

Capítulo I.

Ética y mejora administrativa

1.1 Administración Pública y Gobernanza

María del Carmen Pardo

Introducción

Los avances de las sociedades occidentales capitalistas registrados en las últimas décadas en muchas de las áreas del desarrollo han resultado sin lugar a duda sorprendentes. Basta detenerse un momento en lo que ha ocurrido en términos de velocidad y magnitud en tecnología, comunicación, investigación científica, por mencionar sólo algunas. Sin embargo, los problemas y los retos que enfrentan esas mismas sociedades en el presente y futuro cercanos son también de magnitudes quizá inéditas.

Una preocupación que hemos compartido los estudiosos del campo de la administración y las políticas públicas es que los gobiernos y sus administraciones públicas no se han transformado ni con la velocidad, ni con la profundidad necesarias para hacer frente a esos difíciles desafíos. Las reflexiones que les comparto esta mañana apuntan en esa dirección: cómo mejorar el desempeño de los gobiernos a través de sus administraciones públicas para poder enfrentar los problemas presentes y los futuros desafíos y, responder de mejor manera a la creciente, compleja y diversa demanda de los ciudadanos.

Estas reflexiones parten de una premisa básica: la administración pública debe ser entendida, utilizada y mejorada de manera sistemática como un recurso clave de la gobernanza, ideas sobre las que he trabajado desde hace tiempo influidas por estudiosos hoy presentes como Luis Aguilar y por autores extranjeros como Guy Peters, Merilee Grindle, Martin Lodge, Rose Ackerman y Alasdair Roberts, entre algunos de los más destacados estudiosos de estos temas.

Para que esa premisa se logre, la propuesta central, es que la administración pública se convierta en el mejor recurso para

la gobernanza, lo que efectivamente se traduzca en la conducción de los aspectos económicos y sociales del desarrollo de las sociedades a través de políticas gestadas en el ámbito del sector público o aquellas en las que también se privilegia la participación de uno o más sectores de la sociedad. Para ello, debe considerarse la utilización del poder del Estado y, por ende, la lógica política de las acciones que se emprendan. Las decisiones de políticas deben tener en cuenta aspectos políticos dentro de los arreglos administrativos y burocráticos y esto aplica tanto para los entes públicos, como para los actores y organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

Bajo ambos supuestos, la administración pública es un mecanismo del que difícilmente se puede prescindir y junto con ella está indisolublemente vinculado el papel activo, positivo, reactivo o hasta negativo de los funcionarios públicos. En una buena parte de la literatura especializada este rol parece estar circunscrito a la etapa de implementación de las políticas públicas, que sabemos y hemos confirmado con estudios empíricos, resulta crucial. Pero cuando se vincula de manera virtuosa la gobernanza con la administración pública, la participación de los funcionarios también aparece en el momento del diseño de las políticas y hasta en el de su evaluación. Los funcionarios de los niveles intermedios y hasta de los niveles inferiores son capaces de favorecer las políticas, a partir de su propia valoración, al influir en su readecuación y hasta en su rediseño, lo que estaría significando mayor compromiso y, por ende, mejores resultados. Hay que decir, sin embargo, que estos funcionarios pueden también obstaculizar las políticas.

La administración pública es clave para la gobernanza en al menos dos sentidos: primero, favorece políticas públicas de calidad; esto es, el acento debe ponerse en el hecho de que las políticas para que sean de calidad, deben partir del supuesto que no arrancan en el vacío, y que aspectos contextuales y arreglos históricos e institucionales existentes en los que han operado las administraciones públicas, deben ser tomados muy en cuenta. Segundo, la ciudadanía obtiene beneficios colectivos

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

como resultado de procesos administrativos legítimos y sobre los que puede pedir cuentas.

I. La irrupción de la Nueva Gerencia Pública

El círculo virtuoso administración pública/gobernanza ha enfrentado obstáculos derivados del énfasis puesto en lo que algunos autores denominan la micro administración cuyo eje pudo estar ligado a la aparición de las ideas contenidas en el paraguas conceptual de la Nueva Gerencia Pública (NGP). El mejoramiento de los rendimientos en las administraciones estuvo sustentado en prácticas gerenciales y en las nociones centrales del comportamiento de los mercados, notablemente, la competencia. La principal preocupación estuvo puesta en que los preceptos derivados del *management* y del mercado se cumplieran, en lugar de centrar la energía institucional y social en constatar que las decisiones y las políticas adoptadas estuvieran bien diseñadas e implementadas para lograr objetivos de profundo alcance social.

De hecho, la eficiencia como objetivo permeó y sigue permeando estas propuestas, lo que favoreció que se contrataran gerentes cuyas capacidades “técnicas” y *expertise* las adquirieron en las empresas. Las prácticas posiblemente “exitosas” en dichas entidades se trasladaron a las administraciones públicas, sin que mediara ningún tipo de adecuación o reflexión crítica. Habría que haber hecho un análisis respecto a la utilidad de esas prácticas en un contexto marcado por restricciones y valores muy distintos a los que se tienen en los ámbitos empresariales, a pesar de la insistencia y evidencia respecto a que los sectores público y privado se parecen sólo en aspectos poco importantes.

El traslado acrítico de propuestas y capacidades empresariales se vio reflejado en las administraciones públicas de diversas formas: una muy importante, es que los funcionarios fueron perdiendo capacidad de asesorar e influir en decisiones tomadas por políticos electos. Esta asesoría se trasladó a cuerpos de asesores o a consultoras externas y hasta extranjeras, lo que de

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

suyo no es negativo. Pero este desplazamiento sí repercutió de manera negativa y, además trajo daños colaterales, como haber impedido que se consolidaran esquemas de profesionalización como los de carrera o haber favorecido que se perdiera la memoria institucional dado que los “nuevos” funcionarios desconocían, entre otras cosas, la historia de las agencias y las formas en las que operaban.

La idea de “*path dependance*” no es una ocurrencia, es un concepto que sirve para explicar comportamientos institucionales y posibles propuestas de cambio para mejorar desempeños tomando en cuenta contexto, arraigo y tradición. Martin Lodge plantea esta idea como la imposibilidad de que las reformas administrativas tuvieran éxito, en la medida en la que no se consideraron los pre requisitos administrativos necesarios de manera que tanto las formas de organización, los instrumentos de política y la innovación pudieran efectivamente utilizar todo su potencial para influir de manera determinante en la obtención de mejores resultados en la gestión pública. Pero aún peor que eso, fue el hecho de no tomar en cuenta las condiciones políticas en las que éstas reformas podían llevarse a cabo, lo que se tradujo en una “constante” simplista: políticos “reformadores” vs. burócratas “opositores” a esas reformas o a la inversa. Esta situación claramente abonó de manera negativa para favorecer el círculo virtuoso que lograra que la administración pública se convirtiera en el mejor insumo para la gobernanza.

Finalmente, si bien el reclutamiento “abierto” abona a favor de prácticas más democráticas, hacerlo bajo el solo criterio de medición de capacidades técnicas, sin considerar valores como el compromiso “ético” de servicio, pudo resultar en una suerte de vaciamiento de esos valores con el riesgo de politizar aún más el desempeño de los cuerpos burocráticos y abrir una nueva puerta a prácticas de corrupción, puesto que los intereses de estos nuevos gerentes podrían estar alineados con propuestas de cambio distintas a las impulsadas por los políticos en turno.

II. ¿Por qué el relativo éxito de la NGP?

La NGP resultó atractiva porque establecía una clara idea de actuaciones en un marco de austeridad que incluía gastar menos y hacer más a partir de otro criterio del mercado que era aumentar la productividad de los sectores público y el desempeño de los funcionarios. Una suerte de remedio que bien aplicado ofrecería buenos resultados; sin embargo, muy pronto aparecieron los límites en diferencias contextuales y nivel de desarrollo tanto económico como institucional. (Christopher Hood, 1991). De igual forma, la idea de contar con agencias con mayor grado de autonomía y gerentes con mayor grado de libertad para decidir, sin duda ofrecía posibilidades atractivas para descargar administraciones centrales pesadas y atrofiadas y generar innovación.

Sin embargo, esta buena idea, no necesariamente abonó en una buena gobernanza en la medida en la que aparecieron claras tensiones: primera, la dificultad para coordinar las tareas que llevan a cabo esas agencias más autónomas con el resto de las estructuras de las administraciones públicas, particularmente en estados federados. Segunda, no resultó fácil poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas cuando las agencias gozan de autonomía, particularmente presupuestal, a pesar de administrar recursos públicos.

Tercera, no se cuenta con suficiente evidencia para probar que la promesa de “trabajar mejor con menores costos” se cumplió cabalmente, (National Performance Results Act, 1993). Un problema vinculado con esta promesa es que, con muchos esfuerzos, se han logrado integrar indicadores y mediciones, pero éstos en muchos casos sólo refieren a (outputs) resultados. Para que estas mediciones sirvan como una referencia para “mejorar” desempeños institucionales y hasta individuales deben pasar por la relación causa-efecto que ha estado ausente en muchas de las iniciativas de evaluación hechas en los últimos años y que servirían para valorar cabalmente los impactos sociales de la prestación servicios públicos. La mayor parte de

estos esfuerzos de manera intencional o no intencional, han disfrazado o hasta ocultado las causas del desequilibrio entre necesidades sociales y provisión de servicios públicos.

A pesar de todo lo señalado, es importante, afirmar que las ideas y propuestas de la NGP no surgieron de un vacío conceptual y profesional. Retomaron ideas del management, de prácticas como administración por objetivos o calidad total, y ofrecieron ventanas de oxígeno intelectual para esta idea central de las décadas de los años ochenta y noventa: hacer que el gobierno operara mejor con menores costos. Sin embargo, la “terca” realidad indica que, si bien se ha avanzado, no se ha logrado que las sociedades cuenten con mejores gobiernos y con mejores administraciones públicas, cuyo compromiso explícito continúe siendo la provisión de beneficios de alcance social lo más amplio posible.

III. ¿Por qué la administración pública es clave para la gobernanza?

Sin duda algunas de las condiciones en las que operan las administraciones públicas en el momento actual difieren notablemente de lo que ocurría en décadas pasadas, debido, entre muchas otras razones, a lo que diversos autores han identificado como la dispersión del poder del Estado. Esto es “el Estado no puede entenderse como un actor monolítico, sino como una entidad en la que juegan un sinfín de mecanismos e intereses que operan en múltiples lógicas”. Lo que ocurre en la realidad es que las políticas públicas aparecen en un contexto marcado por distintos arreglos institucionales no necesariamente en sintonía, por intereses, por la interacción de actores estatales y no estatales y por conflictos inherentes a este juego político multifactorial.

Esto repercute en al menos tres aspectos que caracterizan a las sociedades actuales: primero, se trasnacionalizan los problemas, las decisiones, y las políticas; segundo, aparecen tanto a nivel nacional como supranacionales agencias “autónomas” lo que

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

resulta en un considerable aumento de unidades ajenas a las estructuras administrativas tradicionales; y, tercero, surge una creciente y renovada necesidad de coordinación, pero también de colaboración. Todo esto presiona respecto a qué tanto las burocracias se han vuelto un obstáculo para favorecer una gobernanza innovadora, pero también qué tanto los organismos no estatales y gubernamentales resultan mejor equipados y con mayor capacidad de respuesta puesto que, entre otras cosas, se encuentran más cerca de los problemas que requieren urgentes soluciones. De ahí la creciente importancia de la sociedad civil organizada, pero también de ahí la creciente queja de las instituciones como los Congresos respecto a lo que ellos identifican como la desmedida injerencia de estas organizaciones en el diseño y hasta en la implementación de leyes y/o políticas públicas. La enorme virtud de la gobernanza es encontrar los equilibrios necesarios para que esa “injerencia” resulte consistente y logre aportar más que restar.

Por todo ello, resulta evidente que en las últimas décadas la administración pública como campo de estudio y como mecanismo de gobernabilidad cedió terreno frente a la irrupción y relativo éxito de la NGP. La propuesta de encontrar mejores equilibrios entre lo bueno que han aportado esas ideas y la necesidad de recuperar a la administración pública como el ámbito privilegiado de interacción entre los gobiernos y las sociedades requiere un importante esfuerzo de re dirección y de renovación para que efectivamente se logre una buena gobernanza. Esa relación virtuosa debe pasar por volver la mirada al Estado como lo entendieron los pioneros de los estudios en estas áreas, quienes apuntaron que la idea central del Estado era estar conscientes de algo que parece haber quedado rezagado y hasta olvidado: la necesidad de “administrar”.

De igual forma, se debe trabajar para mejorar aspectos internos, pero hacerlo considerando de manera importante lo que acontece en los ámbitos externos. Problemas como la seguridad, la sustentabilidad ambiental, los recursos naturales y energéticos, entre otros, requieren contar con diseños insti-

tucionales muy sólidos, pero también con intercambios internacionales que permitan sumar esfuerzos y encontrar soluciones para problemas que pasaron de ser nacionales para convertirse en problemas de otra magnitud, que trascienden las fronteras.

La administración pública debe volverse un recurso dinámico, lo que significa que su solidez institucional no debe confundirse con rigidez e imposibilidad para introducir recursos y procesos que sirvan para adaptarse a los vertiginosos cambios. Esto significa que no se puede renunciar al imperativo normativo, pero ese marco debe permitir generar las necesarias capacidades para defender no sólo los derechos de los ciudadanos, sino poner todo el esfuerzo administrativo en lograr cada vez más y mejores beneficios de orden colectivo.

IV. ¿Qué ofrece la gobernanza?

Gobernanza es, sin duda un término ambiguo y en muchas ocasiones se utiliza para darle contenido a situaciones diversas que se alejan de su esencia. El énfasis para tratar de entender el concepto no debe estar puesto en las capacidades gerenciales y técnicas de las administraciones públicas, sino en su intervención para generar procesos de decisión con el mayor grado de consenso posible. Rose Ackerman señala que “problemas de gobernanza se han quedado como un eufemismo cómodo para hacer referencia a corrupción, fraude, o simple incompetencia o desperdicio”. Un elemento necesario pero inexistente en muchas de las propuestas de la NGP y que resulta crucial en la gobernanza es lograr contextualizar y problematizar ideas que apunten al mejoramiento de los desempeños de los gobiernos y sus administraciones.

Por ello, la propuesta de carácter homogéneo, sin tomar en cuenta las especificidades y desiguales en los desarrollos administrativos favoreció que sus aportaciones no pudieran tomar carta de naturalización en muchos países. En otros se fueron incorporando de manera gradual con resultados desiguales.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

Uno de los enormes desafíos de la gobernanza es intentar un virtuoso equilibrio entre aquellas propuestas de la NGP adecuadas para las administraciones públicas y mejorar aquellas otras que, guiadas por un sólido sustento político y legal, se logren alinear con ese propósito explícito de mejorar lo que se hace desde el gobierno.

Gobernanza estaría significando, como se mencionó, la conducción no la operación por parte del Estado/gobierno y la administración pública del desarrollo económico y social. Esta conducción se materializaría a través de políticas en las que con distintos niveles y propuestas se involucrarían otros actores sociales tanto en su hechura como en su implementación, poniendo en el centro la naturaleza de lo público y, por ende, tomando distancia del criterio dominante de la eficiencia para trasladar este centro a otros como la equidad, probidad y rendición de cuentas.

La gobernanza es más que sólo participación, mediación y negociación; refiere sobre todo al involucramiento del Estado implicando de manera obvia a la administración pública, para establecer sin duda, condiciones de mediación/negociación, pero también para desarrollar las necesarias competencias institucionales y profesionales de los servidores públicos.

Esta disyuntiva teórica/práctica: management/NGP o Administración Pública/Gobernanza para enfrentar los desafíos futuros en la tarea de gobernar representa diferencias importantes en el diagnóstico y en las propuestas. Es importante no caer en la tentación de suponer como lo hace la NGP que las posibles soluciones tienen que estar sustentadas en criterios que no sean tan “políticos” y, que, en consecuencia, hay que dotar de poder a los gerentes para que promuevan sólo la eficiencia.

De ahí que, tal como lo ha estudiado Peters, estas ideas ancladas sólo en el criterio eficientista tuvieron resultados discutibles y hasta negativos en el momento en el que hubo que enfrentar

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

crisis financieras como la de 2008, cuya manifestación más visible fue la demanda de más y mejores servicios públicos que debían ser proveídos por gobiernos y administraciones públicas mejor equipadas. Pero por el otro, los defensores de las ideas provenientes de la NGP deben estar abiertos a que éstas convivan con buenas ideas resultado de reformas bien encaminadas hechas en el pasado, lo que en palabras de Guy Peters estaría significando una relativa reivindicación del criterio eficientista, no como único y rector, pero sí como positivo y útil.

Otra notable diferencia en esa tensión se relaciona con el hecho expuesto en los párrafos iniciales respecto a que la NGP centró su propuesta en el funcionamiento interno de las administraciones e incluso en la operación de organizaciones en lo particular. Esto marcó de inmediato los límites de las propuestas, dado que las administraciones operan como sistemas internos, pero también vinculados a contextos externos.

Conclusiones

Pensar en términos de gobernanza no es negar la importancia del conocimiento económico, técnico o científico, sino buscar adecuados equilibrios entre administración y participación más allá de las urnas para producir políticas.

Más que pensar en la gobernanza como un nuevo paradigma, habría que pensarla como un método de acción pública que permita superar resultados adversos que han puesto a los gobiernos y a sus administraciones en una disyuntiva muy difícil para generar soluciones efectivas de amplio impacto social. En muchos casos, han cambiado y se han renovado, pero no han podido superar y menos enfrentar los graves y crecientes problemas sociales y han caído en un círculo de desconfianza que les han hecho perder la credibilidad y legitimidad necesarias para construir justamente esa buena gobernanza.

La idea de gobernanza per se quizá no sea tan clara como su defensa teórica la define, pero sí resulta determinante para

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

aclarar vías para mejorar desempeños institucionales en la medida en la que se logren contextualizar intervenciones en los micro niveles que se ajusten tanto a experiencias previas como a propuestas innovadoras. Pero también de manera paralela, como señala Merilee Grindle, deben proponerse cambios de mayor calado que presionen para introducir mejoras, sin suponer rupturas estructurales que destruyan en lugar de servir de cimiento para construir. Esto quiere decir, que es necesario superar la idea de la separación entre el “sucio mundo de la política y el apolítico y tecnocrático mundo de la administración” que tuvo un importante desarrollo en los medios académicos y profesionales norteamericanos y una relativa influencia en los estudios y en las experiencias latinoamericanas, dentro de las que México no fue la excepción.

Gobernanza implica, entonces, la producción o co producción de políticas por parte del Estado y/o de actores no estatales en los diferentes niveles en los que se organizan los gobiernos. Existe hoy día una creciente necesidad de colaborar para resolver problemas, que como se mencionó, rebasan incluso fronteras nacionales para convertirse en problemas transnacionales pero que se combinan con urgentes problemas locales, lo que se vuelve un reto de mayor magnitud y profundidad. La búsqueda de solución de problemas enfrenta desafíos de gobierno y gobernabilidad, que no transitan a partir de la imposición de racionalidades tecnocráticas, sino de hacerse cargo de los equilibrios entre la planeación de largo plazo, el conflicto valorativo político y la incertidumbre inherente al futuro.

Esto significa, primero, conocer qué competencias y habilidades son requeridas para enfrentar ese reto por parte de los funcionarios públicos, lo que tiene que girar en torno a la solución de problemas, más que a si responde a modelos como el weberiano o al de la NGP. Segundo, conocer con precisión que margen de innovación puede desdoblarse, sin incurrir en excesos que favorezcan discrecionalidad o hasta ilegalidad; la innovación estaría significando la generación, aceptación y puesta en marcha de nuevas ideas que tuvieran un positivo

Carlos F. Matute González / Maximiliano García Guzmán

Christian M. Sánchez Jáuregui

(Compiladores)

impacto en procesos, productos y servicios. Se presenta una relación ida y vuelta: capacidades administrativas ‘renovadas’ facilitan la gobernanza, y la innovación en la gobernanza ayuda a la generación de mejores capacidades administrativas. Tercero, generar mecanismos que permitan evaluar resultados, centrando el eje en la relación causal entre necesidad/problema vs. resultado/impacto.

Esto es, entender la injerencia del Estado en el desarrollo, pero analizar sectores específicos de la actividad social y económica, para imaginar iniciativas sustentables de cambio en el corto, mediano y largo plazos. El énfasis debe trasladarse de resultados a entender las causas de los problemas para buscar efectivas soluciones, de las aspiraciones a las decisiones y de las recetas a las acciones.

Finalmente, gobernanza debe entenderse, como el mecanismo de “rescate” del gobierno. Ofrece un amplio potencial para resolver mejor los crecientes y agudos problemas sociales al encontrar un mejor equilibrio entre la oferta de mecanismos que privilegian la eficiencia, pero como resultado de mejores capacidades analíticas, de servicio, regulatorias y de coordinación/colaboración, así como la incorporación de otros valores/atributos como la equidad y probidad. De esta forma, tanto los funcionarios públicos como también actores no gubernamentales tendrían mayor margen para generar consensos amplios que permitieran no sólo la participación sino la necesaria legitimidad “política” respecto a aquellas acciones públicas, buscando siempre el beneficio de la sociedad.

Bibliografía

- Aguilar F. Luis, “Nueva Gobernanza”, Conferencia impartida en la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2017.
- Ackerman S. Rose, “What does governance mean?” Governance, 2016.

**El Instituto Nacional de Administración Pública en la
Reunión Nacional de Administración Pública 2018**

- Boin Arjen y Martin Lodge, "Designing resilient institutions for transboundary crisis management: a time for public administration", *Public Administration Review*, Vol. 94, issue 2, 2016.
- Grindle S. Merilee, "Good governance, RIP: a critique and an alternative", *Governance*, 2016.
- Hood Cristopher, "Public administration for all seasons? *Public Administration*, 1991.
- Lodge Martin y Kai Wegrich, "Public administration and executive politics: perennial questions in changing contexts", *Public Policy and Administration*, SAGE, 2012.
- Lodge Martin y Kai Wegrich, *The problem solving capacity of modern state: governance challenges and administrative capacities*, Oxford University Press, 2014.
- Lodge Martin y Kai Wegrich, *The Governance Report*, Hertie School of Government, Oxford University Press, 2014.
- Moynihan Donald, "A great schism approaching? Toward a micro and macro public administration", *Journal of Behavioral Public Administration*, Vol.1, no.1, 2018.
- Ongaro Edoardo y Sandra van Thiel, *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Palgrave Macmillan, Uk, 2018.
- Peters B. Guy, "Management, management everywhere: whatever happened to governance", *Journal of Public Sector Management*, Vol. 30, issue 6/7, 2017.
- Peters B. Guy y Jon Pierre, "Two roads to nowhere: appraising 30 years of public administration research", *Governance*, July 2016.
- Pollit Christopher, "Public administration research since 1980: slipping away from the real world", *Journal of Public Sector Management*, Vol.30, issue 6/7, 2017.
- Roberts Alasdair, "The aims of public administrations: reviving the classic view", *Perspective of public management and governance*, Vol.1, issue 1, February 2017.
- Wilson Woodrow, "The study of administration", *Political Science Quarterly*, 1887.