

Noé Hernández Cortez

Universidad del Istmo

Nuevos enfoques epistemológicos para la Administración pública

- Fernando Castañeda Sabido y Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coords.). *La Administración pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales*.

México: UNAM-Ediciones La Biblioteca, 2015.

En el horizonte de las ciencias sociales en México se edita el libro *La Administración Pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales*, con el sello editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Ediciones La Biblioteca. El libro coordinado por Fernando Castañeda Sabido y Rina Marissa Aguilera Hintelholher, articula por medio de sus nueve capítulos la conexión epistemológica de la Administración pública con la rica tradición teórica de las ciencias sociales. De entrada, el libro advierte a los científicos sociales que la Administración pública es, ante

todo, una ciencia social que dialoga con la historia, la sociología, la ciencia política, las políticas públicas, la economía, la hermenéutica, el derecho, entre otras disciplinas. Pero este diálogo no es casual, responde a la complejidad social a que han arribado las sociedades contemporáneas, en concreto a los problemas colectivos como la pobreza, la violencia, el desempleo y las desigualdades socioeconómicas que caracterizan a nuestros países de América Latina en el actual contexto de la globalización. De ahí la trascendencia del libro que aquí se reseña, pues ofrece caminos para pensar nuevos paradigmas sobre lo social desde la Administración pública.

Los investigadores que se reúnen en este libro presentan una visión multidisciplinaria de la Administración pública, que se aparta radicalmente del modelo de la Administración pública como proceso técnico-administrativo, ecos del modelo administrativo para el sector público de Woodrow Wilson,¹ que consiste en separar a la administración pública de la política. Wilson, di-

1 Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2:2 (1887): 197-222.

cho sea de paso, no es citado por los autores del presente libro, no por desconocimiento, sino más bien como una respuesta explícita por la búsqueda de paradigmas, que superen ese viejo modelo de relacionar de forma determinística a la Administración pública como un proceso técnico-administrativo, pues como argumenta Aguilera Hintelholher, para arribar a rupturas epistemológicas, que desemboquen en nuevos paradigmas en la ciencia social de la Administración pública contemporánea, “es fundamental que ésta sea comprendida en la dinámica y el comportamiento del siglo xxi, y no anclarla en el conocimiento del pasado” (p. 95).

El lector encontrará en esta obra una riqueza conceptual, producto de las conexiones teóricas y empíricas entre la Administración pública y las ciencias sociales. En ese sentido, es imprescindible dialogar en esta reseña con cada uno de los autores, pues es a través de este proceder metodológico que se pueden capturar los argumentos centrales formulados por cada investigador. Así, Fernando Castañeda, estudioso de la teoría social, en el capítulo uno titulado “La comprensión teórica, metodológica y compleja de las ciencias sociales”, expone en una fina arquitectura teórica los problemas sobre la lógica de sentido en un mundo fragmentado, ¿dónde encontramos respuesta a esta problemática sobre la lógica del sentido en sistemas complejos? Guiado por esta pregunta Castañeda se replantea, con una nueva mirada, las respuestas que dieron en su momento los clásicos de la sociología: Durkheim, Carlos Marx, Dilthey, Max Weber, Pareto, Von Mises, Niklas Luhmann, entre otros. Aún más, parte de estas respuestas, asimiladas desde la experiencia

social de América Latina –región caracterizada por profundos desequilibrios institucionales–, hacen posible interrogarse sobre la legitimidad teórica del sentido de ideas clave como “democracia, seguridad social, trabajo, satisfacción humana y tantos fenómenos más” (p. 43).

Tomar en serio el lenguaje permite descifrar los significados de los campos discursivos, dice Ricardo Uvalle Berrones en el capítulo dos intitulado “Nueva visión de la administración pública contemporánea: el lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la gobernanza democrática”. Este desciframiento de significados conlleva un ejercicio conceptual que disecciona el discurso de los tres modelos de Administración pública que identifica Uvalle: el burocrático, la Nueva Gestión Pública y el de la gobernanza democrática. El primer modelo está anclado en la ortodoxia del lenguaje legal y jerárquico; el segundo con un lenguaje que ha tomado prestado de la administración privada, fetichiza las ideas de innovación y calidad para la mejora de los servicios públicos; el tercero es un lenguaje que lanza sus redes al espacio público de la sociedad civil, destronando los discursos de control administrativo, para dar vida a un nuevo vocabulario, propio de la gramática democrática: “ciudadanos, calidad institucional, deliberación, pluralidad, diversidad, movimientos ciudadanos, autonomía de las organizaciones sociales, auto-gestión de organizaciones públicas, participación, representación, redes sociales, redes de políticas, transparencia, rendición de cuentas” (p. 75).

En el capítulo tres “Inevitabilidad de la hermenéutica en las ciencias sociales” de Felipe López Veneroni, el autor problematiza sobre las

formas simbólicas que se pueden analizar en las estructuras organizativas de la administración pública. Para reestablecer la importancia del paradigma hermenéutico, López Veneroni realiza un meticuloso análisis “interpretativo” sobre los paradigmas desde donde se ha estudiado el mundo social: el paradigma sistémico-funcionalista; el paradigma crítico-dialéctico; el paradigma lingüístico-antropológico; éste último se subdivide en dos paradigmas, a saber: el semiótico-estructural y el hermenéutico-fenomenológico. Es en el paradigma hermenéutico-fenomenológico en donde se encuentra el método propicio, para interpretar los significados que los actores sociales le otorgan a sus rutinas dentro de la propia organización administrativa. Esta propuesta del autor abre una veta de investigación olvidada en los estudios de la Administración pública: las formas de la vida social simbólica, que hacen posible los patrones de cooperación dentro de las estructuras organizativas de la administración pública.

Rina Marissa Aguilera Hintelholher es la autora del capítulo cuarto “La importancia de lo público-social en la comprensión de la Administración pública”. Este capítulo en particular, en mi ejercicio como investigador, me permitió repensar a la Administración pública como una disciplina atenta a los cambios vertiginosos de la sociedad civil, en particular de los movimientos sociales. Si esto es así, entonces la ciencia social de la Administración pública tiene un campo de investigación fértil para estudiar el espacio público, en donde se manifiesta la sociedad civil, y como observaron Cohen y Arato,² los movi-

2 Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política* (México: FCE, 2012).

mientos sociales como expresiones políticas de la modernidad fueron posibles gracias al naciente cemento de la sociedad civil. En esta línea argumentativa el trabajo de Rina Marissa Aguilera Hintelholher es una brújula importante para los investigadores que intentamos relacionar los andamiajes teóricos de la Administración pública y los movimientos sociales. Las reflexiones de Rina Marissa son cruciales para una nueva agenda de investigación sobre lo público problematizado desde la Administración pública, pues esto implicaría insertar el lenguaje democrático de lo público en el *corpus teórico* de la Administración pública.

¿Cuál es la ruptura epistemológica del realismo jurídico que hace posible la conexión con el campo de la Administración pública? Esta es una pregunta central para comprender el trabajo de Maximiliano García Guzmán presentado en el capítulo cinco “Aportes de la metodología jurídica positivista a la Administración pública”, pues como afirma el autor, esta ruptura epistemológica del realismo jurídico consiste en sostener que “hay objetos reales independientes de la consciencia humana” (p. 132). Esta premisa se articula correctamente con el realismo crítico de la epistemología moderna de Mario Bunge, quien afirma la existencia de los objetos físicos independientes del cerebro humano,³ lo que implicaría que tanto el realismo jurídico como los métodos de investigación de las ciencias sociales –entre ellas, por supuesto, la propia Administración pública– se enfocarían a investigar los mecanismos jurídicos-institucionales vigentes en una sociedad determinada. Así, una metodología

3 Mario Bunge, *Epistemología* (México: Siglo XXI, 2006).

jurídica positivista para la Administración pública descansaría sobre los cimientos metodológicos propios de la ciencia fáctica. En ese sentido, la Administración pública se fortalecería como ciencia social al tener una metodología de esta naturaleza para las investigaciones de carácter teórico-empírico.

Khemvirg Puente autor del capítulo seis titulado "El estudio de las instituciones y el poder político", indaga, desde distintas tradiciones de pensamiento, las interrelaciones entre el poder y las instituciones. A contracorriente de lo que pensaba el filósofo Richard Rorty, sobre las pretensiones ambiciosas de estudiar el "poder" por ser esta una categoría metafísica difícil de "atrapar",⁴ Khemvirg Puente se ha trazado una agenda de investigación en torno de la compleja pregunta ¿qué es el poder? Para ello se apoya en diversos autores como Aristóteles, Thomas Hobbes, Carlos Marx, Max Weber, Vilfredo Pareto, Robert Michels, David Easton, Ortega y Gasset, John Locke, Michel Foucault, Robert Dahl y James March. Así, el autor invita a pensar sobre las posibilidades de estudiar empíricamente el poder desde la configuración histórica de las instituciones, pero ¿qué tienen en común Douglass C. North y Michel Foucault en el estudio de las instituciones? El denominador común de ambos autores es que recurren a la historia para la construcción de lo social, llámese el mercado o la cárcel, de esta manera, quizá el receptáculo epistemológico más fructífero para estudiar el poder y las instituciones sea el institucionalismo histórico, pues

4 David Howarth, "Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies", *Critical Policy Studies* 3:3-4 (2009): 309-335.

el poder al ser relacional requiere modelos dinámicos de estudio, y la historia proporciona notables investigaciones sobre el tiempo, noción ésta fundamental para pensar en modelos dinámicos de análisis.

"Transformación del Estado. Propuestas metodológicas de análisis para una nueva realidad: la mirada cosmopolita" es el título del capítulo séptimo del autor Pablo Armando González Ulloa Aguirre. Una línea argumentativa de la obra es cuestionarse sobre las profundas transformaciones que han vivido las sociedades a partir del fenómeno de la globalización. En ese sentido, Ulloa Aguirre se pregunta si los conceptos teóricos construidos a partir de la unidad de análisis del Estado-nación, responden a la nueva dinámica de interdependencia entre los Estados. Apoyándose en Ulrich Beck, el autor formula su propuesta metodológica a partir del cosmopolitismo para explicar la nueva realidad histórica caracterizada por el nacimiento de nuevas entidades supraestatales, que han dado origen a repensar al Estado como una nueva entidad institucional en torno de sistemas complejos de relaciones sociales, políticas y económicas globales. Ahora bien, ¿qué implicaciones para la investigación empírica tiene un enfoque cosmopolita para pensar al Estado? Una respuesta tentativa desde mi propia labor de investigación de campo en las comunidades indígenas, es que cuando a las comunidades indígenas se les viola sus derechos humanos, ya sea por el propio Estado o por la ausencia de éste, recurren a las instituciones internacionales para protegerse jurídicamente. Es precisamente esta riqueza metodológica del cosmopolitismo que Ulloa Aguirre argumenta en estas líneas:

"[...] lo que se necesita es comenzar a pensar de manera global ante los asuntos locales. De aquí la necesidad de plantear una mirada cosmopolita" (p. 188). Mirada cosmopolita que han ganado algunas comunidades indígenas en México, para hacerle frente a los abusos del "Estado-nación".

La obra cierra con dos trabajos que tienen en común el enfoque sociológico para analizar la situación actual de los métodos en las ciencias sociales en el ámbito universitario mexicano, asimismo presentan técnicas de investigación para el trabajo cualitativo en la investigación social. Ambos textos son el capítulo octavo "El debate de la metodología y las técnicas de investigación en la era de la información" de Alejandro Méndez Rodríguez y el capítulo noveno "Determinantes que inciden en la crisis de la metodología de la investigación en ciencias sociales" de Vicente Godínez Valencia. Así, los trabajos de Méndez Rodríguez y Godínez Valencia son un esfuerzo por conectar la teoría social y la metodología, sin ser ajenos a las problemáticas que plantea la construcción del conocimiento social en la vida universitaria mexicana.

Finalmente, el libro en su conjunto sugiere una atractiva "imaginación sociológica"⁵ para repensar a la Administración pública como una ciencia social este libro, me atrevo a decirlo, era una deuda intelectual pendiente en el ámbito universitario mexicano, pues propone nuevas categorías de análisis para el estudio de la Administración pública a partir de su diálogo permanente con las ciencias sociales. Un libro como *La Administración pública en el debate contemporáneo de las*

ciencias sociales abre la discusión, no sólo entre la comunidad académica, sino también en el espacio público democrático en América Latina, a partir de nuevas categorías de análisis para el estudio de nuestras sociedades en el contexto actual de incertidumbre y complejidad, de ahí la relevancia de retomar el estudio de la Administración pública en el marco epistémico de las ciencias sociales. ●

5 Charles Wright Mills, *La imaginación sociológica* (La Habana: Instituto del Libro, 1969).