Esta posición metodológica que parte de la creencia de un derecho natural - independientemente de la diversidad de opiniones sobre cómo se integra y cuál es su naturaleza- no encuentra en este análisis del aporte metodológico del Derecho a la Administración Pública una posición útil, dado que concibe a las normas de conducta no como un producto de la decisión del ser humano, sino de instancias superiores a él, lo que implica la idea de que el hombre no puede o no debe decidir éticamente sobre su propia vida, o bien, que no puede hacerse responsable o rinda cuentas de los actos que de esa posición naturalista se derivan.

Las tendencias iusnaturalistas tienen el rasgo de fundamentar la explicación del Derecho en elementos que van más allá de la experiencia humana, con lo cual se tergiversa el significado de explicación y conocimiento del Derecho porque en realidad lo que se hace es valorarlo y predicar sobre la moral, por lo que su argumentación generalmente posee una fuerte carga emocional. Al respecto, Jorge Witker y Rogelio Larios (1997:139) señalan que “el jusnaturalismo busca lo absoluto y lo eterno, para hacer del derecho algo más que una obra de seres humanos, lo que libera al legislador de las penurias y responsabilidades de una decisión. Pero la experiencia muestra que esas doctrinas, lejos de ser eternas e inmutables, han cambiado con arreglo al tiempo, al lugar y a la persona”.

La metodología iusnaturalista tiene principios epistemológicos -como el conocimiento de la verdad, la justicia, la naturaleza humana, lo bueno, lo malo- que definen de manera inamovible los derechos y obligaciones que acompañan a una persona en desarrollo, y propone adaptar la norma a ese criterio, lo que le imprime un aparente perfil de flexibilidad y adaptabilidad, sin embargo, éstas son limitadas, dado que no pueden extenderse más allá de aquello que implique transgredir esos principios naturales fijados de antemano. Ello no ocurre con la metodología positivista, que aunque ha sido asociada con el pensamiento del *status quo*, propone y define un tipo de andamiaje institucional en el que si bien la estabilidad es la regla, al mismo tiempo la entiende en una dimensión temporal que es “adecuada” para un contexto específico, y cuando éste se modifique es lógico que el conjunto de normas varíe en el mismo sentido (Ciuro, 2000:6), lo que provee al Derecho de un equilibrio entre la rigidez necesaria de las normas para otorgar certidumbre y la flexibilidad de regulación que necesariamente requieren los complejos y vertiginosos cambios sociales.

Por ello, la metodología que se retoma del Derecho y se utiliza para explicar su aporte metodológico al análisis de la Administración Pública es la positivista, dado que, como ya se ha señalado con anterioridad, es una ciencia de hechos y no de principios, de realidades institucionales y no sólo de deberes institucionales.

4.2.1.2.2. Iuspositivismo

Se denomina iuspositivismo a la corriente de pensamiento que concibe al Derecho como un fenómeno eminentemente normativo, pero considerado éste como un resultado exclusivo de la voluntad humana (Witker *et al*, 1997:140). En su aspecto metodológico, lo natural de un acto no es lo que lo hace ser lícito o ilícito, sino su significado jurídico objetivo, “mismo que se logra a través de una norma que lo prevé –como su contenido normativo–, de suerte que el acto puede ser explicado según esa norma” (Kelsen; 1982:90”).

El sistema jurídico, de acuerdo con Kelsen (1982), tiene esencialmente un carácter dinámico, lo que significa que una norma de derecho vale, en primer lugar, porque la creó una autoridad competente y con el procedimiento legal ya establecido, pero también vale, de acuerdo al principio estático, porque su contenido es coherente con el contenido que determina la norma superior (como la Constitución).

El análisis del Derecho debe hacerse con independencia de todo juicio de valor, por lo que no se ocupa de si es bueno o malo, sino de si es vigente e imputable, lo que lo hace más cercano a la idea de Estado, gobierno y Administración Pública en tanto instituciones encargadas de crear y aplicar el Derecho.

Una de las variantes actuales del iuspositivismo es el realismo jurídico, el cual se entiende como una posición teórica según la cual hay objetos reales independientes de la conciencia humana, y pretende resolver tres grandes problemas (Witker *et al*, 1997:150-153): 1) el concepto y naturaleza del Derecho; 2) el propósito o idea del Derecho; y 3) la interacción entre sociedad y Derecho.

Cada uno plantea la necesidad de no definir al Derecho en abstracto, sino en relación al derecho vigente. Así, el punto de referencia de todas las teorías jurídicas de índole realista es que interpretan la vigencia del derecho atendiendo a la efectividad de las normas jurídicas. En este sentido, para probar que una norma es derecho positivo⁶ resulta necesario emprender investigaciones sociales con el fin de establecer si el precepto es aceptado por la conciencia jurídica de la sociedad, ya que no es posible prescindir del hombre en la realización del derecho porque la humanidad es la que crea y aplica el derecho, aún más, crea y aplica a sí misma el derecho (Hammond, 1996).

Por ello, el contenido del Derecho no puede determinarse de una vez y para siempre o teniendo como eje de referencia una concepción universalmente válida, por el contrario, se debe sustentar en el razonamiento lógico y en nociones a posteriori –que es cuando se ubica la racionalidad de acuerdo con Majone (1978:342)–, ya que la sociedad cambia constantemente y el derecho positivo tiene que adecuarse a los elementos específicas de tiempo, modo, lugar y circunstancia.

Al respecto, la ciencia del Derecho no trata de estudiar la conducta de los hombres sino el sentido de las normas. Un iuspositivista está interesado en la observación

⁶ Al respecto, es importante considerar la distinción que en la doctrina jurídica se hace sobre derecho vigente y derecho positivo. De acuerdo con García Maynez (1940:69-70), el primero se refiere a las normas que han sido creadas por el órgano facultado para tal efecto y que son *aplicables* en un periodo específico, es decir, es formalmente válido; en tanto que el segundo tiene que ver con reglas que son *aplicadas* de manera verificable, es decir, es empíricamente comprobado. De manera ideal, ambos tipos de derecho deben coexistir, ya que lo deseable es que únicamente se apliquen las normas vigentes. Sin embargo, en los hechos no necesariamente ocurre así, por lo que es común hacer la distinción entre derecho positivo no vigente (como algunos protocolos de convivencia social y acuerdos entre particulares que sin estar regulados por la ley tampoco la contravienen) y derecho vigente no positivo (como un tiempo fue en la Constitución mexicana la pena de muerte).

de hechos, en su clasificación y en la formación de leyes generales, consideradas como reglas y no como repetición de conductas o mero anuncio de sanciones (Scholz, 1991). En este sentido, si bien es importante para el jurista conocer si un hecho es volitivo o no, su interés primordial está en identificar cómo actualiza a la norma el comportamiento humano, si se ajusta o no a sus parámetros, independientemente de si se desean o no las consecuencias jurídicas imputables. En este caso, los conceptos de prevención de conductas ilícitas y de procuración de justicia a cargo de la Administración Pública tejen un entramado institucional donde se forja un equilibrio entre acto (conducta) y consecuencia jurídica.

Por ello, la vigencia de una regla implica simultáneamente su cumplimiento y la forma en que la regla es vista como socialmente obligatoria. Los fenómenos y las normas no son en esta lógica independientes, ni poseen realidad propia; son aspectos diferentes de lo mismo (la actividad humana) (Jonnergard *et al*, 2007). Ninguna acción por sí misma en un campo específico lo es sino en el grado en que se relaciona con la norma que lo rige, y a la inversa, ninguna directiva es por sí misma una norma válida sino hasta que pueda ser aplicada como esquema de interpretación de los fenómenos a los que se vincula.

En suma, un sistema normativo es vigente si puede servir como un sistema de interpretación para acciones sociales, que permite comprender estas acciones como un todo coherente de significado y motivación y, dentro de ciertos límites, predecirlas. Así, un orden jurídico racional puede definirse como el conjunto de normas que operan en el espíritu del juez, porque éste las vive como socialmente obligatorias (Witker *et al*, 1997:153; Ross, 1977:17,34)

La utilidad de esta postura metodológica para la Administración Pública, que se aborda con más detalle en la siguiente sección, es que la actividad intelectual se realiza por medio de investigaciones empíricas realizadas en el ámbito de lo jurídico para obtener conclusiones útiles para fines igualmente prácticos. Es decir, se gesta una concepción de la Administración Pública en la que prevalecen los elementos conductuales sobre los normativos, pero sin descalificarlos, por lo que los toma en cuenta como punto de referencia (Witker *et al*, 1997:148).

4.2.2. La metodología jurídica positivista en la Administración Pública

No existe a priori ningún concepto de Derecho falso o incorrecto, sino que lo son en la medida de su utilidad para ordenar el contexto y entender la realidad que pretenden describir y examinar. Este tipo de razonamiento es el que se propone para los administradores públicos, y que de hecho ya aplican aquellos que son formados bajo los parámetros del análisis de políticas, el cual tiene como una de sus tareas centrales la creación y definición de los problemas públicos, en los que se descartan valorizaciones a priori (Majone, 1978:342), y en lugar de ello se construye metódicamente el problema; se arma el rompecabezas de forma ordenada –con datos, información, argumentos y evidencia– para que el producto obtenido (a posteriori) pueda entonces calificarse como un problema definido de forma racional.

Derivado de ello, los conceptos jurídicos desde la óptica iuspositivista, así como los problemas públicos desde la óptica de la Administración Pública, pueden

someterse a evaluación (Pardo, 2004:20) únicamente cuando ésta se basa en el cumplimiento de las finalidades y necesidades sobre la realidad a la que se dirigen.

Esto no significa darle un tratamiento finalista a la aportación metodológica del Derecho a la Administración Pública, y mucho menos un progresivo alejamiento respecto de los planteamientos del positivismo, ya que en los argumentos que aquí se esgrimen la actividad del Derecho y de la Administración es invariablemente una construcción humana (Aguilar, 2007:41), que comprende la acción misma (medios) y la definición de sus propósitos (objetivos y fines). Se parte, por tanto, de una concepción de la metodología como una base positiva sobre la cual opera el jurista y el administrador público al tratar de buscar soluciones a los problemas que le son propios, según los esquemas siguientes: para el abogado, norma-interpretación-aplicación del Derecho, para el administrador público, atribución-problema público-acción institucional (Cavazos, 2007).

Estos esquemas, sobre todo con el advenimiento de fenómenos como el de la globalización –que conlleva procesos de apertura e intercambio comercial, desregulación y aumento de la libre competencia– han hecho que las formas jurídicas y público-administrativas se separen cada vez más de la estructura jerárquica vertical del Estado en su fase interventora, por lo que la toma de decisiones (sobre todo en el espacio público) pasó de ser estudiada con un enfoque unidimensional que la concebía como algo dado, a otro en el que importa examinar cómo se llega a la decisión, por qué se toma en un sentido específico y

cómo se hace para darle mantenimiento (Lasswell, 1971:79), cuestión que ha puesto de relieve la capacidad argumentativa, la oralidad, el conocimiento de la estructura decisional y un cierto dominio de las relaciones humanas como habilidades importantes en el estudio teórico tanto del Derecho como de la Administración Pública, lo que ha revitalizado los parámetros clásicos de la metodología positivista al incorporarle a sus arraigados procesos mecánicamente racionales en la actuación del ser humano, otros de carácter irracional, emotivo, informales y no oficiales que también inciden en la toma de decisiones y su puesta en práctica (Krause, 1996).

Por ello, la metodología jurídica positivista empezó a cuestionarse a sí misma y observó que sus estudios se limitaban al análisis de la forma en la que un “operador jurídico” soluciona un caso a partir de la aplicación de un conjunto de normas interpretadas, y se encontró frente a la necesidad de complementar esa visión para que no se entendiera como una simple "manera de operar", sino como una práctica que implica argumentación y razonamiento en el campo profesional del Derecho (Witker *et al*, 1997:152-154). Este es un enfoque útil para la Administración Pública, pues plantea la posibilidad de que los problemas de su campo de estudio se conciban como algo más allá de encontrar la solución técnica y jurídicamente correcta, sino también viable políticamente, factible económicamente y legítima socialmente (Habermas, 2008:63-69).

Esta posición metodológica del Derecho aporta a la Administración Pública más que una respuesta una necesidad, la de reelaborar a la luz de las necesidades sociales y públicas contemporáneas la tradicional interpretación de sus objetos de

estudio, así como la de replantear bajo la óptica de sus actuales condiciones institucionales sus esquemas cognitivos y las metodologías con las que da tratamiento a los problemas públicos (Uvalle, 2006; Weingast, 2004). Por ello, se requiere una reinterpretación multidisciplinaria de la Administración Pública que se apoye de las metodologías desarrolladas por otras ciencias, en este caso el Derecho.

Al respecto, para hacer tangible esta reinterpretación, hay que situarse en un plano más operacional, donde la argumentación y la interpretación del derecho – desde la postura de la metodología iuspositivista– aporte al análisis de la Administración Pública los siguientes elementos (West, 2004:66-70):

1. Un marco general para el razonamiento jurídico aplicado.
2. Herramientas teóricas –como el realismo, la sociología jurídica y los estudios de filosofía del Derecho- que mejoren la descripción, análisis y planteamiento de los problemas públicos, así como de sus implicaciones políticas, sociales, económicas, culturales y jurídicas, a lo que se incluye el examen y construcción de mejores argumentos que les den sustento.
3. Un análisis contextual integral elaborado por los profesionales que apoyan las tareas de la Administración Pública, que cómo se señaló, no sólo son administradores públicos, politólogos o abogados (y sus subespecialidades), sino también los más diversos profesionistas que participan en las áreas que la conforman.

Con este enfoque, la relación entre el uso de argumentos, principios, valores sociales, textos legislativos e instituciones es más directa e intensa, lo que permite superar las rigurosas e inflexibles posiciones dogmáticas que son reacias a la cooperación científica entre las disciplinas y que, en el caso de la Administración Pública y el Derecho, hacen que sólo se infiera el contenido de las leyes y no se avance hacia su conocimiento e interpretación por parte de las instituciones (Ackerman, 2007), lo cual requiere cuestionarse ¿qué es interpretar?, ¿qué es argumentar? y ¿qué es comunicar? Las dos primeras preguntas apuntan al modo de usar la lógica de proposiciones y la lógica de predicados como control de la corrección formal de los argumentos. Las dos últimas preguntas apuntan al modo de usar los mecanismos naturales de razonamiento como mecanismo generador de argumentos (Majone, 1978:354-359).

4.3. La Administración Pública y su articulación multidisciplinaria con el Derecho y las políticas públicas

Desde la perspectiva de esta investigación, la Administración Pública como ciencia tiene la peculiaridad de tener un origen multidisciplinario vinculado inicialmente con la Ciencia Política, el Derecho y la Economía, en tanto disciplinas que estudian objetos, problemas e instituciones que se relacionan directamente con la vida asociada y la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. Esta propiedad multidisciplinaria la conserva en la actualidad, aunque quizá sin aprovechar las ventajas que supone esa condición, pues en aras de consolidarse

como campo de estudio se sujetó en su primer siglo de existencia a la labor de definir sus principios de identidad.

En efecto, como se abordó de manera amplia en el Capítulo II, debido al trabajo intelectual y empírico de los precursores del estudio y fomento de la Administración Pública, ésta logró sentar sus bases científicas (Guerrero, 2009:16-20), las cuales, sin embargo, surgieron con el defecto metodológico de relegar a la multidisciplinaria en aras de la ubicación e identidad particular del campo de estudio.

En la actualidad es claro el hecho de que la Administración Pública comparte objetos de estudio con otros campos como los ya mencionados -Ciencia Política, Derecho, Economía-, pero también con la Sociología, las Ciencias de la Comunicación y las Relaciones Internacionales, particularmente teniendo en cuenta que cada vez más los problemas públicos alcanzan una dimensión mundial, como es el caso del cambio climático. Se apoya en esas disciplinas y en sus sub campos -teoría de juegos, metodología para el análisis político, institucionalismo, políticas públicas, derecho administrativo, etc.- para atender los problemas que se plantea en el plano teórico y empírico, y el medio que utiliza es el trabajo multidisciplinario, pues no sólo es cada vez más frecuente la conformación de equipos integrados por especialistas diversos, sino también el surgimiento de campos de estudio compartidos como la Ecología Política, la Sociología Jurídica, el Derecho Espacial, la Bioética, entre otros. Se trata entonces de una relación horizontal de campos de estudio donde la Administración Pública actúa como articuladora, mediadora y catalizadora de sus aportes en beneficio de la definición y solución de problemas colectivos públicos (Olson, 1992:203-220).

El panorama científico empieza a ser permeado por este enfoque y por las combinaciones disciplinarias que favorecen la comprensión integral de problemas y el intercambio de experiencias cognoscitivas (Pardo, 2004). Por ejemplo, el abogado ayuda al analista de políticas y al administrador público a entender la importancia y el significado del cumplimiento de la norma, la naturaleza de ésta, así como el hecho de que las actividades de cada uno se encuentran enmarcadas por una serie de estructuras jurídicas que hacen previsible su actuación, es decir, imprime certeza y predictibilidad a sus acciones y las consecuencias que de ellas se derivan. Ayuda también con el conocimiento de la técnica jurídica y el proceso legislativo cuando una política pública o una nueva área de competencia de la Administración necesitan expresión reglamentaria (Tatcher, 2005). Además, el jurista, particularmente el que está formado en el campo del Derecho Público, desempeña un papel fundamental en el entendimiento normativo de las instituciones del Estado, ya que son precisamente las leyes del Derecho Constitucional y Administrativo las que definen la estructura y las actividades de la Administración Pública, es decir, su dimensión estática –órganos y jerarquías- y su dimensión dinámica –actividades, atribuciones, actos de autoridad- (Fernández, 1997; Orenday, 1995:49-50).

En consecuencia, con la participación, la técnica y los conocimientos especializados del abogado se imprime sentido, fundamentación y motivación legal al establecimiento de las instituciones que regulan la vida colectiva y que habrán de hacer del texto de la norma una realidad verificable. En este sentido, el Derecho como disciplina hace contribuciones sustantivas a la forma de significar el

contenido de la ciencia política y administrativa -así como de las ciencias sociales en general (Patiño, 1995)-, lo cual estrecha los lazos que entre ellas existe.

Por su parte, el analista de políticas favorece que el abogado incorpore dentro de sus estructuras de razonamiento jurídico cómo se traduce la letra de la norma en realidades institucionales, sociales, públicas e incluso privadas. Con sus conceptos, metodologías y técnicas permeadas de racionalidad instrumental y comunicativa (Habermas, 1987:10, 233), marca la importancia de que una ley surja con apego a la realidad, es decir, advierte de evitar solucionar problemas únicamente mediante decretos, sino a través de la formulación de leyes que definan valores públicos -comportamientos sociales e individuales necesarios para un convivencia pacífica- para que sean atendidas incrementalmente (Lindblom, 1959:206) las realidades complejas y polifacéticas. El analista también enseña al jurista y al administrador que los actores, las agendas y los compromisos son factores determinantes en la atención de los problemas públicos, ya que el poder y los intereses están presentes en cada decisión gubernamental, pues en el fondo la intención de las políticas es distribuir, redistribuir, regular y constituir (Lowi, 1964:101-102) costos y beneficios que generan indudablemente conflicto.

En relación al administrador público, éste desvela ante el analista de políticas y el abogado el mundo de las instituciones y las organizaciones, las cuales son pilares fundamentales para la vida asociada (Uvalle, 2007:12, 36), dado que son las que establecen los límites que permiten el libre ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los individuos. Bajo el principio de libertad e igualdad formales, se establecen reglas y procedimientos que han de observar la

creación de leyes y la definición de políticas para que éstas cumplan con su cometido social; mediante la burocracia (Weber, 1921:717-723) se asegura normativamente que las acciones no se desvíen de los fines públicos y que la utilización de los recursos ciudadanos sea cauteloso, eficiente, ético y transparente. Así, el administrador público, que en ocasiones comparte simultáneamente los roles de analista de políticas y especialista en Derecho, se convierte en pieza clave para la exploración de las ventajas y limitaciones de la multidisciplinaria, particularmente ante la complejidad y dinámica de los problemas actuales.

Por tanto, la vinculación multidisciplinaria de la Administración Pública, el Derecho y las políticas públicas supone el desarrollo de metodologías que permitan un análisis con mayor carga de integralidad en los siguientes puntos que son parte medular del campo de estudio de la Administración Pública:

- 1) El análisis de los asuntos públicos. Por medio del análisis de políticas, la reflexión y entendimiento de los asuntos públicos integran enfoques políticos, institucionales, jurídicos e instrumentales en la forma en que el gobierno los define y atiende. Elementos como el estudio de los actores y su comportamiento ante estímulos específicos, el análisis de contenido, los ejercicios FODA (planeación estratégica) aplicados a las instituciones públicas, el mapeo de actores, la teoría de juegos, las relaciones intergubernamentales, entre otros, favorecen el entendimiento de las instituciones de la Administración sobre los contextos, tiempos,

participantes, agendas y procedimientos con los que invariablemente se relaciona su actividad en el espacio público (Haines *et al*, 2008).

2) Eficiencia, eficacia, economía y ética. La Administración Pública, por ser la responsable directa del manejo y gestión de los recursos públicos - particularmente de los que se obtienen mediante las contribuciones ciudadanas y algunas actividades económicas estratégicas y prioritarias (petróleo, energía eléctrica, concesiones, etc.)-, se coloca como la institución con mayor experiencia en el manejo y desarrollo de instrumentos tendientes a incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y economía en el uso y destino de los recursos públicos. A raíz de los movimientos y corrientes de pensamiento que buscan hacer de la Administración Pública una institución que genere valor y plusvalor (Uvalle, 2007:173, 184), como la Nueva Gestión Pública, la Gerencia Pública, la Calidad Total, la reingeniería y otras herramientas, contribuye a un uso de los recursos públicos que sea responsable y de impacto.

3) El gobierno de la ley. Éste se entiende como la aplicación regular e imparcial de leyes que tratan a todos por igual (Holmes, 2008:67) e implica la valoración social y pública de la norma como un elemento articulador de las voluntades individuales para evitar conflictos. En este punto también contribuye la Administración Pública, las políticas públicas y el Derecho mismo, pues juntos conforman una red institucional por medio de la cual se procesan demandas y se atienden necesidades tanto individuales como

colectivas, asimismo, se establecen reglas de conducta y formas de procedimiento que no sólo se enmarcan en el apego irrestricto a la ley, sino que en sí mismas favorecen la conformación de valores públicos –equidad, libertad, participación cívica, entre otros- que se institucionalizan y que permean a la ciudadanía como la más interesada en que su conducta encuentre puntos receptores en las instituciones públicas por medio de cauces legales conocidos, previsibles y con certidumbre que son precisamente los valores que exalta el Estado de derecho (Ackerman, 2008:18).

- 4) Institucionalidad democrática. La Administración Pública, las políticas públicas y el Derecho, por su propia naturaleza pública, son quizá los medios más democráticos de articulación entre gobierno y ciudadanía. Las políticas públicas son producto de las instituciones, son su ámbito de desarrollo y consolidación, particularmente las que pertenecen al ámbito de la Administración Pública, ya que es ahí donde adquieren materia y se perciben sus efectos. Por otro lado, la creación del derecho a través de los órganos de representación (como el Poder Legislativo) constituye también una actividad formalmente democrática (Hammond, 1996), ya que los representantes electos se arrojan la posibilidad de emitir normas jurídicas que deben contar con el requisito de ser socialmente válidas.

En este sentido, los tres campos de estudio favorecen los procesos democráticos, ya que generan vínculos intrínsecos entre lo público, lo

privado y lo social. Lo público cuando la ciudadanía se articula con las instituciones gubernamentales para atender problemas públicos, lo privado cuando el respeto por la norma y al derecho ajeno favorece procesos de convivencia pacífica en las esferas más inmediatas de acción del individuo, lo social cuando las iniciativas civiles de grupos organizados y sus representantes tejen redes de colaboración donde el gobierno no aparece más que como vigilante y regulador, para la cual requiere de un marco jurídico que favorezca esos procesos colaborativos, solidarios y de carácter social, económico, cultural, etc. (Kim *et al*, 2005).

- 5) Atención integral de problemas públicos: fenómenos complejos como el cambio climático, la inequidad de género, las condiciones estructurales de pobreza, la falta de democratización de las instituciones públicas, la existencia de monopolios, la concentración de telecomunicaciones, los límites de la bioética, la inseguridad pública, el desempleo, la baja recaudación fiscal y en general el mejoramiento de la calidad de vida, son problemas que requieren no de análisis limitados a un solo campo del conocimiento (West, 2004); por el contrario, son problemas que requieren y demandan la cooperación multidisciplinaria de los especialistas para encontrar formas de respuesta efectivas, o por lo menos con mayor grado de impacto que aquellas que se limitan a solucionar problemas por decreto, a realizar políticas unilaterales o a asignar recursos sin criterios de racionalidad, responsabilidad y publicidad. Uno de los conceptos más recientes que se han acuñado para abordar esta situación es el de

comprehensive policies (Gagnon *et al*, 2008:3-5; Mendell, 2009:3-18), que se refiere a políticas que traspasan las barreras de la sectorialidad y se insertan en estrategias de tipo transversal e integral para el tratamiento de problemas de alta complejidad y multifactorialidad.

Con base en estos puntos, es posible argumentar que la Administración Pública se dibuja y materializa como el conjunto de instituciones y organizaciones que dan dirección, orden y estructura a los propósitos de la vida colectiva (Uvalle, 2007:185), es decir, constituye el principal medio para la atención, solución y resolución de los problemas públicos, pues no sólo tiene en sentido formal el recurso para poder utilizarlo, sino también los medios para diseñar e implementar políticas dentro de los estándares y referentes que marca el entramado jurídico que la regula, orientándola así hacia la consecución del fin público sin menoscabo de las iniciativas y garantías individuales.

4.3.1. Aportes de la Administración Pública al Derecho y a las políticas públicas

Como señala García Máynez (1940:40-48) en su clásica obra *Introducción al Estudio del Derecho*, la norma tiene las siguientes características: a) heterónoma, significa que la ley es creada por una persona distinta al destinatario, por lo que es impuesta; b) bilateral, se refiere a que la norma simultáneamente adjudica derechos y obligaciones; c) exterior, es decir, sólo se toma en cuenta la adecuación externa de la conducta con el deber estatuido en la norma, sin

referencia a la intención o convicción del sujeto obligado; y d) coercible, que consiste en que el Estado posee la facultad exclusiva de aplicar la ley aún sea por medio de la fuerza física.

Como se aprecia, el Derecho, para ser cumplido, requiere de la obligatoriedad que proviene tanto de la posibilidad de sanción como de su permanencia o vigencia en el tiempo. Sin embargo, esas cualidades descritas hacen que la norma otorgue poco margen para su ajuste y actualización. De hecho, los procesos de modificación de las leyes son complicados en el mismo grado en que lo es la creación de las mismas, pues no desaparece el factor subyacente: la regulación del poder y del conflicto.

Además, la ley debe expresarse en términos abstractos y no particulares, para que pueda ser ajustada a casos concretos en condiciones específicas. Expresado de otra manera, lo que hace la norma es que una vez que se presente un caso y una circunstancia que actualice el tipo jurídico, se genere certeza y previsibilidad en las consecuencias que se originan.

Un ámbito en el que la ley adquiere flexibilidad frente a la rigidez es el campo de la Administración Pública. Ahí, cotidianamente el entramado jurídico, principalmente el del Derecho Administrativo (Fernández, 1997:4-5), se aplica y se ajusta ante situaciones concretas de la relación gobernante-gobernado. El Acto Administrativo es la figura jurídica por excelencia donde la norma se aplica con base a criterios, interpretación y propósitos específicos en el vínculo autoridad pública-ciudadano (Fernández, 1997:127).

Asimismo, cuando una política pública adquiere “el cuerpo” de una ley, pasa al ámbito de la administración para ser cumplida y requiere de procesos, recursos, tiempos, personal y conocimiento del medio para poder ser realizada en términos empíricos y no sólo normativos. Aquí la Administración Pública también imprime no únicamente especialización, operacionalización y flexibilidad sino también viabilidad y factibilidad a una ley que se formula en términos de una política pública. Esa factibilidad y viabilidad, cabe señalar, no siempre se adquiere de origen, es decir, la emisión de leyes no recurrentemente toma en cuenta el campo de lo posible y lo realizable, que es la esfera en la que se mueve la Administración Pública. De ahí la necesidad de que el legislador conozca y sepa si su propuesta de ley es viable tanto en términos jurídicos, como políticos y procedimentales.

En efecto, el conocimiento de lo posible, lo factible y lo realizable (Habermas, 2008:63-69) en un contexto de aspiraciones o prescripciones normativas es otro aporte de la Administración Pública al Derecho, pues aproxima al legislador en una lógica cercana a la realidad, la cual no se agota en el texto de una ley, sino que traspasa las fronteras de lo formal hasta llegar al terreno de lo empírico en múltiples espacios de la vida pública, privada y social. Por ejemplo, no bastaría con expedir una ley para acabar con la pobreza, sino que se necesitan recursos, tiempos y una estrategia incremental que nos acerque a ese objetivo.

En este sentido, la Administración Pública aporta al Derecho metodologías que fomentan el criterio racional en los hacedores de leyes y reglamentos, lo cual permite no sólo la expedición de leyes elaboradas con técnica jurídica sino

también normas que ha tenido en cuenta desde su origen los requerimientos técnico-procedimentales que han de desarrollarse cuando se implementen.

Otro ámbito al que hace aportes la Administración Pública es en la formación de criterio operacional a jueces y encargados de impartir justicia. Cuando la norma se aplica, la hermenéutica (Lamego, 1990) tiene un papel fundamental en la resolución de conflictos, dado que la ley debe ser particularizada por jueces competentes en la materia respectiva (civil, penal, administrativo, constitucional, etc.). En este caso, particularmente tratándose de normas de carácter administrativo, es importante que el juzgador aplique la norma teniendo en cuenta los impactos procesales que supone su resolución o sentencia. Los fines públicos también deben ser parte en la decisión del juzgador, sobre todo cuando está en juego la capacidad institucional, el ejercicio de recursos, el costo del error (Uvalle, 2007:89, 108, 26) o la provisión de algún bien o un servicio. Así, el conocimiento de lo que representa el campo de la Administración Pública por parte del juez permite la formulación de sentencias impregnadas de sentido público, aún cuando se trate de afectaciones a privados -alimentos, pensiones, juicio de lesividad (entendido como medio de defensa de la Administración Pública ante tribunales con objeto de nulificar sus propias resoluciones) (Margain, 2002:453), recursos administrativos, amparos-.

Otro aporte de la Administración Pública al Derecho y a las políticas es la exaltación y cuidado de los fines públicos. En efecto, la norma, además de ser la sistematización de preceptos jurídicos, tiene un fin público (Uvalle, 2007:27-28), que es la convivencia social pacífica y la solución de conflictos por medio de

reglas previamente conocidas y ante las instancias competentes. En este sentido, los fines públicos de la norma atañen ampliamente al ámbito de la Administración Pública, pues al menos en sentido formal el entramado jurídico que rige a la Administración está encaminado a la satisfacción del interés colectivo o de la vida asociada. Así, la Administración Pública favorece la expedición de leyes donde se privilegie el fin público entendido como respeto a la igualdad, la libertad, la propiedad y la seguridad jurídica.

En esta lógica, la Administración Pública aporta al Derecho la estructura necesaria para que la norma sea cumplida. Con sus instituciones, la ley cobra vida y delimita ámbitos de competencia. Las instituciones, compuestas por servidores públicos y autoridades aplican cotidianamente el derecho e incluso lo interpretan para ajustarlo a casos particulares. Así, la Administración trasciende el ámbito de lo procedimental y de la tramitología para ser parte fundamental del Estado de derecho y del cumplimiento de la ley. Las instituciones fomentan la vida democrática en la sociedad abriendo oportunidades y expectativas que encuentran asilo en las actividades que desarrolla la Administración (educación, salud, vivienda, etc.), sin menoscabo de aquellas que están en manos de los particulares por medio de figuras como la concesión, pero que continúan siendo de naturaleza pública (Fernández, 1997:123-124).

Por su parte, las políticas públicas ven renovado su tradicional ciclo diseño- implementación-evaluación por medio de conceptos y metodologías que mejoran la construcción y definición de los problemas públicos, las agendas públicas, los procesos de retroalimentación, el aprendizaje y memoria institucionales, la

capacidad institucional, la heurística, la racionalidad instrumental, la factibilidad y el sentido de lo público (Kim *et al*, 2005).

Desde este enfoque, el análisis de políticas públicas considera las acciones de gobierno no como actividad preeminentemente administrativa, es decir, como una cuestión exclusiva de la burocracia, sino como productos institucionales en los que intervienen otros actores -públicos como el Poder Legislativo y el Judicial, sociales como las asociaciones civiles y sindicatos, y privados como las cúpulas empresariales), los cuales no se limitan a labores de representación y canalización de propuestas, sino que se involucran como instancias de control presupuestario, de evaluación y como implementadores directos de las políticas (Durant, 2006).

Las metodologías para la realización de políticas públicas (como la de racionalidad exhaustiva y la incremental) (Lindblom, 1959:201-225) son útiles para el Derecho y la Administración Pública en la medida en que aportan un panorama amplio y detallado sobre las formas en que se disputan de manera individual o grupal los costos y beneficios que son inherentes a las políticas públicas. Los recintos legislativos (como las Cámaras de Representantes) y los judiciales (como las Cortes Supremas) son un ejemplo de cómo se entretajan intereses en foros públicos alrededor de la obtención de derechos o la imposición de obligaciones (Inclán *et al*, 2005).

En suma, la Administración Pública aporta al Derecho y a las políticas espacios institucionales de articulación, es decir, estructuras, procedimientos, equipos de trabajo multidisciplinarios y recursos para materializar los fines públicos que se

definen en una ley o en un programa. Es por ello que la experiencia institucional que ofrece la Administración debe ser aquilatada para articular de manera productiva a políticos y administradores en una lógica de racionalidad instrumental, pública y comunicativa, donde la capacidad metodológica y heurística, así como la ética y la responsabilidad sean el signo distintivo del especialista en Administración Pública.

Conclusiones

Las tendencias del quehacer científico en el Siglo XXI apuntan hacia el trabajo colaborativo entre campos de estudio, es decir, a la perspectiva multidisciplinaria que permite estudiar, atender y resolver problemas compartidos, ya sean estos teóricos o empíricos. Las ciencias exactas son las que más han explorado esta ruta y han logrado avances significativos en la constitución de áreas de conocimiento innovadoras como la bioarquitectura, la robótica y lo relacionado con la tecnología espacial.

En un estado de madurez avanzado, estos conocimientos impactarán en la forma en que el individuo desarrolle sus actividades cotidianas y la manera en que se relacione con otras personas, es decir, en su comportamiento público. Es aquí donde los estudios políticos, sociales, económicos, jurídicos y administrativos aparecen para analizar y atender las dinámicas colectivas e institucionales en aras de una mejor calidad de vida. Sin embargo, es difícil que esos campos atiendan los objetos de conocimiento con la misma velocidad y complejidad con la que evolucionan, por lo que el trabajo científico cooperativo, articulado y horizontal -es decir, multidisciplinario- es una de las vías para fortalecer las capacidades metodológicas de las ciencias sociales, entre ellas la Administración Pública.

En efecto, situada en este panorama la Administración Pública está ante la disyuntiva de permanecer en sus pilares científicos tradicionales apegados a la estabilidad y linealidad, o bien situarse en una posición metodológica flexible que incorpore categorías como cambio, heterogeneidad, transversalidad y

multidisciplina. Esta investigación se sustenta en el segundo perfil y concluye lo siguiente:

1. Es fundamental situar la Administración Pública en el contexto de la sociedad abierta y el Estado democrático de derecho para vigorizar sus bases científicas, así como para actualizarla en relación a los cánones que impone la modernidad en varias esferas: democracia, heterogeneidad, apertura y vigorización de la sociedad civil. En otros términos, requiere reconocer que la Administración Pública del Siglo XXI es distinta a la que surgió en el Siglo XVIII. El núcleo duro de la Administración Pública no debe, en ese sentido, estancarse en la definición a ultranza de sus principios, sino en estimular el estudio y aplicación de enfoques, metodologías y métodos que le permitan proveer mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.
2. El estudio de la Administración Pública es una tarea compleja, no sólo por ser inacabada y permanente, sino también porque se trata de una institución que es autora y receptora de una parte considerable del cambio social. Si a ello sumamos la interacción constante que sostiene con otros campos de conocimiento para atender los problemas públicos, la tarea se ramifica en múltiples subdivisiones, es decir, se convierte en una empresa especializada en instituciones, organizaciones, normas, políticas y procedimientos que debe ser receptiva al trabajo multidisciplinario, flexible y

adaptable ante la evolución de los objetos de estudio, así como dispuesta a compartir los productos obtenidos con las disciplinas con las que sostiene una relación de carácter horizontal, como el Derecho, la ciencia política, las políticas públicas, la sociología, entre otras. Y es que en poco más de dos siglos de existencia del Estado moderno, y por tanto de la Administración Pública, ha quedado claro con las contribuciones de sus principales estudiosos que se trata de un campo de conocimiento maduro tanto en términos científicos como institucionales, pero no por ello finalizado, estático o siquiera tendiente hacia la estabilización. Hoy la Administración Pública debe analizarse y categorizarse en la definición y solución de los problemas públicos que justifican su razón de ser.

3. La Administración Pública se encuentra en el tránsito de ser una ciencia endogámica a ser otra de carácter exogámica, es decir, de pasar de un enfoque, estudio y epistemología inicial -caracterizados por la creación de la identidad de la disciplina, sus postulados básicos y su estructura metodológica para distinguirla de otras ciencias sociales-, a una visión donde su madurez científica permite y exige una interacción y el desarrollo de canales de comunicación y acoplamiento con otros campos, incluso con aquellos de los que buscó diferenciarse inicialmente, como el Derecho.
4. Derivado de lo anterior, y a pesar de las resistencias ciertamente existentes, los estudios sobre Administración Pública están evolucionando para remontar una postura metodológica donde se examinaba a la disciplina en

sí misma -en su composición interior-, para pasar a otra donde el interés fundamental radica en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, es decir, en su identidad exterior, tales como democracia, apertura, horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa, razón por la cual están creándose las condiciones necesarias para actualizar el núcleo duro de la Administración Pública y hacerlo receptivo a la multidisciplinaria, la transversalidad y la integralidad.

5. Dos campos de conocimiento cercanos a la Administración Pública -en el sentido de que comparten áreas de interacción teórica (derecho administrativo, análisis de política) y empírica (leyes, programas, procedimientos)- y que han explorado la ruta de la transversalidad y la integralidad, son el Derecho y las políticas públicas. La diferencia radica en que estos campos de estudio nacen con una vocación epistemológica y una orientación metodológica receptivas a la multidisciplinaria, dado que sus objetos de conocimiento –problemas públicos, ciudadanos, leyes y comportamiento social- insertan sus raíces en múltiples aspectos de la vida pública y privada. Es por ello que los aportes que hacen esas dos disciplinas a la Administración Pública son importantes, particularmente lo que se refiere a las contribuciones metodológicas que permiten reinterpretar los problemas teóricos y empíricos de la ciencia publiadministrativa.

6. Los aportes del Derecho y las políticas a la Administración Pública han sido explorados con relativa profundidad, pues aunque se trata de una intersección de conocimientos recientes (1980 a la fecha), el esfuerzo ha sido sistemático y con productos tangibles como los estudios de caso en revistas estadounidenses que se centran en examinar cómo el quehacer del Congreso, la Suprema Corte y otras instancias jurisdiccionales impactan en el comportamiento de las instituciones administrativas, es decir, cómo lo jurídico es un elemento clave para la elaboración de políticas y programas a cargo de la Administración Pública. Sin embargo, aún es limitado el análisis a la inversa, pues no se registra una prolífica producción editorial que señale cómo las instituciones administrativas impactan en las de tipo político (Parlamento) y judicial (tribunales); en consecuencia, con la veta de la multidisciplinaria es factible enriquecer el análisis relativo a cómo las instituciones administrativas son fundamentales en el desenvolvimiento de las capacidades políticas y judiciales.

7. En términos metodológicos, el derecho positivo y la orientación hacia las políticas aportan una visión renovada de la Administración Pública, que hace trascender su orientación prescriptiva y normativa para complementarla con una percepción empírica y verificable. En efecto, los estudios con enfoque cuantitativo, los que trabajan evidencias, argumentación dialógica, perspectiva institucional y un tratamiento multidisciplinario del objeto de conocimiento, fortalecen las respuestas de la Administración Pública a problemas complejos tanto tradicionales

(eficiencia, eficacia, organización y procedimientos), como los más novedosos (democratización, transparencia, rendición de cuentas, profesionalización, entre otros.), además de aquellas áreas de carácter temático como la pobreza, la igualdad, la equidad, la justicia, el desarrollo y la sustentabilidad. En este sentido, retomar el valor metodológico de las políticas públicas y del derecho positivo como enfoque de estudio y como método de gobierno, favorece la necesidad de la interacción multidisciplinaria entre la Administración Pública y otras ciencias.

8. El otro lado de la moneda, sin embargo, no ha sido explorado con amplitud, es decir, no hay un esfuerzo claro, contundente y sistemático en términos académicos y de investigación que analice los aportes de la Administración Pública al Derecho y a las políticas. Es conocida e incluso tradicional la tendencia de los estudiosos de la ciencia publiadministrativa de abstraer, según sus necesidades argumentativas, elementos de otros campos de estudio como las leyes, las estadísticas, los datos históricos, entre otros, pero no se ha dado aún una concientización sólida respecto a que la Administración Pública no sólo es receptáculo de otros conocimientos que ella no produce, sino que también aporta con sus metodologías, enfoques y sobre todo con su sentido y valor público nuevas formas de trabajo teórico y empírico del que también se benefician otras disciplinas.
9. En efecto, sin un ambiente institucional y sin categorías público-administrativas como las que aporta la Administración Pública, sería

impensable que una ley, una sentencia o una política se cumpliera, es decir, que la labor del juez, del legislador, del político y del analista de políticas tuviera impacto positivo en la vida individual y colectiva. Resolver problemas mediante decreto, generar leyes inviables en términos procedimentales y administrativos, diseñar políticas públicas sin factibilidad económica y política para conservar el poder por el poder mismo, o reducir los problemas públicos a soluciones procedimentales, operativas o de tramitología, son tentaciones y riesgos que se podrían evitar en la administración de la democracia a través del enfoque multidisciplinario y particularmente de los aportes que hace la Administración Pública a otros campos del conocimiento.

10. En consecuencia, la transversalidad, la multidisciplina, la horizontalidad y la integralidad se proponen como la nueva vocación y orientación metodológica del núcleo duro de la Administración Pública, por lo que la eficiencia procedimental, política, social y democrática, así como la orientación y el sentido de lo público, constituyen enunciativamente el programa científico que la Administración Pública requiere para hacer frente a los retos y necesidades que plantea el Estado democrático de derecho y la sociedad abierta.

Fuentes de consulta

Ackerman, John (coord.) (2008). Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados.

Ackerman, Susan (2005). "Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias", en Perfiles Latinoamericanos, julio-diciembre, número 026, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Ackerman, Susan (2007). "Public choice, public law and public policy", Paper Work para First World Meeting of the Public Choice Society.

Aguilar, Luis (2006). Gobernanza y gestión pública, México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilar, Luis (2007). "Estudio Introductorio", en Luis Aguilar (ed.), El estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Ayala, José (1999). Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, México, Fondo de Cultura Económica.

Ayala, José (2000). Fundamentos institucionales del mercado, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Bodino, Jean [1576] (1997). Los Seis Libros de la República, Madrid, Tecnos.

Bonilla, Luis (2003). Guerra de cuarta generación y sala situacional, Caracas, Cooperativa editorial PLOM!

Bonnin, Jean [1808] (1982). "Principios de la Administración", en Revista de Administración Pública, edición especial en memoria del Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Brom, Juan (2006). Esbozo de Historia Universal, México, Grijalbo.

Cabrero, Enrique (2005). Acción pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.

Camou, Antonio (comp.) (2001). Los desafíos de la gobernabilidad, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés Editores/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Cavazos, David (2007). Capturing the regulatory rule-making process: how historical antecedents of US regulatory agencies impact industry conditions, en International Journal of Organizational Analysis, Vol. 15, Estados Unidos, Emerald Group Publishing Limited.

Ciuro, Miguel (2000). Metodología jurídica, Argentina, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, consultado en <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/mundojuridico/article/viewFile/961/795> (fecha de consulta: 27 de marzo de 2011).

Comte, Auguste [1844] (1980). Discurso sobre el espíritu positivo, Madrid, Alianza.

Dimock, Marshall y Gladys Dimock (1964). Public Administration, New York, Holt, Rinehart and Winston.

Durant, Robert (2006). Agency evolution, new institutionalism and hybrid policy domain: lesson from the greening of the U.S. Military, en Policy Studies Journal, Vol. 34, Denver, School of Public Affairs, University of Colorado.

Elder, Charles y Roger Coob [1984] (2007). "Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis Aguilar (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa.

Fernández Ruíz, Jorge (1997). Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo, México, McGraw-Hill.

Finer, Samuel (1950). A primer of Public Administration, London, Frederick Muller LTD.

Fix-Zamudio, Héctor (1984). Metodología, docencia e investigación jurídicas, México, Porrúa.

Gagnon, Francois y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, consultado en http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf (fecha de consulta: 27 de marzo de 2011).

García Máñez, Eduardo [1940] (2009), Introducción al estudio del derecho, México, Porrúa.

Garson, David [1986] (2007). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar (ed.), El estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Gómez, Carlos (1996). "La receptividad en las Administraciones Públicas", en Revista de Gestión Pública y Privada, número 1, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

González, Nuria (coord.) (2006). Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau Tomo II. Sistemas jurídicos - Derecho comparado - Temas diversos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Guerrero, Omar (1984). Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista. México, Fontamara.

Guerrero, Omar (2009). "La formulación de principios en la Administración Pública", en Convergencia Revista de Ciencias Sociales, año 16, número 49, enero-abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Guerrero, Omar (2010), La Administración Pública a través de las ciencias sociales, México, Fondo de Cultura Económica.

Gulick, Luther (1937). Notes on the theory of organization, en Luther Gulick y Lyndall Urwick (eds.), Papers on Science of Administration, New York, Augustus M. Kelly Publishers.

Habermas, Jürgen (1987). Teoría de la Acción Comunicativa, Vol. I, Madrid, Taurus.

Habermas, Jürgen (2006). Más allá del Estado nacional, México, Fondo de Cultura Económica.

Habermas, Jürgen (2008). Facticidad y validez, Madrid, Trotta.

Haines, Fiona, Nancy Reichman y Colin Scott (2008). Problematizing legitimacy and authority, en Law and Policy, Vol. 30, Denver, University of Denver.

Hammond, Thomas (1996). Formal Theory and the Institutions of Governance, en Governance, Vol. 9, Londres, London School of Economics.

Hayek, Friedrich (2007). Camino de Servidumbre, Madrid, Alianza Editorial.

Hecló, Hugh [1978] (2007). "Las redes de asuntos y poder ejecutivo", en Luis Aguilar (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Miguel Ángel Porrúa.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich [1821] (1995). La filosofía del derecho, México, Casa Juan Pablos.

Hobbes, Thomas [1651] (1940). *El Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica.

Holmes, Stephen (2008). "Linajes del Estado de derecho", en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados.

Huntington, Samuel (1968). *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University.

Inclán, Silvia, y María Inclán (2005). "Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado", en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 26, junio, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Jonnergard, Karin y Ulf Larsson (2007). *Developing codes of conduct: regulatory conversations as means for detecting institutional change*, en *Law and Policy*, Vol. 29, Denver, University of Denver.

Kelsen, Hans (1982). *Teoría pura del derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Kim, Junseok y Brian Gerber (2005). *Bureaucratic leverage over policy choice: explaining the dynamics of State-level reforms in telecommunications regulations*, en *Policy Studies Journal*, Vol. 33, Denver, School of Public Affairs, University of Colorado.

Krause, George (1996). *The institutional dynamics of policy administration: bureaucratic influence over securities regulation*, en *American Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 4, New York.

Kuhn, Thomas (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Lamego, José (1990). *Hermeneutica e Jurisprudência*. Lisboa, Fragmentos.

Landau, Martin [1977] (2007), "El ámbito propio del análisis de políticas", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lasalle, Fernando (2004). *¿Qué es una constitución?*, México, Gernika.

Lasswell, Harold [1951] (2007). "La orientación hacia las políticas", en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lasswell, Harold [1971] (2007). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (ed.), El estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles [1959] (2007). “La ciencia de salir del paso”, en Luis Aguilar (ed.), La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Locke, John [1689] (1990). Ensayo sobre el gobierno civil, Madrid, Aguilar.

López, Ernesto (2001). Sobre la indivisibilidad de la seguridad, Ponencia presentada al Seminario Argentina y Brasil frente a las nuevas amenazas, 29 de marzo, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Lowi, Theodore [1964] (2007). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Luis Aguilar (ed.), La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Majone, Giandomenico (1997), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

Majone, Giandomenico (2004). “La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla”, en María del Carmen Pardo (comp.), De la administración a la gobernanza, México, El Colegio de México.

Majone, Giandomenico [1978] (2007), “Los usos del análisis de políticas”, en Luis Aguilar (ed.), La hechura de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.

Maquiavelo, Nicolás [1532] (2004), El príncipe, México, Ediciones Coyoacán.

Margaín Manautou, Emilio (2002). De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimación, México, Porrúa

Mayntz, Renate (1994). Sociología de la Administración Pública, Madrid, Alianza Universidad.

Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza”, en Revista Reforma y Democracia, núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Mendell, Anika (2009). Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province, Preliminary document – for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, consultado en http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf (fecha de consulta: 27 de marzo de 2011).

Montesquieu, Charles Louis de Secondat [1748] (1995). *El espíritu de las leyes*, México, Porrúa.

North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo, (2008). "Democracia y Estado de derecho", en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Siglo XXI Editores/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados.

Olson, Marcus (1992). "La lógica de la acción colectiva", en Albert Batlle (comp.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

Orenday, Arturo (1995). "Derecho Administrativo y Derecho Notarial", en *Revista de Notarios de Jalisco*, núm. 12, México, Colegio de Notarios de Jalisco.

Ortiz de Zúñiga, Manuel [1842] (1982). "Idea general de la Administración y del derecho administrativo", en *Revista de Administración Pública*, edición especial en memoria del Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Patiño Ortiz, Francisco (1995), "La importancia del derecho en el estudio de la ciencia política", en *Revista Estudios Políticos*, número 7, abril-junio, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Peters, Guy (2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en *Revista Foro Internacional*, vol. XLV, octubre – diciembre, México, El Colegio de México.

Popper, Karl (2006). *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación*, México, Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, Adam (1995). *Democracia y mercado*, Madrid, Cambridge University Press.

Rabotnikof, Nora (1997). "El espacio público y la democracia moderna", en *Colección Temas de la Democracia, Serie Ensayos*, número 1, México, Instituto Federal Electoral.

Rabotnikof, Nora (2005). En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Rodríguez, Jesús (2001). Estado de derecho y democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 12, México, Instituto Federal Electoral.

Ross, Alf (1977). Sobre el derecho y la justicia, Buenos Aires, Eudeba.

Rousseau, Jean-Jacques [1762] (2002). El contrato social o principios de derecho político, México, Porrúa.

Sánchez González, José Juan (2009). "Origen y desarrollo del estudio de la Administración Pública en México", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 16, número 49, enero-abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Scholz, John (1991). Cooperative regulatory enforcement and the politics of administrative effectiveness, en *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 1, New York.

Thatcher, Mark (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe, *Governance*, Londres, London School of Economics,

Uvalle, Ricardo (1992). La teoría de razón de Estado y la Administración Pública, México, Plaza y Valdez.

Uvalle, Ricardo (2000). "Espacio público, misión del Estado y gestión pública", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero - abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Uvalle, Ricardo (2003). "La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, núm. 33, septiembre-diciembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Uvalle, Ricardo (2006). La transformación procedimental y democrática de la Administración Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle, Ricardo (2007). *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Uvalle, Ricardo (2009). "Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública contemporánea", en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 16, número 49, enero-abril, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Waldo, Dwight (1948). *The administrative State*, New York, The Ronald Press.

Warner, Richard (1947). *The principles of Public Administration*, London, sir Isaac Pitman and sons LTD.

Weber, Max (1919). "La política como vocación", consultado en <http://es.scribd.com/doc/16456923/Weber-Max-La-politica-como-vocacion-1919> (fecha de consulta: 27 de marzo de 2011).

Weber, Max [1921] (1993). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weingast, Barry (2004). The congressional – bureaucratic system: a principal – agent perspective with applications to the SEC, en *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, editado por Alan Meltzer, Thomas Romer y Howard Rosenthal

West, William (2004). Formal procedures, informal processes, accountability and responsiveness in bureaucratic policy making: an institutional policy analysis, en *Public Administration Review*, Vol. 64, Washington, American Society for Public Administration.

White, Leonard (1936). The meaning of principles of Public Administration, en John Gaus (ed.), *The frontiers of Public Administration*, New York, Russell and Russell.

Wilson, Woodrow [1887] (1980). "El estudio de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Witker, Jorge y Rogelio Larios (1997). *Metodología Jurídica*, México, UNAM/McGraw-Hill.