

Revista  
Venezolana de Gestión Pública  
Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas  
Año 2 N° 2  
Universidad de Los Andes  
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2011

## LA ORIENTACIÓN MULTIDISCIPLINARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*Maximiliano García Guzmán*

### RESUMEN

El autor argumenta sobre la importancia de incluir en el programa científico de la Administración Pública el componente multidisciplinario, con el propósito de fortalecer sus metodologías para el tratamiento de los objetos de conocimiento que le corresponden, en particular de los problemas públicos. Para ello, la estrategia que propone es la articulación de disciplinas coincidentes como el Derecho y las políticas públicas, cuya solidez epistemológica reside precisamente en ser promotoras del trabajo multidisciplinario. Este planteamiento permite explorar y enunciar las contribuciones metodológicas del Derecho, en particular el Iuspositivismo, y de las políticas a la Administración Pública, así como las aportaciones de ésta para los otros dos campos.

**Palabras clave:** Administración Pública, multidisciplinaria, Derecho, políticas públicas, Iuspositivismo, lo público.

## ABSTRACT

The author argues about the importance of including in the scientific program of Public Administration a multidisciplinary component, in order to strengthen their methodologies for treatment of its knowledge objects, public problems in particular. For this, the proposed strategy is the coordination of overlapping disciplines such as law and public policy, whose epistemological strength lies precisely in being promoters of multidisciplinary work. This approach allows exploring the methodological contributions of law, particularly Iuspositivism, and policies to Public Administration, and the contributions of this for the other two fields.

**Key words:** Public Administration, multidisciplinary, law, public policy, Iuspositivism, public.

## INTRODUCCIÓN

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 varias 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, 1808; Ortiz de Zúñiga, 1842), así como su diferenciación con otras disciplinas (Woodrow Wilson, 1887); luego vino la búsqueda de su perfeccionamiento procedimental –puestos, jerarquías, archivos y recursos (Max Weber, 1921)–; 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, 2007; Enrique Cabrero, 2005; Omar Guerrero, 2010; María del Carmen Pardo, 2004; Ricardo Uvalle, 2007).

Lo cierto es que, 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.

Al respecto, 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 multidisciplinarias: 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.

Sin embargo, el análisis de la relación entre políticas públicas y Derecho en el campo de la Administración Pública es aún limitado, lo que ha disminuido la posibilidad de generar esfuerzos metodológicos en beneficio de una concepción multidisciplinaria y flexible de la ciencia publiadministrativa. Lo anterior viene dado 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)<sup>1</sup>; 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<sup>2</sup>, por lo que ha pasado a

---

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”.

2 El vínculo entre Derecho y políticas públicas ha sido abordado desde la década de los ochenta del siglo XX por diversas instituciones académicas en Estados Unidos. Sin embargo, 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.

segundo término el interés por desarrollar trabajos teóricos en torno al tema, principalmente desde la óptica de la Administración Pública.

En ese sentido, el objeto central de este texto es explorar y 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 los estudios de caso, por el contrario, se proponen esfuerzos metodológicos que combinen sinérgicamente el 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.

## **1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICAS**

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 impliquen 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 –preeminentemente multidisciplinario– favorece 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”.

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 la óptica jurídica).

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.

## **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 restituírle 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 investi-

gación 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 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 Laswell 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 (1986: 149) 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”. 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.

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”.

## **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 con-

vivencia 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.

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 despega 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.

## **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 sólo 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 su 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.<sup>3</sup>

---

3 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 este texto, 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.

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 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. Por su parte, 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).

Un iuspositivista está interesado en la observación 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.

La utilidad de esta postura metodológica para la Administración Pública 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).

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 para 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 Admi-

nistración 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).

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.

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).

### **3.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ARTICULACIÓN MULTIDISCIPLINARIA CON EL DERECHO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Desde la perspectiva de este texto, 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, debido al trabajo intelectual y empírico de los precursores (Bonnin, 1808; Wilson, 1887) 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 multidisciplina 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, tanto su dimensión estática –órganos y jerarquías– como dinámica –actividades, atribuciones, actos de autoridad– (Fernández, 1997; Patiño, 1995; Orenday, 1995: 49-50).

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 arrogan 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 como 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.

### **3.1.- APORTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL DERECHO Y A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

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 han 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, aun 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 multidisciplinaria.

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.

En consecuencia, 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.

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.

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.

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 la 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.

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 su 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 concienciación 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.

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.

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.

---

**BIBLIOGRAFÍA**

- 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 (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.
- \_\_\_\_\_ (2007). Estudio Introductorio, en Luis Aguilar (ed.). *El estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bonin, 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.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México, Fondo de Cultura Económica.
- 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: 1 de agosto de 2011).

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.

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

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](http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf) (fecha de consulta: 27 de marzo de 2011).

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.

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.

\_\_\_\_\_ (2010). *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.

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

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

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.

\_\_\_\_\_ (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.

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

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](http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf) (fecha de consulta: 27 de marzo de 2011).

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

- 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.
- 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, en *Governance*, Vol. 18, Londres, London School of Economics,

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

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

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.

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.

## **RESUMEN CURRICULAR**

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM).

Licenciado en Derecho (Facultad de Derecho, UNAM).

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos (Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS – UNAM).

Estudios de Doctorado en Administración Pública (Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS – UNAM).

Profesor y Secretario Técnico de la Coordinación de Investigación del Centro de Estudios en Administración Pública de la misma Facultad.