

# RESÉNAS

María del Carmen Pardo, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016, 168 pp.

ENTRE LOS ESTUDIOSOS de Administración Pública –en adelante, AP–, los llamados publiadministrativistas sabrán del valor agregado que María del Carmen Pardo genera tanto con sus contribuciones teóricas y metodológicas a la disciplina administrativa, como con el conocimiento aportado a la administración pública mexicana. Pardo es fundadora de uno de los programas profesionales de mayor tradición y reputación en el área de las ciencias sociales, la Licenciatura en Administración Pública de El Colegio de México, lo cual ha hecho de ella el pilar de una corriente de estudios y tradición publiadministrativa no poco influyente en América y Europa. Pocos investigadores pueden dar noticia razonada del fenómeno administrativo ya como práctica profesional, ya como experiencia disciplinaria en el aula e investigación, ya como consultoría. Saber cómo funciona el elemento administrativo del Estado, haberlo estudiado y sistematizado, producir conocimiento sobre ello y trazar directrices para mejorarlo, actualizarlo y modernizarlo obligan a que en nuestro ámbito se tenga a Pardo por autoridad.

La obra que ahora se reseña no es la excepción de tan sublime pericia, ya que en ésta se hallan elementos para hacer pausas reflexivas y críticas sobre nuestra disciplina o ciencia administrativa, si se concede atribuirle esta categoría. La autora deja en claro desde el principio el hilo conductor de su propuesta, de tal modo que más que anclarse en la disputa sobre AP como una disciplina científica y los elementos que la acreditan como tal, o bien como una simple práctica profesional, plantea su feracidad y complejidad disciplinarias, presentando (con suficientes elementos bibliográficos y

argumentativos) las diversas dimensiones de la administración pública. Delinea, para tal propósito, una discusión concisa y sustantiva sobre la científicidad de la administración y da pauta a un debate entre lo privado y lo público, no menos que sobre el fenómeno de la burocracia y su relación con el Estado y la democracia, presentando las líneas de investigación, itinerarios y desafíos de la ciencia administrativa.

La que ahora nos ofrece Pardo descuenta como obra de especialistas, pues ha de convertirse en texto de obligada consulta para quienes se introducen en el campo ya por intereses exclusivamente profesionales, ya por formación académica. El seguimiento y lectura pueden emprenderse de forma tradicional y progresiva, según el orden de los capítulos, o bien transversalmente, manteniendo presentes los planteamientos iniciales y problematizando en lo particular en cada capítulo los avatares y desafíos de la disciplina. La propuesta de Pardo se articula a lo largo de siete apartados, una introducción, cinco capítulos y las consideraciones finales. De este modo, en la parte preambulatoria se aclara que no se elabora ni propone una historiografía de la disciplina administrativa, como tampoco del fenómeno social de que se ocupa; se aclara, más bien, que se expondrán los factores por los que se reconoce a los publiadministrativistas y se los distingue en el concierto de las ciencias sociales, aun cuando la administración pública se encuentra en permanente construcción como objeto de estudio y en metamorfosis como área profesional, lo cual orienta a la formulación de diversos conceptos, enfoques, modelos, metodologías y tecnologías administrativas. La autora, por tanto, propone recuperar los temas recurrentes en el estudio y práctica de la administración para denotar de ese modo un campo disciplinario con tradición, identidad y futuro.

En el primer capítulo hay un contenido de cuantía mayor, y no menos polémico, el de la multiplicidad de objetos de estudio, en torno al cual gravita la discusión sobre la tradición científica de la disciplina y el itinerario que habrá de atender en los tiempos próximos. En “Historia y avatares de una disci-

plina”, así, se detalla el modo en que los Estados se han conducido en lo que atañe a su administración, pues se revisa sumariamente el asunto en Grecia, Roma, la Edad Media, la creación de la filosofía y las ideas cristianas, con el propósito de hacer destacar los siglos XVII y XVIII (la era de los Estados absolutistas) por el desarrollo que éstos vieron de las Ciencias de la Policía y las Ciencias Camerales, con lo cual se enmarcan (contradicториamente) los antecedentes primigenios que dotaron de sus cualidades esenciales a las burocracias de los Estados democráticos (nuestra era) y adquirieron la connotación de administraciones modernas. En particular se atiende aquí a Woodrow Wilson, porque fue el primero en identificar y definir el objeto de estudio de la ciencia administrativa moderna, así como sus métodos, lo cual encauzó la corriente ortodoxa y su correspondiente dicotomía política-administración. Este capítulo estaría completo, si en él se hubiesen incorporado elementos mínimos del Despotismo oriental, toda vez que no pocas de sus cualidades administrativas fueron trasladadas al Occidente medieval, las cuales se pudieron distinguir en la administración del Estado absolutista.

El carácter público de la administración es otro de los temas de esta obra. De él se sostiene una interesante discusión a propósito de la dicotomía privado-público, que se tiene por una connotación y relación a la categoría, y aun existencia, del Estado. En esta breve y concisa disertación, se exponen los ciclos entre lo público y lo privado, las razones de legitimidad del Estado y sus implicaciones en la administración pública, ya que debe anticipadamente resolver actos considerados públicos o por resguardo de algún derecho ciudadano. Póngase por caso el del Estado social como garante de derechos o el del Estado neoliberal, que desarrollaron dos formas distintas de entender lo público en la administración tanto en el sentido académico, como en el profesional. El lector, luego de haber atendido las esferas de lo público y los modelos del espacio público, se dará cuenta en este punto de que las fronteras entre esas dimensiones son cada vez más inexactas y complementarias a grado tal que la teoría, la dis-

ciplina y la profesión de la administración pública deben dar cuenta de que lo público es algo más que lo gubernamental y lo privado trasciende los espacios doméstico y civil. En “Las tribulaciones entre lo público y lo privado” se diserta, en efecto, acerca de una disciplina que constantemente exhorta a innovar los alcances analíticos, ya que éstos cada vez son más complejos, porque ya no se limitan a los espacios tradicionales de la política y sus instituciones y las trayectorias que marca el fenómeno administrativo apuntan también a lo político. Esta dimensión, con todo, no se advierte lo suficiente en la obra.

De la disciplina administrativa se exige cada vez más la predicción de situaciones particulares y, por consiguiente, las soluciones específicas de éstas, dado que por mucho tiempo ocupó a los publiadministrativistas el fenómeno de la burocracia, al considerársela como un instrumento moldeable, racional y lineal, que además garantiza la materialización (ante los gobernados, en cuanto clientes o ciudadanos) de los fines de los Estados social o liberal. En este punto se llega a la parte ciudadana de la administración pública en la tesis, así reconocida por la autora, de que la institución administrativa, técnicas y funcionarios han debido amoldarse a las expectativas, alcances e intereses de los ciudadanos, es decir “la política de los gobernados” (p. 77). En este sentido, “El fantasma del gobierno democrático: la burocracia” traza rutas de discusión sobre la posibilidad de que la burocracia sea realmente una aliada de la democratización de los Estados contemporáneos y que, por consiguiente, se constituya como el factor de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas, pues la historia muestra que la relación entre burocracia y democracia ha sido antitética, porque, por una parte, se restringe y encapsula la autoridad y la decisión de un cuerpo jerárquico y, por otra, se exige dilatar las esferas de participación ciudadana. Con todo, los propios anales e itinerarios de la disciplina administrativa señalan que el debate no es concluyente a causa de las extensiones actuales de lo público y lo privado, no menos que de sus ciclos venideros.

Las trayectorias que sigue la AP o que han revitalizado tanto a la disciplina, como a la profesión, se relacionan con el enfoque de las Políticas Públicas, la Nueva Gerencia Pública (NGP), la Gobernanza y Gobierno de Redes, según el desarrollo que Pardo propone en “Los nuevos derroteros de la administración pública”. Las políticas públicas se identifican como una corriente que propone conocer, sistematizar y optimizar la toma de decisiones a partir de evidencia empírica, así como de metodologías que desentrañen prescripciones sobre decisiones: racionales, eficientes, legalmente factibles, compatibles con la participación ciudadana y con los intereses colectivos que tienden a ser más expresivos por la extensión de lo público y de las olas democratizadoras. Así, la NGP plantea un programa de investigación y de recomendaciones proclives a mejorar el desempeño y profesionalización de las organizaciones públicas, para lo cual se propone que debiesen operar en ambientes de quasi mercados, pues éstos son los ingredientes de la competencia y los dinamizadores de una mayor productividad de las organizaciones gubernamentales. La autora, en este punto, reconoce que la nueva gerencia enajena de algún modo a la administración pública de su campo natural, que es la política, al tratar de solucionar muchos de los problemas añejos por el modelo burocrático. En este capítulo, así, se presentan y discuten dos temas que son de frontera, la gobernanza y el gobierno de redes, los cuales, de hecho, recuperan escenarios en que la burocracia y las entidades gubernamentales participan conjuntamente con otras expresiones emergentes de la sociedad civil, no gubernamental, ciudadanos y sector privado en el diseño e implementación de políticas públicas, desarrollándose de este modo estructuras horizontales y multicéntricas, que terminan trastocando los preceptos de la administración pública tradicional.

La vorágine de las sociedades contemporáneas ha hecho aún más urgentes las exigencias a que se enfrentan la disciplina administrativa y la profesión de la administración pública. En “Los desafíos de la administración pública”, se matiza con

mayor nitidez sobre el asunto de la relación que hay entre el fenómeno administrativo, su estudio y el campo profesional, al ser tres dimensiones condicionadas a renovarse mutuamente con el fin de atender los retos de la desterritorialización de la ciudadanía, el manejo de estructuras organizacionales flexibles y multicéntricas, temas atinentes todos éstos al crecimiento poblacional, el equilibrio ecológico y las necesidades energéticas, la transfiguración de la gobernabilidad de los Estados por una gobernanza virtual y el desvanecimiento de las fronteras tradicionales por la globalización y creación de bloques comerciales.

Sin duda, tanto los tiempos presentes, como los venideros, se aparecen provocadores y catalizan una agenda teórica y de investigación para quienes estamos interesados en el fenómeno social que identificamos e interpretamos como la administración pública. La obra de Pardo dota de los motivos necesarios y suficientes para dimensionar cómo atendemos, desde la particularidad de nuestros estudios, dichos derroteros y desafíos, que no deben quedar en el espesor superficial de la realidad, pues debemos escudriñar en lo más profundo de esa parte media, en la cual se encuentran las correlaciones, relaciones causales y sentidos del fenómeno administrativo que resultan necesarios para acumular conocimiento teórico que coadyuve a la consolidación de nuestra disciplina administrativa.

CRISTO AVIMAE VÁZQUEZ CEBALLOS