

## Editorial

*Por Jairo E. Rincón Pachón*

Los problemas fundamentales de cada sociedad en particular y de la humanidad en general, desde la comunidad primitiva hasta la actualidad, siempre han tenido que ver con la administración pública, así inicialmente no tuvieran dicho significado y, por supuesto, cada vez más la cantidad y el grado de complejidad de los mismos hayan sido crecientes. Desde las epidemias seculares hasta el terrorismo actual y desde el pillaje y la beneficencia medieval hasta los usos indebidos del Internet contemporáneos han comprometido decisiones públicas o de Estados de diversa índole, nivel y alcance. Por lo tanto, el diagnóstico de las problemáticas respectivas, así como las soluciones dadas han pasado por diferentes grados de publicidad, discusiones públicas, formación de opinión pública y, sobre todo, conocimientos amplios o específicos en el campo de la administración pública.

Justamente con respecto a este último punto, el conocimiento para el abordaje y la solución de los asuntos públicos es al que se refieren la ciencia, la tecnología, la técnica, el arte, la doctrina, la profesión, la filosofía, la epistemología, la investigación, la metodología y todo lo que se ha dicho durante siglos sobre lo público, la ciencia administrativa o de la administración en Europa y la administración pública en Norteamérica.

Las dos perspectivas más generales y simplificadas posibles al respecto son: a) que solo hay dos tipos de conocimiento humano, el común y el científico, que corresponden en el caso de la administración pública al ciudadano del común, pero también al estudioso de dicho campo; y, b) que solo existen dos formas de conocer, a través de la razón (racionalismo) o a través de los sentidos (empirismo), o una gradualidad o combinación de ellos. De esa forma surgen los problemas de investigación, epistemológicos, teóricos, metodológicos, etc., no solo de la administración pública, sino de todas las ciencias inventadas o por inventar por el hombre.

A juicio personal, las posiciones frente a esos grandes interrogantes y a otros derivados, inclusive, están determinadas no solo por los conocimientos sino por nuestra forma

de ser, de sentir y por la manera en que concebimos la vida, el mundo, el ser humano y de acuerdo con el contexto social y cultural en que convivimos. Naturalmente, frente a todo ello se forman discusiones terminables e interminables y comunidades de conocimiento más o menos tolerables con quienes piensan de manera diferente.

Se ha llegado así a unas formas de conocimiento científico cada vez más especializadas, pero también cada vez más interconectadas y, sin embargo, los niveles de consenso y disenso también se han multiplicado. Por lo tanto, cualquier planteamiento que se haga al respecto siempre genera conflicto y solo la profundidad de los conocimientos que se tengan en el campo disciplinar respectivo serán el parámetro para establecer el grado de confiabilidad y validez de los mismos; así correspondan o no a fugas o contrafugas de los postulados predominantes en el tiempo y el espacio de que se trate. Sin embargo, es imprescindible entender que gracias a todo ello se desarrollan las ciencias, aún a costa de que la Modernidad —y en contra de la esencia de la administración pública, como contempla Arana (2004)—, se hayan despreocupado de las cuestiones más arduas de la sociedad para dedicarse alegremente a crear un conjunto de dispersos saberes, preocupados más de los temas que generan réditos inmediatos y espectaculares.

De tal manera que, para tratar sobre la epistemología de la administración pública, a pesar de ser un tema ajeno a la mayoría de sus autores más representativos, se precisa de mucha profundización y discusiones y, por lo tanto, para los interesados en dicha temática se remite a otros textos específicos sobre la materia<sup>1</sup>. Congruentemente, el presente texto solo pretende sintetizar algunos de los aspectos medulares de tan apasionante tema, debido a las implicaciones científicas que tiene y por la importancia incuestionable de la reflexión sobre los problemas públicos.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo: Guerrero (2010) y Rincón (2011).

## Problemas epistemológicos de la administración pública

En el presente escrito se entiende la epistemología a partir de los diferentes niveles que conforman una ciencia. Formalmente la ciencia tiene una estructura que implica cuatro niveles de problemas asociados con ella: el epistemológico, el teórico, el metodológico y el técnico.

El nivel epistemológico corresponde al más abstracto de los cuatro, pero también al de mayor nivel de generalidad. Es en él en donde se reflexiona sobre la misma ciencia, sus hallazgos y limitaciones, su grado de desarrollo, sus contradicciones internas, sus interrelaciones y especificidades respecto a otras ciencias.

En el nivel epistemológico de una ciencia se debaten problemas, tales como, el grado de objetividad que esta alcanza en sus investigaciones y los criterios que hay que adoptar para mantener o mejorar ese nivel de objetividad, el grado de universalidad y validez de sus leyes o enunciados más generales, el tipo de teoría que debe construir e incluso los valores que esa ciencia a través de su práctica ha definido como deseables y defendibles [...] Este nivel es el punto de partida y a menudo el de llegada, de las orientaciones teóricas que la disciplina científica en particular ha construido. (Ladrón de Guevara, 1978, p. 124)

El nivel epistemológico es el componente más autocrítico de la ciencia; ese punto de partida y de llegada de ella significa que es el campo sobre el cual se cimientan su teoría, sus métodos y sus técnicas, pero también que se alimenta de estos componentes; es la esfera de las relaciones pero también de diferenciación respecto a otras disciplinas científicas. En síntesis, es el nivel en el cual se adelantan los más grandes debates del conocimiento científico.

El nivel teórico o segundo nivel corresponde a todo el conjunto de explicaciones científicas interrelacionadas acerca del área de la realidad que la ciencia estudia y tienen algún grado de universalidad, confiabilidad y validez.

El tercer nivel de la estructura formal de la ciencia corresponde a los métodos y procedimientos de investigación coherentes para desarrollar sus investigaciones científicas. Y el último nivel, o nivel técnico, corresponde a las técnicas o los instrumentos mediante los cuales al interior de cada ciencia se manipula la realidad.

Así como el primer nivel, el epistemológico tiene que ver con los problemas del conocimiento científico en esa ciencia y el segundo dice relación con el de las estructuras de las explicaciones que esa disciplina particular

ha construido, el nivel del método tiene que ver con los procedimientos lógico-generales que la disciplina ha escogido para orientar su práctica de investigación. (Ladrón de Guevara, 1978, p.123)

En consecuencia, para el caso de la administración pública se considera que, aunque explícitamente para la mayoría de autores no se reconocen los cuatro niveles, entre otras razones porque para muchos de ellos no se considera como una ciencia, es imprescindible desde la perspectiva epistemológica realizar estudios tendientes a explicitar y decantar los grandes debates históricos de la disciplina, a realizar una arqueología de su evolución, tanto en el campo epistemológico como teórico, en los cuales no se han logrado los desarrollos tan amplios como en el nivel metodológico, pero sobre todo en el técnico y, a juicio personal, a establecer los rumbos más convenientes para que la sociedad pueda beneficiarse de sus avances.

Personalmente se considera que son innumerables los problemas epistemológicos que históricamente ha tenido y tiene la administración pública y solo a partir de profundas investigaciones y, sobre todo, como consecuencia de grandes debates académicos y no académicos, se puede dar lugar a la conformación y al reconocimiento universal de su estatuto científico y, en especial, al mejoramiento de la calidad y eficacia de sus aportes a la sociedad.

Como un recorrido sucinto por algunos ejes de su amplia y enriquecedora problemática epistemológica se pueden mencionar, a manera de ejemplo, tópicos como los siguientes<sup>2</sup>. En primer lugar, el principal problema epistemológico es si realmente la administración pública es una ciencia o, por el contrario, como piensan muchos, es únicamente una doctrina, una tecnología, una técnica, un arte, una de las bellas artes, una profesión, una filosofía, etc.

En segundo lugar, si se considera como ciencia, la problemática que surge es si al entenderse como tal es una ciencia fragmentada y en formación, como la concibe Chevallier (1983) o una ciencia en todo su vigor, con toda su historia, trayectoria y pergaminos seculares, como la plantea Guerrero (1986).

En tercer lugar, si es una ciencia, otro punto de discusión epistemológica es si corresponde a una ciencia teórica que fundamenta explicaciones y conceptos, o aplicada, que enfatiza en los componentes metodológicos y técnicos para su utilización en un ámbito concreto, como las finanzas públicas, el manejo de personal, la organi-

<sup>2</sup> Sobre dichos y otros ámbitos de abordaje y debate epistemológico se puede consultar el libro ya referenciado de Rincón (2011).

zación administrativa, etc. Lo anterior, sin desmedro que sea considerada de carácter práctico, entendiéndolo, como decía Kurt Lewin que no hay nada más práctico que una buena teoría.

En cuarto lugar, otro elemento de abordaje epistemológico es su ubicación dentro de las ciencias sociales y si tiene o debe tener autonomía, pues históricamente muchos, en especial la corriente norteamericana, han situado su origen como forma de “garantizar” su estatus como una subdisciplina de la ciencia política, la cual, como también ha sido reconocido recurrentemente, la ha dejado huérfana y han sido múltiples las formas de legitimación disciplinar que cíclicamente han querido darle su paternidad: la administración de empresas, el derecho, la economía y, en general, la mayoría de las ciencias sociales.

En quinto lugar está la determinación de sus relaciones, diferencias y, en general, alcances y limitaciones respecto a la multitud de disciplinas de las cuales, sobre todo después de la década del sesenta, con la crisis debida a la pérdida de identidad de la administración pública, se ha ido alimentando en la práctica: derecho, administración de empresas, ciencia política, economía, sociología, psicología, etc.

En séptimo lugar, es absolutamente profunda la necesidad de establecer si en el fondo la administración pública tiene o debe tener una teoría central en cuanto a su objeto de estudio y fines o si su fortaleza se encuentra justamente en la diversidad de los mismos, que va desde la actividad de la rama ejecutiva, de las tres ramas del poder público, la acción administrativa del Estado o el Estado administrativo, la implementación de las políticas públicas, la racionalidad humana, la cooperación humana, el proceso administrativo, hasta la felicidad humana, las relaciones sociales, las relaciones sociales de carácter político, etc.

En octavo lugar, aunque la tendencia es a concebir de manera generalizada, sin mucha discusión, profundización ni argumentación que la administración pública es de carácter interdisciplinario<sup>3</sup>, existen importantes planteamientos para concebirla como multidisciplinar, pandisciplinar o, como personalmente se cree, trans-

disciplinar. Aunque contrariamente a lo anterior, también hay quienes la pueden concebir como una mezcla de todas las anteriores, como ha sostenido Guerrero (2010) recientemente:

Por consiguiente, la administración pública puede observarse desde “una perspectiva interdisciplinaria” cuando dos ciencias sociales (o más) concurren en un tema común como la burocracia, por ejemplo, compartiendo entonces un tópico cuyo tratamiento se enriquece, pero en el cual pueden traslaparse o dejar vacíos. O desde una “perspectiva multidisciplinaria” cuando ese mismo tema demanda la colaboración de uno o varios campos del saber cuya actividad está dictada por la división del trabajo entre ellas, para evitar traslapes y vacíos. Puede así mismo ser observada a través del “cristal transdisciplinario” cuando una disciplina social hermana la enfoca por medio de sus conceptos, y se empeña en explicar un campo de estudio ajeno a la luz de sus métodos y principios científicos. En fin, por medio de “un lente pandisciplinario” se puede invocar un concurso pleno de las disciplinas hermanas para proponerse arribar a una síntesis sobre algún aspecto del saber administrativo, o cuando menos signar un acuerdo al respecto, integrándose como partícipes de un esquema de investigación colectiva. (pp. 11-12)

En noveno lugar, es imprescindible evidenciar epistemológicamente, tanto las tendencias dominantes de filosofías subyacentes a cada corriente o escuela —como la norteamericana o la europea<sup>4</sup>—, como las que corresponden a los planteamientos de los diferentes autores para establecer la plena conciencia de sus reales alcances, limitaciones y críticas propias con respecto a la teoría, la investigación y la metodología de la administración pública. Por eso se hace cada vez más necesario ahondar también sobre las consecuencias de cada una de dichas posturas epistemológicas para la ciencia de la administración pública, pero aún más para la sociedad, tal como ocurre con la tan generalizada primacía del pragmatismo de la corriente norteamericana, revivida desde hace unas décadas por la ahora cuestionada gerencia y gestión pública: ¿anteponemos en la administración pública la acción y utilidad a las categorías de *bondad, verdad, moralidad, racionalidad*? (Rorty, 1996).

3 Todo planteamiento interdisciplinario que no sea hipócritamente trivial es peligroso y desestabilizador. Esa es a mi juicio la desnuda verdad, de manera que la misión de los centros que los promueven es lavar un poco la mala conciencia de la sociedad contemporánea, pero sin hacer nada efectivo para solucionar el problema. Eso sería subversivo (Arana, 2004, p. 17).

4 Racionalismo, racionalismo instrumental, racionalismo crítico, racionalidad discursiva, empirismo, positivismo, positivismo lógico, utilitarismo, pragmatismo, existencialismo, idealismo, empirocriticismo, etc.

## A manera de exordio

Al ser los anteriores enunciados ejemplos de la importancia histórica de los problemas epistemológicos de la administración pública, no quedaría conforme el autor de este editorial sin convocar a la comunidad académica y a la sociedad en general a vislumbrar otros focos de discusión en dicho campo pues, a juicio personal, se debe contar con las posibilidades de que la administración pública pueda trascender a la sociedad en general, pues sus problemas atañen a ella y solo a ella en todas las épocas.

Por tanto, sus planteamientos a diferencia de otras ciencias, no deben ocuparse solamente de lo que ha sido o es, sino también del futuro, de lo que debería ser y que en alguna medida unos pocos de sus autores más representativos así lo han reconocido, por ejemplo, a partir de los ideales sociales de “vida buena”<sup>5</sup>. En ese sentido, hay dos aspectos que se consideran fundamentales de abordar epistemológicamente: el ámbito que debe tener la administración pública y la fuente de sus conocimientos.

Respecto al primer aspecto, corrientes tan contradictorias entre sí, provenientes tanto de los cambios propios de la filosofía política desde hace muchas décadas, sobre todo a partir de la teoría crítica de la sociedad, como los relativamente recientes modelos neopúblicos propios de la gerencia y la gestión pública han ido confluyendo por razones opuestas sobre la necesidad de trascender en la esfera pública al ámbito del Estado; mientras que los paradigmas secularmente dominantes han prescrito la simbiosis sacralizada entre este y la administración pública.

Pero, por otro lado, si se mantuviera la disciplina exclusivamente en el ámbito estatal, es evidente que ya no puede corresponder a su visión clásica como hasta ahora, cuando ya se concibe al Estado posmoderno: “los esquemas de pensamiento tradicionales no resultan suficientes para evaluar el alcance de estas innovaciones: es necesario esforzarse en construir otras herramientas, en forjar otros marcos de análisis; en definitiva, la concepción tradicional del Estado debe ser revaluada”.<sup>6</sup>

Sobre la fuente de los conocimientos, históricamente la administración pública ha quedado sumida en los tratadistas de diversas disciplinas que, más que confrontar sus tesis siquiera con sus homólogos, han sido prescriptores<sup>7</sup> de fórmulas apodócticas alejadas de cualquier asomo de debate público. En tanto, desde su misma esencia, nuestra

disciplina tiene dentro su objeto cualquiera que él sea, la impronta de la sociedad de que se trate; por lo tanto, es inaceptable que esta sea sustraída de sus más mínimas discusiones y demandas, en el mismo sentido, van las soluciones en nuestra administración pública —como país y como continente— que terminan siendo simples copias traídas desde la academia, siguiendo las huellas de los conocimientos deterministas de los denominados países desarrollados y sin el más mínimo debate público. Para ello, necesariamente, deberíamos concentrarnos en el componente intersubjetivo propio del segundo de los mundos del conocimiento delimitados por Habermas (1981):

(1) el mundo objetivo (como conjunto de todas las entidades sobre las que son posibles enunciados verdaderos); (2) el mundo social (como conjunto de todas las relaciones interpersonales legítimamente reguladas); y (3) el mundo subjetivo (como totalidad de las vivencias del hablante a las que éste tiene un acceso privilegiado. (p. 144)

Transportando palabras de Foucault (1993) a la problemática epistemológica de la administración pública, “a pesar de algunas consonancias, estamos muy lejos aquí de la experiencia en que algunos acostumbran a perderse para volverse a encontrar” (p. 73). Quiérase o no, la administración pública, a diferencia de las demás ciencias, no debe ser producto de la especialización, tal como lo planteó Weber (2007) ante la imposibilidad de estas de tener una visión de conjunto de la realidad de la sociedad que fragmentaron inmisericordemente por la necesidad de contentarse con parcelas del conocimiento totalmente desconectadas y con todas las características propias de feudos que se validan a sí mismos.

¿Será que la administración pública solo debe tener como fin el dominio técnico de unos hombres que tienen poder político sobre otros que no lo tienen? Eso es abyecto y abominable. Y ahí sí pasaría a ser una semiciencia, tal como sostienen autores como Bunge (2003) respecto a la ciencia política o la economía, porque están dominadas por las ideologías; porque la administración pública también llevaría implícito el germen de la autodestrucción, pues sus fundamentos no estarían en la solución de los problemas fundamentales, la supervivencia y el mejoramiento de la sociedad, sino en la perpetuación de la dominación desde una perspectiva ideológica.

## Invitación final

Desde luego, los avances de la ciencia de la administración pública deben orientarse críticamente no solo en los niveles epistemológico y teórico donde están sus fundamentos

5 Véase, por ejemplo, Waldo (1961).

6 Véase, Chevallier (2011).

7 Hood y Jackson (1997).

ineluctables, sino en sus niveles metodológico y técnico, donde se encuentran sus resultados más palmarios para la sociedad. En ese sentido, se hace una invitación a profundizar estudios pertinentes como los que conforman el amplio espectro de los artículos del presente número de la revista *Administración y Desarrollo*, producto no solo de reflexiones sobre campos específicos, sino de investigaciones a diferentes escalas de la administración pública en Colombia y con diversos enfoques y perspectivas históricas y prospectivas de problemas concretos locales, regionales, nacionales e internacionales.

Con una concepción crítica se cuestionan, por un lado, Héctor Guillermo Osio y Ariel Emilio Cortés las soluciones que se dan al problema del hambre y la garantía de los mínimos vitales en Colombia; y, por otro, Felipe Galvis la tendencia transnacional que impone en la educación financiera un tipo de racionalidad bajo los supuestos neoliberales. También con una mirada internacionalista, Diana Echeverri sintetiza su investigación sobre documentación electrónica que da cuenta del estado de la globalización del país en los últimos diez años.

Así mismo, producto de investigación, María Lucía Sierra presenta las conclusiones sobre los planes de desarrollo 2010-2015 de los municipios de sexta categoría del departamento de Santander en cuanto a conceptos nodales de la administración pública como *descentralización, democratización, modernización, gobernanza y gobernabilidad*; y Ángel Emilio Muñoz Cardona decanta los resultados de su estudio sobre el papel de las juntas de acción comunal de Itaguí dentro de la ambigüedad de ser gestoras del desarrollo local y fortalecer el clientelismo político. En el ámbito territorial, igualmente Mijail, Camilo y Óscar Montiel se preguntan por la influencia del MECI en los municipios colombianos y de los nexos entre el control interno y la gobernabilidad en los mismos.

Los ensayos, con interesantes apreciaciones personales sobre diversos tópicos, soportadas en argumentos históricos, conceptuales y sociales, constituyen otro bloque de artículos del presente número. Iván Marín Taborda analiza el proceso de conformación de una esfera público-política moderna en la transición de la Colonia a la República a partir de élites y otros componentes de tipo social. Guilherme Dornelas rescata los aportes del pensamiento social latinoamericano a los estudios organizacionales, tomando como punto de partida a autores conocedores de la realidad local y regional como Roberto Fernández Retamar, Orlando Fals Borda y Ruy Mauro Marini; y María Misoczky contrapone las concepciones y luchas sociales latinoamericanas a los estudios organizacionales tradicionales desde ópticas funcionales.

Finalmente, se presentan artículos que invitan a transformar el futuro. René Vargas, Ramiro Gamboa y Luis Alfredo Jiménez vislumbran teorías y supuestos para la creación de una cultura del emprendimiento en el país, y Shery Katrina Correales examina dos factores que en procesos de paz han estado presentes o ausentes y que podrían poner en entredicho los acuerdos con las FARC: la deficiencia estatal y la exclusión social.

## Referencias

- Arana, J. (2004). *El caos del conocimiento. Del árbol de las ciencias a la maraña del saber*. Pamplona: Eunsa.
- Bunge, M. (2003). *La ciencia su método y su filosofía*. Bogotá: Fundación Promotora Colombiana de Cultura.
- Chevallier, J. (2011). *El Estado posmoderno*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Chevallier, J. y Looschak, D. (1983). *La Ciencia Administrativa*. México, FCE.
- Foucault, M. (1993). *El pensamiento del afuera*. Valencia: Pre-Textos
- Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerrero, O. (1986). *La Teoría de la Administración Pública*. México. Editorial Mexicana.
- Habermas, J. (1981). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: FCE,
- Ladrón de Guevara, L. (1978). *Metodología de la Investigación científica*. Bogotá: USTA.
- Rincón, J., (2011). *Análisis epistemológico de la administración pública, la gerencia y la gestión pública y la gerencia social*. Bogotá: autor-editor
- Rorty, R. (1996). *Consecuencias del pragmatismo*. Madrid: Tecnos
- Waldo, D. (1961). *Teoría Política de la administración pública*. México: Aguilar.
- Weber, M. (2007). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Madrid: Espasa.