CONCEPTOS DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Antecedentes

La historia de la polémica alrededor de la condición científica de la administración pública durante el siglo XX es uno de los momentos más ricos, complejos y retadores del desarrollo intelectual de esta disciplina.

Surgen los enfoques de las ciencias del management, de los enfoques conductuales de la administración, así como el enfoque de Políticas Públicas y más recientemente los de la Nueva Gestión pública (NGP) y la gobernanza.

Definición de administración pública

El concepto de administración se refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes. Para una organización esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales

La administración como técnica aplicada es común a las organizaciones tanto del ámbito público, como del privado; sin embargo, no debe perderse de vista que existen diferencias fundamentales entre estos dos ámbitos.

En otras palabras, cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley

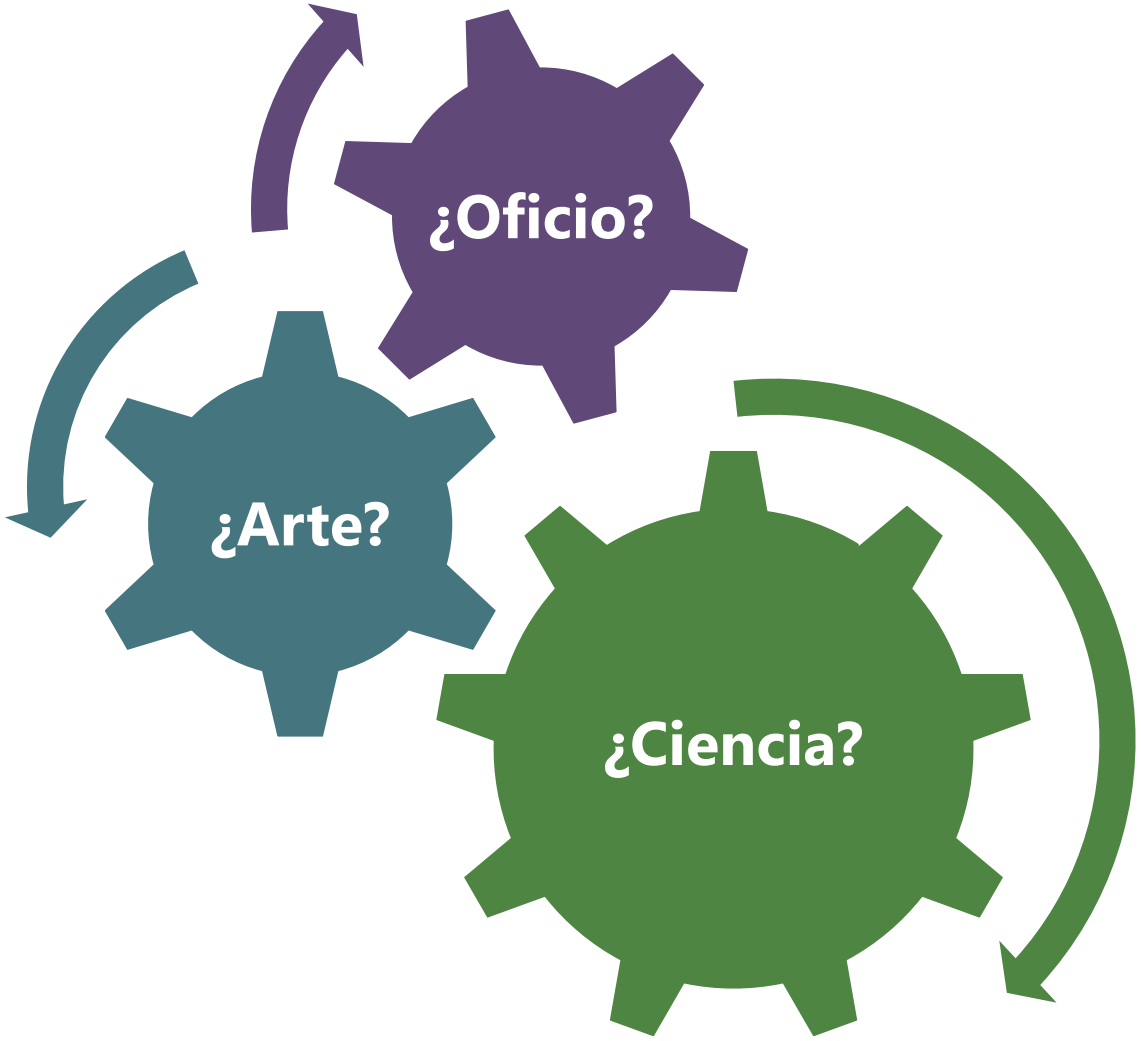
Definición de administración pública

Conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado Jorge Fernández Ruiz

- El concepto de administración pública es tan amplio que abarca tanto a servidores públicos, estructuras organizacionales, procedimientos, patrimonio, presupuesto y regulación, como a la gestión interna de las organizaciones y su relación con otros actores públicos y del sector privado.

- La administración pública es la que llevan a cabo las organizaciones formales del sector público en el ejercicio de la función administrativa; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (normas generales, abstractas e impersonales)

Administración pública



La administración pública es más un resultado de acontecimientos históricos que una consecuencia de su propia articulación epistemológica. Es decir, de acuerdo va detrás de los cambios y sobre ellos construye su discurso, resultando útil para tener un diagnóstico y para organizar lo que acontece.

La administración pública más que una ciencia se desarrolla haciendo frente a lo que el devenir histórico y las circunstancias políticas y sociales le han ido exigiendo:



La administración pública se nutre de muchas influencias :

- Economía
- Derecho
- Política

¿La administración pública se reinventa?

Ciencia de la administración moderna

Woodrow Wilson: El estudio de la administración pública

Wilson sentó las bases de un nuevo campo de conocimiento práctico al definir el objeto de estudio y los métodos de investigación

Definió el objeto de la disciplina como "el descubrir, que cosas podía hacer el gobierno de forma apropiada y con éxito, y en segundo lugar, como podían hacer esas cosas con la mayor eficiencia y al menor costo posible, tanto en términos de dinero como en términos de energía.

Según Wilson:

La administración debía tener un componente moral, con un comportamiento profesional, moralmente impecable y libre de toda influencia política.

Modelo tradicional o clásico del estudio de la administración pública

Ernesto Carrillo

La principal aportación de la administración pública consistió en establecer la definición del objeto de estudio de la administración y en los métodos de estudio de la disciplina.

- **Objeto de estudio**: dicotomía política-administración y su vinculación con una estructura institucional.
- **Métodos de la disciplina:** Apego al carácter práctico de las formas de investigar y producir conocimiento.

Guy Peters

Los modelos convencionales de administración pública que se desarrollaron a lo largo de varias décadas en las democracias industrializadas ofrecían respuestas relativamente sencillas a las complejas preguntas sobre cómo administrar las políticas públicas.

Esta capacidad de dar respuesta es indudable en el caso de los sistemas weberiano/wilsoniano y del modelo cásico que floreció a partir de ellos. En los cuales se veía al servidor público de carrera, neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica, como el mejor medio, tanto en términos normativos como empíricos, para traducir las políticas en acción.

Enfoques de la administración pública

Los enfoques de la administración pública más influyentes se han creado y difundido en función de necesidades y condiciones relacionadas con los cambios en el rol del Estado de finales del siglo XIX a la actualidad. Así, el paso del Estado gendarme al Estado interventor o benefactor y, más recientemente, al Estado regulador, ha requerido de diferentes herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para entender, analizar y prescribir el funcionamiento de la administración pública.

Al respecto, Enrique Cabrero afirma:

[…] a lo largo de las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión puramente legalista hacia miradas multidisciplinarias fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y el privado se han ido desdibujando

Enfoque de la Administración pública clásica

Para la administración pública clásica lo más importante es el cumplimiento de procedimientos y reglas formales para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se presupone que el gobierno es autónomo y autosuficiente en relación con la sociedad: sus recursos son suficientes para proveer los servicios directamente y promover el desarrollo social. Se puede representar a la administración pública como una estructura vertical, centralizada y legalista que debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera uniforme, tratándolos como sujetos pasivos.

Enfoque de la Administración pública clásica

Aspectos relevantes:

- Autonomía y autosuficiencia. El gobierno tiene la capacidad para funcionar de forma autónoma respecto a la sociedad y satisfacer los intereses públicos (seguridad, desarrollo económico y social); es decir, tiene los recursos y la capacidad suficientes para hacerlo sin necesidad de que intervengan otros actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.
- Dicotomía política-administración. La administración pública debe ser imparcial, impersonal, profesional, despolitizada y meritocrática. En esta visión instrumental, las decisiones las toman los políticos y la administración pública sólo las implementa de forma neutral y eficiente.
- Estructura jerárquica vertical y legalista. El poder está centralizado y se distribuye a través de la estructura. Quienes están en las esferas superiores ejercen el control directo dentro de la organización. Las normas y los procedimientos permiten controlar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados.
- Uniformidad de los servicios públicos. El gobierno debe dar el mismo trato a todos los ciudadanos. Evaluación de desempeño institucional. Se debe enfocar en el cumplimiento de las leyes y los procedimientos, más que en los resultados y el impacto en el bienestar social.
- Rendición de cuentas ascendente. La obligación de rendir cuentas debe fluir de abajo hacia arriba: de los funcionarios hacia los ministros, de los ministros a los legisladores. Los administradores rinden cuentas ante los políticos y los políticos ante la ciudadanía

Enfoque de la Nueva Gestión Pública

La Nueva gestión pública introduce enfoques del sector privado orientados a la privatización, la subcontratación, el redimensionamiento del aparato público y, en general, la aplicación de mecanismos de mercado. La administración pública se puede representar como una estructura horizontal y descentralizada, competitiva y flexible, la cual debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera diferenciada tratándolos como clientes.

Enfoque de la Nueva Gestión Pública

Aspectos relevantes:

- Autonomía y autosuficiencia relativa. La administración pública sigue entendiéndose como autónoma con respecto a la sociedad, y autosuficiente, pero se relativiza al abrirse a la participación de las empresas privadas. Para lograr mayor eficiencia, los organismos del sector público no deben proveer los servicios de manera directa, sino permitir la intervención del sector privado mediante políticas de privatización, desregulación y subcontratación de servicios a proveedores externos.
- Autonomía organizacional. Los organismos del sector público deben ser autónomos de los políticos y actuar como empresas. Deben tener libertad para diseñar e implementar políticas, y flexibilidad para contratar personal.
- Dicotomía política-administración. Por una parte se mantiene la visión instrumental, la idea de la dicotomía, es decir, que la administración pública es una actividad técnica, políticamente neutral y que no hay diferencia determinante entre la administración pública y la administración de empresas. Sin embargo, se fortalece a los administradores de primer nivel (gerentes) permitiéndoles participar en la toma de decisiones sobre diseño de políticas: el qué hacer (que en el enfoque de la administración pública clásica es exclusivo de los políticos).

Enfoque de la Nueva Gestión Pública

- Estructura horizontal y descentralizada, competitiva, flexible y estratégica. Para fomentar la competitividad, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, los organismos públicos deben introducir mecanismos de mercado, lo cual implica reducir la participación del Estado en la economía, especialmente eliminar los monopolios estatales, y ampliar la libertad de gestión y autonomía de los organismos públicos que producen bienes y servicios, para que actúen como empresas privadas y amplíen el margen de flexibilidad e innovación en su operación, sus procesos y sus servicios. Además, los organismos públicos no deben limitarse a aplicar la ley, sino que también deben planear estratégicamente para obtener resultados de valor público.
- Diferenciación de los servicios públicos: concepto de cliente. Los ciudadanos, considerados como clientes del sector público, desean diferentes tipos de productos y servicios, por lo cual deben poder elegir. Por ejemplo, en lugar de proveer servicios directamente el Estado puede distribuir vales que permitan elegir entre diferentes proveedores (subsidio a la demanda).
- Evaluación de desempeño institucional por resultados. Con base en criterios de eficacia, eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios (o clientes), el desempeño de los organismos públicos debe medirse mediante indicadores cuantificables de resultados y de calidad.

Enfoque de la Gobernanza

La gobernanza implica que la sociedad debe dirigirse, gobernarse y gestionarse a sí misma. Esto es así porque se parte del supuesto de que los gobiernos han sido rebasados por la compleja realidad social y no tienen la capacidad para satisfacer el interés general por sí mismos y de manera directa; para hacerlo dependen de los recursos y la participación del sector privado y de la sociedad civil. El gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos. La administración pública se puede representar como una estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente y consensual, de manera que pueda responder a los intereses diferenciados de los ciudadanos tratándolos como socios.

Enfoque de la Gobernanza

Aspectos relevantes:

- Sin autonomía ni autosuficiencia. En las últimas décadas los gobiernos se han visto rebasados por la complejidad de la realidad económica y social (relacionada con los procesos de globalización, liberalización y democratización) y presentan graves problemas de eficacia directiva (capacidad para satisfacer el interés público). Para promover el crecimiento económico y el desarrollo social, los gobiernos dependen de los recursos del sector privado y de la sociedad civil. Así, en un esquema de gobernanza, el gobierno deja de actuar por sí mismo en la implementación de las políticas públicas y prestación de servicios, y colabora con las empresas privadas y las redes sociales, mediante diálogo, negociación y acuerdos entre actores públicos y privados. La función del gobierno y la administración pública es desempeñarse como socio, habilitador y colaborador. La administración pública como un elemento del sistema político: herramienta de consenso y legitimidad. Se trata de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad: nuevas formas y espacios de participación pública. Como consecuencia, se desdibujan los límites entre Estado y sociedad. De acuerdo con este enfoque, tanto los servidores públicos como los ciudadanos deben tener capacidad de tomar decisiones y negociar

- Estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente, participativa y consensual. Las agencias gubernamentales colaboran con las organizaciones sociales y las empresas privadas mediante procesos de diálogo, negociación, acuerdos y compromisos. Los actores interesados o afectados se coordinan y corresponsabilizan en la formulación e implementación de políticas, programas y prestación de servicios.
- Diferenciación de los servicios públicos: resultado de participación ciudadana. Con base en un marco legal común se implementan distintas versiones de servicios públicos, dependiendo de las negociaciones y los acuerdos con grupos de la sociedad civil. Las diferencias son aceptables, pues responden a los diversos intereses de los ciudadanos.

- Evaluación de desempeño: eficacia, eficiencia y promoción de valores democráticos. Los organismos públicos deben ser evaluados no sólo por lograr sus objetivos (es decir, resolver problemas y satisfacer el interés público) y hacer un uso óptimo de los recursos disponibles. También debe considerarse si la toma de decisiones fue participativa, incluyente y en el marco de valores democráticos como la legalidad, la transparencia y la equidad.

- Rendición de cuentas ambigua. Cuando participan múltiples actores en el diseño e implementación de una política, se diluye la responsabilidad directa de las decisiones y las acciones. También, al debilitarse el control jerárquico, se debilita la cadena de rendición de cuentas. En el enfoque de gobernanza la rendición de cuentas no debe limitarse a la actuación del gobierno: debe incluir a las organizaciones privadas y sociales.

Resumen

La administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado

La administración pública clásica se centra en la eficiencia y el control, pues el cumplimiento estricto de procedimientos y reglas formales evitan la discrecionalidad de los servidores públicos y garantizan la separación entre política y administración.

La nueva gestión pública se basa en el enfoque costo-eficiencia de los programas y procesos, para lo cual es necesario descentralizar las decisiones y dar cierta autonomía de gestión a las organizaciones, aceptar la diferenciación en la administración interna y en los servicios a la ciudadanía, y dar espacio para la innovación

La gobernanza se fundamenta en el principio de participación democrática. Desde este enfoque, el gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos.