

Reseñas

■.....
Ongaro, Edoardo, *Filosofía y administración pública: Una introducción*, México, CIDE, 2020, 384 pp.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v30i1.845>

Por David Arellano, CIDE; Cecilia Cadena, Colegio Mexiquense; Samuel Zepeda, CIDE; Ricardo Uvalle, UNAM, y Gabriel Stephan Rojas Salazar, CIDE

Este es un esfuerzo especial plasmado en una reseña que surge de la presentación del libro *Filosofía y administración pública: Una introducción*, en la que participó el autor Edoardo Ongaro, con los comentaristas que colaboran en la elaboración de este escrito. En esta reseña se conjuntan perspectivas variadas que demuestran la riqueza del libro, miradas distintas y que integran algunos de los elementos que plantea Ongaro en su obra. De tal forma, la estructura de esta reseña resulta distinta con la inclusión de tres autores con un enfoque en particular del texto.

Primero, la profesora Cecilia Cadena ofrece una reflexión sobre el estudio introductorio, en donde discute el poder, el análisis hermenéutico de la obra *El buen gobierno* realizado por Ongaro y concluye con una reflexión sobre la importancia de la filosofía en la formación de científicos sociales. A continuación, Samuel Zepeda esboza una serie de preguntas que surgen del análisis de la obra, y sugiere una analogía donde presenta el recorrido histórico de filosofía como un conjunto de fotografías, tomadas desde tres ángulos distintos. Después, Ricardo Uvalle ofrece sus impresiones del texto, y expone la conexión entre la utopía y la administración pública. En esta relación, Uvalle retoma la conceptualización de las utopías mencionadas por Ongaro, al tiempo que ofrece una reflexión sobre estas como proyectos de vida que son implementados por la administración pública con sus capacidades de dirección, coordinación y operación. Finalmente, se ofrece una reflexión final de la obra.

El libro está integrado de la siguiente forma: estudio introductorio escrito por David Arellano Gault, prefacio de Geert Bouckaert y Wolfgang Drechsler, una introducción y lógica, seis capítulos y el posfacio.

PODER, VIRTUDES Y PENSAMIENTOS POR CECILIA CADENA

Un comentario general para iniciar es que esta obra generó un doble efecto en mí: me agobió, al mismo tiempo que me hizo leerlo ininterrumpidamente. El libro me agobió porque es una cantidad de referencias que solo algunos pueden manejar —como el autor—, para la comprensión de este texto se requiere un entendimiento amplio. A partir de la lectura, surgió una reflexión, la cultura es ver, leer o sentir algo que te atraviesa y te transforma. Este libro tiene la particularidad de transformar a quien lo lee. Cada que se hace una pausa al momento de leerlo uno puede ver el mundo y el trabajo de forma distinta. No me considero una experta en filosofía, apenas una interesada e intrigada por el estudio y funcionamiento de la administración pública.

Al comenzar a leer no entendí por qué en el estudio introductorio Arellano se enfoca en la división entre poder y administración, la administración como autoridad, así como una caja de herramientas; pero al terminar el libro entendí por fin el sentido del estudio introductorio, puesto que Ongaro menciona que esta supuesta división no estaba presente en las ideas clásicas ni en las preocupaciones filosóficas, el problema de las virtudes es un elemento recurrente en la concepción filosófica tanto del Estado como de la administración.

Por lo tanto, las ideas de Arellano de humanizar a la administración pública, entender el factor humano en su desempeño y organización, así como el discernimiento de la sociedad en su historia y contexto, tiene una conexión sin lugar a dudas con las ideas filosóficas que propone el libro. Así, Arellano nos recuerda que las características de la administración pública, enmarcadas en el poder, la autoridad y la legitimidad, se construye cada día con personas reales en contextos particulares. Que le otorguen esa paradoja entre aparato de poder, pero deberse a ciudadanos, técnico racional y valores encontrados, hace necesario pensar y reinterpretar la administración. La filosofía y, en particular, el libro de Ongaro nos abren un camino hacia esa aventura de conocimiento y comprensión. La atención que coloca Arellano en la agenda postempirista nos ayuda, por ejemplo, a reinterpretar la administración pública. Esta postura que contrasta con las leyes generales y consecuencia causa-efecto a partir de un método de investigación único y de la explicación de los fenómenos, nos ofrece posibilidades de buscar en la interpretación un nuevo conocimiento y la comprensión de los fenómenos. Lecciones postempiristas derivadas del texto son, entre

otras: la política es endógena a la administración pública; la administración pública es reflexiva, por tanto, construida socialmente y la acción administrativa es una acción de múltiples agentes que juegan en una arena particular (pp. 33-36).

Un punto extraordinario del autor del libro es recurrir a la hermenéutica del arte para abordar el tema de las virtudes y valores a través de los murales de Lorenzetti, específicamente “El buen gobierno”. Estos pasajes posibilitan conocer y entender los elementos del buen gobierno, permiten viajar, no solo a Siena, Italia, sino a los años 1338-1339, sin retirarnos del presente. A partir de este análisis, se reconocen virtudes como la sabiduría, paciencia, fortaleza, templanza, pero también justicia y armonía o unidad o concordia, elementos que ayudan a alcanzar el buen gobierno, sobre todo si se practica por los gobernantes, lo cual se vincula estrechamente con la paradoja administración y política, y con el tema actual de la corrupción en la administración y la política.

A pesar de la erudición del libro, al final se le podría, atreviéndose un poco, considerar un libro de texto. Primero porque lleva de manera muy pedagógica el recorrido por las principales corrientes filosóficas históricas y contemporánea, donde destaco el cuadro VI.1 *Mapeo del enfoque básico en algunos estudios de la relación entre filosofía y administración pública* (p. 330), el cual contribuye a diseñar un protocolo de investigación sobre qué y por dónde investigar la administración pública en relación con la filosofía. Este esfuerzo invita a tomar una visión amplia del pensamiento filosófico, además de trabajar sus posibilidades de aplicación en el campo de la administración pública contemporánea desde el énfasis principal del estudio, la filosofía para la administración pública, el mapeo retrospectivo de la administración pública a la filosofía y la filosofía de la administración pública.

En este sentido, es relevante señalar la poca importancia que en las universidades y centros de enseñanza se ha otorgado al estudio de la filosofía en relación con la administración. De acuerdo con la reflexión de Ongaro y Drechsler, las carreras de administración y políticas públicas deberían incluir cursos de filosofía en sus programas. En los programas actuales se mantiene un fuerte componente práctico-técnico, no se estructura ni la idea de un técnico ni la de un científico social. En cursos de metodología de la investigación en los que participo en la Facultad de Economía, posgrado de ciencias económico-administrativas, los alumnos se incomodan, no se identifican si les comento que tienen que pensar porque son científicos sociales. Los estudiantes creen que el conocimiento que producen en sus investigaciones doctorales sirve únicamente para “aplicarlo” sin mirar más allá. Este libro, entonces, dibuja las tareas de lo que podríamos hacer, no nos dice lo que debe hacerse sino por dónde conducirse para avanzar en la interpretación y comprensión de la administración pública.

Por último, una idea abstracta y general que puede dejarnos este libro es que en la administración pública se debe *pensar, pensar y pensar*, lo que nos permite hacer eso es su relación con la filosofía, lo que nos propone Ongaro en este extraordinario libro. Un libro que no solo cualquier administrador o estudioso de la administración quisiera escribir, sino al menos leer.

TRAZANDO PREGUNTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR SAMUEL ZEPEDA

¿Por qué existe el todo y no más bien nada? ¿Qué es lo que hace que una cosa sea lo que es? ¿Qué significa ser? Con esas y otras preguntas, el filósofo alemán Martin Heidegger, en su famoso libro *Ser y Tiempo*, inicia sus indagaciones metafísicas en un intento por comprender el desarrollo histórico de la concepción del ser, postulando, entre otras cosas, que la historia de la metafísica es la historia del ocultamiento del ser. El ser, nos dice Heidegger, se muestra y se ha mostrado ocultándose, por lo que aprender a desvelar al ser —a sacarlo de su ocultamiento— se vuelve una tarea fundamental. Un ejercicio análogo a dicha tarea, de proporciones colosales, está reflejado en este maravilloso libro, el cual es un esfuerzo titánico por tratar de develar el ser de la administración pública, sumido en un ocultamiento histórico, un encubrimiento multidisciplinar y pragmático.

Como muestra Ongaro en reiteradas ocasiones, el carácter práctico e interdisciplinario de la administración pública ha llevado a sus teóricos y practicantes a concentrarse más en sus aplicaciones, sus métodos, sus resultados, entre otros, que a realmente intentar comprender su esencia, su *quididad* o su ser. Basta reflexionar un momento sobre qué es lo que entendemos por administración pública para darnos cuenta de que la mayoría de nuestras definiciones están basadas en sus accidentes o efectos, o bien, basta leer con detenimiento algunos de sus postulados y teorías, para darnos cuenta de que suponemos mucho más de lo que somos conscientes. En este sentido, el ser de la administración pública pareciera ser análogo a las indagaciones sobre el tiempo de San Agustín, quien hábilmente dijo: “si no me lo preguntas, sé que es el tiempo, pero si me lo preguntas, no lo sé”.

De esta manera, pareciera que la administración pública se ha desarrollado sin hacer patente que, innegablemente, toda teoría se basa en una concepción epistemológica y que, a su vez, toda concepción epistemológica supone una ontología, pero ¿cuál es la ontología de la administración pública? ¿Cuál o cuáles son sus supuestos ontológicos? ¿Cuál es la filosofía de la administración pública? ¿Cuál es la filosofía para la administración pública? Si bien no se encuentran todas las respuestas a estas preguntas en el texto de Ongaro, si están planteadas y esbozadas algunas propuestas

y caminos para responderlas. Así, este libro pretende cuestionar e indagar la filosofía que subyace y se relaciona con la administración pública y su devenir histórico. Para ello, el autor traza una arqueología de las ideas filosóficas occidentales, empatando, en gran medida, su exposición con las concepciones canónicas de la historia de la filosofía que se dan en las facultades de filosofía y, al mismo tiempo, muestra la influencia de estas ideas en la administración pública.

De este modo, la exposición comienza con la Antigua Grecia, para posteriormente irse trasladando a lo largo de los tiempos y los espacios paradigmáticos de la filosofía occidental: Platón, Aristóteles, la Patrística, la Edad Media, el Renacimiento, la Ilustración, la Modernidad, el empirismo, el historicismo, el racionalismo, positivismo, la fenomenología, el existencialismo, e incluso la posmodernidad, sin dejar nunca de lado que su correlato es y será la administración pública. Si bien este libro no es un tratado de filosofía en sentido lato, es innegable que este texto también podría formar parte de la bibliografía complementaria de más de un curso de filosofía. En ese sentido, hemos de decir que el ejercicio realizado por Ongaro no solo es loable, sino también sumamente envidiable, pues a pesar de la cantidad de temas y autores que aborda, la exposición rara vez pierde su rigurosidad filosófica y categorial. Aun siendo un libro introductorio, el texto siempre conserva su agudeza y seriedad conceptual.

En lo personal, quedé gratamente sorprendido no solo por la capacidad de síntesis, comprensión y explicación del autor, sino por la autopercepción crítica de su mismo ejercicio. Pues, desde la introducción, Ongaro reconoce y hace patentes las falencias de su escrito, en ese sentido, es un libro ampliamente autocrítico, pues sabe de su potencialidad, pero también está al tanto y hace patentes sus limitaciones, ubica su ser en el mundo, su lugar de enunciación, desde dónde habla y para quién habla. Así, el autor da cuenta de sus limitaciones eurocéntricas y de la imposibilidad de ser omniabaricante, pues, como el mismo título señala, el libro es una introducción, un ejercicio inicial que pretende ser la causa eficiente de otras investigaciones por venir.

Siguiendo una analogía que el mismo texto desarrolla, puede afirmarse que este escrito intenta ser una fotografía de la historia de la filosofía y su relación con la administración pública o, mejor dicho, busca ser un conjunto de fotografías, las cuales son tomadas desde tres ángulos distintos: el de la ontología, el de la epistemología y, finalmente, el de la filosofía política. En ese sentido, si bien las fotografías tomadas no nos revelarán la realidad completa de lo que muestran, dicha reducción no implicará menosprecio o carencia, sino, más bien, enfoque, el cual sirve para mostrar y develar algunos de los elementos de la administración pública que han quedado ocultos y que sirven para comprender nuestra realidad.

El texto no solo hace patente la necesidad de repensar, criticar y profundizar los conceptos de la administración pública, sino que también muestra las carencias de la formación curricular en la administración. En ese sentido, el libro es provocador por su tema y porque pone el dedo en la llaga, señalando abiertamente la ausencia de la filosofía en la formación profesional de los administradores públicos.

Por último, este libro no solo es disfrutable por su contenido, sino porque es un índice de temas inexplorados y poco desarrollados; cada capítulo muestra temas y agendas de investigación pendientes en la administración pública. Así, el texto es una invitación de las que tanta falta hacen en la academia hoy en día, especialmente para aquellos estudiantes que observan un mercado editorial saturado, al que se cree que puede aportarse poco. El texto de Onagro se vuelve, como diría Deleuze, una desgarradura de telón que deja entrever que aún hay mucho por descubrir, por estudiar, por investigar y por hacer, pues quedan, al menos, 2400 años de filosofía por desvelar dentro del inmenso campo de la administración pública y sus múltiples tradiciones.

LA UTOPIA POR RICARDO UVALLE

Una tarea central del filósofo consiste en analizar, comprender y argumentar sobre el sentido del tiempo que vive con el propósito de traducirlo a una explicación lógica y universal que permita conocer el trasfondo de las causas, los procesos y desarrollos que explican los acontecimientos y problemas que merecen su reflexión metódica. El filósofo produce conocimiento coherente y deductivo, pero no carente de savia social ni política como lo demuestra Ongaro al incursionar por veredas diversas que confluyen en hallazgos, análisis y comprensión de la administración pública desde el mirador de la filosofía. Recupera, en este caso, su valor cognoscitivo al develar su carácter ontológico, epistemológico y metodológico con sistematización rigurosa. Con erudición conceptual y fortaleza teórica, explica el saber que corresponde al valorar a la administración pública como un objeto de análisis. Es un productor de categorías y argumentos que esclarecen el sentido y alcance de la realidad entendida como problema, a fin de esclarecer la ruta y el desenvolvimiento filosófico de la administración pública con base en su complejidad espacial y temporal.

El nexo entre administración pública y filosofía invita a pensarla sin convencionalismos ni protocolos intemporales. En lo que refiere a su abordaje, conceptualización y vertebración, el profesor Ongaro detalla:

[...] sigue habiendo un vasto territorio inexplorado que ni entra en el terreno de dichas contribuciones: todos esos temas ontológicos, político-filosóficos y epistemológicos relacionados

con el conocimiento y la comprensión de la administración pública no han sido objeto de tratamiento en sí mismos. Este libro hace un intento por llenar esa brecha al ofrecer un panorama completo de las relaciones entre la administración pública y la filosofía (p. 49).

Sin aludir a la naturaleza política y administrativa de la propia administración pública, se incurre en el desatino de valorarla como objeto cosificado, es decir, carente de vida real. Hunde sus raíces en las contradicciones y el cambio en el movimiento de los contrarios dado por las revoluciones políticas y los procesos de reforma institucional para que convivan de modo pacífico en las formas de Estado y gobierno, los tipos de regímenes políticos, los regímenes burocráticos, así como en la formulación e implementación de las políticas públicas concretizadas en los sistemas de gestión pública para mejorar la tarea de gobernar.

La contribución de Ongaro permite destacar que la esencia de la administración pública se relaciona con la naturaleza y el ejercicio del poder. Que su funcionamiento no se entiende lejos de lo observado, los datos, lo objetivo y lo dado que tienen su origen en los hechos de la política y en ese sentido, su conocimiento no es retórico, sino aplicado, dado que se relaciona con acciones, costos y beneficios que derivan de la toma de las decisiones a cargo de las autoridades constituidas en los espacios del poder estatal. Siguiendo con el pensamiento de Ongaro, la administración pública se vincula con cinco condiciones fundamentales del Estado: origen, extensión, conservación, sobrevivencia y eficacia, dado que reclama su derecho a vivir al imponerse a los poderes no estatales con la técnica del poder que hace efectiva la razón de Estado, entendida como la toma de conciencia que el Estado tiene frente a otros centros de poder para imponerse y desenvolverse con majestuosidad y eficacia. Se ratifica así su razón vital como organismo político, la cual se fundamenta más en el conocimiento de los hechos como son, no en principios carentes de referentes empíricos y datos confiables, dado que no permiten lograr la verdad comprobable, puesto que esta deriva del modo en que se utilizan los medios estatales para cumplir los fines del poder.

Respecto al nexo entre utopías y administración pública el profesor Ongaro lo desarrolla con sapiencia. El cuestionamiento al orden político emerge como factor medular para reemplazar un orden político carente de libertad y justicia por otro que proclame una mejor filosofía de vida en favor de las personas libres. En este sentido, la obra que Tomás Moro escribe en 1515 para forjar un nuevo sistema de instituciones políticas es el *Libro del estado actual de una república en la nueva isla de utopía vigente*. Refiere a una opción de vida diferente en la monarquía inglesa, la cual se caracteriza por la decadencia política, la vigencia de restricciones para las personas, entre ellas la falta de tolerancia, la existencia de limitaciones para efectuar viajes, lo que se

asemeja en la visión del autor, a la obra de George Orwell *El Gran hermano* y que desemboca en prácticas de totalitarismo.

Parafraseando al profesor Ongaro, utopía se concibe como “ningún lugar”, “visión platónica” (p. 290) y “arreglo del gobierno” (p. 291), entendido como la “distribución de la autoridad y los procedimientos de designación de los Magistrados, la configuración de sus pueblos y de la capital Amaurota” (p. 291). La utopía es un proyecto de vida que no existe, pero que puede llegar a existir al conjugar propuestas, voluntad y acciones estratégicas. En la visión del autor, da pie al razonamiento crítico sustentado en la mayéutica. Se apoya desde luego, en ideas rectoras para impulsar el cambio político. Son ideas normativas y críticas. Son ideas para gobernar. Son arreglos para una nueva gobernanza: “En utopía, la gobernanza pública permite el desarrollo total de todos los ciudadanos y pone el enfoque utópico firmemente en el campo de las nociones de bien común, de justificación de la gobernanza pública” (p. 292).

Este conjunto de planteamientos indica en la propuesta del cambio político, la importancia para que la administración pública sea recuperada en la perspectiva de la utopía, dado que, con su capacidad de gestión, es factible el diseño e implementación de proyectos de vida para luchar por la existencia de un nuevo orden institucional. Los medios aplicados por la administración pública son fundamentales para transformar los modelos cognitivos, los arquetipos y los patrones de vida que postula el cambio político, con políticas, programas y estrategias gubernamentales que favorezcan, con apego a la libertad de las personas, el logro de la felicidad política.

Postula Ongaro, que tanto el nuevo orden político como la responsabilidad de la administración pública deben orientarse por la búsqueda de nuevas soluciones que hagan posible, en términos realistas, otro estado de cosas fincado en lo que bien señala como, “ver hacia el futuro, ver hacia el mañana y diseñar una red de ciudades inteligentes” (p. 297). En este caso, tanto los planes como los proyectos a impulsar necesitan de la administración pública para dar paso a la construcción de condiciones de vida más justas a las que existen, con arreglos más inteligentes del poder que eviten el totalitarismo, como bien lo expone el profesor Ongaro, al destacar el pensamiento y visión de Hannah Arendt, Karl R. Popper e Isaiah Berlin, en el sentido de que prevalezcan las libertades civiles y políticas para asegurar la existencia de la “sociedad abierta”.

En otro orden de referentes, el profesor Ongaro advierte de las “utopías planeadas” como las que corresponden a los Objetivos del Milenio y la Agenda 2030 (p. 298), que han sido aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas para que los Estados miembros las adopten en sus sociedades respectivas. Lo anterior implica que las utopías, cuando se proponen desde los aparatos de decisión política, pueden

derivar en formas de imposición cercanas al ejercicio vertical del poder. Al respecto y sobre las utopías, apunta: “En suma, son fuentes de aprendizaje para imaginar nuevas ideas sobre una nueva sociedad abierta —a la Popper—, en lugar de planes para imponer las ‘mejores’ instituciones” (p. 296). Advierte, a la vez, sobre las utopías elaboradas por la academia y que pueden derivar en “gobernanza sin gobierno” (p. 297) con lo cual se estaría en un extremo que debe evitarse.

Por consiguiente, el profesor Ongaro destaca con agudeza que utopía no es un modelo —segmentación de la realidad— que elige partes de la realidad como lo hacen Denhardt y Denhardt en su propuesta del *nuevo servicio público*, la *nueva gobernanza* de David Osborne y el *Estado neoweberiano* de Pollit y Bouckart. Las utopías son proyectos de vida para convertirlos en nuevas reglas de convivencia y desarrollo que deben conjugar lo que la sociedad desea y cómo la administración pública con sus capacidades de dirección, coordinación y operación ha de transformar en respuestas específicas con las ventajas de los planes, las políticas, los programas, los presupuestos y los sistemas de gestión.

Las habilidades cognoscitivas de Ongaro ofrecen, sin duda, nuevos caminos para pensar y repensar la administración pública. Su contribución significa que existen otros derroteros para explicar los aspectos y las situaciones que tienen relación estrecha con la filosofía, a través de la cual es necesaria una mayor aprehensión tangible y objetiva de la propia administración pública con el propósito de nutrir su comprensión de fondo. Las habilidades de conceptualización de Ongaro coadyuvan a profundizar el conocimiento de la administración pública con luz nueva para evitar que la influencia de narrativas sin mayor aportación conceptual y empírica impidan llegar al fondo de problemáticas que necesitan respuestas que combinen datos, evidencias y argumentos. Evitar el estudio parcelado o segmentado de la administración pública es fundamental para situarla en el mundo de la verdad y la veracidad con el auxilio de paradigmas.

En correspondencia con la realidad, la filosofía, como la trabaja Ongaro, es una veta para descubrir más hallazgos y cualidades de la administración pública y así formular propuestas novedosas de manera sistematizada.

REFLEXIÓN FINAL

A lo largo de esta reseña ha quedado claro que tenemos en frente una de las obras más ambiciosas, completas y fascinantes que existen en la actualidad. La labor de Ongaro es destacada, esta introducción representa una invitación, la apertura de nuevos caminos, el descubrimiento de problemáticas olvidadas, incluso ignoradas. Ante nosotros se erige un mundo donde queda mucho por dialogar, estudiar y

compartir, la filosofía tiene mucho que aportar en las discusiones de la administración pública contemporánea. Es el momento de acercarnos a ella, soltar las ideas de que nuestra disciplina es una mera caja instrumental, para enfrentar debates sustanciosos pero retadores. La relación entre la filosofía y la administración pública retoma discusiones esenciales sobre las virtudes, delinea interrogantes fundamentales, propone la reflexión crítica sobre el estado de la administración pública en donde están presentes problemas de cooperación, coordinación y efectividad que han fomentado una crisis de valores y el cuestionamiento sobre la legitimidad de los gobiernos y las democracias. Este libro es primordial para todo administrador, académico y estudiante que busque comprender un poco más nuestra disciplina. 📖