



## Igualdad, equidad y bienestar: medios para fortalecer la capacidad de dirección pública en la sociedad contemporánea

Ricardo Uvalle Berrones \*

### **Abstract**

*El autor aborda el problema de la marginación como uno de los retos del mundo contemporáneo. Señala que las políticas públicas deben tender a recuperar la calidad de vida en la sociedad civil, situación particularmente compleja en un ambiente de restricción y contracción del gasto público. Propone un enfoque de nueva gobernanza donde haya una mayor interacción entre sociedad y gobierno en el manejo de los asuntos públicos para encontrar alternativas de generación de un desarrollo más justo para las personas, los grupos, los sectores y las organizaciones civiles.*

### **Palabras clave**

*Calidad de vida, dirección pública, nueva gobernanza, sociedad civil, políticas sociales.*

### **1. Introducción**

La democracia es un sistema de vida que por sus valores, principios y arreglos institucionales favorece que las personas y grupos accedan a mejores condiciones de convivencia. Su propuesta de vida combina valores éticos, políticos y sociales que definen la importancia de los seres humanos al reconocerlos como el objeto principal que acredita la calidad institucional de la gestión pública. Por tanto, en una visión democrática del desarrollo, no deben estar ausentes en la elaboración e implementación de las políticas

---

\* Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública.

públicas la igualdad, la equidad y el bienestar, dado que son el sustento legítimo de la sociedad contemporánea.

No se trata en este sentido de un asunto de carácter instrumental, sino que se alimenta de las propuestas que la democracia formula para que se traduzcan en mejores respuestas de gobierno. Desde una visión axiológica, humanista y política, la dirección pública de la sociedad tiene como elemento central a las personas que son los sujetos jurídicos y políticos del Estado de derecho (O' Donnell, 2001).

En consecuencia, la dirección pública ha de tener como referentes impostergables la igualdad, la equidad y el bienestar, dado que son los valores que acreditan con resultados, la capacidad de gobierno. Al incorporarse a la agenda de los gobiernos contemporáneos, el compromiso consiste en que a través de actividades, operaciones y estrategias se conviertan en políticas públicas que potencien el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas.

## **2. Contexto**

La búsqueda de condiciones para que la sociedad contemporánea transite hacia mejores relaciones de vida es un imperativo de primer orden. Después de la crisis del Estado del bienestar –comprometido con atención médica, nutrición, empleo, ingresos, educación, vivienda- como actor central del desarrollo a partir de los años setenta del siglo pasado, la alternativa para recuperar la calidad de vida ha sido y continúa siendo un desafío que no cesa. Las políticas de ajuste de los ochenta se orientan en lo fundamental a corregir los problemas relacionados con la deuda externa, el déficit fiscal y el agotamiento del modelo intervencionista como fórmula institucional y política que favorece de 1945 a 1975, los éxitos en materia del crecimiento económico y la distribución de los beneficios sociales.

El arreglo institucional entre el Estado, los inversionistas y las organizaciones de los trabajadores en los países industrializados, favorece un clima de entendimiento y distribución de las ventajas sociales para consolidar la estabilidad y la gobernabilidad en la sociedad. Los problemas económicos que surgen a raíz del aumento de los precios del

petróleo a partir de 1973, así como la combinación de inflación con recesión, ocasiona que las políticas intervencionistas – en 1975- lleguen a un callejón sin salida en términos de la falta de efectividad. Hace crisis en consecuencia, la relación sociedad, mercado y Estado. Con ello la falta de los beneficios universales que postula la economía de mercado capitalista, genera desencanto en la capacidad que el Estado tenía para asegurarlos.

Como tendencia mundial, los Estados se estancan cuando no consiguen que el desempeño de las economías sea eficiente, y de esa manera racionalizar con diversas políticas públicas la distribución de los beneficios. El modelo económico de la sociedad industrial caracterizado por un intervencionismo creciente llega a su fin, y con ello la relación compleja del Estado, el mercado y las organizaciones sociales -fincada en el éxito de las políticas intervencionistas, la administración del excedente económico, la expansión de los organismos burocráticos y la necesidad de las tareas de planeación, programación y control a cargo del ámbito de lo estatal-, no dan más de sí.

Emerge en consecuencia una crisis de gestión estatal desde el momento en que el crecimiento y la distribución de los beneficios no se consiguen de manera simultánea. La crisis de gestión es la crisis del Estado interventor, lo cual indica que toca límite en la obtención de los resultados favorables. El desprestigio de los Estados se localiza en la burocratización y el aumento de su tamaño administrativo, por lo que los costos presupuestales tienden al aumento a costa de la economía pública, dando lugar al desajuste de la hacienda del Estado que bien apunta James O' Connor en su obra "La crisis fiscal del Estado" (1973). En consecuencia, las condiciones del intervencionismo estatal no son favorables para la expansión del Estado en la economía. Cuando los procesos de la globalidad se aceleran en la década de los años ochenta, es claro que el modelo de los Estados administradores e intervencionistas no tiene condiciones para su vigencia.

### **3. Del Estado interventor al Estado promotor**

Los correctivos para restituir al Estado contemporáneo su capacidad de gestión tienen como punto de arranque las políticas de privatización, apertura, desregulación y liberalización. Como instrumentos correctivos se orientan a restituir la capacidad institucional del Estado, sobre la base de que una menor intervención del mismo en la economía y en la distribución de los beneficios sociales a través de sus agencias, políticas y programas (Lahera, 2004), es la respuesta a un mundo que asume los impactos de la globalidad y la redistribución del poder. En efecto, la expansión de los mercados mundiales, acompañados por el desarrollo de la innovación tecnológica, favorece más la libre competencia que las políticas estatizadas.

La visión del Estado “mínimo” formulada por Robert Nozick en su obra “Anarquía, Estado y Utopía” (1974), emerge como una propuesta donde el tamaño burocrático del Estado en la producción de los bienes y servicios tiene que disminuir, dado que el consumo del excedente económico que la sociedad produce es absorbido por los altos costos de la gestión gubernamental. También en la visión de Friedrich Hayek en su obra “Camino de servidumbre” (1993), el Estado tiene que salvaguardar las libertades económicas, lo cual se adopta como “credo” en el sentido de que los Estados viven más que una crisis en sí, es más bien una crisis de gobernabilidad –errores, ineficiencias, deficiencias, desajuste en la gestión gubernamental- que tiene costos y repercusiones negativas para la vida pública.

La crisis de gobernabilidad –entendida como la pérdida de capacidad para conducir- implica que la relación entre medios y fines es distante, dando como resultado la generación de resultados desalentadores. La sobrecarga de las demandas sociales y la falta de recursos fiscales para atenderlas, es el origen de la crisis de gobernabilidad en la visión de Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en su obra “Las crisis de la democracia” (1975), cuyo objeto es examinar la causas que derivan en fallas de gobierno. En condiciones de economías más abiertas y competitivas, el papel del Estado no apunta por el lado del intervencionismo, sino por la creación de condiciones que favorezcan la participación de los agentes privados en las palancas del desarrollo. Se forma así, el criterio del Estado regulador entendido como el responsable de asegurar que el clima político y económico en la sociedad tenga los elementos más idóneos para generar resultados satisfactorios.

El Estado regulador responde más a las economías abiertas, a la revisión de los compromisos sociales que debe atender y a la valoración de los recursos públicos, dado que éstos son escasos. Se llega así, al terreno de su capacidad de operación –gestión de las políticas públicas- reconociendo que tiene límites legales, administrativos, presupuestales y fiscales para asumir compromisos en escala creciente. Se infiere de este modo, que el Estado regulador coordina, convoca e incentiva a los agentes económicos de la sociedad para que participen en la producción y distribución de los bienes y los servicios públicos.

De este modo, la economía de mercado “democratiza” su funcionamiento al no ceñirse a la posición de que los monopolios públicos han de estar únicamente en manos del Estado. En la visión del Estado regulador (Uvalle, 2008), la economía tiene más carácter público y menos naturaleza estatal. Así, la responsabilidad del Estado se ciñe a la regulación de los procesos sociales, políticos y económicos, no tanto al diseño y operación de las políticas activas. La regulación caracteriza a los Estados promotores como agentes que se encargan de asegurar las condiciones favorables para que la iniciativa empresarial, social y comunitaria tenga formas de participación en los espacios económicos de la sociedad.

Así, quedan atrás los criterios de que las políticas estatales son las únicas que tienen la capacidad de generar beneficios colectivos, y con ello llega a su término una época en la cual los costos públicos de las políticas no ocupan un lugar central en su análisis y valoración por parte de los políticos y los administradores del Estado.

#### **4. Revitalizar la calidad de vida**

En la nueva relación de la sociedad y el Estado que surge después de los periodos de ajuste que oscilan entre los años ochenta y los inicios de los noventa del siglo pasado, es claro que no puede volverse a las condiciones que originan la vigencia del Estado de bienestar. Los cambios sociales, económicos y políticos son progresivos, y eso significa

que la actividad del Estado en la sociedad y la economía tiene ahora nuevos derroteros – apertura, globalidad, competencia- que obligan a la adopción de otro enfoque de las políticas públicas. Un saldo de las nuevas condiciones es que los espacios públicos se revitalizan y con ello se proclama que los asuntos “oficiales” no son equivalentes a los asuntos públicos. Así, es factible destacar las fallas que corresponden tanto a la sociedad como al Estado, lo cual implica destacar a la vez las fallas del mercado y las fallas del gobierno (Ocampo, 2002).

En este caso, la estrategia para el desarrollo tiene como premisa central que el Estado no sustituya, reemplace o inhiba a la sociedad en lo que sabe y puede hacer por sí misma. Se retoma de este modo la visión liberal para que en el marco de la sociedad contemporánea, los espacios públicos sean lugares en los cuales la individualidad y la colectividad convivan teniendo como eje la existencia de ciudadanos más activos y mejor organizados. Ello plantea que las instituciones del Estado no tengan una expansión abrumadora y que las organizaciones de la sociedad sean más dinámicas en la estructuración de la agenda pública (Thoenig, 1997).

En este sentido, los procesos de autonomía, auto-organización y autogestión (Aguilar, 2006) que se desarrollan por parte de las organizaciones de la sociedad, son la pauta que explica los nuevos límites del Estado en la vida comunitaria. En la visión de los pesos y contrapesos, la sociedad contemporánea es más demandante, exigente y contestataria, lo cual provoca que los espacios públicos (Rabonikof, 2005) los reclamen de modo más enérgico. De este modo, la búsqueda y aplicación de medios para que la calidad de vida se restituya en la sociedad contemporánea, implica el reconocimiento de dos categorías centrales: ciudadano y ciudadanía. Ambas son producto de luchas y movimientos que de modo pacífico reclaman el lugar que les corresponde en la vida común. Surgen así, conceptos como corresponsabilidad, coproducción y coparticipación (Cunill, 2004) que corroboran que la vida pública contemporánea es más plural y diversa, lo cual implica que el espacio público del Estado está mejor definido y sobre todo, que se encamina al logro de la eficiencia cooperativa.

En la búsqueda de la calidad de vida, las sociedades no esperan que todos los beneficios provengan tutelarmente del Estado. A nivel de las organizaciones de la sociedad, y desde

una visión de las relaciones de tipo horizontal, hay movilizaciones que no esperan a que las autoridades se ocupen de hacer todo. Hay iniciativas –como los derechos de género– que se originan en la sociedad y que se sitúan en la agenda de los Estados, lo cual indica que hay conciencia y compromiso para generar su propia base de desarrollo. La calidad de vida no sólo implica mejoría económica, sino la lucha para que los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales tengan plena vigencia. Con ello, la lucha contra la desigualdad, la discriminación y la exclusión es fundamental para acceder a la calidad de vida y a la felicidad de los ciudadanos (Rawls, 1996).

De ahí la importancia de comprender el significado de ciudadano y ciudadanía. Ciudadano es la persona que jurídica y políticamente tiene derechos y obligaciones reconocidos en el orden de la vida democrática. Ciudadanía alude a la toma de conciencia de los gobernados para organizar su participación en la gestión de los asuntos públicos, asumiendo un papel activo y articulado para intervenir en la formulación e implementación de las políticas públicas. De este modo, la calidad de vida no se ciñe a lo estatal, sino que comprende a la vez, la energía de los espacios públicos para conjugar capacidades y recursos de manera multiplicada con actores gubernamentales y no gubernamentales.

## **5. Desarrollo en la sociedad**

En la lógica de un nuevo patrón de la vida estatal –coordinación, regulación, corresponsabilidad–, las cuestiones relativas a la calidad de vida son ahora de mayor intensidad y complejidad. Recuperando para la sociedad contemporánea la esencia liberal y humanista, las categorías igualdad, equidad y bienestar no tienen únicamente valor abstracto, sino que es indispensable convertirlas en mejores condiciones de vida con el auxilio de las políticas públicas. No obstante, su eficacia real depende del modo en que las instituciones asignan y distribuyen recursos para que sean destinados a los gobernados sobre la base de cargas y beneficios sociales que aseguren la cooperación pública. La importancia de esas categorías consiste en que son parte de las libertades básicas a que tienen derecho los gobernados. En este sentido, en un plano normativo que puede tener significación empírica es importante destacar que:

- a. La igualdad caracteriza a la sociedad moderna y es la carta de presentación más valiosa para luchar en contra de los privilegios que son contrarios al espíritu y relevancia de lo público. La ausencia de esos requisitos no caracteriza al orden político de la democracia, entendido como un sistema de vida fincado en el mejoramiento continuo de las condiciones de vida.
- b. La equidad significa que nadie es ajeno ni insignificante en los esfuerzos colectivos tendientes a construir beneficios sociales. La equidad alude a un sistema de vida donde se favorece que nadie esté al margen o quede excluido de las ventajas colectivas, y de esa forma se otorgue a cada quien lo que corresponde.
- c. El bienestar es el resultado de la capacidad social no sólo de producir satisfactores materiales, sino también de disponer de medios institucionales –gobierno y políticas públicas- para distribuir los beneficios que conllevan al incremento de la propia calidad de vida.

Con base en lo enunciado, el arquetipo de la calidad de vida no es un asunto economicista, sino que se sustenta en la igualdad, la equidad y el bienestar entendidos como bienes públicos –universales, indivisibles, innegables (Uvalle, 2008)-, que definen a la sociedad contemporánea como un tipo de sociedad que tiene los medios y las capacidades para que sea próspera y justa. En este esquema, los bienes mencionados y no sólo los costos monetarios deben retomarse para orientar el compromiso que los Estados tienen con la calidad de vida. Por eso es fundamental que las políticas públicas que se relacionan con la búsqueda de la calidad de vida afiancen en sus objetivos y metas los valores de la igualdad, la equidad y el bienestar. Si únicamente se entienden en la visión instrumental se pierde su sentido público, y en consecuencia el Estado pierde reconocimiento ante la sociedad.

Por tanto, la dirección de la sociedad contemporánea debe conjuntar la eficacia del sistema de la economía de mercado con el logro de una mejor distribución de los beneficios sociales, y la existencia de un Estado no sólo con poderes exclusivos, sino con capacidad de respuesta (Stiglitz, 2002). De nada sirve el crecimiento económico sin la

prosperidad social, entendida como la oportunidad de igualdades que se deben crear con la acción gubernamental y la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En momentos en que las sociedades son más demandantes, las capacidades que nutren la dirección pública tienen que fortalecer más la faceta de gestión, no tanto la burocratización y la creación exponencial de las agencias del propio gobierno. La gestión pública en consecuencia, es el centro de la dirección pública de la sociedad y es el medio que posibilita que la acción del Estado sea más ordenada, efectiva y realizadora.

Para ello es importante que a partir de la nueva relación del Estado con la sociedad se adopten estrategias que permitan potenciar las capacidades de una mejor dirección pública. Destacan en este caso las siguientes estrategias: 1) la descentralización política permite revertir la concentración de los beneficios sociales en puntos restringidos; 2) el capital social es una forma de intervención y gestión de la sociedad en los asuntos públicos; 3) la municipalización debe entenderse como la fuerza comunitaria que permite construir de abajo hacia arriba las ventajas compartidas; 4) la participación social se ha de valorar como la suma de energías que se aprovechan de modo integral; y 5) la evaluación pública es reconocida como el termómetro que permite el aprendizaje de experiencias institucionales, para mejorar la implementación de las políticas públicas.

Estas estrategias tienen como factor denominador que el logro de la calidad de vida sobre la base de la igualdad, la equidad y el bienestar, no es factible conseguirlo con esquemas centralizados, burocratizados y verticales, dado que generan que el Estado se sobreponga a la sociedad.

Las estrategias aludidas tienen como ventaja que pueden elaborarse e implementarse de manera democrática, lo cual implica procesos de deliberación, persuasión y aceptación que son indispensables para dar paso a una nueva institucionalidad, es decir, a nuevas reglas del juego. Así, la dirección pública de la sociedad tiene un perfil abierto, interactivo, coordinado y consensuado para estructurar la definición de los problemas, así como el tipo de solución que tienen que implementarse.

## **6. Conclusión**

En los tiempos de la sociedad contemporánea, los asuntos relacionados con la dirección pública tienen mayores elementos de complejidad, dado que el mejoramiento en las condiciones de vida es un capítulo de la mayor importancia, sobre todo porque el mundo actual se desarrolla en la suma de ventajas y contrastes. Entre los contrastes destacan la marginación, la exclusión y la pobreza que son males públicos que retrasan el desarrollo de la vida comunitaria.

En condiciones en las cuales el desarrollo desigual y combinado se incrementa, es fundamental que la dirección de la sociedad no sea más tensa. Para ello es importante que los valores de la igualdad, la equidad y el bienestar sean retomados en el nivel de las políticas públicas, para que éstas se nutran de compromisos más comunitarios donde las relaciones sociales tengan un cauce más efectivo.

Si las políticas públicas no recuperan la calidad de vida en la sociedad civil, está inconclusa su tarea como instrumentos efectivos de gobierno. No todo puede ser restricción y contracción del gasto público. En un enfoque de nueva gobernanza – intervención coordinada de la sociedad con el gobierno en los asuntos públicos- hay que buscar por parte de las instituciones públicas otras alternativas que desarrollen a la sociedad por la senda de una mayor calidad de vida, que permita la generación de un desarrollo más justo para las personas, los grupos, los sectores y las organizaciones civiles.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis. F (2006). **Gobernanza y gestión pública**, México, Fondo de Cultura Económica.

Crozier, Michel, Samuel Huntington y Joji Watanuki (1975). **The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**, Nueva York, University Press.

Cunill Grau, Nuria (1999). “La democratización de la Administración pública. Los mitos a vencer” en **Revista Política y Gestión Pública**, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Fondo de Cultura Económica.

Hayek, Friedrich (1999). **Camino de servidumbre**, Madrid, Alianza Editorial.

Lahera Parada, Eugenio (2004). **Introducción a las políticas públicas**, México, Fondo de Cultura Económica.

Nozick, Roberto (1974). **Anarquía, Estado y Utopía**, México, Fondo de Cultura Económica.

O'Connor, James (1973). **The Fiscal Crisis of the State**, Nueva York, St Martin's.

O'Donnell, Guillermo (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de derecho” en **Instituciones y desarrollo. Desarrollo Institucional para la Gobernabilidad Democrática**, núm. 8 y 9, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Ocampo, José Antonio (2002). “Retomar la agenda del desarrollo” en **Revista Democracia y Desarrollo**, núm. 22, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Rabotnikof, Nora (2005). **En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea**, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

Rawls, John (1997). **Liberalismo político**, México, Fondo de Cultura Económica.

Stiglitz, Joseph (2002). “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, en **Revista Reforma y Democracia**, núm. 22, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Thoenig, Jean–Claude (1997). “Política pública y acción pública” en **Revista Gestión y Política Pública**, vol. VI, núm.1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Uvalle Berrones, Ricardo (2008). **Perspectivas de la Administración Pública Contemporánea**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.



# ENCRUCIJADA

Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública  
F C P y S - U N A M

CUARTO NÚMERO  
ENERO - ABRIL 2010

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro*

Secretario Administrativo: *Mtro. Juan José Pérez Castañeda*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Aureliano Morales Vargas*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Claudia Bodek Stavenhagen*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Ricardo Uvalle Berrones*

Coordinadora de Informática: *Arq. Guadalupe Gómez Goujón*  
(Responsable de la Publicación Electrónica)

ENCRUCIJADA

Director: Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:  
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermsillo

Eduardo Guerrero del Castillo

Omar Guerrero Orozco

Elena Jeannetti Dávila

Roberto Moreno Espinosa

Raúl Olmedo Carranza

Nicolás Rodríguez Perego

Gerardo Torres Salcido

Contacto: maximiliano\_unam@yahoo.com.mx

Diseño, integración y publicación  
electrónica:

Coordinación de Informática

Centro de Investigación e Información Digital



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Circuito Mario de la Cueva s/n, frente a TV-UNAM,  
Ciudad Universitaria, Deleg. Coyoacán, México D.F.  
CP. 04510.