

Una introducción a la administración pública, de María del Carmen Pardo, México, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 2016, 167 pp. ISBN: 978-607-462-937-8

Eduardo Torres Alonso*

Compuesto de cinco capítulos, *Una introducción a la administración pública*, la más reciente publicación de María del Carmen Pardo, es mucho más que una aproximación inicial a la disciplina publiadministrativista. Es una reflexión seria, densa y rigurosa sobre el estatuto científico de la administración pública, el espacio público y el espacio privado, la naturaleza de la burocracia y su nexos con la democracia, y los retos que la administración de los negocios públicos suponen en la actualidad. El contenido capítular va antecedido de los agradecimientos y de una introducción. En los primeros, la autora expresa su gratitud a sus alumnos, ayudantes de investigación y a su entonces casa académica: El Colegio de México. Este libro tiene un significado especial, pues con su aparición, cierra su ciclo profesional en lo que fue la Casa de España en México. La introducción es una exposición de las ideas, circunstancias, autores y obras que dieron origen y nutrieron a la administración pública. No es una cronología de la disciplina, sino una historia de la vida social, organizada en Estados y las transformaciones de éstos (mayor densidad demográfica, amplitud de los servicios, y nuevos reclamos y necesidades), y el papel que la administración pública ha tenido en ella.

El primer capítulo, “Historia y avatares de una disciplina”, explora la forma de cómo la administración pública ha establecido objetos de estudio, vinculados a su carácter positivista y normativo, y en la forma en la cual los gobiernos se conducen. El recurso a la historia es inevitable: “[l]a administración pública es [...] más un resultado de acontecimientos históricos que una consecuencia de su propia articulación epistemológica” (p. 29). El examen inicia desde la época antigua, en Grecia y en Roma. En el primer caso, si bien se le otorgó relevancia a las materias administrativas no se concretó una propuesta de influencia en las teorías administrativas; caso diferente sucedió con Roma, donde su peso es notorio en el pensamiento jurídico. No obstante, las aportaciones de ambas culturas sobre la familia y el ejército son notorias. Durante la Edad Media apareció una mezcla entre la filosofía política y las ideas cristianas, más próximas a códigos morales. Los “Espejos de los Príncipes”, tratados sobre tareas y problemas administrativos para proporcionar a los príncipes y reyes herramientas para encarar sus responsabilidades surgieron durante el Renacimiento. Ahí están las obras de Tomás de Aquino y Nicolás

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, etorres.alonso@gmail.com

Maquiavelo. Hacia el siglo XVIII se desarrollaron las “ciencias de la policía” y las “ciencias camerales”, inicios de la administración pública como materia vinculada al Estado capaz de centralizar decisiones. En fin, durante el siglo XVIII se crearon nuevas organizaciones burocráticas y un servicio civil incipiente, y en la centuria siguiente surgió el concepto de soberanía nacional y, con ello, se reforzó el contenido jurídico del papel de la administración pública.

A finales de ese siglo, Woodrow Wilson definió el objeto de la disciplina como “el descubrir, en primer lugar, qué cosas podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito y, en segundo lugar, cómo podían hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo posible, tanto en términos de dinero como en términos de energía” (pp. 38-39). La autora dialoga con amplitud con autores que han contribuido al debate, desde perspectivas diversas, sobre la naturaleza de la administración pública: Weber, Merton, Crozier, Walsh, Stewart, Peters, Raadschelders, Waldo, Hood, por señalar algunos. El valor de este capítulo es poner en perspectiva la discusión intelectual no sólo recurriendo a los clásicos sino a los autores contemporáneos más aguzados.

El segundo capítulo, “Las tribulaciones entre lo público y lo privado”, pasa revista a las distintas formas en las se ha entendido el carácter público de la administración pública a lo largo de los diversos ajustes del Estado. Las categorías “lo público” y “lo privado” han servido en la administración pública para delimitar y ordenar sus campos de investigación y práctica. ¿Cuáles son los límites de uno y otro? ¿La preponderancia de alguno hace que el Estado sea más fuerte o más débil? ¿Cuál es la razón estatal frente a tales ámbitos? Estas son las preguntas que, sin formularlas, la autora se responde con densidad teórica y referentes empíricos. Pardo retoma en su explicación los modelos de definición de lo público en la teoría de la administración pública propuestos por George Frederickson: 1. Pluralista; 2. Elección pública o del público consumidor; 3. Legislativa o la del público como representado; 4. Público como cliente; y 5. El público como ciudadano.

La burocracia y su relación con la democracia se estudia en un breve pero concentrado tercer capítulo, “El fantasma del gobierno democrático: la burocracia”. La autora nos acerca a las discusiones sobre la naturaleza y conceptualización de la institución burocrática y la forma en que las transformaciones del Estado la han llevado a que, también, se modifique, no tanto en sus funciones sustanciales sino como en su presencia. En el capítulo siguiente, “Los nuevos derroteros de la administración pública” plantea los enfoques que surgieron en las últimas décadas del siglo XX que reflejaron la innovación intelectual de la disciplina. Éstos son las políticas públicas, la “Nueva Gerencia Pública”, la gobernanza y el gobierno de redes. Cada uno de los apartados destinados a dichos enfoques presenta una reseña de su origen y de sus principales cultivadores, los supuestos teóricos, la agenda de investigación y las críticas a las que se han enfrentado; así como las coyunturas en las que surgieron y, en alguna medida, moldearon el debate sobre las responsabilidades del gobierno y la manera en que éstos debían atenderlas.

Finalmente, cierra el libro con el capítulo “Los desafíos de la administración pública contemporánea”, dónde se exponen los desafíos, y al mismo tiempo estímulos, de la administración pública en un entorno de rápidas alteraciones de la vida comunitaria que

incrementan la complejidad de las tareas gubernamentales. La velocidad de los cambios, al parecer, se ha convertido en un problema para los estudiosos para hallar métodos, teorías e hipótesis que permita reconocer el perfil de la administración pública. El capítulo retoma varios informes tales como *The Governance Report*, *Governments for the Future* y *Future of Government*, que ponen de relieve los desafíos que enfrentará la administración pública: crecimiento poblacional, cambio climático y sustentabilidad, necesidades energéticas, desvanecimiento de fronteras nacionales, escasez de alimentos. Todos estos afectan el funcionamiento de los gobiernos: es un problema de capacidad. Más aún, la globalización presenta retos para la administración pública: aceleración del cambio tecnológico (el “Estado virtual” con procesos fragmentados, descentralizados y poco jerárquicos), la promoción de la movilidad del capital, y la creación de zonas de competitividad de carácter global al interior de los propios países (pp. 132 y 138). El libro, cuya lectura es retadora, enriquece la discusión sobre la administración pública como “campo disciplinario y profesional, vivo y actuante” (p. 154), que nos obliga a repensar la disciplina y su devenir.