

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO. CASO LA INCLUSIÓN SOCIAL



■ Manolo Erik Sánchez del Real, Ph.D.
■ manoloesdelreal@hotmail.com
■ Universidad Autónoma del Estado de México
■ México





LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE A LOS DESAFÍOS DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO. CASO LA INCLUSIÓN SOCIAL

Manolo Erik Sánchez del Real

Universidad Autónoma del Estado de México

manoloesdelreal@hotmail.com

RESUMEN

En los momentos que más se habla de la globalización y de una sociedad cuyas relaciones cada vez son más complejas, la administración pública debe ser estudiada con los elementos que le caracterizan en los Estados Contemporáneos y por su importancia para la vida colectiva. Con un recorrido de más de 200 años, que inician desde su constitución en ciencia en 1808 con la obra "Principios de Administración" de Juan Carlos Bautista Bonnin; y con su carácter de disciplina en "El estudio de la Administración Pública" de Woodrow Wilson en 1887.

Palabras clave: políticas públicas, gerencia pública, gestión pública, nuevo institucionalismo, Governance.

ABSTRACT

In the moments that speak of globalization and a society whose relations are increasingly complex, public administration should be studied with the elements that characterize it in the United Contemporaries and their importance to community life. With a distance of more than 200 years , starting from its foundation in science in 1808 with the play " Management Principles " of Juan Carlos Bautista Bonnin ; and discipline his character on " The study of public administration " of Woodrow Wilson in 1887 .

Keywords: public policy, public management, governance, new institutionalism, Governance.

La administración pública ha sido la responsable de comprender los asuntos administrativos que el Estado hasta la fecha actual desempeña. Ha pasado por crisis intelectuales como la dicotomía política-administración, hasta el punto de condenarla a una mera enseñanza técnica y de procedimientos.

Su paso de análisis de produce de estudiarla con la política -vista como el ejercicio del poder ejecutivo, la responsable de garantizar los servicios públicos, la responsable de la política interior y exterior de los Estados, la que implementa las políticas económicas- hasta entenderla como la creadora de las políticas sociales. Es decir, que desde su origen la administración pública es el centro donde confluyen sociedad y gobierno. Hoy, ante las nuevas demandas sociales, debemos buscar los horizontes que se le plantean.



Para el tiempo que corre, no podemos afirmar que la administración pública ha llegado a un momento de reposo, por el contrario sigue más vivo su conocimiento y es inagotable. La sociedad, el Estado, la vida pública y las instituciones siguen en constante movimiento y eso hace que las tareas de gobierno no encuentre un fin.

Cada una de estas nuevas realidades producto de los movimientos que se desarrollan, constituyen el interesante mundo complejo de la vida en sociedad y son el baluarte más importante en el que se mueve la administración pública. Por ello la modificación que causa este imparable movimiento, hacen que todo el entramado institucional también lo tenga y con ello se emigre a nuevos estadios de estudio y en consecuencia de mejoras administrativas dentro de la actividad del Estado para con la sociedad.

Hoy la dinámica social es la que pone la pauta para que la vida institucional se adapte a las nuevas exigencias, tiempos y retos. Razón suficiente para indicar que no es estática y que por el contrario siempre trata de innovar.

Es en la sociedad civil, dónde tiene sus orígenes y los valores que la rigen. Es en ella dónde encuentra la razón de transformarse o quedarse estática. Es en ella dónde se dan los principios que la rigen en su conducción estatal. Y es en ella en la que vemos el cambiar con el tiempo de las técnicas de mejora con la única intención de no ser rebasada por las necesidades sociales.

No nos sirve una administración pública ajena a las demandas si no existe consonancia con las políticas públicas. Tampoco nos sirve si en el marco de la globalización democrática, se convierte en ciega de la relación sociedad-gobierno. De nada nos sirve contar con ella en el marco de fallas constantes de gobernabilidad. Hoy se requiere de ella en el concierto internacional de las naciones democráticas.

Cuando la administración pública ha entrado en dificultades, ha respondido a la crisis institucional que el Estado padece como resultado de los valores de la sociedad. Ella misma es el resultado de las reglas impuestas por la sociedad y de sus atribuciones enmarcadas en las leyes dadas. Sus pasos han sido estudiados a la luz de sus aciertos y aportaciones, desde sus inicios como administración pública, pasando por las políticas públicas, la gerencia pública, la gestión pública, el nuevo institucionalismo y hasta hoy día la Governance.

CUADRO 1.- NUEVOS OBJETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OBJETO	CONTENIDO
POLÍTICAS PÚBLICAS	<p>-Surgen en la década de 1950 con las ideas de Harold Lasswell como:</p> <p>1) las ciencias de políticas como un campo de estudio multidisciplinario y objeto propio; 2) considerar el contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental; 3) tender puentes entre la investigación académica y la práctica cotidiana.</p> <p>-Características de las políticas públicas; 1) enfoque interdisciplinario; 2) los valores ocupan un lugar central; 3) buscar la objetividad; 4) reconocimiento del contexto; 5) desarrollo de una ciencia en formación y ejecución de políticas y la mejora en el contenido de la investigación; 6) nuevas instituciones para poner en contacto a los científicos de las políticas y a sus elaboradores.</p>



	<p>-Es considerada como una “tecnología de buen gobierno”.</p>
GERENCIA PÚBLICA	<p>-Bajo el paradigma del <i>management</i> público, los enfoques gerenciales de la empresa privada son trasladados a la administración pública, de manera mecánica y automática.</p> <p>-Se concibe a la administración pública como una empresa, con clientes, enfoque de costos y resultados, una evaluación del desempeño a los servidores públicos y la idea de la eficiencia como fin último del gobierno.</p> <p>-La Gerencia Pública es una crítica a la actividad gubernamental, para que mejore sus resultados y gestión pública. Pretende contar con un estudio propio y aspira a ser una disciplina independiente, cuestión alejada de la realidad actual.</p>
GESTIÓN PÚBLICA	<p>-La Gestión Pública como derivación del <i>management</i> público, representa un manejo dinámico de la administración pública. Es la parte más activa del gobierno, por lo que debe orientarse a los resultados, la flexibilidad y alcanzar objetivos de eficiencia, eficacia y economía, así como de ética.</p> <p>-La Gestión Pública es un campo interinstitucional, más que una orientación académica, de naturaleza empírica y aplicada que pretende mejorar el desempeño de la administración pública.</p> <p>-El objeto de estudio de la Gestión Pública es la Administración Pública. No puede ser una ciencia, sino una orientación de dicho objeto de estudio.</p>
NUEVO INSTITUCIONALISMO	<p>Entre los impulsores del Nuevo Institucionalismo (NI) se encuentran March y Olsen, quienes afirman que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- En el NI cada organización desarrolla características propias que las diferencian de otras y le dan su identidad institucional; 2.- El propósito del NI es analizar los procesos que las instituciones realizan para determinar sus rasgos típicos y como estas formas influyen en su acción; 3.- El NI no es un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas, es producto de: el institucionalismo político; el institucionalismo económico; y la escuela del institucionalismo sociológico.
GOVERNANCE	<p>-La <i>Governance</i> es un campo de estudio que proviene de la Ciencia Política y que viene a contribuir a la Administración Pública, mediante el énfasis que hace para lograr consensos y acuerdos para el éxito de las políticas públicas.</p> <p>-Enfatiza su visión de <i>gobierno red</i>: donde el gobierno sigue siendo el elemento más importante en la relación Estado-sociedad. Sin embargo, no es el único actor y depende de otros agentes no gubernamentales (tercer sector) que deben tomarse en cuenta.</p> <p>-La <i>Governance</i> vuelve a mostrar que la dicotomía política-</p>



	administración es falsa, por lo que se requiere en la Administración Pública del componente político.
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de Sánchez González (2012): Gobernabilidad y gobernanza.

El nexo que hoy se plantea entre democracia y administración pública es ineludible. Mientras que la primera permite que los gobernados exijan cuentas y resultados eficientes a quienes conducen los gobiernos, la segunda en su aspecto público incide en la sociedad para que esta alcance mejores condiciones de vida.

Es entonces razón suficiente para ver que entre la política, el derecho y la administración pública, se encuentra el engrane que mueve a la sociedad en su carácter de gobernados. Que es la razón de visualizar a una sociedad contemporánea, que recupere la esencia de lo público; espacio donde se modifican las condiciones de vida y se gestan los cambios.

Es sí y solo si en sociedades democráticas, en la que las nuevas facetas de la administración pública han encontrado tierra fértil para desarrollar sus nuevas atribuciones y competencias; es el espacio en el que la rendición de cuentas y la transparencia se vuelven en letra viva, en la que la responsabilidad y las sanciones reflejan un auténtico Estado de derecho.

Razón por la que este trabajo se construye a la luz del nuevo orden estatal y las relaciones institucionales. En las que el rescate de la vida pública es la tarea de los Estados democráticos. En la que el papel de la administración pública a lo largo de su historia y pasando por sus diferentes facetas, nos invitan a reflexionar sobre la relación gobernante-gobernado.

Hoy ya no se habla de sociedades cerradas y gobiernos autoritarios; las naciones que aún conservan estas características se enfrentan a la furia globalizadora. Hoy se habla de sociedades abiertas en el marco de la participación y de la información, de la toma de decisiones consensadas y de la transparencia en el manejo de los recursos públicos. Hoy esa oleada democrática que ya nos alcanzó, exige repensar el Estado y sus instituciones.

Uno de los temas que hoy exige mayor estudio y definición, es lo público. Este tema es una de las mayores evocaciones cuando hablamos de sociedades democráticas, al ser el espacio de expresión y organización de la colectividad. Y ser también la mayor premisa que en la sociedad moderna construye las nuevas formas de relacionarse.

Al hablar de lo público, nos remitimos necesariamente a uno de los elementos más importantes en la vida democrática de las sociedades, al espacio que determina las libertades de opinar, participar y exigir y con ello garantizar la presencia de los temas de la vida estatal. Lo público siempre ha existido en el desarrollo de las sociedades, pero nunca con tanta importancia como la tiene hoy en la contemporánea forma de concebirlo desde la perspectiva de las democracias. Hablarlo de esta manera, significa remitirnos a los siglos XVII y su fortalecimiento en el XVIII, comenzando por construir la idea de sociedad civil acompañada del Estado de derecho. Se desarrolla la forma de convivencia y con ello las nuevas relaciones de intercambio.



Este espacio se constituye en tierra fértil para que la sociedad exija derechos y libertades que antaño no tenía; pero de la misma manera conciba sus obligaciones en el marco de la convivencia. El espíritu de lo público es otro factor esencial para situar el desarrollo de la sociedad moderna (Rabotnikof, 2000). El espíritu de lo público contribuye a la creación del espacio de lo público como un lugar de convivencia y de esa manera los asuntos colectivos dejan de ser asuntos domésticos (privados) y son motivo de interés para otros y para la autoridad constituida. (Arendt, 1997). En un esfuerzo por señalar la mayor ganancia dentro del espacio de lo público, podemos señalar que la sociedad ha encontrado en ella la forma de disentir o compartir opiniones y con ello plasmar la pluralidad que le permita el ejercicio de sus derechos.

Lo público no puede entenderse ya como esa condición natural vista por Thomas Hobbes, por el contrario, es la renuncia y ganancia en una condición civil regida por leyes que permitan la sana convivencia en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. El valor de lo público es pieza vital para el mundo de las libertades subjetivas privadas, y las libertades subjetivas públicas, porque son un medio de protección para que las personas se desarrollen al amparo de instituciones que tiene como meta evitar el aniquilamiento de los opuestos y propiciar la convivencia más armónica posible entre los habitantes de la sociedad civil. (Hirschman, 1986).

Retornar al espacio de lo público como sustancia vital del papel del Estado contemporáneo, y del manejo de la administración pública, es regresarle a la sociedad el título de la creadora de las relaciones que tienen a los Estados actualmente en sus condiciones palpables por todos.

Lo público como espacio alude a un territorio donde convergen las instituciones, las personas, los modos de pensar, el derecho a coincidir y disentir, las formas de organización social y política, la expresión libre de las ideas, la libertad de culto, el derecho al sufragio universal, a la participación y a la representación para impulsar, asegurar y reproducir los patrones democráticos de la vida política; comprende, también, la atención a las personas desprotegidas, los procesos de distribución de material que son necesarios para el sustento humano; la administración, procuración e impartición de justicia, la salvaguarda de los derechos de propiedad, la disminución de los costos de transacción; en suma, el aumento y el mejoramiento de la calidad de vida. (Uvalle, 2007)

En consecuencia, el mismo Uvalle Berrones ha propuesto 5 pilares fundamentales que sostienen a lo público: 1) igualdad, 2) constitucionalidad, 3) legalidad, 4) legitimidad y 5) equidad.

CUADRO 2.- PILARES FUNDAMENTALES DE LO PÚBLICO

PILAR	CONTENIDO
IGUALDAD	<p>Cuyo contenido es reconocer la no existencia de privilegios de clase, grupo o corporación que se sitúen por encima del orden político de la democracia.</p> <p>Cuando los privilegios están vigentes, se niega el espíritu de lo público y en consecuencia, prevalecen ventajas que aceleran la desigualdad entre las personas, hasta provocar situaciones que irritan a los demás.</p>



	<p>La igualdad también se opone a los privilegios porque implican en términos sociales y políticos, la excepción de situaciones en que unos no están sujetos a la ley, debido a la vigencia de prácticas que se caracterizan por favorecer el trato preferencial, mientras que otros quedan obligados con el carácter imperativo de las normas del derecho positivo. (Fuentes, 2003)</p> <p>Este valor se ha reconocido en el mundo de las instituciones modernas para que a partir de normas universales se proteja a las personas y su individualidad en un marco que favorezca el tratamiento racional de los problemas y conflictos que se originan en la vida de la sociedad. Y con ello evitar preferencias y exclusiones.</p>
<p>CONSTITUCIONALIDAD</p>	<p>Un atributo del poder moderno es que tiene base constitucional, es decir, no tiene margen amplio de maniobra para ejercer la discrecionalidad.</p> <p>Las Constituciones reconocen las atribuciones, limitaciones y responsabilidades del poder público para evitar que se convierta en fuente de abuso tanto para las personas como para sus propiedades. (Fuentes, 2003)</p> <p>La eficacia del poder constitucional depende no sólo de la compatibilidad entre medios y fines, sino del modo en que funcionan los órganos del Estado para dar validez a la acción de gobernar. (Barceló, 2005)</p>
<p>LEGALIDAD</p>	<p>En la visión de la sociedad democrática, la fuente del poder se relaciona con la vigencia y cumplimiento de normas que tienen como objetivo prescribir su acción y definir los límites que tienen frente a la sociedad y los gobernados.</p> <p>La legalidad se caracteriza porque la cobertura del poder público se guía por las reglas que deben cumplirse para generar un ambiente de confianza en los procedimientos, técnicas y estructuras que se encargan de la implementación de la ley. (Hayek,1990)</p>
<p>LEGITIMIDAD</p>	<p>Esta categoría que es a la vez baluarte en las sociedades modernas, tiene especial importancia porque acredita el modo en que el poder público es aceptado, reconocido y apoyado en el cumplimiento de las responsabilidades que le conciernen. La legitimidad tiene un contenido sociológico y político estrechamente relacionado con la autenticidad de los resultados que se obtienen en un periodo determinado.</p> <p>La legitimidad no alude a la forma de gobierno, sino al modo en que se gobierna la pluralidad democrática, situación que conlleva a producir efectos que satisfacen la diversidad de demandas y problemas que se formulan desde la sociedad civil. (Arbos,1996)</p> <p>Implica que las políticas públicas que se diseñan o implementan responden a problemas focalizados que las justifican y por tanto, la relación entre los gobernantes y los gobernados tiene zonas de confianza que se acreditan con la obtención de resultados satisfactorios.</p>
<p>EQUIDAD</p>	<p>Uno de los retos de mayor envergadura en la tarea de gobernar es el logro de equidad social, política y económica.</p> <p>La equidad es un valor que tiene significación pública en escala creciente. Significa no sólo la mejoría económica de los grupos y sectores de la sociedad, sino vivir con base en relaciones de inclusión, lo cual</p>



	<p>implica que el sistema de instituciones tiene la capacidad para contrarrestar prácticas de discriminación, racismo o segregación que dañan la integridad de los seres humanos. (Sen,1988)</p> <p>Las relaciones de inclusión son testimonio de cómo los grupos y las personas son respetados en su condición de vida y aceptados para que tengan un lugar productivo en la sociedad.</p>
--	---

Fuente: elaboración propia a partir de Uvalle (2007)

Lo público es una pista que conviene explorar para destacar los elementos más conspicuos que ubican a la Administración pública como una institución que se encarga del gobierno de la comunidad y que tiene como tarea última asegurar la felicidad política de la población civil y los ciudadanos. Desde la visión de lo público, la felicidad política no es una quimera, sino el verdadero reto para que las autoridades y la Administración pública tengan la capacidad de asegurar condiciones óptimas de vida en la sociedad, para que tengan los elementos fundamentales que aseguren su creatividad y desarrollo. (Habermas, 1993)

CONCLUSIONES

En los tiempos de la globalización, el papel que la administración pública está desempeñando a la luz de las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado, obligan a repensarla acorde a sus transiciones, al papel que el mercado le ha señalado y ante la apertura institucional que paradigmas internacionales le han impuesto.

Hoy un ejercicio vital es re-pensar y re-conceptualizar a lo público como la base del ejercicio administrativo del Estado y con ello reservarle a la administración pública sus responsabilidades. Los desafíos que se le están planteando tienden a responder a una lógica de mayores libertades, mayores participaciones, mayores organizaciones y mayores exigencias que corresponden a la vida de una sociedad cada vez más informada e interesada de los temas públicos. Pero que también incluye una mayor participación en los procesos económicos donde el Estado cada vez se adelgaza más.

Es en lo público donde el papel del Estado está siendo cuestionado cada vez más, es en las reglas que marca el mercado donde hoy se le trazan su intervención en los procesos políticos, económicos y sociales. Es reconocer que referirnos a lo público de la administración pública, es aludir a lo público de la sociedad.

En la sociedad contemporánea el referente obligado, es la vida colectiva de la sociedad y con ello evaluar el actuar de la administración pública. Es reconocer que los ciudadanos le están ganando territorio al estatismo del siglo XX y asignándole nuevos valores de convivencia. Hoy es reconocer en cada individuo una capacidad, que al momento de asociarse, toman



gran fuerza en la decisión de los temas comunes y la resolución a los problemas que se les plantean.

Este es el gran desafío de la administración pública en los Estados contemporáneos: convivir con los ciudadanos en el marco de su actuar, producto de su organización e información y cuya presión cada vez más acota su zona de influencia. Por lo que debe dejar su confort y re pensar su papel a la luz de los nuevos espacios que la gestión institucional hoy día le permita y dar paso a las nuevas formas de organización social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Colección de Políticas Públicas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Arendt, Hanna *¿Qué es la política?*, Barcelona, Ed. Paidós, 1997.
- Bonnin, C.J.B *Principios de la Administración* en revista de Administración Pública, INAP, México, 1982.
- Habermas, Jürgen *La soberanía popular como procedimiento*. Un concepto normativo de lo público en María Herrera (coordinadora), Alianza Editorial, México, 1993.
- Hirschman, Albert O. *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Hobbes, Thomas *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 2008.
- Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*, Ed. Paidós, Argentina, 2003.
- Rabotnikof, Nora *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México, 2005.
- Rousseau, J. Jacobo *El contrato social*, Porrúa, México, 1982.
- Sánchez González, José Juan *Gobernabilidad y Gobernanza*. En los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México Contemporáneo (Coordinadores Varios), UNAM-IAPEM, México, 2012.
- Uvalle Berrones, Ricardo *Perspectivas de la Administración Pública Contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2007.
- Weber, Max *La ciencia como vocación* en el político y el científico, Alianza Editorial