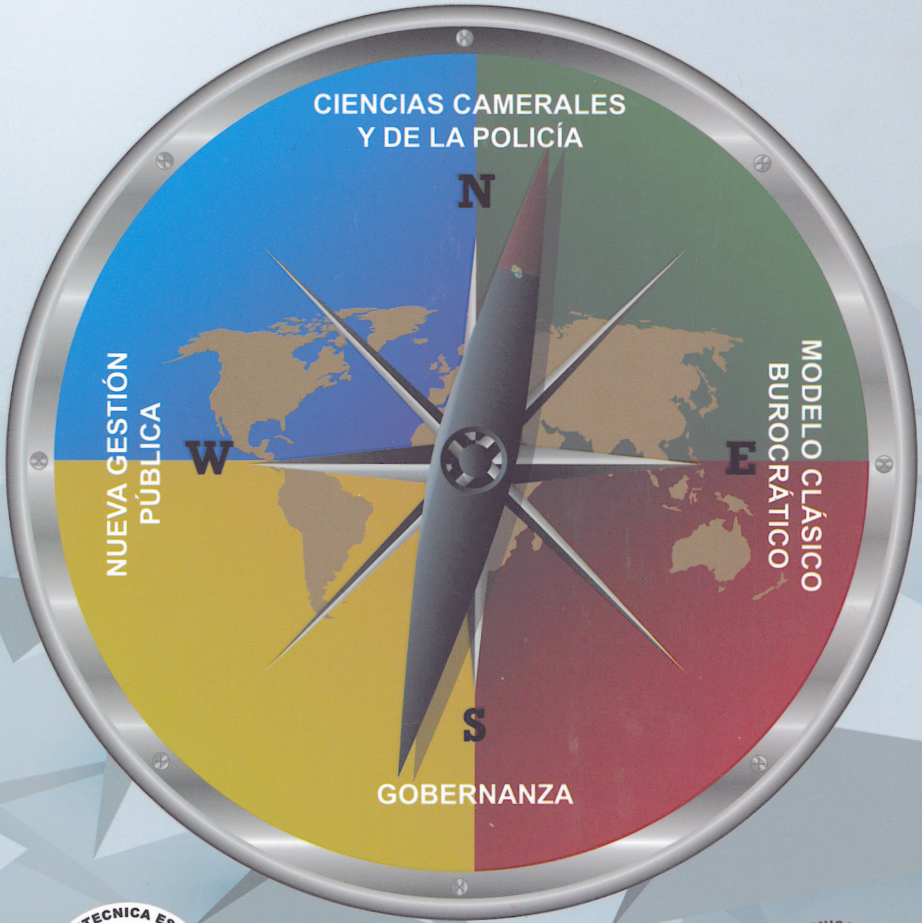
PARA COMPRENDER LA ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Wladimir Pérez Parra



UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI
UPEC
UNIVERSIDAD POLITECNICA ESTATAL DEL CARCHI
Carrera de
Administración
Pública

PARA COMPRENDER LA ADMINISTRACIÓN, LA GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Wladimir Pérez Parra
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración Pública en la UPEC y la ULA

2016

PARA COMPRENDER LA ADMINISTRACIÓN, LA GESTIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA ESTATAL DEL CARCHI

Dr. Hugo Ruiz Enríquez
RECTOR

AUTOR:
Wladimir Pérez Parra, PhD.
Docente Titular UPEC (Carrera de Administración Pública)

LIBRO REVISADO POR:
Linda María Bustillos Ramírez, PhD. (Universidad de los Andes – Venezuela)
Vladimir Aguilar Castro, PhD (Universidad de los Andes – Venezuela)

ISBN: 978-9942-914-32-3
ISBN: 9942-914-32-3
Derechos de autor: QUI-060735
Primera Edición
Diciembre 2016
Tulcán – Carchi – Ecuador

Comisión de Publicaciones UPEC
UPEC-CP-03.031.0312-2016-04

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

AGRADECIMIENTOS

Esta obra es producto de la investigación y docencia universitaria sobre el tema, durante mi trayectoria académica en la Universidad de Los Andes en Venezuela, posteriormente en mi estancia doctoral en la Universidad Complutense de Madrid, y ahora en la Universidad Politécnica Estatal del Carchi en el Ecuador, en donde dicto las cátedras de Historia de la Administración Pública y Estado, Gobierno y Políticas Públicas. Por eso es ineludible el agradecimiento a instituciones y personas que han contribuido con mi permanencia en el Ecuador, así como al apoyo para que esta obra se publique. Vaya mi gratitud a la Universidad Politécnica Estatal del Carchi, al Señor Rector, a las demás autoridades y al Presidente de la Comisión de Publicaciones.

El autor

DEDICATORIA

A la memoria de mi madre: Efigenia y mi padre: Osnelio,
quienes siempre me apoyaron y me acompañaron en mis planes y proyectos.
A mis hijos: Linda y Wladimir,
la razón de mis esfuerzos y mis luchas.

ÍNDICE

	INTRODUCCIÓN	**8**
I	**LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**……..	**12**
1.1	Concepto de administración pública……...	**12**
1.2	Ciencia Administrativa o Ciencia de la Administración……	17
1.3	Los problemas principales de la administración pública como ciencia: una reflexión epistemológica	20
1.4	La relación entre lo administrativo y lo público…….	23
II	**CARACTERÍSTICAS DE LA CIENCIA DE LA** ADMINISTRACIÓN PÚBLICA…….	**28**
2.1	Características…….…….	28
2.1.1	Carácter específico……..	28
2.1.2	Carácter extensivo……...	30
2.1.3	Carácter fragmentado……..	31
2.1.4	Carácter comparativo……..	31
III	**EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN** PÚBLICA……	**38**
3.1	Antecedentes históricos……...	38
3.2	Ciencias Camerales y Ciencias de la Policía……	43
3.3	El desarrollo de la administración pública en el mundo occidental……....	45
3.4	La corriente europea……..	47
3.5	La corriente norteamericana……..	49

IV	**LOS ENFOQUES DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**…….	**52**
4.1	Diversos enfoques……...	52
4.1.1	Enfoque organizativo……..	54
4.1.2	Enfoque jurídico……..	56
4.1.3	Enfoque gestiológico……...	57
4.1.4	Enfoque politológico……...	60
4.1.5	Enfoque integrador: el neoinstitucionalismo……...	64
V	**LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACÍON PÚBLICA**…….	**95**
5.1	El modelo clásico-burocrático…….	**95**
5.2	El paradigma postburocrático y la Nueva Gestión Pública…….	98
5.3	La gobernanza…….	138
5.4	El Nuevo Servicio Público……..	143
VI	**LAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA**……...	**147**
6.1	Modernización administrativa y democracia……	147
6.2	La gestión pública……...	154
6.3	Elementos de la gestión pública……..	157
6.4	La gestión pública receptiva……	158
6.5	La gestión de la calidad……	161
6.6	La gestión estratégica……..	163
6.7	La innovación en el sector público……..	165
6.8	El gobierno abierto y la participación ciudadana…….	171
6.9	La reconfiguración de la administración, la gestión y las políticas públicas: hacia la construcción de una estructura más democrática y participativa en	

	Latinoamérica…….	173
6.10	La gestión pública intercultural……...	178
VII	**LOS RECURSOS HUMANOS Y LA ÉTICA PÚBLICA**……...	**180**
7.1	Lo humano como recurso en las organizaciones públicas……...	180
7.2	Lo ético en la administración pública……..	186
7.3	Los recursos humanos y la ética pública……..	189
7.4	La meritocracia……	191
VIII	**LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**…….	**193**
8.1	Definición y orígenes de las políticas públicas……	**193**
8.2	El análisis de las políticas públicas……..	203
8.3	Las políticas públicas relacionales……...	204
8.4	Las políticas públicas latinoamericanas: retos y desafíos……...	206
IX	**REFLEXIONES FINALES**……..	**209**
9.1	La crisis de la democracia representativa: el agotamiento de un modelo de Estado……...	**209**
9.2	La baja calidad gubernamental: las consecuencias cuando la antipolítica se apropia de la política…….	216
9.3	Los tiempos de la Nueva Administración Pública: su naturaleza política……...	219
9.4	Hacia la construcción del Buen Gobierno……	223
	BIBLIOGRAFÍA……..	**229**

INTRODUCCIÓ N

En los últimos tiempos, las transformaciones del Estado han suscitado diversas reflexiones que sirven de propósitos de estudio en distintas investigaciones especializadas. Entre tales propósitos está la perspectiva de la Ciencia de la Administración Pública en la que se puede destacar, en primer lugar, las políticas de bienestar social; en segundo, la descentralización del sistema político administrativo; en tercer lugar, el proceso de integración de diferentes naciones; y, en cuarto, el análisis hacia la búsqueda de un gobierno más eficiente, eficaz y equitativo desde la perspectiva de la participación ciudadana. Estas propuestas son, de igual manera, objeto de análisis en la presente obra que lleva por título *Para comprender la administración, la gestión y las políticas públicas*, contribuyendo, de esta manera, con algunas de las temáticas fundamentales de la Ciencia de la Administración Pública, cuyos enfoques tienen la intención no sólo de informar sino de aportar nuevos conocimientos en función de la formación de investigadores, profesionales y políticos interesados en el quehacer público.

Debemos indicar que, como materia especializada, la Ciencia de la Administración Pública es una disciplina muy antigua y reciente a la vez. Por lo cual, el interés por dichos estudios se debe en parte a la inquietud que han demostrado a lo largo de los años los investigadores interesados por el tema de la relación cambiante que se da entre el Estado y la sociedad, pues, además del primero atribuirse un mayor número de funciones para el control social, ha asumido una evidente tendencia omnímoda dentro de la misma sociedad. En tal sentido, los estudios y la dedicación al ámbito público en la actualidad están dando un giro, ya que no sólo se abordan las formas de deslindarse de ese Estado interventor, sino de un régimen de gobierno que dé muestras y señales de baja calidad gestora, lo que hace comprender que si no hay procesos de cambios vertiginosos en las instituciones

públicas, se verá afectado y comprometido el sistema político en general.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el Estado se ha distinguido por un rápido crecimiento que conllevó a una expansión de los servicios públicos. Este aumento de sus funciones implicó cambios en las estructuras y organizaciones gubernamentales. Por lo que hubo que expandir no sola la burocracia pública, sino también hacer y crear nuevas investigaciones dirigidas hacia el accionar del gobierno. Al desarrollarse y expandirse el Estado del bienestar, la administración pública pasó a ser entendida como una forma de organización esencial para la vida social, ya que sin la misma el Estado no podría cumplir sus cometidos hacia sus ciudadanos. En ese sentido, prácticamente el Estado no puede funcionar eficientemente sin la organización de la administración pública y, en consecuencia, la sociedad no logrará evolucionar de manera idónea ante la falta o las falencias de dicha organización. Podemos señalar, contundentemente, que la administración pública es el gobierno en acción, que queda simbolizada para los ciudadanos como la estructura medular del Estado, lo mismo que son los partidos políticos para la democracia; en otras palabras, se trata de organizaciones esenciales para el funcionamiento del sistema político.

El Estado actual es el resultado de un proceso político de la época moderna, el cual se inició con la Revolución Francesa, y ha ido evolucionando hasta convertirse en lo que es hoy día. Su aparato administrativo está igualmente contextualizado dentro de la modernidad. En este mismo sentido, podemos señalar que entre los siglos XVI y XVII, la evolución de la organización administrativa es consecuente con el desarrollo del Estado, lo cual permite aseverar que la administración pública es su estructura principal.

Como consecuencia de la crisis del Estado de bienestar que se hizo muy evidente a finales de la década de los años setenta, se buscaron soluciones para la misma dentro de una perspectiva de la economía

neoclásica, denominándosele Nueva Gestión Pública, donde se proponía asumir la responsabilidad del logro de una mayor eficiencia y eficacia estatal. Sin embargo, mucha agua ha pasado bajo el puente en estas tres décadas, y la intención de sustituir el modelo de administración tradicional todavía no se ha logrado, y lejos de sustituir o limitar la capacidad estatal, más bien se ha fortalecido, pero ahora no desde una visión interventora si no desde la articulación con los ciudadanos. El Estado sigue más activo que nunca, pero desde una perspectiva neopública, en concordancia con el mercado desde una visión neoempresarial, pero todo bajo la mirada y la acción cívica y ciudadana. En tal sentido, podemos afirmar que hemos avanzado de una sociedad estatizada hacia un Estado societario.

La presente obra explica la razón de la Ciencia de la Administración Pública y cómo fue su evolución y desarrollo, así mismo, se analiza cómo la administración pública ha ido adaptando sus enfoques a la realidad mundial, lo que evidencia que en los últimos tiempos, sus enfoques se encuentren prácticamente en una fase de transición, la cual, además de interesante, resulta válida para no continuar con el error ya conocido: rigidez en sus planteamientos para poder interpretar los cambios que se avecinaban, así como la preeminencia de lo aplicado sobre lo teórico. Se perdió mucho tiempo también reflexionando sobre la dicotomía entre la administración y la política, aunque al final ha sido aceptada como una concepción artificial, con una fuerte carga valorativa e ideológica, cuya tendencia resaltante es la de incluir dentro de la política aquellas deficiencias o errores de la administración.

A los efectos de estructurar la obra, ésta se presenta en ocho capítulos y unas reflexiones finales para abrir el debate hacia donde se dirige la Ciencia de la Administración Pública. Se realizó un análisis cualitativo de los problemas más relevantes de la administración pública. El primer capítulo establece las bases de la Ciencia de la Administración Pública por medio de los conceptos, características y

diversos enfoques. En el segundo capítulo se describe las características de la administración pública. El tercer capítulo plantea la evolución y desarrollo de los estudios de la administración pública. En el cuarto capítulo se aborda los enfoques de estudios de la administración pública y el quinto da cuenta de los paradigmas de la administración pública. El sexto se extiende en la explicación de las tendencias en la gestión pública. En el séptimo, los recursos humanos y la ética pública, son los ejes que dinamizan la estabilidad de cualquier administración. En el octavo, se definen las políticas públicas desde sus orígenes, definiciones y funciones en el contexto latinoamericano, y en el noveno, se articulan unas reflexiones finales que concluyen con el tema de la construcción del Buen Gobierno.

En cada capítulo se contempla una secuencia cronológica en función de algunos aspectos históricos y políticos, los cuales están relacionados con la evolución y desarrollo de los estudios de la administración pública. En suma, con esta obra se pretende fundamentar los nuevos enfoques y tendencias de esta ciencia histórica y social y, a la vez, resaltar su importancia como conocimiento teórico y práctico de gran utilidad para la sociedad. Podemos afirmar que la administración pública, como campo de conocimiento, constituye una solución a la problemática vigente de la vida social, pues, siguiendo el camino correcto de la modernización administrativa, esta disciplina está aportando investigaciones pertinentes, y contribuyendo a enriquecer el debate actual para la superación de la crisis de legitimidad y de credibilidad que se ciñe sobre la democracia, que, como se sabe, es el mejor régimen de gobierno, por tanto, la crisis de la democracia se soluciona con más democracia y mejor democracia.

I. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Concepto de administración pública

El modo de expresión del ser humano se hace evidente por medio de ideas, actitudes, normas, procedimientos y muchas otras formas de manifestación de su condición primordial, opta entonces por la organización social que será el germen de las sociedades políticamente organizadas. Estas sociedades con el trascurrir del tiempo se van perfeccionando hasta lograr en la época moderna el fenómeno social más relevante de todos los tiempos: el Estado.

Como ente orgánico, el Estado está por lo general dirigido por un gobernante, quien necesita a la vez de una organización para hacer cumplir sus decisiones políticas. Dicho de otro modo, el Estado moderno ha creado y desarrollado ciertos organismos con la finalidad de administrar el poder político y hacer cumplir sus decisiones.

El Estado se entiende como una asociación de voluntades, donde los ciudadanos aceptan la dominación y sometimiento a un orden constitutivo que implica la conducción del proceso social mediante el ejercicio del poder público. Los mismos ciudadanos le han conferido al Estado unos propósitos, pero, a su vez, le han establecido unas normas para lograrlos. Para alcanzar tales propósitos hay que ordenar los procesos, y contar con determinadas instituciones u organismos.

El Estado, más que una simple relación entre gobernantes y gobernados, comprende una relación pública en función de los intereses colectivos a través de la administración, la cual determina prácticamente los límites del gobierno. En este sentido, cabe apuntar que:

> En su sentido más amplio la Administración Pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. Frente a esta realidad del Estado, del sistema de gobierno, se han desarrollado, desde la antigüedad, diversos métodos de sistematización (…) uno de los más útiles en la situación contemporánea es el que enfoca los problemas de administración de las normas políticas, definiendo así la administración pública en forma más restringida. (Muñoz Amato, 1974: 15)

El Estado moderno, en tanto que fenómeno social, ha sido estudiado y acometido desde diferentes ópticas. Es tal la relevancia de este fenómeno, que existe una teoría sobre el mismo y, por tanto, se plantea hasta una "ciencia del Estado". No obstante, el Estado ha sido enfocado desde la perspectiva del deber ser tanto jurídica como filosóficamente; así, desde un punto de vista sociológico, se enfoca como una realidad social y, en cuanto al enfoque politológico, el Estado está concebido como una estructura de dominación donde se condensan las relaciones de fuerzas.

Sin embargo, el Estado no había sido estudiado desde su interior, desde la especificidad del aparato administrativo, entendido como el motor que hace posible el funcionamiento del organismo estatal. Desde esta perspectiva, se estaría contemplando todo lo relacionado con la administración pública, pues ella es producto del Estado moderno.

Con anterioridad, específicamente en el siglo XIX, se sucedieron muchas transformaciones dentro del llamado sector público, como consecuencia de la consolidación del Estado moderno de carácter republicano. Tal situación hizo necesario organizar las empresas e instituciones para atender las nuevas labores en el ámbito de la administración pública, lo cual se reflejó en el incremento de las funciones dirigidas a la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, conviene observar que una de las variables de mayor importancia en el estudio del Estado moderno –fundamentalmente del llamado Estado democrático–, es la relativa a la administración estatal, porque ésta hace posible la eficacia en el desempeño de funciones.

El Estado tiene obligación estatutaria o normativa de controlar los servicios públicos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Pero para solucionar los distintos problemas que origina la prestación de los mismos –debido a la demanda y expansión de servicios como salud, educación, seguridad, entre otros–, necesitan de la participación del gobierno que tiene la competencia de ejecutar las decisiones en cuanto a soluciones de los referidos problemas. Por su parte, el gobierno también necesita de una organización administrativa para cumplir con lo establecido; expresado con otras palabras:

> La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración es, por lo tanto, el sistema de conocimiento en el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es, pues, una división de la Ciencia Política y una de las Ciencias Sociales. (Muñoz Amato, 1974: 18)

Desde la última perspectiva, se puede señalar que la administración pública –más que una simple dependencia del gobierno– es el motor que impulsa el funcionamiento del Estado. Como muchas veces ha sido señalado, se diría que también implica "el gobierno en acción".

Gracias a ella se puede notar y hasta sentir la presencia del Estado; es decir, mediante la administración pública, los ciudadanos pueden tener otra percepción, o una percepción distinta a la de un Estado abstracto y un gobierno inexistente. No está de más añadir que "La Administración Pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo. Si el bien colectivo depende principalmente de la gestión del Estado, su Administración Pública tiene que responder a un esquema que propicie los cambios políticos, económicos, sociales y culturales" (Amaro Guzmán, 1995: 4).

En la medida en que el Estado fue ampliando su área de influencia en la sociedad, la administración pública se hizo presente en todos los órdenes de la actividad social. Por eso, al hablar de gobierno, éste se sobreentiende como *administración pública*, y, a su vez, ésta es sinónima de ejecución. Esto último se traduce como efectuar, hacer o realizar unas decisiones que, en cuanto a medios y fines, aparecen establecido en la respectiva normativa.

La administración pública es la garantía de cumplir con lo ya reglamentado; prácticamente es la encargada de hacer el trabajo de gobierno. Propiamente, la administración está referida al "qué" y al "cómo" del gobierno, esto es: el "qué" sería la sustancia, el conocimiento técnico de un determinado campo, lo cual incide en la capacitación del administrador para llevar a cabo su tarea; por otra parte, el "cómo" representa las técnicas de gerencia, los principios que conducen al éxito de los programas cooperativos. Tanto el "qué" y el "cómo" son elementos indispensables, porque juntos formanl e compendio llamado administración.

Con relación a lo expuesto anteriormente, la administración pública es un conjunto de órganos que tienen la responsabilidad de la formulación y la ejecución de todo lo referente a los servicios y políticas públicas, lo cual se supone forma parte de los objetivos del Estado.

La Ciencia de la Administración Pública, desde perspectivas políticas generales, está tratando de expandir el conocimiento de las administraciones públicas. A tal efecto, se puede decir que la administración pública "Es el aparato de gestión de los asuntos públicos. Está constituida por el conjunto de servicios públicos, cuya buena marcha permite la realización de objetivos definidos por el poder político. Constituye la organización que se otorga todo grupo social evolucionado. Es el instrumento de cohesión y de coordinación indispensable, sin el cual la sociedad se desmorona"(Debasch, 1975: 25).

Como se deduce de los estudios sobre esta materia, llegar a una definición general de administración pública puede resultar de gran importancia, aunque resulte una tarea un tanto compleja pues el solo hecho de entenderla como una serie de órganos concretos, que implican a los poderes públicos y el control gubernamental, es suficiente para acertarla en razón de ser una organización específica y diferenciada. Además, la administración pública constituye un medio del gobierno para ejercer su mandato, convirtiéndose en la parte activa del mismo.

En la llamada Ciencia de la Administración, prevalece un doble enfoque; por un lado, el de la administración pública como un conjunto de órganos y estructuras gubernamentales; y por el otro, el enfoque de la administración pública en cuanto a disciplina que se encarga del estudio de dichos organismos. No obstante, sobre la referida Ciencia de la Administración, conviene agregar la observación siguiente: "Es el desarrollo más reciente en el campo de las Ciencias Sociales; más precisamente, el campo de estudio más reciente de la Ciencia Política. Sin embargo, por factores resumibles en su juventud, no ha consolidado su definición como objeto de conocimiento" (Guerrero, 1981: 35).

1.2. Ciencia Administrativa o Ciencia de la Administración

Tal como hoy se concibe, la Ciencia de la Administración Pública surge en Europa, en cierto modo como especie de oposición a los estudios estadounidenses que propugnaban con cierto dogmatismo la eficiencia administrativa. Según Guerrero (1981), "la teoría de la administración pública está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la administración" (p. 36).

La mayoría de los estudiosos de la administración pública han coincidido en afirmar que es una organización específica, extensiva, fragmentada, compleja y diversa. Esto ha permitido establecer un objeto de estudio definido, permitiendo igualmente que otras disciplinas se ocupen en responder otros problemas sobre la misma materia en estudio. A tal respecto, cabe añadir que

> En el origen de la ciencia administrativa encontramos dos clases de investigaciones diferentes por su objeto. Una primera corriente, aparecida muy pronto en Europa, se apoya en la administración pública que constituye un campo de investigación relativamente bien delimitado. Una segunda corriente, cuyo surgimiento es mucho más reciente, agrupa las investigaciones emprendidas en derredor del tema de la organización, objeto de apariencia multiforme y que trasciende las fronteras de la administración estatal, para englobar todo lo que se vincula con la gestión de negocios públicos o privados: aquí se trata más aún de administración. (Chevallier, 1983: 11-12)

Vale observar que es notoria la diversidad de enfoques sobre esta disciplina, lo cual confirma una gama de diferentes puntos de vista. Se hace referencia a esta diversidad por la polémica generada en el medio de la materia administrativa, pues la falta de un objeto definido repercute en el desarrollo de la misma disciplina lo que, además,

genera otros problemas en la concepción de la administración pública, como bien apunta un especialista en la materia:

> El fracaso de los intentos anteriores hizo que cobrase relieve la polémica abierta, al mismo tiempo que se realizaban dichos intentos, sobre si debía hablarse de una Ciencia Administrativa o de unas ciencias administrativas. Esta polémica traduce en definitiva las posiciones de quienes eran partidarios de un estudio interdisciplinario tomando como hecho central las Administraciones Públicas y estudiándolas desde diversos métodos, o un planteamiento pluridisciplinario que se hubiera debido limitar a examinar la temática propia de las Administraciones Públicas sucesivamente desde los métodos de cada una de las Ciencias Sociales y sin salir de las coordenadas de conocimiento de cada una de ellas. (Baena, 1996: 44)

Ahora bien, esta discusión que condujo a una polémica que trascendió más allá del objeto, condujo también a establecer las limitaciones de dicha disciplina. En algunos países como Bélgica y Francia –donde, ciertamente, se plantea por primera vez la disciplina administrativa con carácter científico– usan el término Ciencia Administrativa. Por otra parte, los estudiosos de Italia y España usan preferiblemente Ciencia de la Administración, identificación que tiene su origen en la traducción alemana de la misma denominación. No obstante, debe advertirse que existe una tradición administrativa tanto en Italia como en Alemania, de manera análoga a la de Francia. Esta polémica sobre la denominación –cuyo origen se suele ubicar en la década de los sesenta– fue superada finalmente, al igual que la ya referida dicotomía política/administración. Cabe recordar que el estudioso alemán Von Stein empleó el término *Verwaltungslehre*, el cual, traducido al español, significa doctrina o teoría de la administración. Una observación importante sobre el particular es la siguiente: "Aunque siempre es discutible la importancia de estas cuestiones terminológicas, entiendo que la terminología de Ciencia de

la Administración es preferible a la de Ciencia Administrativa empleada por la doctrina. En rigor, esta última podría referirse también a las organizaciones privadas"(Baena, 1996: 44).

En el caso de América Latina, donde Ciencia Administrativa es sinónimo de Ciencia Empresarial, la preocupación no es por una mera cuestión terminológica, más bien se trata de aclarar lo relacionado con el conocimiento científico de los estudiosos y analistas de la acción gubernamental, quienes se desempeñan durante muchos años como profesionales de una disciplina llamada Administración Pública, han sido impactados en las últimas décadas por nuevas denominaciones en donde no siempre están clarificadas en lo relativo a políticas públicas, gestión pública y (más recientemente) gerencia pública.

Hoy por hoy, para los estudiosos y especialistas en Administración Pública, no hay mayor preocupación por la denominación de dicha disciplina; es decir, puede ser Ciencia Administrativa, Ciencia de la Administración, Políticas Públicas, Gestión Pública, Gerencia Pública o *New Public Administration*. En todo caso, la verdadera preocupación está concentrada en la necesidad de una serie de cambios y transformaciones teóricas con la intención de mejorar la comprensión de la prestación de servicios públicos. Hay que modernizar la administración pública y aceptar las nuevas exigencias que son propias de las sociedades contemporáneas. Como señala Villoria (1997), es realmente una necesidad "la modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia" (p. 24).

1.3. Los problemas principales de la administración pública como ciencia: una reflexión epistemológica

En este apartado se abordan los horizontes epistemológicos de la administración pública, en tal sentido, nos hemos apoyado básicamente en los aportes y con la literatura que nos ha bridando a lo largo de más de tres décadas los public-administrativistas Omar Guerrero, Luis F. Aguilar Villanueva y Mariano Baena. En tal sentido, podemos ubicarnos en el contexto de estudios que se relacionan esencialmente con las áreas de temas donde participan otras disciplinas sociales, lo que hace de la Ciencia de la Administración Pública una ciencia social e histórica que tiene por objeto de estudio las organizaciones públicas y el fenómeno del poder.

Ahora bien, para abordar los problemas principales de la administración pública como ciencia, es necesario partir del hecho y reconocer que en parte, los problemas epistemológicos son muy característicos de esta disciplina. Primeramente, se debe admitir que la Ciencia de la Administración Pública ha mantenido un proceso de formación muy inestable como disciplina científica, ya que desde sus orígenes ha tenido una doble condición, es decir, teórica y aplicada. Sin embargo, la mayoría de los estudiosos se han inclinado a realizar y priorizar investigaciones de conocimiento aplicado para el desarrollo integral de la sociedad, en un marco para afrontar el fenómeno de la burocratización, la desidia y la rutina en los organismos públicos (Guerrero, 2009).

Los estudios teóricos y aplicados en la administración pública se han incrementado siempre desde una óptica de la reforma administrativa, las cuales han acompañado a esta disciplina desde hace dos siglos, con lo cual el clamor por establecer un Buen Gobierno, siempre ha sido el interés de los estudiosos de los asuntos públicos. Un elemento que se le cuestiona a la Ciencia de la Administración Pública es el abandono de su riqueza conceptual para refugiarse en un

lenguaje técnico, lo que debilitó el idioma administrativo en pro de un lenguaje meramente aplicado. A tal situación, hay que agregar que el Derecho Administrativo logró desplazar los estudios de la incipiente Ciencia de la Administración Pública sobre todo en los países precursores (Francia y Alemania), a esto se agrega el caso de los EEUU, en cuyo territorio se desarrolló esta ciencia de manera más tardía que en Europa. Este enlace con la administración de empresas que ocurrió en los EE UU como consecuencia del surgimiento de la corriente de la administración científica taylorista, hizo que la administración pública girara su mirada hacia esta naciente disciplina, abandonando sus espacios naturales como es la Ciencia Política (Guerrero, 2009).

Esto hizo que se convertirse en una disciplina aplicada, lo que influyó a que no se desarrollara ampliamente como otras ciencias sociales. Posteriormente esta situación llevó a que se fraguara un movimiento académico para incidir a que muchos investigadores se inclinaran en una cruzada por la dignificación científica de la administración pública, caracterizándose primeramente por señalar la necesidad de abandonar los criterios meramente técnicos, y poder así reivindicar su carácter científico y recuperar sus raíces intelectuales.

En tal sentido, los nuevos cultivadores se concientizaron de su grandeza científica remota, y procedieron a rescatar su sitial, logrando colocarla en el lugar que le concierne. En la última década del siglo XX, cuando apareció la Nueva Gerencia Pública, disciplina creada en el seno de la economía neoclásica, se tenía como propósito el reemplazo de la administración pública tradicional, lo cual no se logró por ser radicalmente distinta, sin embargo, ambas corrientes han convivido, a tal punto que el nuevo campo de estudio fue parcialmente asimilado por la administración pública, la cual es reconocida y aceptada mundialmente como gestión pública.

Estamos en presencia de tiempos muy fructíferos y alentadores para la Ciencia de la Administración Pública, dado que ahora no se

ignora su pasado intelectual, y esta disciplina como las demás ciencias sociales se construye sobre la acumulación de saberes y edificando su estructura de conocimiento sistemático sobre su objeto de estudio. La epistemología de la Nueva Administración Pública envuelve consideraciones muy importantes tales como: la administración pública ya no es confundida con la administración privada, ni la técnica es lo que priva sobre su teoría. Ahora lo más importante para la epistemología de la administración pública es determinar no lo que se conoce, sino lo que se ignora, y sobre esta base se edifican los conocimientos teóricos y prácticos para resolver las contrariedades de la sociedad por medio de la resolución de los problemas de la organización administrativa.

La dignidad científica de la administración pública es una realidad, y en ese mismo sentido lo apuntala Mariano Baena del Alcázar, quien ha propuesto su restablecimiento como Ciencia Social partiendo desde sus raíces en el cameralismo y la Ciencia de la Policía. En fin, ser la base actual que permita una reconsideración inmediata y con efectos duraderos de la Ciencia de la Administración Pública como teoría de la administración del Estado, y desde el punto de vista de su actualidad, él explica que la misma no es una disciplina en "el sentido convencional", porque no existe un condicionamiento mutuo entre el objeto y el método, que le es característico a las demás ciencias, dado que su campo de saber ha sido un terreno en el cual se han aplicado enfoques y métodos provenientes de otras ciencias sociales, sin que por ello se trate de un estudio pluridisciplinario y mucho menos simple. Por lo cual, se ha dejado a un lado la postura positivista convencional, y se ha renunciado a la obsesión metodológica de construir una ciencia convencional, y en este caso lo que tiene lugar es un predominio del objeto sobre el método (Baena, 1996: 19-28). En suma, y apoyándonos en Waldo (1948), podemos afirmar que la Ciencia de la Administración Pública es una disciplina definida como campo de saber con principios propios.

1.4. La relación entre lo administrativo y lo público

La palabra administración viene del latín *administratione*, cuyo significado comprende la acción de administrar. A su vez, el término administrar está compuesto por el prefijo *ad* y el verbo transitivo *ministrar* que significa servir (un oficio o ministerio), lo cual tiene sentido implícito de una actividad cooperativa y, por ende, el propósito de servir.

La definición de administración implica justamente lo mismo que su etimología, pues expresa ambos sentidos de cooperación y de servicio para el logro de los objetivos respectivos (Jiménez Castro, 1995: 25). Esta definición sin embargo no es del todo precisa, pues resulta en cierto modo amplia en cuanto al propósito de la actividad administrativa.

En realidad, hay diversas maneras de definir la administración, al igual como sucede con otras nociones del conocimiento científico. A tal respecto, Dwight (1979) expresa categóricamente que la totalidad de los seres humanos deberían estudiar administración, porque todo lo que se hace diariamente forma parte del quehacer cultural y, por lo tanto, debe realizar una cultura administrativa.

No hay la menor duda de que la administración es una disciplina social, fundamentada en una serie de principios teóricos que se aplican de manera práctica. Cuando se hace referencia a una disciplina social es por una sencilla razón: el ser humano constituye un marco de referencia para la administración y, por consiguiente, representa un fin en la práctica administrativa. La aplicación de la administración sólo se concibe para el servicio del hombre, tal como a continuación se expresa: "Puede sintetizarse entonces que la administración es uno de los medios más importantes de que dispone el ser humano para poder satisfacer sus múltiples necesidades, dada la dinámica y características de la época y las necesidades de labor conjunta que distinguen a la humanidad (Jiménez Castro, 1995: 26).

Por lo general, la administración se considera un arte. Pero cuando se le considera como disciplina de carácter científico, debe ser enfocada desde otra perspectiva. En este sentido, conviene añadir la reflexión siguiente:

> Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la administración, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados a tal variedad de complejidades cuantitativas y cualitativas, que práctica y teóricamente los hechos no se repiten y por lo tanto son únicos y en lugar de principios lo que ofrecen son preceptos. Dichos preceptos, se dice, han sido desarrollados por los estudiosos pero generalmente no son aceptados o son desconocidos por la gran mayoría de los administradores prácticos, quienes consideran que sólo la experiencia puede guiarlo y darles las verdaderas soluciones. (Jiménez Castro, 1995: 28)

Como se ha señalado con anterioridad, definir de manera unívoca a la administración resulta en verdad una tarea difícil. La administración es una actividad compleja y plural. Un concepto más o menos uniforme implicaría entenderla como un conjunto de conocimientos especializados que son producto de la investigación, lo cual permite cierta y determinada confiabilidad en los resultados. Se puede clasificar a la administración de lo público y lo privado; así mismo, lo público clasificarlo a la vez con relación a las actividades administrativa y pública. De hecho, para Jiménez Castro (1995), "la administración pública y privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa"(p. 33).

Vale observar, sin embargo, que la realidad es otra con respecto a la clasificación de las actividades administrativas. Pues la administración privada se suele vincular a las ciencias empresariales,

mientras que la pública se identifica con la Ciencia de la Administración. Esta última corresponde a una disciplina en plena gestación, la cual se asocia generalmente a la Ciencia Política.

Hay diferencias significativas entre la administración pública y la privada. La primera está relacionada con la acción pública y la prestación de servicio; es decir, su objetivo principal es prestar servicio a la población. En cambio, la segunda se refiere concretamente al mercado y, por consiguiente, su objetivo básico es el lucro. Aunado a esto, la administración tiene su especificidad respecto a las privadas de acuerdo con la reflexión siguiente:

> La Administración Pública es una organización, como lo son las empresas privadas y otras organizaciones existentes en la sociedad de nuestro tiempo, pero trata de una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder con las numerosas consecuencias que esto conlleva en el contexto de la sociedad de nuestro tiempo. De este modo la relación entre Administración Pública y organizaciones en general responde a las que existen entre la especie y el género. No se puede negar la aplicación a las Administraciones Públicas de conocimientos y principios válidos para todas las organizaciones, pero la cualificación deriva de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación dota a aquella administración de una entidad formidable respecto a las demás organizaciones que justifica sobradamente un tratamiento separado. (Baena, 1996: 33)

Esta concepción de carácter politológico no se puede decir que es compartida por el común de los estudiosos de la materia administrativa. Obviamente, el estudio sobre los sistemas administrativos estatales implica la solución previa de ciertos equívocos en cuanto a términos y conceptos que son inherentes al objeto de estudio. Dos problemas por lo menos deben ser analizados. El primero corresponde a la legitimidad, o su carencia, con respecto a la diferencia entre lo público y lo privado; y el segundo, sobre la base

de tal perspectiva, a la legitimidad, o su carencia, en función de los sistemas administrativos estatales, pero independientemente de los sistemas privados.

Los partidarios de estas diferencias reservan el uso del término "burocracia" sólo para las organizaciones públicas. Además, para ellos, lo que distingue realmente a las agencias públicas de las empresas privadas es el ambiente en donde unas y otras funcionan, esto es: el mercado en el caso de las empresas privadas, y un sistema político institucional normalizado por un ordenamiento jurídico en el caso de las llamadas agencias públicas.

Para otros estudiosos, las semejanzas entre la administración pública y la privada se establecen sobre la base de una severa crítica de la primera posición, insistiendo por un lado en minimizar las diferencias y, por otro, en resaltar las coincidencias. No obstante, esta posición corre el riesgo de que lo público sea absorbido por lo privado, olvidando que hay muchas cosas en las organizaciones públicas que no son aplicables al mercado.

Lo más útil sería comprender que debe haber una convergencia de ambas administraciones, porque implicaría una cooperación entre lo público y lo privado. Es decir, lo público puede fortalecerse con la experiencia de lo privado en cuanto a eficiencia y eficacia, y lo privado necesitaría de lo público para poder operar.

Entendiéndose lo público como aquello perteneciente a un pueblo, o un conjunto de personas que recurren a un lugar con alguna finalidad, se pude decir que la administración pública en cuanto a conjunto de organismos no tiene la potestad de escoger ni el lugar ni el ámbito para sus actuaciones, sino que están establecidas por la norma, es decir, la ley que hacen los representantes de los mismos ciudadanos.

El arte de administrar lo público, que son los intereses colectivos, implica que los organismos públicos sean mucho más complejos y, por consiguiente, estén más expuestos a las presiones de carácter

político. Esto determina que el carácter electoral de la administración pública tenga objetivos poco claros, difíciles de evaluar en cuanto a su rendimiento, incidiendo en la calidad de los servicios.

La falta de un criterio de equidad que debía predominar en las organizaciones públicas, sumado al tipo y la calidad de los recursos humanos que debería laborar en tales organizaciones, permite corroborar que la administración pública está alejada cada día más de lo conocido como la eficiencia y la eficacia. En este sentido, resulta pertinente añadir a continuación un comentario de mucho peso porque analiza en forma crítica la situación reinante en la administración pública.

> El tamaño y la complejidad de las estructuras y procedimientos de la maquinaria pública y la diversidad de las actividades que la componen dificultan la toma de decisiones y la coordinación entre sus diferentes partes, la participación múltiple de personas y grupos y el alto grado de interrelación e interdependencia que existe entre diversos factores que componen ese sector público. Existe también un mando múltiple ejercido por diferentes personas y grupos que toman liderazgo y que actúan a través de funciones directas o indirectas en las decisiones legislativas y ejecutivas. Las presiones de grupos son de mayor magnitud y variedad en el sector público que en el privado. Hay variaciones fundamentales también entre ambas administraciones en sus incentivos o motivaciones, que en el caso del sector público son carentes de ambiciones lucrativas, y también en las formas de medición que se tienen a falta de ganancia. (Jiménez Castro, 1995: 34)

II . CARACTERÍ STICAS DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1. Características

Tal como hoy día se concibe, las administraciones públicas constituyen un elemento del Estado, manteniéndose una interdependencia entre lo político y lo administrativo que determina el carácter político por naturaleza del quehacer administrativo. Por consiguiente, las características de la administración están establecidas sobre la base de su propia naturaleza. Entre tales características se pueden destacar: lo específico, lo extensivo, lo fragmentario y lo comparativo, las cuales fundamentan a la misma definición de la noción administrativa.

2.1.1. Carácter específico

El estudio de la administración pública comprende el análisis de las estructuras institucionales cuyo quehacer es la prestación de servicios públicos. Tales estructuras corresponden a un conjunto de órganos integrados por autoridades y otros funcionarios, quienes desempeñan unas funciones de acuerdo con una normativa, lo que implica el hecho de unas convenciones establecidas que regulan la prestación de servicios públicos.

Cada institución administrativa tiene por regla general un carácter específico con respecto a las demás instituciones. Además, como es una organización relacionada con los poderes del Estado, la administración pública tiene un carácter específico frente a éste.

En la actualidad, la discusión sobre la especificidad de la administración pública está centrada en la delimitación de las funciones de la misma ante las organizaciones privadas. A tal efecto, se yuxtapone sobre el tema lo siguiente:

> El tema de la semejanza y de las diferencias entre las organizaciones públicas y las organizaciones privadas aparece normalmente bajo la forma de las relaciones entre los sistemas administrativos estatales y empresas económicas. Tres distintas posiciones se disputan el campo de análisis. Para la primera las diferencias existentes entre los dos tipos de organizaciones son desde hace mucho tiempo más importantes que las semejanzas; para la segunda, el contrario, las semejanzas cuentan más que las diferencia. Para la tercera posición, por último, existe una tendencia objetiva a la convergencia entre organizaciones públicas y empresas privadas. (Pasquino, 1996: 365)

Se podría decir que, de acuerdo con ciertos aspectos importantes percibidos a simple vista, las administraciones públicas son organizaciones complejas con una serie de funciones universales e intereses plurales. Obviamente, las administraciones públicas no escogen el ámbito para sus actuaciones, sino que dicho ámbito aparece ya establecido en un estatuto o reglamento. De modo diferente, las organizaciones privadas tienen fijado un ámbito de acción de acuerdo con sus conveniencias e intereses, donde está previsto un beneficio económico; es decir, la empresa privada por lo general tiene planteado como principal objetivo el lucro por los servicios prestados, mientras que las públicas solamente buscan la prestación de servicios. En otras palabras, las organizaciones públicas hacen servucciòn y las privadas producción.

Otro carácter específico es que la gestión administrativa en el sector público está sujeta a presiones políticas por el carácter electoral siempre presente, lo cual dificulta la eficiencia en la prestación de servicios sobre la base de una planificación estratégica. Además, la

determinación de objetivos es mucho más ambigua y confusa, lo que incide en una mayor eficiencia y eficacia en dicha gestión pública; por el contrario, en el sector privado se logra generalmente una gestión de mayor eficiencia y eficacia porque el control interno es permanente y la evaluación del rendimiento es igualmente constante.

Todas las organizaciones administrativas están relacionadas con el ejercicio del poder público, y esta relación específica permite satisfacer las necesidades de toda la sociedad, sin establecer diferencias entre los grupos sociales. Por consiguiente, las personas que laboran en el sector público aseguran la articulación entre los servicios y el poder político, diferenciándose de aquellas otras personas que trabajan en organizaciones privadas en cuanto a las relaciones con respecto al referido poder. En el sector público prevalece la autoridad, la jerarquía y los intereses colectivos; mientras que en el privado lo más importante es el mercado, la competencia y los intereses individuales.

2.1.2. Carácter extensivo

Como consecuencia de la consolidación del Estado moderno de carácter republicano, se hace indispensable la organización de las empresas e instituciones con el fin de atender nuevas necesidades en el ámbito de la administración pública. De modo muy evidente, aumenta la demanda de los servicios públicos y, por ende, el ámbito de tales servicios; debido a ello el Estado debe asumir nuevas funciones sociales en razón de la administración y prestación de servicios para el beneficio y disfrute ciudadano.

La extensión en las administraciones públicas se puede concebir de dos maneras: por un lado en lo estructural, que corresponde a la ampliación de funciones y, por otro, en lo estratégico que implica los objetivos de la actividad administrativa.

Hoy día, las administraciones públicas se caracterizan por tener un cúmulo de funciones estructurales. La máxima extensión tuvo lugar con el apogeo del Estado del bienestar después de la postguerra que la convierte en una organización de gran magnitud, lo cual no es comparable con las demás organizaciones del mismo Estado. En la administración pública laboran millones de personas que desempeñan diversas actividades en diferentes dependencias, esto es: desde una oficina presidencial hasta una modesta agencia en cualquier poblado. En la misma medida que se multiplican las actividades del Estado moderno, se incrementa de igual manera la prestación de servicios de la administración pública y, a su vez, este incremento se refleja en el desarrollo social que supone (en principio) un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

2.1.3. Carácter fragmentado

Las administraciones públicas no están ajustadas a un modelo único y universal. Existen diferentes tipos de administraciones, y cada Estado puede tener una configuración distinta en lo concerniente a las funciones y con relación a las circunstancias de cada país.

En todo caso, se diría que hay una pluralidad de niveles administrativos. La fragmentación administrativa es resultado de la variedad de funciones que se establecen por medio de los objetivos. Esto implica un sistema organizativo complejo y plural con respecto al Estado, donde no existe una sola organización sino varios niveles administrativos, a saber: la administración central, la administración regional y la administración municipal. Sobre el particular, resulta pertinente agregar el comentario autorizado siguiente:

> No pueden considerarse de modo unitario, fenómeno que ha sido tenido en cuenta desde diversas perspectivas doctrinales: De la misma

> multiplicidad de fines ya se deduce esta fragmentación, pues desde luego no es exactamente la misma organización, o mejor dicho, no es una organización del mismo tipo la que mantiene los cuadros de poder ligados a la soberanía, que los que prestan servicios y producen bienes, lo que se traduce en una gran diversidad de los grupos humanos que dominan cada uno de los ámbitos respectivos (…) no hay una sola organización pública sino una pluralidad de organizaciones y administraciones públicas, por lo que cuando se habla de administración pública en general se está empleando una licencia de lenguaje. (Baena de Alcazar, 1996: 38)

2.1.4. Carácter comparativo

Las administraciones públicas contemporáneas se caracterizan por una interrelación con lo político, generando la necesidad de comparar en la actualidad los diversos sistemas administrativos. Sin embargo, a pesar de la especificidad y la pluralidad de las mismas, se debe tomar en cuenta la realidad de cada país. En este sentido, vale añadir la observación siguiente: "Para ello van a destacarse los rasgos generales comunes a la administración de los diversos países, examinando después los sistemas administrativos de mayor importancia en la realidad actual"(Baena, 1996: 109).

Las administraciones del presente tienen una serie de atributos comunes que permiten inferir un resultado de contenido diverso. La necesidad de la comparación se debe en parte al aumento de las demandas sociales, ocasionando que el Estado asuma una posición de intervención en los asuntos económicos y sociales.

Las demandas son universales, por eso existen rasgos comunes en las administraciones públicas cuyos resultados son de carácter general. Con tal observación se desea expresar que las administraciones públicas no tienen un modelo único ni mucho menos puro. Las transformaciones suceden en la medida del aumento de las necesidades del hombre, aunque existen algunas coincidencias en las

funciones administrativas. Como bien observa un especialista en la materia:

> Ello es explicable porque en todas partes ha tenido lugar un aumento extraordinario de las demandas sociales planteadas al Estado y en consecuencia de la intervención del mismo en la vida económica y social. Pero si ello explica la existencia de unos rasgos comunes y permite una generalización, por otra parte lógicamente las administraciones públicas presentan una gran diversidad al encontrarse por su organización y sus características específicas en función de los sistemas políticos, así como de la estructura territorial de los Estados. (Baena, 1996: 109)

Para la década de los años veinte del siglo pasado, las administraciones públicas estuvieron bajo el influjo de una serie de cambios vertiginosos y profundos. El Estado gendarme, ocupado sólo de los asuntos de seguridad pública y soberanía, claudica ante el desarrollo del Estado social y democrático. Incluso, después de la Segunda Guerra Mundial, se acelera el desarrollo de esta nueva forma de Estado hasta más o menos los finales de la década del setenta. A tal respecto, conviene ampliar lo señalado con la opinión siguiente:

> El factor clave de esta transformación viene constituido por el paso del Estado monoclase al Estado pluriclase, con todo lo que ello implica de necesidad de satisfacer las demandas que plantea al Estado en el terreno económico y social, la totalidad de la población y no ya sólo las clases privilegiadas (…). Este hecho general tiene lugar en todos los países, pero inmediatamente hay que referirse a la diversificación según los sistemas políticos y a las fórmulas en que éstos se encarnan respecto a la concepción del Estado. (Baena, 1996: 109)

Desde los años cincuenta del pasado siglo, la literatura sobre política comparada se ha incrementado de manera notoria. Anteriormente, el estudio comparado sólo comprendía de manera general a los sistemas políticos, mientras que actualmente el método comparativo está cumpliendo una función de primer orden en el conjunto de las Ciencias Sociales. Esto no quiere decir que los enfoques comparativos sobre la administración pública resulten del todo acertados.

En la década de los noventa, como resultado de la crisis del llamado Estado de bienestar, se inician una serie de cambios en materia administrativa a escala mundial. El reformismo gubernamental estaba a la orden del día, incluyendo ciertas y determinadas reivindicaciones gubernamentales, planteándose una especie de "reinvención" del gobierno por medio del logro de la eficiencia, la eficacia y la descentralización, con el objeto que el gobierno dejara a un lado todas aquellas perspectivas centralizadoras y pocos funcionales ante la sociedad civil.

Estos cambios ocurrían en forma distinta pero simultánea en varios países. La discusión ya no estaba centrada en la relación dicotómica de desarrollo y subdesarrollo, democracia y dictadura, o apertura de mercados y proteccionismo, sino que estaban dirigidas directamente al tema de la calidad gubernamental, por medio del impulso de una ola las reformas administrativas de tercera generación. En esta dirección, en cuando el método comparativo puede ayudar a impulsar los cambios referidos, tal y como se plantea en la opinión indicada a continuación:

> Existe una tensión permanente que define el objeto y la finalidad del método comparativo, ya que éste se debate entre proporcionar respuestas universalistas y globales o simplemente contentarse con resaltar las diferencias de los comportamientos singulares de individuos e instituciones sociales; el énfasis excesivo en las

> diferencias ha dado lugar al análisis de esas experiencias inclasificables que constituyen los llamados estudios de caso. (Head, 2000: 8)

El proceso de democratización que se inicia a partir de la década de los años ochenta en nuestro continente y en el bloque de la Europa del este, aunado al de la globalización y la revolución de las comunicaciones, ha conducido a un mundo mucho más abierto que, inclusive, impulsa la creación de los llamados Estados transnacionales. Además, la internacionalización y la descentración del Estado es una realidad en el presente. Se están desarrollando perspectivas que permiten distinguir, agrupar y seleccionar las diferentes circunstancias explícitas de la propia realidad mundial.

Con la misma intensidad de la democratización y la apertura económica que los países tradicionalmente denominados subdesarrollados llevaron a cabo, las administraciones públicas también han hecho una serie de cambios y transformaciones profundas en los países desarrollados; es decir, se están modernizando para mejorar la prestación de los servicios públicos. En estos países se está tratando de establecer un nuevo paradigma de gestión pública, implícitamente se habló y se sigue hablando de la necesidad de redimensionar el gobierno, como puede constatarse en el párrafo siguiente:

> Una nueva forma de pensar sobre la acción de gobernar y sobre cómo ha de materializarse ésta: El denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase final de su existencia, aun cuando los rasgos nítidos del nuevo paradigma no parecen surgir con plena capacidad para dibujar un nuevo mapa cognitivo que auxilie en la percepción coherente y sistemática de la realidad cambiante a la que cotidianamente se hace frente. (Villoria, 1997: 16)

El citado autor afirma que en los países desarrollados se están dando unas transformaciones muy similares con relación a la materia de la reforma de la gestión pública, esto es: reducción del déficit fiscal, privatización, externalización, desregulación y, sobre todo, búsqueda de calidad en la prestación de servicios públicos. Podría añadirse que es una realidad común en esos países, los cuales cuentan con la asesoría y el apoyo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Pero en nuestros países ocurre ese mismo fenómeno, y también contamos la asesoría del Centro de Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Esto demuestra que las nuevas administraciones públicas están dejando de ser fenómenos aislados y enmarcados dentro de una realidad netamente nacional. Prácticamente, son transformaciones ya comunes que afectan sin duda al Estado interventor, pero también al mercado monopolizador. Las políticas de bienestar social, la descentralización del sistema político-administrativo, la integración de diferentes naciones, el análisis de las políticas públicas, el tema ecológico y la construcción de una nueva gobernanza mundial, son los temas y agenda de gran impacto que ocupan actualmente la atención de los gobiernos. De hecho, conviene conocer la experiencia de otros gobiernos con el objeto de adelantar posibles respuestas a los problemas prioritarios de tales temas.

No obstante, como resultado de un breve balance, se puede decir que unos gobiernos han sido más eficaces que otros, y por ello es necesario compararlos. Más aún cuando las administraciones públicas no sólo tienen la particularidad de haber adquirido hoy día una importancia mayor en la esfera de la toma de decisiones políticas, sino también por estar bajo el influjo del fenómeno de la globalización, lo cual incide en el propio concepto de Estado-nación que es sustituido por el de Estado transnacional.

La globalización experimentada en casi todo el mundo hace que el análisis comparativo adquiera importancia, razón por la cual las

administraciones públicas no escapan de esa realidad. Los nuevos enfoques en la Ciencia de la Administración parten de propuestas sobre el desempeño administrativo que trascienden las fronteras nacionales. Por ello, en la actualidad, se reconocen y aceptan los enfoques comparativos en la concepción de la ya referida Ciencia de la Administración pública.

III. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LOS ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. Antecedentes históricos

Históricamente, los estudios relacionados con el poder y sus implicaciones se han ocupado sobre todo en confirmar la manera o modo de adquirirlo y su utilidad en la sociedad. Lo más importante resultaba ser el conocimiento de los líderes más destacados, pues la personificación tenía una atención preferente. Las actividades administrativas estaban por el contrario rezagadas en dichos estudios, prácticamente relegadas a un segundo plano. El análisis de estas actividades, al igual, las relaciones entre la administración, el gobierno y los demás aspectos de la sociedad, resultaba muy pobre o casi no lo había, pues el interés por el Estado estaba circunscrito más a su fachada que a su situación interna. Como ya se ha dicho con anterioridad, lo tradicional era un enfoque desde la perspectiva del deber ser, y no como realmente era el Estado.

No puede negarse la importancia que reviste el estudio del fenómeno poder y de aquellos que lo detentan, pero tampoco puede ser refutada o relegada la significación e importancia de la administración pública. Sin embargo, tal perspectiva sobre el poder es en parte compresible porque históricamente la tendencia predominante resalta los actos espectaculares de la dominación, mientras que la actividad administrativa ha sido de muy poco interés en cuanto al estudio, aunque, de hecho, los orígenes de la administración pública estén vinculados directamente con los mismos orígenes del Estado. En razón de esto último, cabe referir a la observación siguiente:

> La forma desenvuelta de comunidades con un carácter de asociaciones supremas y complejas, a las que hoy designamos justamente con el nombre de Estado, principia con el asentamiento de los hombres en un suelo, es decir, con la vida sedentaria (…) unidos íntimamente al cultivo de los cereales. Con la ocupación de las tierras se hace necesaria la ordenación de la propiedad, (…) los límites entre bienes comunes y bienes privados, necesitan ya ser señalados. La familia, como asociación económica, experimenta una rica membración anterior. (Jellinek, 1970: 200)

El Estado nace como una asociación voluntaria en donde los asociados aceptan someterse a las directrices del mismo. Esa asociación es la encargada de la dirección de los asuntos de la sociedad, entendiéndose que tal dirección implica administración, gestión y rectorado del poder. En este sentido, Jellinek (1970) apunta lo siguiente:

> Toda unidad de fines en los hombres necesita la dirección de una voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de la asociación. Por esto, toda asociación, por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como una unidad distinta de la de sus miembros. (p. 320)

Los estudios en el pasado sobre las actividades del Estado, comprendían por lo general una visión abstracta de la realidad estatal. Se creía que cualquier estudio debía conducir a un conocimiento preciso del Estado. En la literatura sobre el particular hay además algunos ensayos que pretenden una clasificación exacta del sistema estatal. No obstante, la de mayor importancia por su aporte a la teoría del Estado es aquella que señala como divisiones fundamentales del poder a las reconocidas funciones ejecutivas –gobierno y administración–, legislativas y judiciales.

En cuanto a la función ejecutiva podría decirse que era estudiada en forma abstracta y, de manera particular, en lo relacionado con la administración. Este aspecto precisamente no se estudiaba con rigurosidad, y, en una mayoría de los casos, el comentario resultaba breve e intrascendente, olvidando lo importante y significativo de la administración como verdadero poder del gobierno, al punto que hoy día (con justa razón) se le considera como "gobierno de acción". Muchas consideraciones prejuiciadas con relación a la administración pública han sido en el presente desechadas como consecuencia del progreso en el conocimiento del Estado administrativo, prevaleciendo la doctrina más acertada por su condición científica.

Desde los griegos hasta nuestros días, ha predominado una tendencia en favor de los asuntos referentes a las diversas atribuciones del Estado, tales como: la guerra, la paz, la justicia y la legislación. Estas atribuciones son ciertamente competencias del Estado y, como tales, deben ser atendidas en función de los intereses colectivos.

En la teoría moderna del Estado, el interés común en el inicio estaba centrado en la deducción de la naturaleza del Estado a fin de precisar los medios lógicos de su ejercicio y así establecer los fines del organismo estatal. Para aquel entonces predominaban unas condiciones políticas muy particulares en Europa, donde la discusión estaba centrada en el modelo de Estado a seguir, esto es: el absoluto o el democrático.

En el Estado absoluto, el poder se confundía con la personalidad del mandatario y sus atributos patrimoniales, prevaleciendo el derecho de los príncipes que se confundía con los derechos supremos de una soberanía monárquica. Habían filósofos que creían en este tipo de Estado (Hobbes), pero también existían otros que lo rechazaba, lo cual constituía el epicentro de la discusión en aquellos tiempos. Lo que quiere decir que el fenómeno del Estado es el centro de estudio en el pensamiento político moderno desde Nicolás Maquiavelo hasta Carlos Marx.

Con el surgimiento de la doctrina que promueve la división de las funciones del Estado, se logra delimitar ciertas y determinadas competencias del poder. Se hablaba entonces de los derechos del Estado en materia de soberanía, territorio, guerra, justicia, entre otras; pero no se indicaba hasta ese momento que los poderes del Estado debían estar separados. Al aceptarse un único poder quedaban relegados los funcionarios de la administración pública, permitiendo un soberano que no sólo recibirá toda la atención, sino que centralizará en su persona toda la actividad administrativa del Estado. Las autoridades o funcionarios que formaban parte de las diferentes ramas de la administración monárquica se les llamaba regia, donde únicamente tenían, bajo este modelo, una función meramente formal.

Inspirado en los postulados de la anterior doctrina, el barón de Montesquieu (1689-1755) –Carlos de Secondat– será el primero en considerar las funciones objetivas del Estado. La contribución más resaltante de este pensador de las funciones Estado fue la de concebir tres poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. En los aportes de Montesquieu, así como los de Locke (1632-1704), está presente una clara visión acerca de la naturaleza e importancia de la administración pública; por cierto, muy desarrollada para la época. Montesquieu incluye dicha naturaleza dentro del dominio de la ejecución de la ley.

Sin embargo, a pesar de ser el motor del gobierno, a la administración pública no se le había dado la importancia que realmente merecía. La opinión de Gladden (1989) sobre el particular es la siguiente:

> La Administración Pública sirve a muchos campos de actividad y en una diversidad de formas que pueden abordarse desde puntos de vista diferentes. Tomando como contexto la historia universal, la administración pública, a pesar de su ubicuidad, suele no ser considerada como una actividad principal dentro de dicho contexto y,

> en realidad, por ser esencialmente un factor subordinado o de apoyo en el gobierno. (p. 7)

Históricamente, las administraciones públicas son una consecuencia de las llamadas naciones-Estados. En principio, los funcionarios de la administración regia juraban ser leales al monarca e incondicionales a la institución que él representaba.

Tiempo después, entendida como un oficio, la administración del Estado es analizada por muchos estudiosos de las Ciencias Sociales, entre los que destacan especialistas del Derecho Público –a través del Derecho Administrativo–, la Ciencia de la Economía y la Ciencia Política. Obviamente, la Ciencia de la Administración Pública es una disciplina derivada por un lado de la Ciencia Política, y, por el otro, del Derecho Administrativo y de las Ciencias Empresariales. Esta última disciplina es quizá la única que tiene la cualidad de reunir en un sólo análisis diferentes perspectivas con respecto al tema de la eficiencia y la eficacia de las administraciones públicas.

La administración pública debe ser enfocada a través de la Ciencia de la Administración Pública, entendida como una disciplinan de referencia. Los orígenes de los estudios de la administración pública implican dos tradiciones disciplinarias. Según Bañón (1997) conviene tener presente lo siguiente:

> La visión institucional, normativa y estructural, está claramente vinculada a la Ciencia Política, la madre de la Administración Pública. El padre putativo de la Administración Pública son las Ciencias de Gestión Empresarial, entre ellas el *management*, que aporta una vocación de pragmatismo terapéutico, nuevas metodologías y, sobre todo, refuerzan la identidad disciplinaria pues permiten el empleo y la importancia de técnicas de gestión al ámbito público. En la tradición continental hay un segundo padre putativo de la Administración Pública o Ciencia de la Administración que es el Derecho Público, especialmente el Derecho Administrativo. (p. 18)

La evolución de los estudios de la administración pública comprende distintos enfoques y criterios que son producto de la reflexión de diferentes pensadores en distintas sociedades y épocas históricas.

Como se ha señalado anteriormente, la única disciplina que tiene la cualidad de reunir en un solo análisis las diferentes perspectivas de estudio de la administración pública es la Ciencia de la Administración Pública. Es por ello que toda materia administrativa debe ser analizada por medio de la referida Ciencia de la Administración Pública, pues, evidentemente, esta disciplina constituye su propósito principal de estudio. No debe negarse empero el necesario carácter multidisciplinario de los estudios sobre la administración pública, dejando siempre por sentado su condición política y su especificidad.

Tal y como igualmente ya fue apuntado, los estudios sobre administración pública aparecen con el mismo Estado. Al efecto, Baena (1996) afirma que su inicio se produjo cuando "el antiguo régimen comienza a desviarse de las preocupaciones estrictamente dinásticas, cuando por primera vez se plantean problemas de masas, aunque de modo incipiente infinitamente menor que el actual"(p. 51).

La administración pública, tal como hoy se conoce, es producto sin duda alguna del Estado moderno. Los orígenes se remontan a las primeras organizaciones administrativas que surgieron en la última etapa del feudalismo durante la Edad Media.

3.2. Ciencias Camerales y Ciencias de la Policía

En el siglo XVIII, particularmente en Europa, se hace notorio un interés por los estudios de la cosa pública. En Francia, este interés se pone de manifiesto con la llamada Ciencia de la Policía, aunque el

término policía tenía un significado distinto al de la actualidad. Es decir, para aquella época, policía era un término derivado del vocablo griego *politeia* –cosa pública–, lo cual explica la concepción de la policía como la cosa pública en general. Al efecto, según opinión de un estudioso de la materia:

> La finalidad de la Ciencia de la Policía es conseguir la felicidad del súbdito en cuanto sea conciliable con el interés general. Se trata por tanto de la ciencia de gobernar a los hombres, lo que la acerca a la actual Ciencia Política. Su contenido es sin embargo, amplísimo, puesto que abarca todo lo que hacía entonces el poder público e incluye por tanto numerosas cuestiones que hoy no estudiamos en el campo de conocimiento relativo a la Administración Pública. (Baena, 1996: 51)

En Prusia, surgió otra tendencia que resultó ser mucho más práctica ante la posición teórica de la Ciencia de la Policía. Esta tendencia fue llamada Ciencias Camerales, cuyo propósito principal era el logro de una solución directa con relación a los problemas públicos de aquel entonces. Según Mariano Baena (1996), "su designación como cameralistas proviene de su carácter de servidores regios. Se llamaba la cámara al principio en Austria y luego en otros países germánicos al conjunto de oficinas que se ocupaban de la administración regia patrimonial y financiera" (p. 52).

La administración pública, tal como hoy día se entiende, está concebida desde dos puntos de vista: por un lado, como un conjunto de instituciones dedicadas a la prestación de servicios públicos; por otro, como un estudio de las instituciones públicas que incluye tanto a los organismos como a las autoridades.

La primera concepción se refiere a la administración como oficio en cuanto a la condición de instituciones encargadas de prestar servicios, mientras que la segunda implica los estudios de las

actividades administrativas, denominándose Ciencia de la Administración o Ciencia Administrativa. El origen de esta disciplina se remonta al siglo XIX, pudiéndose afirmar que en cierto modo resulta ser una disciplina antigua, pero a la vez joven. Los precursores principales son pensadores del siglo XVIII, tal como fue indicado anteriormente. Chevallier (1983) opina sobre este particular lo siguiente: "El conocimiento de la administración se ha concebido, durante largo tiempo, como un conocimiento práctico, concreto, útil al administrador deseoso de llenar eficazmente su tarea; la ciencia administrativa se reducía al arte de administrar bien. La idea de un conocimiento desinteresado, teórico, científico en suma, de la administración ha aparecido mucho más reciente" (p. 7).

La literatura tanto de la Ciencia de la Policía como de las Ciencias Camerales es en verdad escasa. No obstante, en la documentación existente hay una coincidencia en cuanto a unos estudios denominados Ciencias de la Policía que fueron realizados durante la época del antiguo régimen –entre los siglos XVII y XVIII– en Francia. Era una especie de bosquejo de lo que posteriormente sería la Ciencia de la Administración Pública. Para aquella época se publicaron códigos y diccionarios que resultaban ser síntesis empíricas, pero sin fundamentación doctrinal. El objeto de tales publicaciones era informar sobre prácticas administrativas y medios de administración, con el fin de asegurar una buena gestión en los servicios.

En la misma época, aparece una corriente de investigación sobre las organizaciones colegiadas de las instituciones administrativas prusianas. Esta corriente será el germen de las llamadas Ciencias Camerales.

Puede afirmarse que la administración pública comienza a desarrollarse con el propio crecimiento del Estado, hacia finales de la Edad Media en Europa. Para ese entonces, ya existían ciertas funciones que requerían de una organización administrativa. Bajo el absolutismo, las monarquías europeas necesitaron de una organización

administrativa para controlar los planes de defensa de su respectivo territorio, lo cual influye no sólo en la creación de los ejércitos nacionales, sino también en la generación de instrumentos tributarios para el sostenimiento del Estado. Esta necesidad implicó la creación de las primeras administraciones y, por consiguiente, los primeros estudios sobre las mismas, que, más tarde, serán consolidados con la expansión del Estado democrático.

3.3. El desarrollo de la administración pública en el mundo occidental

El Estado moderno es una realidad europea, el cual es una organización dirigido por gobernantes, quienes a la vez necesitan de una estructura administrativa para llevar a cabo y asegurar el cumplimiento de sus decisiones políticas. Es por ello que el Estado se vio en la necesidad de crear y desarrollar unas organizaciones cuya función principal sería la administración del poder político.

El pensador alemán Max Weber ha sido uno de los que más ha aportado transcendentales reflexiones sobre la configuración estatal, el propósito es que el mismo sea estudiado y analizado desde un modelo ideal de burocracia pública. De hecho, cuando se estudia al Estado y su aparato administrativo, se parte del modelo burocrático idealizado por Weber.

El Estado ha sido estudiado particularmente por algunas disciplinas de las Ciencias Sociales, desde diferentes ópticas. De modo específico, el Estado ha sido analizado mediante un enfoque jurídico y filosófico, desde la perspectiva del deber ser; así también, ha sido objeto de un análisis tanto sociológico como politológico.

No debe olvidarse que acontecieron grandes transformaciones en el sector público durante el siglo XIX, gracias a la consolidación del Estado republicano. Luego, en los tiempos siguientes, fueron creadas y organizadas nuevas instituciones públicas con el propósito de

atender las crecientes labores estatales. Debido a este crecimiento del sector de los servicios públicos, el Estado tuvo que asumir funciones sociales precisamente con relación a la administración y prestación de servicios para los ciudadanos.

En este sentido, quizás unas de las variables de mayor relevancia en el estudio de la democracia –con implicaciones muy importantes para el Estado–, es la relativa a la administración pública. Pues, por medio de la organización administrativa, se hace posible la eficacia en el desempeño de las funciones estatales.

En síntesis, la evolución de la administración pública coincide con la del Estado moderno. Hacia finales de la Edad Media comenzó a desarrollarse en Europa, paralelamente con el crecimiento del Estado absolutista, pero luego se consolidó posteriormente con el llamado Estado de derecho, social y democrático.

3.4. La corriente europea

Como ya se indicó, la Ciencia de la Administración Pública tiene su origen en Francia durante el siglo XIX. El pionero de esta disciplina fue Juan Carlos Bonni, quien en 1808 escribe *Principios de la Administración Pública*, obra publicada y divulgada en el año de 1876.

Para la incipiente Ciencia de la Administración, el siglo XIX resultó ser una época en cierto modo de estancamiento, pues lo poco que se había logrado hacia finales del siglo XVIII y principios del XIX, no tiene continuidad por el influjo de lo jurídico en lo político; en otras palabras, hubo una especie de "judicismo" de la vida política. El sometimiento del Estado al derecho establece una identidad muy fuerte a favor del segundo, y es por ello que toda actuación administrativa queda bajo el dominio del Derecho Público, específicamente el Derecho Administrativo. Este dominio va a

perdurar en Europa por más de un siglo. Chevallier (1983) sobre este particular opina lo siguiente:

> Sin embargo, durante la mayor parte del siglo XIX hay lugar todavía para una reflexión no jurídica acerca de la administración. En Francia, sobre todo, la Ciencia Administrativa y del Derecho Administrativo tiene un desenvolvimiento separado pero paralelo, ilustrado por los nombres de Gerando, Cormenin y, sobre todo, Macarel (1790-1851) y Vivien (1799-1854). Miembros de la alta administración y profesores de las Facultades de Derecho, tienen conciencia de que es insuficiente la aproximación jurídica para el conocimiento de la administración, y abogan para que se otorgue una enseñanza de la Ciencia Administrativa a los futuros funcionarios. Pero desde el inicio del Segundo Imperio la publicación de los grandes tratados clásicos de Derecho Administrativo anuncia el fin de la coexistencia igualitaria entre las dos disciplinas; y bajo la Tercera República la visión jurídica y contenciosa de los fenómenos administrativos triunfa definitivamente. (p. 14)

Posteriormente, los estudios administrativos fueron evolucionando gracias al aporte de muchos autores. Esta evolución se debe en parte a la reacción de los pensadores estadounidenses, quienes influyen en los pensadores europeos después de finalizada la Segunda Guerra Mundial a partir 1945. Se podría decir que la labor de los norteamericanos no sólo se circunscribió a la reconstrucción de Europa, sino también a compartir sus propias experiencias en materia tanto técnica como administrativa. La administración pública europea comenzó a cambiar mediante la aplicación de nuevas técnicas y procedimientos de carácter más empírico.

Los europeos percibieron con satisfacción el logro obtenido mediante la llamada "publicadministration". Tomaron en cuenta los aportes de Wilson, Weber y Waldo, traduciendo sus obras. Los especialistas europeos comienzan a interesarse en los estudios de la

burocracia, las técnicas de las organizaciones públicas y el "manageralismo".

3.5. La corriente norteamericana

Puede afirmarse que en los Estados Unidos no existe una tradición con respecto al derecho administrativo. Apegados a la tradición anglosajona, no hay una intervención por parte del Estado en los asuntos económicos y sociales, como sí los hay en los países de Europa continental. Para los estadounidenses la disciplina administrativa goza de plena autonomía a expensas de las organizaciones privadas. Baena (1996) opina lo siguiente en cuanto a tal aspecto:

> Datos generales provenientes de la herencia inglesa hay que acumular los específicos de la tradición o cultura política norteamericana. Dos cuestiones básicas merecen la pena destacar. De una parte, la hostilidad hacia la intervención económica y social del Estado, que es un rasgo originario del sistema. Se parte normalmente de la base de que las necesidades colectivas pueden ser perfectamente satisfechas por los grupos privados. Esta idea común o valor entendido es la que ha hecho de los Estados Unidos de América el paradigma de la nación donde se otorga la máxima importancia a la iniciativa privada. (p. 119)

Se diría que esta corriente norteamericana acepta ciertas soluciones de la empresa privada que se aplican a determinados problemas de la administración pública. Sin embargo, durante la crisis de los años treinta en el siglo pasado, el impulso a la economía se logró con la participación del sector público mediante el llamado "New deal" Apreciándose una intervención en los asuntos económicos y sociales por parte de la administración pública, convirtiéndose en un factor clave para el funcionamiento del país.

En otro orden de ideas, se podrá decir que la disciplina europea es más antigua con respecto a la norteamericana, pero el desarrollo de esta última como disciplina autónoma es más antiguo que el de la europea. En el año 1886, Woodrow Wilson (1865-1924) escribió un ensayo considerado hoy día un clásico de la Ciencia de la Administración Pública. En dicha obra expone las consideraciones siguientes: en primer lugar, la Ciencia de la Administración es eminentemente práctica y su conocimiento es indispensable; en segundo, debe ser enseñada en las universidades y explicada para mejorar la organización y los métodos de trabajo de las oficinas públicas.

Con el planteamiento de Wilson se pone de manifiesto la llamada dicotomía política/administración, la cual, durante más de seis décadas, fue motivo de debate en cualquier discusión sobre la administración pública. Hood (1997) señala lo siguiente:

> Él considera que la política altera los fines de la Administración Pública e incluso evita o desvía su cumplimento (…) respecto a la dicotomía político-administrativa, puede señalarse que, por su insistencia en ella, ha alcanzado rango de doctrina. De ahí que llegará a considerarse que la Administración Pública carecía de objeto de estudio y que únicamente debía estudiarse como la medicina, es decir, como conocimiento aplicado. (pp. 15-16)

Cabe resaltar que en el campo de la administración pública no es nuevo el debate sobre la cuestión metodológica y la producción de conocimientos. En los Estados Unidos, hacia la década de los años treinta, un grupo de profesores, entre quienes destacaban William Mosher, Robert Mutchims y Luther Gulick, discutían acerca de la posibilidad de generar nuevas estrategias, métodos y técnicas de investigación que sirvieran para producir conocimientos válidos y utilizables en la enseñanza y capacitación de los funcionarios

públicos. Posteriormente surge el ya clásico debate entre los pensadores Robert Dahl, Herbert Siman y Dwight Waldo.

En 1968, con la Primera Conferencia de Mimmow Brook se conformó un movimiento que fue reconocido como la Nueva Administración Pública. Por su parte, Dwight Waldo definió este período como 'La era de la turbulencia caracterizada por el surgimiento de un extraordinario espíritu crítico y el compromiso con la acción social (…) se convocó a los jóvenes radicales de esa época para discutir sobre la pertinencia de la disciplina y establecer la función de la administración pública para el campo social (Hood, 1997: 35).

Claro está, la corriente identificada como la Nueva Administración Pública no llegó a constituirse formalmente en una escuela de pensamiento con claridad y coherencia. Sin embargo, dejó una huella que marcó la producción intelectual de los años posteriores.

Vale observar que la administración pública está actualmente en una etapa de transición, la cual, además de resultar interesante, puede considerarse como válida para no continuar con el error ya conocido, esto es: la dicotomía política/administración, que ocupó durante largos años la atención de los estudiosos de la referida disciplina. Mucho tiempo se perdió reflexionando sobre su trascendencia, pero, al final, ha sido aceptado que tal dicotomía es una construcción artificial y con una fuerte carga valorativa e ideológica, aunque también con unos propósitos claros: imputar a la política las deficiencias o errores de la administración pública.

IV. LOS ENFOQUES DE ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.1 Diversos enfoques

La complejidad y diversidad que caracterizan a las administraciones públicas se deben a la intención de buscar soluciones a los diferentes problemas que resultan de la prestación de servicios. En opinión de este autor especializado en la materia:

> Históricamente, la administración pública fue surgiendo en las naciones-Estados a través de un proceso de secularización y de generación de lealtad a la corona y a la nación-Estado. Con la consolidación del Estado liberal, el valor máximo en torno al cual las administraciones funcionarán fue el de rendición de cuentas frente a los representantes del pueblo y frente a la nación, sin que ello niegue la preocupación por conseguir resultados dentro de su limitada área de competencia. (Villoria, 1997: 26)

Lo que representa en verdad la administración pública son los intereses colectivos, y es por ello que no ha sido fácil la concepción de un objeto definido de dicha disciplina. En el plano tanto teórico como práctico, unificar criterios en torno a una disciplina no es sencillo; de allí que, por su complejidad, se necesita la concurrencia y colaboración de varios enfoques.

Podría decirse que los caracteres de lo específico, lo extensivo, lo fragmentario y lo comparativo determinan en parte la interdisciplinariedad de la Ciencia de la Administración. Reconociendo su carácter específico como organización social, la administración pública sin embargo trata de explicar y dar respuestas a

distintos problemas, pero sin dejar a un lado los aportes de las distintas ciencias sociales. Baena (1996) asegura al respecto:

> Pero la nota de la especificidad se enriquece teniendo en cuenta las demás consideradas. Así la contingencia de las administraciones públicas impone tener en cuenta aportaciones tomadas de la sociología y de la economía que pueden ignorarse a la vista de los fines múltiples de las organizaciones públicas actuales. Por otra parte, la interdependencia de la política y de la administración lleva consigo que sea de importancia utilizar en nuestra materia las perspectivas propias de la ciencia política, así como resulta indispensable también tener en cuenta el Derecho Público, no tanto porque estudie las relaciones jurídicas planteadas sino porque la norma jurídica contiene en sí misma el mandato político y es por tanto la vía formal de expresión del poder. (p. 47)

Las aportaciones científicas de otras disciplinas en función del estudio de la administración pública tienen un objeto de estudio establecido, es decir, el propósito de estudio está dirigido en razón a un hecho central. Es por ello que Baena (1996) opina que la Ciencia de la Administración tiene un carácter interdisciplinario, pues se nutre del aporte de otros enfoques.

No obstante, esta administración bajo el influjo de la actividad politizada no sólo es la receptora de las demandas ciudadanas, sino la encargada de dar respuestas a las presiones sociales, que, por regla general, están justificadas por acciones de derecho. Por falta de presupuesto o por déficit fiscal, en el caso del Estado del bienestar, se presenta una crisis, lo que trae como consecuencia un proceso de deslegitimación en cadena del mismo Estado, el gobierno y la administración pública. El Estado deja de ser un ente todopoderoso frente a la sociedad civil, y ésta comienza a exigir mayor responsabilidad en el manejo de la cosa pública, con lo cual entran en escenas diferentes disciplinas, para el logro del cumplimiento de los

objetivos propuestos. En este sentido, cabe referir a la opinión siguiente:

> Se abre el camino a la ineludible cooperación entre administración y sociedad civil y a la gestión de los balances entre los diferentes intereses en conflicto (…) es interesante observar como cada uno de los valores definidos incorpora un sesgo disciplinar, así, la rendición de cuentas está vinculada especialmente al Derecho Público, la eficacia a la teoría de la organización, la eficiencia a la economía y la responsabilidad a la Ciencia Política, por ello, la disciplina aplicada a la Administración Pública encuentra su sentido y peculiaridad en la capacidad de aglutinar en un único análisis las diferentes perspectivas, labor que las demás disciplinas no pueden realizar. (Villoria, 1997: 28)

4.1.1. Enfoque organizativo

La importancia de la administración pública está en proporción directa a su condición de ser útil como organización que presta servicios a la sociedad. Este enfoque de la administración como organización se debe en parte a los aportes de la llamada Teoría de la Organización. A este respecto, se añade la opinión siguiente:

> Los precursores de una ciencia administrativa centrada sobre los problemas de organización se encuentran también entre los responsables de la gestión de las empresas o, más raramente, del Estado (…). En Francia, Henry Chardon se funda en su experiencia de administrador para criticar el ordenamiento de las estructuras administrativas y proponer las reformas que le parecen adecuadas para mejorar la calidad de la acción administrativa. Fayol, por su parte, en su carácter de ingeniero e industrial, se preocupa en primer lugar de la gestión de las empresas, cuyos métodos quiere racionalizar y cuya eficiencia quiere aumentar, y se ocupa más particularmente en definir y perfeccionar la "Función Administrativa", hecha de previsión, de

> organización, de mando, de coordinación y de control; a título tal, él ejercerá una influencia directa sobre los teóricos norteamericanos del *management*. (Chevallier, 1983: 18)

El enfoque sobre la organización se desarrolló primeramente en Norteamérica, aventajando a los teóricos de la organización del continente europeo. Particularmente, en los Estados Unidos tomó más fuerza por la estrecha interrelación entre las organizaciones públicas y privadas, lográndose un acuerdo a través de la propia teoría de la organización.

Los teóricos norteamericanos de la organización observaron en la disciplina administrativa un medio de aplicación de su teoría en el sector público, pues para ellos no hay diferencia alguna entre las distintas organizaciones y, por lo tanto, no conviene hablar de varias Ciencias de la Administración. El pensamiento de Fayol sirvió de inspiración a teóricos como Gulick y Urwick, quienes posteriormente enunciaron algunos preceptos sobre la organización con alcance mundial.

El principio científico de la administración de empresa propuesto por Taylor fue también determinante para consolidar la teoría de la organización.

Lo que persigue esta propuesta es el incremento de la rentabilidad, siendo la eficacia administrativa de la organización lo que fundamenta su propia filosofía. Otro aporte importante fue el de la llamada escuela de las relaciones humanas, donde el enfoque de la sociología de las organizaciones –tomando en cuenta los aportes teóricos de Max Weber– plantea un mayor interés por el funcionamiento ideal de la burocracia y los aportes empíricos sobre la organización. Una opinión interesante sobre este particular es la que se apunta a continuación:

> La teoría de las organizaciones pretende ser a la vez pluridisciplinaria –al agrupar los trabajos de psicólogos, sociólogos, politólogos,

> economistas, practicantes de la gerencia– y sintética –al acordar igual atención a los aspectos formales e informales, racionales y afectivos, técnicos y comportamentales del funcionamiento de las organizaciones–, (…) su campo de investigación es virtualmente ilimitado, ya que no solamente la empresa sino también las administraciones, las prisiones, los hospitales, las iglesias o los partidos políticos pueden ser objetivos en esta óptica. (Chevallier, 1983: 20-21)

4.1.2. Enfoque jurídico

El enfoque jurídico se hace presente en la teoría de la Ciencia de la Administración Pública hacia la época de la Revolución Francesa. No obstante, el monopolio de los estudios jurídicos en dicha teoría resulta evidente después del año 1789. Como producto de la influencia de la tradición francesa, se intenta definir el objeto de estudio de la Ciencia de la Administración por medio de los postulados del Derecho Público.

Para aquel entonces, la administración pública era la encargada de ejecutar la ley, razón por la cual se deducía que el Derecho Administrativo debía garantizar la regulación de las actividades administrativas. La eficacia administrativa se relegaba a un segundo plano, porque lo más importante era la rendición de cuentas, de allí que la gestión pública estaba subordinadas al control jurídico. El Derecho Administrativo le otorgaba el carácter de legalidad a la administración pública, o la apariencia de un Estado de derecho. En pocas palabras, la administración debía ser la garantía para el cumplimiento de la ley. Sobre este particular, cabe remitir a la opinión siguiente:

> Esta ciencia administrativa, que prolonga el Derecho Administrativo, como la descripción de las instituciones políticas prolonga el Derecho

> Constitucional, refleja las preocupaciones de juristas empeñados en rebasar el punto de vista estrechamente jurídico, en el cual los estudio de la Administración Pública se ha encontrado mucho tiempo encerrado, con el fin de llegar a un conocimiento más concreto y más realista de las instituciones. (Chevallier, 1983: 23)

El enfoque jurídico se comprende desde la instauración del llamado Estado-nación hasta la consolidación del Estado-social. De modo específico, la administración pública es analizada por el enfoque jurídico de manera frontal, lo que establece una limitación en su desarrollo. Según Bañón (1997), "l a peculiaridad del enfoque es que se convierte en insuficiente para el conocimiento de la administración la aproximación del Derecho Público. El enfoque es prescriptivo, resalta la norma y el deber ser de la administración" (p. 19).

La administración pública es en esencia una organización compleja donde se hace presente una constelación de intereses que van más allá de su estructura formal. En otras palabras, el deber ser de lo administrativo se está dejando a un lado, privando hoy día el planteamiento del ser, es decir, tal como sucede con el hecho administrativo, que ha resultado muchas veces necesario como tendencia empírica. Este tipo de administración se entiende integrada por burócratas que maximizan los presupuestos guiados por sus propios intereses, y se sustituye por una nueva administración más racional en la que se le da mayor importancia a la eficiencia y la eficacia, donde resulta difícil adaptarse a la norma y, sobre todo, a la rendición de cuentas.

4.1.3. Enfoque gestiológico

En estos tiempos de cambios políticos a escala mundial, inclusive de nuevos paradigmas nacionales donde la sociedad civil está

prácticamente a la par con el Estado, el llamado "managerialismo" –del inglés *manager*, cuyo equivalente en español es gerente o administrador– se ha constituido en el instrumento para llevar a cabo tales variaciones en el orden administrativo. A esto se suma la pérdida de influencia de las ideologías y los partidos políticos dentro de las organizaciones públicas.

El enfoque conocido como gestionario se ocupa precisamente del análisis de la gestión administrativa. Como planteamiento teórico, surge de las Ciencias Empresariales, lo cual se corrobora en la disquisición siguiente: "Existe una corriente que, asimilando la administración a la gestión, ambiciona construir una disciplina nueva alrededor de ese objeto específico. Esta disciplina puede revestir diversas formas, pero la mayoría la concibe como una ciencia del manejo, de la organización racional de los medios materiales humanos con el fin de alcanzar en condiciones óptimas un objetivo determinado" (Chevallier, 1983: 24).

Desde la perspectiva de este enfoque –cuyo origen es considerado norteamericano–, la eficiencia administrativa debe ser una especie de atributo de la democracia. A través de la eficiencia se debe modernizar la administración pública, pues eficiencia es sinónimo de modernización. Para evitar una situación disfuncional en la vida democrática se debe modernizar todo el proceso de la administración, a fin de que sea un instrumento al servicio de los ciudadanos.

La nueva administración pública concibe como prioritario y fundamental tanto la eficacia como la eficiencia administrativa. Lo más importante es la calidad de los servicios que se prestan. Hoy día, la administración pública está sometida a un control por parte de la sociedad civil, lo cual garantiza cierta transparencia en el manejo de la cosa pública.

> El problema con el que ahora se enfrenta la administración consiste en la acumulación de valores a los que servir, Esta acumulación histórica

> implica que la administración hoy, debe rendir cuentas a las instituciones de la democracia, debe ser eficaz y eficiente, y, *last but mot least*, debe responder políticamente a los diversos actores implicados, en un entorno de sujetos iguales, con intereses contradictorios y aptos para el diálogo. (Villoria Mendieta, 1997: 28)

El comentario precedente revela la importancia de la gerencia pública, pues una administración eficaz y eficiente garantiza servicios públicos de calidad. Pero, la única manera de que tal propósito sea una realidad es utilizando en la administración pública −sin complejos ni recelos técnicos− determinados procedimientos de las organizaciones privadas. Sin dejar de reconocer las especificidades propias de las organizaciones tanto públicas como privadas, y sin olvidar la diversificación organizativa que ha alcanzado el sector público en los últimos cincuenta años.

Este último planteamiento permitiría una mejor relación de lo público y lo privado. Aun cuando se debe tener presente que el sector público no sólo está cambiando de modo organizacional, sino también en cuanto a la manera de accionar.

La técnica del "management"−es decir, la técnica de dirección y gestión de una empresa−, la cual es considerada como propia de las organizaciones privadas, se ha introducido de manera exitosa en las organizaciones públicas. Esta técnica forma parte de un nuevo enfoque conocido como gestionario, que tiene por objeto la noción misma de la gestión. Dicho enfoque surge en los Estados Unidos, pero se ha expandido hacia Europa y Latinoamérica en los últimos tiempos. A tal respecto, en un estudio introductorio, Enrique Cabrera Mendoza sintetiza el enfoque gestionario de una forma muy clara en los términos siguientes:

> Gestión pública, ¿la Administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz? Los estudiosos, practicantes y observadores de la acción

> gubernamental, quienes durante muchos años se desempeñaron dentro de un campo profesional y disciplinario llamado Administración Pública, se han visto desbordados en las últimas décadas por un conjunto de nuevas denominaciones entre las que no siempre clara la relación: políticas públicas, gestión pública y más recientemente gerencia pública. ¿Se trata de nuevos aparatos para describir la administración tradicional? ¿Se trata de modas o corrientes pasajeras? Es una forma de confundir o efectivamente de avanzar y aclarar nuestro campo de estudio. (Bozeman, 1998: 19)

4.1.4. Enfoque politológico

Desde la perspectiva de este enfoque, la Ciencia de la Administración Pública es una subdisciplina de la Ciencia Política; tanto es así, que en la nomenclatura para los campos de las ciencias y las tecnologías de la Unesco, la Ciencia Política se clasifica con el código 59, y la administración pública como una de sus subdisciplinas tiene el código 5909. En tal sentido, la administración pública al igual que su ciencia madre, están relacionada con el poder. Esto último se explica porque el poder político necesita de una organización para llevar a cabo determinadas acciones que se traducen en la prestación de servicios. En otras palabras, la administración pública es un elemento esencial del Estado, el cual implica una asociación voluntaria donde se concretan y condensan diferentes relaciones de fuerzas. El Estado como ente es una idea abstracta, por lo tanto la administración pública se encarga de darle cuerpo, forma y presencia.

Para el enfoque politológico, la administración pública es además una organización compleja que se inserta en el sistema político con sus articulaciones específicas. En opinión de muchos politólogos, la Ciencia de la Administración Pública no puede ser considerada todavía como una disciplina científica en el sentido convencional. Al efecto, resulta pertinente remitir el comentario siguiente:

> El enfoque político considera la administración como un elemento de los sistemas políticos (…). Por lo demás sería perfectamente posible que la administración fuera estudiada desde sus perspectivas peculiares por la Ciencia Política y la Sociología. Pero estas ramas del saber humano consideran a la Administración Pública hasta ahora como un objeto secundario y han abandonado en la práctica su estudio, aunque existan buenas razones para entender que forma parte de sus respectivos campos. (Baena, 1996: 43)

Con el enfoque politológico se intenta profundizar en el estudio del objeto con relación al sistema político. Prevalece el criterio que la administración pública por su propia naturaleza tiene una condición política, descartando por completo la tesis Wilsoniana de la dicotomía política/administración.

Los llamados "public-administrativos" –muchos de ellos politólogos– se identifican con la Ciencia de la Administración Pública, pero estableciendo el necesario vínculo con la Ciencia Política, lo cual permite que deje de ser considerada como un tema menor o secundario desde la perspectiva de la politología. Sobre el particular, vale añadir la explicación siguiente:

> El estudio y la teoría de la administración son también una teoría de la política. Es decir, la teoría de la administración incorpora conceptos y elementos de teoría política en su proceso de construcción conceptual y, en todo caso, una teoría de la administración es una teoría política. Pero la teoría política asimismo para ser eficaz en su aplicación tiene que incorporar conceptos y elementos de la teoría de la administración. (Bañón, 1997: 17)

Para el enfoque politológico, el origen de la Ciencia de la Administración Pública coincide con el de la Ciencia Política, cuando esta última se interesaba en el establecimiento de la organización administrativa en función del Buen Gobierno. Es decir, se trataba de

la concepción de organizaciones públicas que serían administradas en forma eficaz y honesta, con objeto de servir a un bien común.

Para aquel entonces, la Ciencia Política era en cierto modo estática y de corte normativo. Además, tanto en la Ciencia Política como en la Ciencia de la Administración Pública se concebían a las organizaciones públicas como un conjunto de instituciones que tenían una jerarquía y una responsabilidad moral, ética y política. En cuanto a esta apreciación conviene añadir el siguiente comentario:

> La visión institucional, normativa, y estructural, está claramente vinculada a la Ciencia Política, la madre de la Administración Pública (…) La Ciencia Política desgaja de su cuerpo de conocimiento y formación disciplinar los estudios de las administraciones públicas cuando realiza una tajante distinción entre la política y la administración. Impera así la lógica de la construcción doctrinal del Estado liberal que se fundamenta en una consideración política de la administración, pero siempre subordinado a la ley, al Estado, en definitiva, a la política. Por supuesto, la política queda como objeto de estudio de la Ciencia Política y la Administración Pública no se sabe la tutela de quien reposa (Bañón, 1997: 18-19).

En suma, se podría asegurar que la Ciencia de la Administración Pública fue en cierto modo desatendida por la disciplina madre que no es otra sino la Ciencia Política, o, en todo caso, fue considerada como un objeto secundario y de poca importancia. No obstante, resulta prácticamente imposible negar que, tal como hoy se vislumbran las administraciones públicas, forman parte del campo de estudio de la Ciencia Política. Es indudable que hay un avance significativo últimamente en la Ciencia Política con respecto a la Ciencia de la Administración Pública; en este sentido, Caminal (2015) expresa lo siguiente:

> Las especificidades nacionales, estatales o transnacionales de la política y de la ciencia política particularizan los problemas políticos y establecen prioridades científicas distintas, aunque ciertamente no cambian las grandes especialidades que definen la ciencia política. Metodología política, historia de las ideas políticas, teoría política, política interior, política comparada, política internacional, ciencia de la administración y análisis de las políticas públicas constituyen, las partes (con sus respectivas subáreas) de un todo interdependiente que definimos como ciencia política. (p. 29)

Desde la perspectiva de la Politología, la Ciencia de la Administración Pública está vinculada de modo original y específico con una ciencia madre que es la Ciencia Política. A pesar de la desatención en el pasado, sus metas son de origen político y su peso conceptual es bastante reciente. Esto se debe, en primer lugar, por la consolidación del objeto de estudio dentro de la Ciencia Política, y, en segundo, por la novedad que hoy día implica la Ciencia de la Administración Pública.

Hoy por hoy, con respecto a cinco décadas atrás, hay una ventaja como es la del reconocimiento por parte de los politólogos de la desatención de que fue objeto la Ciencia de la Administración Pública por mucho tiempo, lo concerniente a la realidad administrativa se tomó poco en cuenta o resultó relegada a un segundo plano. La Ciencia Política se enfocaba únicamente a la teoría de la democracia, la función del poder político, incluyendo su formación, legitimación, estructura y aplicación. Y no a la teoría administrativa, prácticamente se ignoraba que la administración pública está al servicio del poder político, que, de igual modo, era legítima y con una estructura propia.

La administración pública, al igual que cualquier otra organización, tiene una cuota de participación en el ejercicio del poder, pues, por su propia naturaleza, es una organización política. Se puede añadir que es una organización al servicio del poder y está integrada por grupos con atributos de poder. En cierto sentido constituye un dominio dentro

del Estado. Si se acepta que la administración pública es parte de la acción del gobierno, es posible reconocer que es la acción del poder, o, porque no, el poder real.

4.1.5. Enfoque integrador: el neoinstitucionalismo

Las instituciones políticas han ocupado un lugar central en mayor o menor medida dentro del ámbito social, y en ese mismo espacio han sido objeto de estudios por diversas disciplinas, entre la que se destaca la Ciencia Política y la Administración Pública. Esto evidencia la relevancia del institucionalismo como enfoque para el estudio y el análisis de la estructura de la democracia y de su sistema político. En tal sentido, no se podría desconocer el interés por las instituciones, y ahora se puede notar con el aumento de las investigaciones y los tratados enmarcados dentro de esa tendencia.

Estamos en la era del relanzamiento de los estudios de las instituciones desde una nueva perspectiva denominada neoinstitucionalismo. El institucionalismo clásico cedió su espacio analítico, siendo sustituido, ya que era un enfoque que se basaba en un excesivo formalismo y legalismo, influenciado por el derecho y la filosofía de corte positivista y organicista, lo que le ocasionó fuertes críticas por parte de los conductistas, dado que dicho enfoque se limitaba a tratar de dar repuestas a la complejidad social sin lograrlo, al tiempo de que no aportaba soluciones ante las crecientes demandas desde la sociedad hacia las instituciones. Así, el excesivo formalismo y legalismo del viejo institucionalismo excluía a los actores sociales y políticos del análisis científico de la realidad institucional, y por idéntica razón, importaba poco la incidencia de las respuestas institucionales en cada uno de esos actores, ya que sus respuestas son autoritativas y se legitiman a través de las meras reglas procedimentales. Va de suyo que dichas reglas, como instrumentos al

servicio de un modelo de legitimidad ya agotado, no podían dar respuestas a las nuevas, diversas y crecientes complejidades de la administración pública. Importa resaltar que, a nuestros efectos, entendemos por legitimidad la capacidad del sistema (institucional) para generar y mantener la creencia que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad. Cuando se pregunta por la legitimidad de un orden político, no basta con establecer la existencia de una obediencia habitual, entendida como una regularidad empírica en la que los individuos actúan en consonancia con lo prescrito por el orden.

El uso del concepto "legitimación" remite a un proceso donde aquellos que detentan el poder político buscan obtener un consenso que asegure la obediencia habitual, tanto de los individuos que conforman su cuadro administrativo [yo cognitivo del administrador], como en general de todos los que se encuentran vinculados a ese poder (Serrano, 1994: 11). Es decir, las referidas instituciones (incardinadas desde la perspectiva del viejo institucionalismo) no tenían capacidad de respuestas, con lo cual se evidenció y se propició, desde su esquema de actuación tradicional y anquilosado, un agotamiento de los regímenes políticos y de las constituciones, que resultaban doblemente petrificadas por una actuación administrativa cuya transformación no ordenaban: petrificadas por anidar concepciones del Estado y de la sociedad ya superadas, y petrificadas por amparar, desde esas concepciones, esquemas de actuación administrativa en completo divorcio con las demandas de la sociedad. De tal suerte que el "deber ser" jurídico de la actuación administrativa quedaba al desnudo al momento de contrastar con la realidad social, y eso contribuyó al cuestionamiento de los estudios políticos tradicionales de la época.

En efecto, aquel "deber ser" quedó completamente deslegitimado en la ordenación de fines y valores administrativos al resultar desvinculado de una sociedad que no terminaba de cosmovisionar las

nuevas exigencias en la ordenación de fines y valores desde la actuación parlamentaria y menos aún desde la propia administración pública, mediante la adaptación de su actuar administrativo a las nuevas exigencias. Éstas, además de demandar la diversificación de los esquemas de regulación y control estatal a través de su administración, suponían, como en efecto ocurría, una sociedad completamente distinta a la regulada por una administración formalista y legalista cuyo esquema resulta, por lo demás, inviable en el nuevo contexto social (de mayor complejidad y variedad) para conseguir los objetivos de una buena administración pública. Así,

> La Administración, en el cumplimiento de sus tareas de regulación y control, en múltiples aspectos no depende de intervenciones en sentido técnico-jurídico (…) La moderna práctica administrativa presenta un grado de complejidad, de dependencia de la situación y de incertidumbre tan alto, que no cabe nunca anticipársele en el pensamiento de forma completa y, en consecuencia, tampoco se le puede predeterminar normativamente de forma concluyente. Aquí fracasa, por tanto, en buena medida el tipo clásico de norma del programa condicional que, en relación con la materia de que se tratase, enumeraba las condiciones bajo las que el Estado estaba facultado para intervenir y, al referirse a las consecuencias jurídicas, determinaba a qué medidas podía recurrir el Estado. (Habermas, 2000: 516-517)

Y es que, efectivamente, el institucionalismo clásico había perdido toda virtualidad para dirigir la sociedad y sus demandas administrativas, al extremo de que los gobiernos y el estudio de las instituciones se quedaron fosilizadas en la concepción orgánica de las instituciones y en las meras formas del poder, sin darse cuenta de que la complejidad y diversidad de la sociedad experimentaban cambios ostensibles que demandaban modificaciones en los enfoques para abordar los problemas y dar cuenta adecuada de ellos.

La comparación entre gobierno era "excesivamente formalista a la hora de abordar las instituciones políticas"; no tenía "conciencia de la complejidad de los acuerdos sociales informales ni el papel de éstos en la formación de decisiones y en el ejercicio del poder"; era "insensible a los condicionantes políticos del comportamiento político" y "descriptiva, en vez de centrarse en la solución de los problemas o tener un método analítico", no tenía en cuenta ni hipótesis ni verificaciones y que, por lo tanto, era incapaz de formular una "teoría política dinámica" de tipo comparativo. En pocas palabras, el estudio de las instituciones no era conductista. Se "centraba en el Estado" cuando lo que estaba de moda era que la Ciencia Política adoptara una "perspectiva centrada en la sociedad" (Rhodes, 1997: 59).

Vivimos tiempos en los cuales se destaca también la explicación del fenómeno del Estado como una institución política, basándose en los conceptos de organización y ordenación y partiendo del análisis de sus relaciones con la sociedad. Estos vínculos fueron cobrando importancia en la medida que la economía se fue fortaleciendo en el ámbito público, con lo cual, aunado a otras tantas cuestiones, el Estado se fue consolidando en el ámbito social y resultaba importante y necesario que interviniera en la sociedad más allá de las funciones de orden interno, de administración de justicia y de seguridad exterior. Ahora, el Estado pasó a ser un ente interventor que asumió la tutela de la economía y su objetivo vendría a ser la ampliación o la obtención del bienestar colectivo.

Cuando la estabilidad política se ha conseguido y el progreso económico ha permitido un sustancial y evidente aumento del nivel de vida, la sociedad demanda del Estado algo más que su preocupación económica y es su preocupación social: el reconocimiento, primero, de determinados derechos sociales, cuyo número irá aumentando paulatinamente, y la repuesta, después, a tales exigencias bajo la forma de prestación directa que produce no sólo una intensificación de

la penetración reciproca Estado-sociedad, sino también y simultáneamente un crecimiento desmesurado del Estado prestador (Diez Moreno, 2004: 56).

Entre el Estado y la sociedad ha habido una relación fundamentada a menudo en la contradicción, dado que los seres humanos parten de un hecho contrapuesto entre sí, es decir, entre los que quieren ejercer el dominio del mundo exterior y los seres limitados que no poseen la fuerza, el conocimiento ni el tiempo más allá de lo inmediato. La contradicción se fundamenta entre la individualidad y la pluralidad, resaltándose así la impotencia individual, con lo cual, las diferencias no pueden ser dilucidadas sino dentro de una comunidad que aporte las soluciones mediante la trascendencia frente a (o sobre los) referidos individuos y se cree una institución que sería un árbitro con personalidad propia. Esta comunidad, no sólo puede disipar las diferencias entre los individuos, sino que también se le encomienda impulsar el desarrollo. Se establece una relación dentro de esa comunidad entre el sujeto y el objeto, es decir, entre lo personal y lo impersonal, surgiendo así una contradicción Estado/sociedad que se manifiesta en la supremacía de aquél sobre ésta.

El Estado es la personalidad de la comunidad y tiene como fin su supremo desarrollo. Pero como el Estado está compuesto de individuos, el grado de desarrollo de éstos se convierte en desarrollo de aquél, por lo que para que el Estado desarrolle su personalidad ha de desarrollar simultáneamente la de los individuos que la componen. Este desarrollo sólo puede tener lugar haciendo participar a los individuos en la personalidad misma del Estado y, concretamente, en los momentos que la integran: en su voluntad (constitución del Estado) y en su actividad (administración del Estado) (Díez Moreno, 2004: 57).

A pesar de ser el Estado una necesidad social, también es visto como una amenaza, por lo cual, la sociedad ha buscado por medio de las instituciones (legalidad-ordenamiento) y la movilización

(democracia) ejercer alguna influencia en la autoridad del Estado estableciéndose así una relación de subordinación vertical del Estado como ente gobernante hacia la sociedad como objeto gobernado. La democracia y el imperio de la legalidad pueden verse como dos medios distintos para superar la contradicción inherente entre Estado y sociedad. La formación del Estado es necesaria para la sociedad, pero también representa una amenaza.

El imperio de la legalidad pretendió reducir la autoridad del Estado, mientras que la democracia intentó movilizar a la sociedad al ejercer la autoridad del Estado. Esta contradicción entre Estado y sociedad debió hacerse sentir poderosamente en los siglos posteriores al Renacimiento (Sejersted, 1999:157). Como necesidad social, el Estado surge para asegurar a los individuos la igualdad en sentido material, teniendo el deber y la obligación de atender dentro de las relaciones de poder las desigualdades sociales mediante la garantía de prestaciones básicas a los más débiles socialmente, de tal manera que eso sería la estatización de la sociedad o la socialización del Estado, reforzándose con ello aún más la relación Estado-sociedad y manteniendo el primero su supremacía sobre la segunda. En tal sentido estamos ante la expresión del conjunto de acciones y de garantías prestacionales otorgadas por el Estado a la sociedad, esto es, el Estado social. "El moderno Estado social, que se caracteriza por la regulación y conducción de los procesos sociales a través de intervenciones realizadas mediante leyes-medidas y una administración prestadora de servicios" (Parejo, 1983: 31).

Los cambios acelerados que han ocurrido en el mundo en los últimos años, han instaurado una nueva relación entre el Estado y la sociedad, instituyéndose una reciprocidad que gira de forma más horizontal, y eso se debe en parte a que el Estado ha perdido terreno y poder de influencia frente a la sociedad civil, y ésta, a su vez, detenta mayor autonomía de acción.

> La Sociedad Civil sería aquel agregado de instituciones cuyos miembros participan en un conjunto de actividades no estatales –producción económica y cultural, vida doméstica y asociaciones de ayuda mutua–, y que aquí preservan y transforman su identidad ejerciendo toda clase de prestaciones o controles sobre instituciones del Estado (…) denota un entramado de instituciones sociopolíticas que incluye: un gobierno (o Estado) limitado, que opera bajo el imperio de la ley; un conjunto de instituciones sociales tales como mercados (u otros órdenes espontáneos extensos) y asociaciones basadas en acuerdos voluntarios entre agentes autónomos, y una esfera pública, en la que los agentes debaten entre sí, y con el Estado, acerca de los asuntos de interés público, y se comprometen a actividades públicas. (Villoria, 1996: 93-94)

Esa mayor autonomía de acción permite a la sociedad civil ejercer mayor control hacia las instituciones y, en no pocas ocasiones, ejercer poderes paraestatales que irrumpen contra la capacidad del Estado para establecer imperativamente las políticas y la acción administrativa, toda vez que las contingencias, al ser determinadas y desreguladas por la sociedad del riesgo y sus implicaciones, no pueden ser taxativa y previsiblemente normadas de forma prescriptiva.

> El Estado está crecientemente implicado en la producción de nuevos riesgos determinados por la ciencia y la técnica, ya sea de forma activa, ya sea por omisión. (…) En general, los problemas de la "sociedad del riesgo" plantean exigencias bien arduas tanto a la capacidad analítica y a la capacidad de pronóstico y previsión de los expertos, como a la capacidad de elaboración, a la disponibilidad, a la acción y a la velocidad de reacción de las Administraciones responsables de prevenir esos riesgos, esas exigencias son tales, que los problemas de vinculación a la ley y de seguridad jurídica que el Estado social ya de por sí plantea, se agudizan dramáticamente. (Habermas, 2000: 518)

Al hilo de esta cuestión no resulta difícil comprender que en virtud de la desregulación provocada indirectamente por los efectos colaterales de la ciencia y la tecnología en la acción imperativa del Estado y de su administración, las asociaciones, las corporaciones, los grupos de interés y, en fin, los grupos de expertos, tienen mayor poder para controlar las instituciones públicas. Y este es el contexto en el que, por su propia fuerza, a buen seguro, y no por un simple prurito de evitar que la soberanía del Estado quede sepultada, la actuación de estas corporaciones y grupos darán lugar por un lado a que éstas se superpongan al Estado y, por otro lado, a que vuelvan añicos la posibilidad de regulación imperativa de un interés colectivo que suponga la inclusión del mayor número de grupos, minorías e individuos sin capacidad de influir de modo determinante en la actuación de los poderes públicos y de la administración del Estado.

Esta nueva realidad ha obligado a que las Ciencias Sociales se sometan a un proceso de renovación para adaptarse a este nuevo fenómeno social que evidencia las crisis que se han sucedido en los distintos enfoques asumidos por y desde el Estado: crisis del Estado liberal, crisis del Estado del bienestar (Estado social y democrático de derecho) con el sucedáneo de la emergencia de la sociedad civil y la necesidad de un Estado social que, además, oriente su acción administrativa hacia la prevención y a la seguridad, y, seguramente, a la configuración del, así llamado, Estado vigilante. La sociedad civil ha dejado a un lado la desvinculación estatal, con lo cual, ahora existe una comunicación más fluida entre el Estado y la sociedad, y frente al debilitamiento del primero, la segunda surge con una aptitud protagónica sin que eso suponga pretensiones de reemplazarlo.

La crisis de legitimidad del modelo de Estado liberal representativo se manifiesta en la inadecuación de sus instituciones, a la creciente complejidad de la nueva estructura de la sociedad. Parte del cuestionamiento y de las objeciones a ese modelo se referían al bajo rendimiento de sus instituciones administrativas y a la debilidad

estructural de éstas, lo que a su vez evidenciaba la debilidad de todas instituciones estatales, de la cual, aquélla era sólo un pálido reflejo. Ante esta debilidad estatal manifiesta en la administración, la sociedad civil representa una alternativa al desempeñar un papel destacado en la búsqueda de soluciones mediante la participación social para la construcción de un modelo acorde con la realidad actual.

> Así, frente a la crítica del Estado surge –aunque sin fundamentación en sí y por sí– la confianza hacia la sociedad civil a fin de que ésta se convierta en supervisora y garante de los procedimientos limpios y abiertos en la ejecución de las decisiones colectivas. Cuando se habla de emergencia de la sociedad civil, se está hablando más bien de una realidad surgida del contraste, es decir, ante el debilitamiento del Estado como centro y culminación de la realidad social, la mirada a la sociedad civil nos hace que aparezca como fortalecida, lo cual no siempre es así (Villoria, 1996: 95).

A tenor de lo indicado conviene precisar que la administración pública actual, en el contexto del Estado social y democrático de derecho y de justicia, ha dejado de ser una *potentior* persona para entablar un sistema de vínculo y relaciones con el particular desde un ámbito de igualdad horizontal, al menos en lo que a la regulación legal y operativa se refiere, no sin pretenderlo también desde los requerimientos de legitimidad y civilidad de la actuación administrativa frente a los particulares, y fundamentalmente en todo lo referido a la protección y garantía de sus derechos humanos y fundamentales. En los estudios renovados sobre la administración pública hay un retorno al concepto de Estado enmarcado también en un nuevo concepto de sociedad que otorga a las instituciones un mayor énfasis. Ahora, el concepto de Estado y, por consiguiente, el de sus instituciones, encarna un espíritu reorientador que pone de manifiesto los cambios que se están produciendo en las organizaciones públicas.

El renacimiento del concepto de "Estado" en alguna de sus manifestaciones es un tema común, con variaciones en los detalles pero concurriendo en que "Estado" debe distinguirse tanto de "sociedad" como de "gobierno". Pese a que inevitablemente van juntos, Estado y sociedad se consideran diferentes. Así mismo, el Estado es más amplio que el gobierno en torno y que el aparato institucional a través del cual funciona. Fundamentalmente, se pone énfasis en el Estado y en sus instituciones (Heady, 2000: 46). La importancia de las instituciones en la vida política de las democracias liberales contemporáneas es uno de los factores que impulsa el nuevo institucionalismo, y representa sin duda alguna la reincorporación del Estado al estudio politológico, que en los enfoques sociológicos conductistas había dejado de ser el centro del análisis. "Estamos asistiendo a un retorno importante de la categoría (institución) como variable significativa en el análisis político" (Morán, 1998: 22).

Sin embargo, no podemos negar la importancia que significó en su momento el conductismo y la elección racional y sus aportes frente al viejo institucionalismo, dado que se redimensionó los estudios políticos sacándolos de un enfoque extremadamente formalista y legalista, cuyo predominio era el derecho formalista y, en el mejor de los casos, la filosofía política que se centraba particularmente en las constituciones y los regímenes políticos, esto es, en la mera forma del poder. Hablar hoy de instituciones en Ciencia Política no es rememorar el pasado: que el institucionalismo clásico sea cosa del ayer, no implica que la importancia de las instituciones también lo sea. También el estudio de la conducta individual se ha venido quedando corto para explicar los cambios que se están llevando a cabo en la política y en el gobierno. El nuevo institucionalismo viene a llenar las fallas y las faltas que en la Ciencia Política han tenido el viejo institucionalismo, el conductismo y la elección racional. Es el retorno al interés por las instituciones frente al comportamiento individual del conductismo y la elección racional. Ha surgido un nuevo

institucionalismo en el campo de la política como reacción a las concepciones previas del comportamiento político, que era atomista, no sólo por su visión de la acción como producto de individuos racionales orientados a metas (posición que muchos "teóricos positivos" todavía comparten), sino también por su concepción abstracta y asocial de los contextos en los que se persiguen estas metas. Una rama del institucionalismo de la Ciencia Política (la teoría positiva) se concentra en las instituciones políticas nacionales; la otra (la teoría del régimen) trata de las relaciones internacionales.

La teoría positiva de las instituciones está interesada en la toma de decisiones políticas, especialmente en las formas en que las estructuras políticas (o instituciones) conforman los resultados políticos (Powel y DiMaggio, 1999: 38). El enfoque neoinstitucional refuta la teoría de los actores racionales, ya que forja a las instituciones como el resultado de la externalización de edificaciones culturales y se interesa por exponer las formas bajo las cuales los grupos e individuos tratan de adaptarse a ciertos contextos institucionales. De tal manera que las instituciones, por el hecho de ser una construcción cultural y partiendo de que todo lo que es cultura no es natura, sostienen que las instituciones son creaciones humanas que evolucionan y son alteradas por los propios humanos, por lo que no se presentan de forma estática en la estructura ni en la planificación racional. El origen del orden social en la sociedad no se encuentra principalmente ni en la tradición, ni en el cálculo y la planificación racionales, por mucho que los haga el Estado o cualquier otra persona. La sociedad posee, en cierto sentido, una cualidad orgánica; pero ésta procede de la coordinación espontánea e inintencionada de muchos individuos que actúan por motivos propios (Giddens, 1994: 43).

La necesidad de razonar e interpretar los cambios como una realidad mundial se denota por el comportamiento que están asumiendo los individuos en el interior de las instituciones, con lo cual hay una presión social hacia las organizaciones públicas para que se

sometan a un proceso de cambios institucionales. Esto hace del enfoque neoinstitucional una configuración de referencia obligatoria para explicar los elementos que rodean dichos cambios. En tal sentido, el comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimiento de organizaciones e individuos. Desde esta perspectiva, las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso de construcción de la realidad, es decir, son un fenómeno cultural y constituyen el marco de referencia a partir del cual los individuos se explican el mundo que los rodea (Marsh y Olsen, 1997: 21).

De ahí, pues, la indicación de que las instituciones son indudablemente una creación humana. El enfoque neoinstitucional ha despertado tal interés que se ha convertido para muchos teóricos y disciplinas en una parte central para entender la realidad social actual, específicamente en todo lo referido a las instituciones públicas. La cuestión institucional ha recuperado protagonismo en el análisis político y económico durante los últimos años, y diversos autores han incorporado las instituciones como parte central del examen de la realidad social; así, se ha comenzado a hablar de la existencia de una corriente contemporánea en las ciencias sociales, el nuevo institucionalismo (Romero, 1999: 7). Las instituciones administrativas están siendo sometidas a profundas transformaciones por la densidad de la crisis política y económica que padecen los sistemas sociales. Las instituciones cumplen un papel de primera línea en el sistema político, con lo cual, la superación de la crisis del sistema no podrá lograrse sin un cambio institucional, y dicho cambio vendría por medio del rediseño de las instituciones y la reforma de sus estructuras. "La reforma de las instituciones, si no quiere ser una aplicación de aprendices de brujo, requiere un tipo de análisis configurativo en condiciones de captar todas las variables e interacciones sistémicas" (Pasquino, 1997: 22).

De tal manera que la reforma al sistema político y de la administración debe partir de la conformación institucional, echada a andar por un conjunto de individuos que, indudablemente, poseen preferencias sólidas, claras y bien definidas, si bien diversas y hasta contradictorias entre sí. Estas preferencias deben desarrollarse para poder maximizar los objetivos dentro de la organización social, pero partiendo del hecho real de que las instituciones son organizaciones duraderas en el tiempo y no se pueden cambiar de forma inmediata, ni que tampoco deben cambiar sólo por el deseo o capricho de algunos actores. Eso sólo es posible si dichas preferencias son trasladadas desde el ámbito meramente subjetivo de sus poseedores al ámbito objetivo de las instituciones.

Los cambios han incidido en toda la estructura del sistema político y, desde los años ochenta, en buena parte de Europa y América Latina se viene insistiendo en la necesidad de reformar y reestructurar las instituciones públicas. El modelo de Estado que venía operando después de la Segunda Guerra Mundial había llegado a su fin, la década de los ochenta constituye el comienzo de una ola de reformas en todos los ámbitos del sector público. Con lo cual, también se logra posesionarse el enfoque neoinstitucional frente a la influencia de las dos grandes revoluciones teóricas que al efecto han marcado a la Ciencia Política en los últimos cien años (el conductismo y la *rational choice*). La mirada de los estudios se vuelca ahora hacia las instituciones, y entre los primeros defensores de esta propuesta están James March y Johan Olsen, quienes fueron los que originalmente le dieron nombre a este movimiento intelectual, corriente ésta que se encargaría de la defensa de la teoría política empírica y de lo que ésta debería ser, pero con una visión crítica por la pérdida del rumbo del conductismo y de la *rational choice*; así, creían necesario revalidar algunos rasgos del viejo análisis institucional pero sin retomar el pasado.

March y Olsen inician el camino hacia el neoinstitucionalismo con la publicación de un artículo (1984) que contendría uno de los enfoques más importantes de la Ciencia Política contemporánea, orientación ésta que toma verdadero cuerpo y forma en posteriores trabajos conocidos como institucionalismo normativo (1989 y 1995). Las bases del nuevo enfoque que establecieron estos investigadores parten de la crítica hacia las dos corrientes teóricas que habían marcado el destino de la Ciencia Política en los últimos tiempos, ya referidas en el párrafo que antecede. Para dichos autores, estos enfoques estaban caracterizados por el contextualismo, el reduccionismo, el utilitarismo, el instrumentalismo y una falta de perspectiva histórica. Con esta nueva perspectiva se aumenta el interés por los estudios de las instituciones, que habían pasado a ocupar un lugar residual en los esfuerzos de la Ciencia Política, dado que el conductismo y la elección racional ocupaban el mayor espacio en la literatura de esta disciplina durante mucho tiempo. Lo que dichos autores se proponen aparte del deseo de construir o reconstruir lo que el viejo institucionalismo no fue capaz o no pudo hacer, y esto representa el rescate del institucionalismo clásico mediante la reformulación de los aspectos positivos que éste dejó.

En otras palabras, con el resurgimiento institucional se intenta el rescate del papel protagónico de las instituciones frente al individualismo exagerado del conductismo y de la elección racional, sin desperdiciar, claro está, los aportes positivos de estas corrientes. El "nuevo institucionalismo" contiene muchas características de la versión anterior de esta manera de entender la política, pero también hace aportes en diversos aspectos teóricos y empíricos. Utiliza muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían informado tanto el conductismo como el análisis de la elección racional (Peters, 2003: 14). Así, las instituciones pasan de un papel secundario a ser el objeto principal de

las investigaciones actuales en las Ciencias Sociales, por lo que ahora las instituciones cuentan con mayor peso que antes. Es imposible pensar en el institucionalismo clásico y en el paradigma que hemos heredado sin dejar de recordar que en este modelo sólo se podía observar los estudios de las diferentes estructuras administrativas, legales y políticas como simples trabajos normativos carentes de todo elemento de análisis comparativo, y que los exiguos análisis comparativos que había no eran más que escuetas descripciones de comparaciones y contrastes, en un ámbito muy exploratorio y aproximativo, de distintas ordenaciones institucionales en diversos países; por lo cual, este enfoque no suministraba las herramientas, las condiciones y, en fin, las nociones intermedias necesarias a fin de fomentar investigaciones genuinamente comparativas para poder dar lugar a una teoría más explicativa.

El institucionalismo clásico, al resaltar excesivamente la importancia de las leyes formales, las reglas y las estructuras administrativas, explicó insuficientemente el comportamiento político y administrativo, así como también la naturaleza y el alcance de las endemias institucionales, lo que dio como resultado el surgimiento de otras perspectivas que vinieron a llenar el vacío dejado por el viejo institucionalismo. Con el tiempo quedó demostrado que el análisis de la realidad social, visto sólo desde la perspectiva ensayada por el conductismo y la elección racional, era insuficiente. Con la versión moderna y renovada del institucionalismo podemos encontrar una variedad de corrientes y de autores que, superando las limitaciones del institucionalismo clásico, destacan desde nuevas perspectivas el papel protagónico de las instituciones para dar mayor amplitud al análisis social referido a ellas.

Autores como Katzeinstein, Skocpol y Hall en la Sociología Histórica; North en la Historia Económica; March y Olsen o Powel y DiMagiio en la Sociología de las Organizaciones han planteado la necesidad de recuperar las instituciones como centro de análisis. No

obstante, a pesar de sus diferencias, estos autores comparten la crítica de las visiones de la historia que la consideran un proceso eficaz de equilibrios donde las decisiones son tomadas por los actores que no se enfrentan a restricciones, y de las concepciones conductistas que sólo fijan su atención en el comportamiento de los actores sin analizar el entorno en el cual actúan y que, en buena medida, determina tanto sus preferencias como los resultados de sus acciones (Romero, 1999: 8).

Por otra parte, no hay consenso para determinar si realmente hay uno o diversos neoinstitucionalismos, al no haber acuerdos únicos en torno a la definición del concepto de institución. Tampoco podrá haber uniformidad en un solo institucionalismo, más aún cuando existen disímiles opiniones intelectuales y diferentes disciplinas que se interesan por este mismo tema. Sin embargo, hay un bagaje conceptual que se ofrece desde este enfoque al definir "el concepto de institución asociándolo genéricamente a la idea de reglas del juego que conforman la interacción entre los distintos agentes implicados en un determinado entorno sociopolítico" (Ramio, 2001: 94). Esta diversidad de criterios para algunos autores se debe en parte a que muchos de ellos subieron al tren de los estudios institucionales cargando muchas veces el excesivo e innecesario equipaje de sus iniciativas teóricas pasadas. El resultado fue algo así como un embrollo teórico, o quizás una serie de rompecabezas sobre las instituciones y el papel que desempeñan en la explicación del comportamiento político, por lo cual, hay escaso consenso acerca del concepto de institución y, menos aún, acerca de la manera en que interactúan con los individuos para producir decisiones (Peters, 2003: 9-10).

Donde sí existe consenso dentro de este enfoque es en los retos comunes que se presentan frente a la necesidad de buscar respuestas y soluciones a la realidad social; las diferencias se establecen precisamente por el origen de las interpretaciones y los conceptos de las instituciones como fenómeno social dentro de cada uno de esos

enfoques. Estas interpretaciones crean significados diferentes y nuevas alternativas ante el problema, pero también ayudan a tener una mejor visión y acercamiento a las instituciones y a la manera en que es modelada la sociedad; el nuevo institucionalismo tiene un significado levemente diferente en el contexto de cada una de estas disciplinas alternativas. Cada perspectiva puede efectuar su contribución a una visión más completa de las formas en las cuales las instituciones modelan la vida social. Pero las ventajas que se obtienen por construir de esa manera una verdad más amplia sólo pueden alcanzarse a través de la toma de conciencia de que el "nuevo institucionalismo" no es uno, sino muchos (Goodin, 2003: 14).

Con respecto a si se puede realmente entender la existencia de uno o varios neoinstitucionalismos, vale la pena resaltar que es un asunto secundario para muchos investigadores; lo más importante es el protagonismo que se le da a las instituciones como tal. El neoinstitucionalismo, en Ciencia Política, al igual que en otras disciplinas, es un fenómeno polifacético. No hay uno solo, hay muchos neoinstitucionalismos. Pero todos comparten, por lo menos, una convicción básica: *institutions matter*, las instituciones importan (Schedler, 2000: 472).

Esto ayuda sin duda a ampliar las fronteras institucionales en todas las disciplinas que tengan que ver con los asuntos públicos. Y pese a la pluralidad de enfoques neoinstitucionalistas, no parece que eso sea motivo de pesimismo, máxime si reparamos en que, inclusive, todavía las Ciencias Sociales no han logrado crear un método común que las agrupe, de ahí que aún menos podrán las instituciones tener una sola óptica de estudio e interpretación. En efecto, la pluralidad de enfoques no debe intimidar a nadie, pues aparte de que es algo inherente a la propia razón de la modernidad, también cabe destacar que ni siquiera la razón misma se inmuta ante la diversidad de enfoques que con fundamento en ella se ensayan en cualquier ámbito de la ciencia. Tras un siglo que como ningún otro nos ha ilustrado sobre el terror de la

sinrazón existente, han quedado destruidos los últimos residuos de confianza esencialista en la razón. Pero ello significa que la modernidad, que se ha vuelto consciente de sus propias contingencias, queda tanto más remitida a una razón procedimental, vale decir también: a una razón capaz de litigar también contra sí misma. La crítica de la razón es también obra de la razón: este doble sentido kantiano se debe a una idea radicalmente antiplatónica, a saber, que no existe nada más alto ni más profundo a lo que nosotros, que nos encontramos en nuestras formas de vida lingüísticamente estructuradas, podamos apelar (Habermas, 2000: 59).

A pesar de la existencia de varios puntos de vista, y admitiendo a priori la existencia del neoinstitucionalismo en plural, interesa destacar que Peters, en *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política* (2003), ayuda a descifrar esa discusión y contribuye a delimitar aún más este campo. Para él no existen varias perspectivas, él considera la existencia de una perspectiva única, aunque diversificada, de la política. Por tanto, divide al neoinstitucionalismo en varios enfoques: normativo, elección racional y teoría institucional, histórico, empírico, sociológico, representación de intereses e internacional.

Por otro lado, está la postura de Rober Goodin (2003), quien habla de la existencia de cinco perspectivas: el nuevo institucionalismo en la historia, en la sociología, en la teoría social, en la economía y en la ciencia política. El punto fundamental que, en suma, unifica a todos estos enfoques y sus diversos componentes es que considera simplemente a las instituciones como el elemento principal de la vida política en la sociedad; los investigadores tienen diferentes ángulos y perspectivas intelectuales, pero hablan de cuestiones comunes, aunque aparentemente disímiles. Lo más importante, como ya hemos sugerido, es que la mayoría de estos investigadores se está ocupando aún más por esclarecer qué tipo de influencias tienen las instituciones sobre la sociedad. En resumen, las diferentes perspectivas de

aproximación al neoinstitucionalismo permiten sin duda tener una visión más general de la utilidad de este enfoque teórico en torno a las propuestas de reformas administrativas que hoy se están planteando a escala mundial. Esta diversidad de perspectivas no puede ser interpretada como una disgregación intelectual; por el contrario, hay que verla como un aporte para la complementariedad de las ideas sobre el fenómeno del cambio institucional que debe abrirse plenamente en la vida política. De esta forma se presenta como un medio para distanciarse del encasillamiento intelectual, que sólo ha redundado en investigaciones estáticas y excluyentes, y, a buen seguro, constituyen reminiscencias de aquella razón esencialista a la que nos hemos referido anteriormente. Es decir, con eso se puede reducir la inestabilidad institucional que, originada en enfoques reduccionistas, insufla una volatilidad incorrecta a la mutabilidad inherente a la política, con lo cual, este abanico de visiones neoinstitucionales permite tener una mayor perspectiva del problema y de la manera de enfrentar los cambios, proporcionando una mejor aproximación a la vida real y a las instituciones público-administrativas.

La transformación del Estado por medio de sus instituciones ha sido un proceso histórico que ha requerido de mucha labor, iniciada originalmente desde las bases sociales hasta difundirse y expandirse por distintas vías, llegando hoy día a influir en todos los patrones de conducta de las esferas gubernamentales. Realmente, no es tarea fácil conciliar o cambiar en un periodo corto y de mediano plazo, patrones y conductas que se han adquirido y aprendido dentro de las instituciones a lo largo de muchos años. El Estado, con el transcurrir del tiempo, ha ido evolucionando y se ha organizado en estructuras que van más hacia el deber ser, con predominio de dominación racional de tipo formal-legal, con base en el cual se elaboran un conjunto de instrumentos que se manifiestan por medio de las instituciones políticas y administrativas, al tiempo que se establecen

un conjunto de interacciones humanas que disponen de "reglas y jugadores" dentro de ellas, con la previa elaboración de pautas claras para entrar al terreno del juego, es decir, se han definido previamente las formas en que el juego se desarrollará.

De tal manera que el equipo tendría como objeto, dentro de este conjunto de reglas, ganar el juego mediante la potencialidad de capacidades, habilidades y coordinación de aptitudes. Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 1993: 13).

Antiguamente, la historia política, generalmente, reflejaba y narraba las guerras, las monarquías y sus problemas domésticos. La narrativa de los intereses personales estaba por encima de los colectivos, por lo que la historia de las instituciones estaba personificada a quien ostentaba el poder, es decir, lo más importante eran los asuntos reales y sus cortes. El historiador giraba su atención a las instituciones, pero relacionándola con la política personal, y así, la historia giraba en torno, y específicamente, a la forma en que se obtenía y se preservaba el poder. De modo, pues, que los asuntos sociales no constaban en la narrativa y menos aún las cuestiones administrativas. No era de interés para los historiadores difundir los contenidos sociales y administrativos.

Los historiadores han puesto siempre una atención considerable en los problemas del poder y en aquellos que lo detentan, cuya importancia no puede negarse. Por otro lado, se ha dicho muy poco acerca de la administración y de aquellos que se han encargado de ella en nombre de los jefes. También esto es comprensible, ya que frecuentemente las actividades de los jefes son espectaculares,

concediendo la mera esencia de una buena historia, en tanto que las de los administradores son inherentemente pedestres (Gladden, 1989: 7).

A principios del siglo pasado, la historia política personalista fue cediendo terreno a la historia social, y la preponderancia en torno a los reyes y las guerras que se libraban fueron perdiendo importancia. Ahora lo más trascendental es el estudio de las instituciones sociales y no las políticas personalistas, de suerte que el interés se tornará más hacia organizaciones sociales como la iglesia, la familia, el mercado laboral, las obras públicas, la asistencia social, la educación y la salud. Esta corriente se basa en el mundo y su realidad, aunque en este momento se le esté cuestionando su desarrollo y su actitud en relación al mundo contemporáneo. Así, en la actualidad, es un hecho necesario la narración y el estudio de las relaciones entre un Estado despersonalizado, su aparato administrativo y los demás elementos sociales, lo cual se debe en parte al crecimiento que ha tenido la administración pública en los últimos cien años, que hace inevitable el análisis de sus problemas y su naturaleza, más aún cuando la administración pública ha estado presente siempre como actividad en todas las etapas históricas de la humanidad.

Durante el curso del siglo XX, la concepción de la historia como estudio de los reyes y de las guerras cayó en desuso. La historia política ha cedido su lugar gradualmente a la historia social. En años más recientes, el punto focal de la historia como disciplina ha variado una vez más. La vida privada de las personas comunes, como hemos llegado a descubrir, no se encuentra aislada y completamente aparte del resto de la sociedad en general. En consecuencia, se ha producido un regreso al estudio de las instituciones sociales más generales. El eje de esta nueva historia no son necesariamente las acciones de los reyes y sus cortes (ni sus equivalentes contemporáneos: presidentes y gabinetes, legisladores y jueces, financieros y magnates de medios de comunicación). Por cierto, que las formas más modernas de investigación histórica no se encuentran en esto con exclusión de

cualquier otro factor, como pueden haberlo hecho las formas más antiguas (Goddin, 2003: 15-16).

La explicación de los procesos mediante los cuales la historia puede atraer ciertos resultados, aunque no sean únicos, puede orientar y dar una visión más amplia. A eso hay que agregar algunas acciones simbólicas mediante la política, ya que a ésta se la considera como un instrumento de orden interpretativo que ayuda en cierta forma a disminuir la incertidumbre que se generan por los problemas internos, pues como es bien sabido, cuando las instituciones entran en conflicto, por ineficiencia, por falta de legitimidad o por tiranía, los individuos pueden movilizarse, para defender los símbolos y prácticas de esta institución, para impulsar cambios o para tratar de extrapolar a las suyas los símbolos y prácticas de otras instituciones y alcanzar así las transformaciones deseadas. Por consiguiente, la corriente histórica es de mucha importancia y cumple un papel esencial en el seno del nuevo institucionalismo. Su planteamiento central se fundamenta en el hecho de que las decisiones que son tomadas en un principio y que nacen de las políticas iniciales, tienden a diseñar la historia de una política una vez establecida, y estas políticas, cuando ya son instituidas, es difícil transformarlas. A este hecho, Krasner (1984) lo llamó dependencia del rumbo o de la trayectoria recorrida: *path dependency*.

En el interior de las instituciones se da una especie de fenómeno social, esto es, una suerte de desidia, con lo cual se va desarrollando esta inercia institucional. Esto hace que la lógica de la persistencia y de la dependencia determine que toda política que se adopte dentro de una institución permanezca inalterable en el tiempo, y que sólo podrá ser revertida en el supuesto de que exista una fuerte presión política. "Las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar la actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante cuando, dentro del ámbito gubernamental, un programa o una organización toma determinado rumbo, hay una suerte

de inercia que hace que las decisiones políticas persistan. Ese rumbo puede ser alterado, pero se requiere una buena dosis de presión política para producir tal cambio" (Peters, 2003: 99).

Desde esta perspectiva es importante destacar que los que tienen la responsabilidad de diseñar la política de la institución en sus primeras etapas deben tener mucho cuidado debido al riesgo que se corre al configurar instituciones con políticas equivocadas, ya no sólo porque eso puede repercutir en contra de los intereses de la población, sino principalmente porque producen efectos perversos en la política pública que depende de (y se implementa desde) la referida institución. Indudablemente, dentro de las decisiones políticas, así como también dentro del desempeño gubernamental, hay influencias de diversos factores que muchas veces influyen fuertemente hacia la aplicación de mecanismos que resultan equivocados desde el principio y que a la postre pueden convertirse en normas persistentes que marcarán la vida de la institución condenándola a la ineficiencia y a la ineficacia.

La única manera de revertir esta política inicial es aplicando fuertes correctivos capaces de superar esta desidia creada por las condiciones internas existentes dentro de la misma institución. Una de las fallas más persistentes en las instituciones públicas es la rutina, ya que todas las actividades están propensas a sufrir este hábito, llegando a crear hasta procedimientos operativos estándar. Ahora bien, esta "dependencia del rumbo o de la trayectoria recorrida" es causal, es decir, es a su vez causa y efecto, de suerte que así como es el problema, es también la solución. La salida está en la dependencia del rumbo en acción, es decir, que en las mismas instituciones donde se ha generado el problema se pueden buscar y encontrar las soluciones.

Una de las derivaciones más interesante del institucionalismo histórico es que la dependencia del rumbo no debe producirse solamente en la forma simple y directa que hemos descrito. Así como los estudiosos de las organizaciones han sostenido que una regla

tiende a engendrar otra para compensar las insuficiencias de la primera, también las reglas y las estructuras institucionales pueden generar intentos por resolver los problemas que ellas mismas han causado. Similar al concepto de "sedimentación" de la teoría institucional sociológica, esta perspectiva de la vida organizacional propone una manera más dinámica de conceptualizar la dependencia del rumbo en acción. Además, contribuye a hacer más interesante para el análisis el impacto de las decisiones institucionales a lo largo del tiempo (Peters, 2003: 102).

El neoinstitucionalismo histórico es una herramienta clave para encontrar explicaciones sobre la falla institucional, una forma de saber por qué las instituciones son débiles y carentes de todo sentido de eficiencia y eficacia. Permite entender, a través de la comprensión institucional, la falta de intencionalidad y de criterios de diseño de las políticas en las instituciones. Es la combinación de valores y de estructuras, de suerte que se convierte en un medio para poder averiguar cuándo se crean las instituciones en lugar de saber cómo se crearon. Importa resaltar que el cuándo por el que se interesa el neoinstitucionalismo histórico no es una mera alusión a un dato numérico referido a la fecha de creación de una institución ni a la mera referencia histórica con respecto a los orígenes de la instituciones en sí y por sí, sino más bien la fecha como inicio de la formación institucional con sus aciertos y desatinos, que vendrán por las medidas y regulaciones que a partir de la referida fecha se pusieron en ejecución para marcar el rumbo que ha tomado la institución. Por eso el neoinstitucionalismo histórico pone más énfasis en la persistencia de las organizaciones después de formadas que en los hechos de su creación. En cierta medida, el énfasis sobre la práctica de encarar ideas en las estructuras que sustentan a las instituciones puede ser tomado como una definición de la formación de las instituciones. Es posible argumentar que cuando una idea llega a ser aceptada y se

encarna en una forma estructural, se puede decir que la institución ha sido creada.

Dentro del institucionalismo histórico tal vez lo más importante en el tema de la formación sea la definición de cuándo se produce la creación. La elección de la fecha pertinente a partir de la cual se considerarán los futuros desarrollos será decisiva para sostener que esas normas iniciales perdurarán y moldearán las posteriores políticas que se sigan (Peters, 2003: 105). Es la indicación, pues, y la preferencia en el estudio, de la enorme influencia que tiene el devenir histórico de la institución en la determinación de sus disfuncionalidades presentes. Así, es de suma importancia tener el cuándo como punto de partida, como elemento y enfoque principal, y considerar que las elecciones hechas por las instituciones en el pasado tienen una influencia considerable tanto en el presente como en el futuro, ya que marcan la tendencia y el camino que se seguirá en las instituciones.

De tal manera que para evitar situaciones que redunden en el mal funcionamiento de las instituciones se requerirán unas propuestas y un conjunto de medidas políticas de cambios radicales. Para la transformación de estos cauces que se han convertido en tradiciones o costumbres se requiere de un cambio institucional, llegándose incluso a plantear la necesidad de sustituir al régimen político existente por otro que logre, tanto impulsar desde los inicios y mediante un plan de transición la reforma, como, a su vez, blindar a las instituciones de otras desviaciones similares a las experimentadas.

Se trataría de una transformación institucional sustituyendo las reglas y normas viejas por otras nuevas; sin embargo, no olvidemos que en esta dirección existen riesgos, dado el carácter desconocido de las innovaciones, lo cual permitiría afirmar que, en principio y sobre la base de estos riesgos, no darían ninguna garantía de que puedan ser mejores que las antiguas. En comparación con esta situación inicial, es obvio que la transición implica incertidumbres de las reglas

precisamente porque se trata de un proceso para cambiar las reglas arbitrarias existentes y el resultado –las nuevas reglas– es desconocido previamente.

Por otra parte, los gobernantes y las políticas de la transición desempeñan un papel provisional, especialmente porque la principal "política pública" en ese periodo es la política institucional y de reforma; es decir, la sustitución del régimen anterior. Las expectativas de estabilizar los gobiernos y las otras políticas públicas de la transición dependen, en gran medida, del resultado institucional del proceso de cambio de régimen y de las oportunidades que éste ofrezca, por lo que son también muy inciertas (Colomer, 2000: 25). De conformidad con las ideas que anteceden puede afirmarse que el diseño inicial de las instituciones ha surtido un efecto considerable a lo largo de los últimos años en nuestros países, y que a partir de ahí se ha logrado imponer paulatinamente la cultura del cambio.

Para el neoinstitucionalismo histórico es importante el comportamiento inicial que puedan asumir las diferentes fuerzas políticas, así como también las normas. Ambos factores son los que determinan el resultado final en el devenir de las instituciones, es decir, si en una institución, en el momento de ser creada, los actores políticos asumen un comportamiento no acorde con los principios de responsabilidad y fiel cumplimiento de las normas de funcionamiento previamente establecidas, eso dará como resultado futuro instituciones deficientes. La actitud que se tome inicialmente es determinante para saber cuál será el comportamiento que asumirán las instituciones posteriormente. En otras palabras, si desde un principio, las instituciones adoptan una línea de debilidad y no se hacen los correctivos necesarios, eso determinará un comportamiento disfuncional en su futuro y se producirá entonces un bajo rendimiento institucional.

La idea básica que subyace en el enfoque consiste en que las elecciones realizadas en el momento de creación de una institución o

cuando una política se ha iniciado poseerán una influencia continua y determinante sobre la política y sobre acciones futuras de la institución. Cuando un programa gubernamental o una organización se encaminan sobre una ruta determinada, existe una tendencia inercial que hace que las elecciones inerciales persistan en el tiempo. La inercia puede ser desafiada, pero el cambio requiere una cantidad considerable de presión política (Parrado, 2001: 71).

Hay una cuestión que no se puede pasar por alto: el institucionalismo histórico viene a ser la primera voz que se oye dentro del nuevo institucionalismo, y eso gracias a la Ciencia Política. Esta señal fue elevada en sus primeras investigaciones por Peters Hall (1986), pionero de la corriente del institucionalismo histórico; sin embargo, ha sido opacado por el enfoque normativo, ya que su crítica no fue tan letal como la obra de March y Olsen (1984). Esta corriente no desea estudiar el pasado o volver a mirar hacia atrás; en ésta, más bien se puede observar cómo el pasado puede ejercer una influencia positiva o negativa sobre nosotros y sobre nuestras instituciones, pero serán cada una de las disciplinas, a través de este enfoque, las encargadas de buscar las soluciones al respecto. El pasado nada positivo de una institución o de los actores involucrados, puede ser un elemento determinante para que una serie de propuestas de reformas novedosas no se produzcan o fracasen en sus intentos por llevarlas a cabo.

El institucionalismo histórico fue prácticamente la primera versión del nuevo institucionalismo que surgió dentro de la disciplina llamada "ciencia política". Uno de los primeros trabajos de investigación fue el análisis de Peter Hall (1986) del desarrollo de política económica en Francia y el Reino Unido. Hall no se refirió al "institucionalismo histórico" *per se*, sino que señaló la importancia de las instituciones en la orientación de las políticas a lo largo del tiempo. El argumento básico presentado por Hall era que para comprender las decisiones de

política económica que se tomaban en estos dos países (o en otros) era necesario comprender también sus respectivas historias políticas.

Según el análisis de Hall, las decisiones que se tomaron durante las décadas de 1970 y 1980 reflejaron claramente las antiguas pautas de elaboración de políticas económicas en los dos países (Peters, 2003: 100-101). El neoinstitucionalismo histórico es una de las perspectivas más útiles en la Ciencia Política, ya que ofrece las herramientas teóricas tanto para explicar las continuidades históricas como para determinar la posibilidad de variación –casi– permanente de la acción política, lo que podría afectar o ayudar a la explicación del desempeño institucional según sea el curso de los cambios políticos. En suma, lo que se pretende con este enfoque es confeccionar una explicación de tipo histórico-institucional capaz de aprehender y comprender continuidades históricas y variaciones en las políticas de diversos países.

En tal sentido sería un instrumento clave para ver más de cerca el comportamiento de las instituciones en Latinoamérica, concretamente de la Administración Pública, que carece de todo sentido de eficiencia y eficacia, y a su vez sería de gran utilidad para explicar las reformas administrativas desde una perspectiva institucional en la que viene inmerso el retorno del estudio al Estado, lo cual, a su vez, evidencia una reivindicación del concepto de "interés público".

Otro aspecto del neoinstitucionalismo es que ha revitalizado una preocupación por los problemas normativos asociados con conceptos tradicionales, como "interés público" y "ciencia civil". Fesler, por ejemplo, avala que se examine nuevamente lo que a menudo ha dado en llamarse, en términos despectivos, el mito del interés público. El hecho –dice– es que el interés público constituye un ideal. Es para los administradores lo que la objetividad representa para los académicos, algo a lo que se quiere llegar, aun cuando se le alcance de manera imperfecta, algo que no debe dejarse de lado por el hecho de que no se llegue a la meta. Robert H. Jackson se ha expresado a favor de los

beneficios del renovado interés en la ciencia civil, definida como el estudio de reglas que constituyen y gobiernan la vida política dentro y entre Estados soberanos. Jackson afirma que existe la necesidad de renovar y dar nueva vida a la Ciencia Civil en el análisis comparativo de todos países contemporáneos. Asimismo, distingue entre Ciencia Civil y Ciencia Social, lo cual en su terminología corresponde fundamentalmente a lo que ha llamado Ciencia Política principal. Jackson no propone que se remplace el método de las "ciencias sociales" por el de las "ciencias civiles", sino que los considera igualmente importantes y relacionados entre sí de forma complementaria, no competitiva (Heady, 2000: 47).

En el caso específico de las administraciones públicas latinoamericanas, las cuales se caracterizan por su alto grado de informalidad y bajo rendimiento institucional, no resulta aventurado afirmar que precisamente eso constituye la principal causa de la falta de capacidad de respuestas a las necesidades y a las exigencias de los ciudadanos. Es posible además que la ineficiencia administrativa se deba en parte a la política de la informalidad que los actores políticos han adoptado inicialmente en el seno de las instituciones, la cual ha incidido negativamente en los principios de eficiencia y eficacia. Dichas políticas, sostenidas en el tiempo, han arrojado consecuencias nada comparables al contrastarlas con los resultados obtenidos en países desarrollados. La perspectiva teórica que venimos subrayando contiene los elementos para determinar cómo las estructuras estatales y las pautas de comportamiento de los diferentes actores (burócratas y políticos) influyen en la forma de reestructurarse y funcionar el Estado y sus estructuras administrativas.

La informalidad está profundamente enraizada en el tejido de la sociedad, penetrando tanto al sector público como al privado, y refleja las estructuras políticas. En consecuencia, la reforma de la administración pública en los países de América Latina y el Caribe no es meramente, o ni siquiera principalmente, un tema teórico. El

cambio en las reglas formales no servirá si no cambian los incentivos. Un cambio en las condiciones políticas que estimulan la informalidad es un requisito para cualquier sistema moderno de administración pública basado en las reglas y revisiones de controles y equilibrio. Es evidente que la región se está desplazando en dirección al cambio, como resultado de poderosas presiones: la democratización y la globalización (Shepherd, 1999: 96-97).

Vale la pena resaltar la trascendencia de este enfoque para analizar los problemas que en la evolución histórico-institucional presenta cualquier Administración Pública, dado que pone énfasis en el diseño inicial de las instituciones y en el comportamiento de las fuerzas políticas. Se trata de un enfoque importante por muchas razones, entre otras porque nos permite determinar que: 1. Las continuidades o discontinuidades históricas son capaces de explicar las variaciones en las políticas de reforma de la administración pública. 2. Es muy posible que la institución que surge de un conjunto de desatinos racionales, si no introduce correctivos a tiempo seguirá arrastrando ese hito fundacional hasta muy prolongada su funcionalidad existencial. 3. Dicho lo anterior de otro modo: cuando la institución no toma en consideración todos los elementos de relevancia para su desarrollo armónico y, a su vez, para su renovación constante, a buen seguro será muy difícil corregir el rumbo *a posteriori*. 4. Toda institución que adolece de problemas estructurales en su fundación, traslada éstos a otras esferas de su existencia. Un ejemplo es el reclutamiento del personal con el cual desarrollará su actividad existencial. 5. Asimismo, cuando las instituciones tienen mala base fundacional, no es posible que la presión política, necesaria para transformar las disfuncionalidades fundacionales, venga desde dentro de la institución, lo cual agravará más las dificultades del cambio, toda vez que carecerá de la necesaria fuerza racional para convencer y persuadir al resto de los actores de la necesidad de un cambio institucional. 6. Sólo una fuerte presión política permitirá que las

instituciones mal fundadas puedan a la postre acomodar su rumbo de cara al cumplimiento de sus objetivos fundacionales.

El neoinstitucionalismo histórico puede ayudarnos, pues, en el caso latinoamericano, a encontrar las causas y los efectos de la resistencia al cambio y a la adaptación gradual de las reformas administrativas por parte de los actores que debían involucrarse en dichas propuestas, específicamente por la actitud asumida por los funcionarios o burócratas y los políticos que han tenido la responsabilidad de servir y representar los intereses ciudadanos por más de cinco décadas. Y es que el neoinstitucionalismo histórico constituye un enfoque privilegiado para reflejar la particular confluencia de las fuerzas políticas en juego en el momento de la formación de la institución. Con frecuencia el institucionalista histórico hace un buen trabajo al describir esas fuerzas políticas y la manera en que se producen las decisiones políticas iniciales. Este enfoque elude toda idea de diseño racionalista a favor de una concepción más política de la decisión política (Peters, 2003: 112). Con esto se pretende que, a la postre, los cambios institucionales que se lleven a cabo tengan su origen en una actitud consciente de los marcos institucionales existentes y de sus disfuncionalidades subyacentes para que se conozca con certeza cuáles son las dificultades que la administración pública ha de superar.

V. LOS PARADIGMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

5.1. Modelo clásico-burocrático

Conforme a lo ya explicado con antelación, los estudios administrativos se inician con la teoría tradicional de la administración pública. Esta se propagó por medio del Derecho Público –específicamente, el Derecho Administrativo– y la Ciencia Política en Europa continental hacia finales del siglo XIX. En Norteamérica se divulgó con el famoso ensayo que publicó Woodrow Wilson en el año 1887, donde sugirió que la administración pública debía ser estudiada como una disciplina a través de la Ciencia Política. Así también, mediante otro ensayo también famoso sobre la burocracia cuyo autor es Max Weber.

A partir de la divulgación de esas obras, aumentó el interés por estudiar a la administración pública desde la óptica burocrática. En otras palabras, estudiarla como una forma clásica de organización en donde la jerarquía autocrática de los funcionarios debe estar bajo el control político directo.

Se comprende en el modelo clásico-burocrático a todos aquellos estudios académicos de la administración pública que tienen como base la teoría de la burocracia. En este modelo, la forma de organización es piramidal, con las responsabilidades repartidas en función de las jerarquías y cada nivel de la organización sometido al control de un nivel superior. Este modelo de burocracia es financiado por lo general mediante asignaciones en bloque de un presupuesto anual de fondos generales y dotado igualmente de un monopolio legal sobre determinadas actividades, lo cual determina que lo más importante son el presupuesto y las normas.

Con la burocratización, en la época del absolutismo, la administración sufre un cambio radical. Prácticamente deja de ser un apéndice del monarca, convirtiéndose en un aparato estructurado y coherente con un cierto dominio en la cosa pública.

La estructuración y coherencia le permite una apariencia de aparato consistente y poco vulnerable. Por ello, a pesar de estar hoy día en crisis, el modelo burocrático resiste a las transformaciones más profundas. Como se ha señalado reiteradamente, la administración pública es consecuencia del desarrollo del Estado moderno. Posteriormente, con el establecimiento del llamado Estado social, se acelera el proceso de burocratización, pues la ampliación de las funciones estatales ocasiona la necesidad de nuevos funcionarios para enfrentar las demandas de los ciudadanos. El fenómeno de la burocratización es producto de la expansión y fragmentación administrativa que, dicho sea de paso, está fundamentada en la jerarquización y la centralización de las decisiones. A tal respecto, conviene añadir el comentario siguiente: "El modelo burocrático, que va a ganar progresivamente a la totalidad de los Estados, se funda en el triple principio de homogeneidad, jerarquía y unidad (…) la organización burocrática es una organización monocrática, que consagra la autoridad absoluta de la cúspide sobre la base" (Chevallier, 1983: 77).

Con la extensión y fragmentación de las administraciones se logra asegurar el dominio de la sociedad. La relación de dependencia entre el Estado y el colectivo social es afianzada a pesar de estar apoyadas en relaciones impersonales. Esto permite consolidar de igual modo la dominación por parte del Estado, utilizándose para tal propósito al aparato administrativo. De hecho, cada estructura administrativa está sometida por los directivos y al control de un nivel superior, lo cual permite identificarla como modelo de organización piramidal que se basa en la subordinación jerárquica.

Las decisiones por regla general se toman en la cúpula de la estructura piramidal y son dirigidas a la base para su aplicación; obviamente, la comunicación es vertical: de arriba hacia abajo. Esto último es otra característica del modelo burocrático, pues los miembros actúan dócilmente para aplicar las decisiones de la cúpula: es decir, no hay discusión posible y sólo se acata lo decidido desde arriba en nombre de una autoridad jerárquica y legítima. Las iniciativas y decisiones son tomadas en forma unilateral, únicamente le competen a la cúpula.

Cuando a principio del siglo XX se logró imponer el criterio de la ya referida dicotomía política/administración, hay una verdadera pérdida de tiempo –aproximadamente, cinco décadas– en descifrar si realmente la administración era o no política. A tal efecto, tiempo después, Chevallier argumentó que la administración pública detentaba un poder de intervención social específica, porque estaba investida del monopolio de la coacción que no es más que una afirmación de lo político como actividad administrativa. Vale añadir que lo político se entiende en función del estudio del poder, que, a su vez, implica unas relaciones de fuerzas que se condensan entre sí.

No se puede negar el acuerdo tácito entre el poder y la administración, porque la influencia del poder estatal en la sociedad se hace patente por medio de la actividad administrativa. Es decir, la administración pone en evidencia el poder del Estado, y toda acción ejecutada por la administración en nombre del Estado tiene una dimensión jurídica. Desde la perspectiva del Derecho, el Estado tiene una condición de superioridad sobre los ciudadanos, éstos son una especie de súbditos frente al todopoderoso Estado. Prácticamente el Derecho establece que los individuos están bajo unas condiciones no sólo de sujeción sino también de coacción; por lo tanto, la administración pública tiene como mandato la obligación de hacer cumplir la ley en nombre del Estado, es decir, puede ordenar, mandar e imponer.

La administración pública –por ser el gobierno en acción– tiene la potestad de controlar el conjunto de medios materiales de coacción; en otras palabras, es un organismo con facultad para emplear incluso la coacción de acuerdo con lo preestablecido en el orden jurídico. En propiedad, la administración pública encarna a la autoridad y, por ende, una forma evidente de fuerza, porque lo más importante es el cumplimiento de la ley. Una opinión válida sobre el particular sería la siguiente: "Es tanto más eficaz cuanto que sirve poco. Su valor es de hecho especialmente disuasivo; se trata, por el despliegue de los atributos de la autoridad, de inspirar temor y reverencia y de evitar así la trasgresión posible de la norma" (Chevallier, 1983: 81).

No obstante, el poder administrativo no tiene una plena autonomía, porque sus competencias son asignadas por medio de la ley. La administración debe garantizar la acción del poder del Estado; es decir, tiene como función básica perseverar el poder estatal y su ejercicio. Esto implica que la administración representa en verdad una autoridad de carácter secundario –mediatizada y derivada–, lo cual convierte a los funcionarios públicos en simples delegados o representantes que actúan en nombre y por cuenta del Estado, son simple y llanamente instrumentos del poder estatal.

5.2. El paradigma postburocrático y la Nueva Gestión Pública

Las fuentes tradicionales de legitimación de la administración son cuestionadas hoy día justificadamente por la doctrina económica. Tal cuestionamiento se debe al abandono de ciertas actividades que eran competencia de las administraciones públicas.

La administración pública tuvo su máxima expansión y legitimación con el apogeo del Estado de bienestar. Sin embargo, la crisis de dicho Estado –sumada a la crisis de la economía global y las comunicaciones– y, por añadidura, el creciente surgimiento de

nacionalismos y sociedades fragmentadas, han afectado de modo casi terminante al modelo administrativo que funcionó durante los últimos cincuenta años.

En la actualidad, los teóricos de la nueva administración pública se empeñan en lograr nuevas soluciones y conceptos, que garanticen su condición de instrumento de la gobernabilidad y, por ende, del progreso en cada país. Al efecto, Villoria (1997) apunta acertadamente la siguiente consideración:

> Las críticas al modelo clásico-burocrático ya comenzaron en la década de 1930; en 1948 Waldo publicó *The Administrative State*, obra clave para entender los valores, filosofía e ideología ocultos tras la pretendida asepsia del modelo. Sin embargo, y a pesar de las múltiples escuelas o enfoques de estudio de la Administración Pública surgidos desde entonces –teoría moderna de la organización, Administración Pública comparada, análisis de las políticas públicas, *New Public Administration*, neoinstitucionalismo– (…) no existe consenso en una alternativa para reemplazar el paradigma clásico de gestión pública. Esta afirmación de Waldo, realizada en 1980, sigue siendo válida hoy en 1996, todo ello a pesar de los cambios importantísimos que se han producido en el modo de gestionar y entender los asuntos públicos desde entonces. (p. 16)

Evidentemente, se están dando muchos cambios dentro de la administración pública, pero hay necesidad de sustituir el modelo clásico por otro más vigente. Este nuevo modelo se encuentra en gestación, el cual, debido a la necesidad de cambio para mejorar, ha sido denominado postburocrático y, de igual manera, según criterio de algunos pensadores: neo burocrático, postweberianos o neo weberianos.

En las distintas administraciones de los países desarrollados se han iniciado una serie de cambios profundos, tomando como base y fundamento a la llamada cultura de la escasez. Hay un interés

primordial en torno al mejoramiento de la prestación de servicios públicos. El nuevo paradigma se está gestando en función de la modernización con objeto de estar adaptado a las exigencias de las sociedades contemporáneas. No obstante, Villoria (1997) opina lo siguiente: "El denominado paradigma burocrático parece estar llegando a la fase final de su existencia, aun cuando los rasgos nítidos del nuevo paradigma no parecen surgir con plena capacidad para dibujar un nuevo mapa cognitivo que auxilie en la percepción coherente y sistemática de la realidad cambiante a la que cotidianamente se hace frente" (p. 77).

El nuevo paradigma postburocrático tiene por objeto el "repensar" sobre la acción de gobernar. Dicho de otro modo, su fin principal es la "reinvención" del gobierno para hacerlo más funcional tanto en lo teórico como en lo práctico. Evidencia de ello es el comentario siguiente:

> Todo un conjunto de fenómenos como la preocupación para reducir el déficit fiscal, las consiguientes privatizaciones y desregulaciones, la búsqueda de la calidad en la prestación de servicios públicos con la inevitable orientación al cliente, fenómenos de descentralización funcional o descentralización territorial, la participación mayor en la gestión de servicios por parte las organizaciones no gubernamentales, los intentos de reducir el neopositivismo jurídico y, al tiempo, generar instrumentos que protejan contra la corrupción. (Villoria, 1997: 79)

En tales propósitos se fundamenta el planteamiento posburocrático, lo que puede ser traducido como una nueva acción de gobernar. La iniciativa para crear un nuevo gobierno es propia de la década de los noventa en el pasado siglo. Aunado a esto, en 1992 aparece el libro del profesor Michael Barzelay denominado *Breaking Trough Bureaucracy*. Esta obra comprende un conjunto de ideas que han

resultado ser un gran aporte para el desarrollo de la nueva administración pública; incluyendo, en la proyección de este aporte, a las universidades en donde se dictan cátedras de administración o políticas públicas. En esta obra, cuyo ámbito de estudio es el estado de Minnesota en Estados Unidos, Barzelay concibió soluciones esenciales para resolver gran parte de los problemas más apremiantes de la actividad gubernamental, planteando incluso propuestas claves para lograr una reforma exitosa en cuanto a la gerencia y la actividad organizativa. Por medio de los aportes de este libro se comienza a analizar y comparar la administración pública cuyo objeto es lograr una perspectiva de enfoque diferente. En pocas palabras, la administración pública merece ser analizada desde el punto de vista siguiente:

Si bien los conceptos constitucionales (garantías individuales, derechos humanos, etc.), políticos (democracias, ciudadanía, participación, consenso, etc.), e institucionales (derechos de propiedad, etc.) pueden controlar con una base teórica común para su comprensión, en su definición operativa (su concreción en prestación de servicios y bienes públicos) siempre asumen formas con identidad propia. Esta identidad de la Administración Pública es una de las líneas de investigación que sigue el libro de Michael Barzelay, y a partir de ella se construye su propuesta de gestión gubernamental; en su paradigma postburocrático

> (…) se ofrece una de las alternativas para que los gobiernos de hoy enfrenten el descrédito provocado por años de crisis económica, política y social (…) busca nuevamente una axiología de la acción, y no solo la perfección lógica de un concepto. Es decir, un camino en sentido contrario al realizado en los estudios sobre la burocracia hechos por Max Weber, en los que consideraba imposible emprender el examen de la historia sin un ordenamiento conceptual previo. (Barzelay, 1998: 6-7)

En la tesis de Barzelay se reconoce que las prescripciones normativas ya no son suficientes para entender la dinámica de los fenómenos colectivos. A su parecer, hay que acelerar la búsqueda de un nuevo modelo administrativo porque el anterior entró en crisis. Para nadie es un secreto que el modelo de administración reconocido como legal-racional ha llegado a su punto máximo, pues las reglas, la obligatoriedad, lo impersonal y la centralización del poder han perdido fuerza.

La complejidad y la ambigüedad del sector público están dando paso a una cultura organizativa. El nuevo paradigma, que está en gestación, se nutre de la excelencia en el rendimiento administrativo que debe ser pauta en las dependencias públicas.

Conviene señalar que el concepto de paradigma posburocrático fue planteado por Michael Barzelay y Babak Arnajani en el año 1990. Este concepto no tiene incidencia en la discusión actual sobre el fin de la modernidad y la época posmoderna. Entendiendo que la modernidad se refiere al desarrollo de nuevas técnicas, medios e instrumentos, cuyo propósito es la innovación a fin de lograr nuevos objetivos con relación a la acción gubernamental.

En las postrimerías de los años sesenta y principio de los setenta en los Estados Unidos surgen fuertes críticas hacia la administración pública tradicional: la acusaban de no poseer sentido real, de ser ajena a los problemas más críticos de la sociedad y, en fin, de aparecer completamente desarticulada de la actualidad. En 1968, con la Primera Conferencia de Minnowbrook (Minnowbrook I Universidad de Syracuse), se confirma la crisis de la administración pública clásica y la aparición de una corriente (movimiento) que fue reconocida posteriormente como Nueva Administración Pública. Por esa misma fecha, Dwight Waldo define dicha crisis como un período de turbulencia que determina en buena medida el surgimiento de una sorprendente fuerza crítica y un compromiso con la acción social por parte de un nutrido número de jóvenes investigadores en

administración pública. Se dio una amplia convocatoria hacia los sectores más radicales de la disciplina de la época para que asumieran el compromiso social de la Nueva Administración Pública.

Claro está, al inicio dicha corriente no llegó a constituirse formalmente en una escuela de pensamiento con la claridad y coherencia que se exigen a una escuela, lo cual va a ocurrir en una etapa posterior. Sin embargo, dejó una huella indeleble que marcó la producción intelectual de los años posteriores, habida cuenta, tanto del excelente diagnóstico con respecto a los problemas que estaba atravesando la administración pública, como de la forma audaz −y de amplio alcance, incluyendo la visión filosófica− con la que fueron en ese momento abordados los problemas inherentes a aquélla. Si bien el contexto general del desarrollo de la Nueva Administración Pública fue importante, varios sucesos propiciaron el surgimiento de este "movimiento". En primer lugar, la mayoría de los principales teóricos, autores y dirigentes de la administración pública fueron invitados a dictar conferencias a fines de 1967, bajo el patrocinio de la Academia Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales. El presidente de la conferencia, James C. Charlesworth, describió así los propósitos y el ambiente de los participantes: "Abordar en forma audaz y sinóptica la disciplina de la administración pública y… determinar la importancia de la Administración Pública en el contexto filosófico más amplio". El voluminoso informe de la conferencia concluye lo siguiente: (1) Las agencias administrativas son forjadoras de políticas. (2) La dicotomía de la administración es anticuada. (3) Resulta difícil definir la Administración Pública y señalar sus límites. (4) Hay una gran diferencia entre Administración Pública y administración de empresas. (5) Hay una marcada diferencia entre Administración Pública y la disciplina de las ciencias políticas. (6) La teoría de la Administración Pública, normativa y descriptiva, estaba en desorden. "(…) La conferencia fue duramente criticada, sobre todo por los teóricos, profesionales, y estudiantes jóvenes. Entre las numerosas críticas de la

Academia Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales a la Administración Pública se incluyeron: (1) Eludir los principales problemas de la época: levantamientos raciales urbanos, pobreza, la guerra de Vietnam, la responsabilidad ética de los funcionarios públicos…" (Frederickson, 1983: 11).

Esta época de turbulencia que ya hemos apuntado arriba es fruto, según Waldo, de la decadencia de la administración clásico-burocrática que venía padeciendo una grave crisis funcional por más de dos décadas. Las críticas y las propuestas de cambios para resolver en el sector público, así como los problemas que ha acarreado la crisis fiscal, permitieron la elaboración de una serie de proposiciones políticas de gran alcance orientadas a la reducción del déficit fiscal y a la disminución de los servicios públicos. Con este argumento, y para enfrentar los cambios que se planteaban como retos dentro de los sistemas de administrativos, intervendrían dos corrientes de pensamiento con lógicas completamente distintas con respecto a la manera de ordenar la burocracia pública, como seguidamente veremos: La primera corriente se refiere a la necesidad de establecer, allende la lógica de la función pública, del interés público y de las nociones de bien común, tradicionalmente entendidas para regular la acción pública, una lógica de lo necesario que sea capaz de regular imperativamente la forma en que la titularidad del poder de los gobernantes ha de ser ejercido sobre su burocracia administrativa para el levantamiento de los servicios públicos, a fin de cumplir funciones públicas ahora regidas estrictamente por las leyes del mercado; esta vertiente se conoce como la "Teoría de la Elección Pública" (*Public Choice Theory*). El trabajo de William Niskanen, *Representative government and bureaucracy* (1971), representa conjunto relevante de de ideas, pero los representantes más calificados de esta corriente son J. Buchanan y G. Tullock. El planteamiento fundamental de la *public choice* es el manejo al Estado y a la economía pública de las mismas técnicas que se han utilizado en la economía de mercado y así aplicar

los nuevos métodos del análisis económico a la realidad política y a los procesos de decisión política La *public choice* no es otra cosa que un esfuerzo de formulación de una teoría general de la economía pública, que permite realizar en el campo de la elección pública lo que se ha hecho desde hace mucho tiempo a nivel de la microeconomía del mercado. Se trata de complementar la teoría de la producción y del intercambio de los bienes o servicios mercantiles con una teoría equivalente y, en la medida de lo posible, compatible con el funcionamiento de los mercados políticos (Díez Moreno, 2004: 188).

Tal como destaca J. Salinas, dicho análisis parte de considerar que "el mismo tipo de personas que actúan en el ámbito privado del mercado son las que intervienen en ámbito público de la política, y que, en ambas circunstancias, sus motivaciones y esquemas de comportamiento son, en última instancia análogos" (1980: 11). Es decir, que con el surgimiento y aplicación de esta corriente a la burocracia pública se intenta transformar todo el esquema de intervención pública, la cual, desde sus postulados tradicionales pasará ahora a incardinar su acción en base a la predeterminación electiva de los ciudadanos, quienes la ejercerán conforme a sus expectativas, gustos e intereses, al igual que ocurre (y como la ejercen) en la economía de mercado, lo que, desde los postulados de esta corriente, se propone como una gran ventaja. "Una de las ventajas del enfoque esencialmente económico para la acción colectiva estriba en el reconocimiento implícito de que el 'intercambio político', en todos sus niveles, es básicamente equivalente al intercambio económico" (Buchanan y Tullock, 1980: 288).

Con esto, desde este punto de mira, se dice adiós al Estado social (o cuando menos a buena parte de sus postulados básicos al señalar los límites y las lagunas de la intervención colectiva en la economía) y se afirma, con herramientas nuevas, lo que ya se sostenía desde el liberalismo clásico, esto es, que la intervención estatal supone un retroceso a la libertad individual, ahora considerada

–preferentemente– como libertad de elección. Estas consideraciones se derivan de los orígenes y fundamentos mismos de la *public choice*, que no son otras que la pléyade de críticas que, desde distintas perspectivas, pero todas liberales, se hacen al Estado de bienestar para propugnar su total desmantelamiento y amparar la "reacción liberal conservadora" que demanda una vuelta al viejo Estado liberal y a sus anquilosadas estructuras.

En definitiva, lo que la escuela pretende es aplicar al Estado y a todos los engranajes de la economía pública, exactamente las mismas técnicas que han sido utilizadas desde hace veinticinco años para señalar los defectos y deficiencias de la economía de mercado. En lugar de partir del principio de que cualquier intervención es legítima a partir del momento en que se constatan una serie de imperfecciones del mercado, se quiere estar seguro de que las imperfecciones de los mecanismos estatales no serán superiores a las imperfecciones que se quieren remediar (Díez Moreno, 2004: 189). Desde esta perspectiva no le falta razón a H. Lepage al destacar que el pensamiento económico se extiende más allá de las fronteras propias de su disciplina para invadir el campo del comportamiento político y de los intercambios que allí se producen.

Del mismo modo, los enfoques económicos se utilizan para comprender el funcionamiento del mercado político, para estudiar los efectos insospechados de las intervenciones reglamentarias, para analizar la lógica del funcionamiento de las instituciones democráticas o incluso para informar de la evolución del derecho y de las instituciones sociales (Lepage, 1982: 25). Esta teoría insiste en la confrontación del gobierno representativo con la burocracia en la lucha por los recursos financieros del Estado y su destino hacia los servicios públicos señalando críticamente su baja calidad, en los cuales las decisiones son tomadas desde arriba y muchas veces no benefician a todos los individuos por igual, ni implican el menor y

mejor costo posible en comparación con lo que podría lograr el sector privado de la economía para el mismo destino.

Esta teoría constituye una interesante aportación porque complementa la de los fines del Estado y supone un paso más en el proceso de garantías, tan debilitado con la creciente intervención estatal. No se trata solamente de que el Estado debe realizar actuaciones de prestación de servicios o de redistribución, sino que para hacerlo debe tener la seguridad de que se encuentra en situación mejor que los particulares y que tal intervención tendrá un costo menor que si la realizaran estos (Díez Moreno, 2004: 189).

Además, se rechaza el modelo centralizado y jerárquico dominante en las organizaciones públicas. También se resalta que los burócratas tienen la capacidad para perseguir, desde sus propias percepciones de lo que es el interés público, los intereses del Estado y de la Administración, por encima de los funcionarios que han sido electos, es decir, sobre los gobernantes. Para esta corriente, los políticos tienen ahora unas capacidades mínimas de maniobra para dirigir a la burocracia, dado que han perdido poder frente a dichas organizaciones o, lo que es lo mismo pero dicho de otro modo, poseen sólo capacidades mínimas para dirigir a los burócratas. Desde alguna de las variantes de la teoría de la elección pública se pretende encontrar mecanismos que permitan poner énfasis en la primacía de los políticos electos sobre los burócratas, tanto en la administración y maximización de los presupuestos como en las políticas orientadas hacia los servicios públicos. Uno de los objetivos del *Public Choice* es transformar las administraciones. En lugar de burocracias que actúan obedeciendo órdenes de arriba, deben ser capaces de satisfacer las preferencias individuales expresadas en contextos diferentes (*responsive state*).

El éxito del *Public Choice* fue evidente sobre todo de 1970 a 1980, y se conoció su apogeo con la *Reaganomics*. Sin embargo, las implicaciones financieras y administrativas de tales postulados ya

habían sido enunciadas muchos años antes (Tiebout, 1956): "(…) Los partidarios del *Public Choice* se interesan casi exclusivamente por los rendimientos de los servicios públicos o las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, la escuela del *Public Choice* rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño (Meny y Thoenig, 1992: 48-49).

La segunda corriente la conforma el gerencialismo. Ésta parte de la crítica hacia la burocracia como esquema organizativo y como elemento de gestión. Se constituye sobre la idea de instaurar los principios y las técnicas gerenciales sobre la administración pública, y de ahí que no es más que el intento por llevar los elementos de la gerencia privada al sector público, es decir, la introducción en el sector público de las técnicas y métodos de gestión del sector privado para el logro de una mayor eficiencia y eficacia dentro de las organizaciones públicas. La obra de Tomas Peters y Robert, *Walterman In search of excellence* (1982), es una de las más influyentes dentro de esta corriente. Este enfoque se ocupa del análisis de la gestión administrativa y su planteamiento teórico surge de las Ciencias Empresariales. Al igual que la *Public Choice*, parte de la crítica hacia la burocracia, pero a diferencia de ésta lo hace desde una óptica organizacional y con elemento de gestión. Existe una corriente que, asimilando la administración a la gestión, ambiciona construir una disciplina nueva alrededor de ese objeto específico.

Esta disciplina puede revestir diversas formas, pero la mayoría la concibe como una ciencia del manejo, de la organización racional de los medios materiales humanos con el fin de alcanzar en condiciones óptimas un objeto determinado. Bajo este aspecto, actualiza la reflexión iniciada por Taylor y Fayol, al buscar el mejoramiento de los métodos de trabajo en la empresa: simplemente, el esfuerzo de teorización está más sistemáticamente desarrollado, el planteamiento

de la tesis se vuelve más fino, más matizado y más abstracto, la noción de provecho máximo es desterrada y cede su lugar a la más neutra de la eficiencia. Todo esto concurre a dar a los teóricos del *management* (gerencia) la apariencia de un conocimiento elaborado científicamente y les permite, en forma paralela, penetrar en el sector público (Chevallier, 1983: 24-25).

En definitiva, el debate entre los intelectuales del área se da en medio de un fuerte cuestionamiento al comportamiento de la burocracia y la necesidad de encontrar salidas a la crisis que enfrentaba la administración pública tradicional. Estas dos corrientes vienen a confirmar lo que ya se venía alertando tiempo atrás, esto es, una administración burocrática con un modelo que no se ajustaba al nuevo contexto. Estos argumentos son considerados letales para la administración tradicional, y eso muy a pesar de tener óptica diferente; no obstante, éstos desean y procuran los mismos objetivos, esto es, convertir a la administración pública en una nueva institución garante de servicios públicos de alta calidad para los ciudadanos.

Ambos enfoques son conocidos también como paradigmas gubernamentales y gerenciales, y el desarrollo de éstos se debe a la necesidad de aplicar los cambios que para el seno del sector público se venían pregonando desde los años setenta. Desde el punto de vista teórico, el cuestionamiento ha sido muy fuerte hacia el modelo clásico-burocrático por parte de estas dos corrientes, siendo la *public choice* la más certera desde el punto de vista de su coherencia teórica interna y desde la perspectiva utilitarista de sus fundamentaciones, a la vista de que se esfuerza por impedir que las imperfecciones de los mecanismos estatales no sean superiores a las imperfecciones que se quieren remediar, por conseguir instrumentos de intervención colectiva más eficaces y, en fin, por evidenciar que el funcionamiento de las instituciones públicas tiene sus fallos (costes),evidenciados por el hecho de que la actividad estatal rectificadora de la actuación espontánea del mercado aparece interferida y obstaculizada (obstruida,

alterada y/o modificada) por las presiones de los beneficiarios potenciales de aquella actividad, con lo cual logra complementar los fines del Estado y ayuda a garantizar la prestación eficaz y económica de los servicios públicos.

Sin embargo, no hay que perder de vista que esta última corriente incurre en la falacia naturalista, tanto al pretender −fallidamente− desmantelar el Estado de bienestar por su ineficacia e ineficiencia (escenario de lo fáctico −del ser−) y con base en éstas proponer un modelo de elección pública (escenario de lo normativo −deber ser−) que no aparece justificado sino solamente por aquellas disfuncionalidades, en cuanto a intentar justificar la elección pública sobre la base de las anormalidades de la intervención estatal *per se*, lo cual conlleva que la viabilidad de los modelos de elección pública propuestos carezcan de justificación razonable, toda vez que la *public choice* no se dedica a fundamentarlos allende la fallas del Estado de bienestar. Por estos derroteros, el proceso de reforma se ha inclinado más hacia los temas de gestión, lo que viene motivado en parte por la entronización del neoliberalismo como modelo emergente a escala mundial.

En el contexto de estas dos tensiones, dos conjuntos de ideas han venido a influir sobre el diseño de los sistemas de gobierno (*governance*) y de gestión. Estos dos conjuntos no están totalmente desvinculados de las repuestas políticas denominadas neoconservadoras, aunque son dos grupos con identidades diferentes. El primer conjunto de ideas emana de la escuela de pensamiento conocida como "Teoría de la Elección Pública" (*Public Choice Theory*), la cual se centra en la necesidad de reestablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. El segundo conjunto de ideas, conocido actualmente como la Escuela de Pensamiento Gerencial, se centra en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. Tomados conjuntamente, estos dos grupos de ideas han tenido un profundo impacto en la forma

en que los gobiernos se han estructurado para llevar a cabo su propósito de administrar y gobernar los asuntos públicos (Aucoin, 1996: 493).

Estas dos corrientes han logrado de alguna manera generar un debate, y éste gira en torno a quiénes realmente deberían detentar el poder dentro de las organizaciones públicas. En otras palabras, surge la discusión de a quiénes, entre políticos y burócratas, correspondería ejercer el poder dentro de ellas. Se pretenden buscar los mecanismos que permitan frenar el poder que dentro de las instituciones públicas tiene la burocracia, pues en el momento de cuestionar el disfuncionamiento administrativo, la crítica recae fundamentalmente sobre los políticos, y muchas veces se deja a un lado el papel –determinante en algunos aspectos– asignado a los burócratas, toda vez que son ellos los que en no pocas ocasiones poseen realmente el poder para decidir. No obstante lo anterior, también existe por otro lado el objetivo de limitar la injerencia política sobre la Administración, es decir, quitar la naturaleza política a las instituciones administrativas y dejarla al margen de penetración de ésta, con lo cual se le estaría vedando su propia esencia, ya que ésta es política por su propia naturaleza y no es concebible su estudio fuera de la acción del Estado, con lo cual se estaría condenando a la administración pública a ser una simple organización de técnicas ejecutoras sin criterio de decisión. Ésta constituye otra razón por la que se confirma lo que apuntábamos más arriba: que las críticas y las consideraciones formuladas a la administración pública desde la corriente de la elección pública, son más acertadas que las del gerencialismo.

La crítica que efectúa la elección pública a las instituciones y al modelo burocrático de administración es más demoledora que la del gerencialismo, ya que este último apenas logra despegar de la casuística y los intereses del mundo de los negocios. Las ideas de la elección pública tienen una construcción mucho más sistemática y su

crítica a la burocracia tiene intuiciones acertadas que si no constituyen, como pretende, una explicación completa del fenómeno y por ello lo distorsionan, ponen de manifiesto aspectos que son difíciles de ignorar. La teoría de la elección pública se centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia… el gerencialismo, en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales sobre la burocracia. La elección pública pretende limitar la autonomía de la burocracia retomando su control en nombre del gobierno administrativo; el gerencialismo pretende preservar a los gerentes de la intromisión de los políticos (Olías, 2001: 10- 11).

En las circunstancias de hoy con respecto a la clasificación de las actividades administrativas dentro de los sistemas políticos, más que ver si debe o no ser política la administración, la cosa consiste en poder resolver de una vez por todas las anfibologías que se han ceñido entre la distinción de lo público y lo privado. No hay que dejar de reconocer que hay diferencias significativas entre las organizaciones públicas y privadas y que por tanto hay que tener en cuenta esa realidad. En efecto, la primera está relacionada con la acción pública y la prestación de servicios, y su objetivo principal es suministrar servicios a la población; la segunda, en cambio, se refiere concretamente al mercado y, por consiguiente, su objetivo básico es el lucro. Sin embargo, la administración pública también tiene un modo específico, ya que está formada con perfiles organizativos tan iguales como los tienen las empresas privadas y demás organizaciones sociales modernas.

De este modo la relación entre administración pública y organizaciones en general responde a las que existen entre la especie y el género. No se puede negar la aplicación a las administraciones públicas de conocimientos y principios válidos para todas las organizaciones, pero la cualificación deriva de la titularidad del poder y el aseguramiento del sistema de dominación dota a aquella

administración de una entidad formidable respecto a las demás organizaciones que justifica sobradamente un tratamiento separado (Baena, 1996: 33). El estudio sobre los sistemas administrativos estatales implica la solución previa de ciertos equívocos en cuanto a términos y conceptos inherentes al objeto de estudio. Dentro de éstos, y como problema de entrada, nos interesa referirnos específicamente a una de esas ambigüedades que aquí pretendemos examinar, esto es, a lo concerniente a la existencia (o no) de legitimidad con respecto a las diferencias entre lo público y lo privado.

Los partidarios de las diferencias entre las organizaciones públicas y privadas suelen reservar exclusivamente el término "burocracia" para las organizaciones públicas. Además de eso, hacen una distinción de las agencias públicas con respecto a las empresas privadas en torno al ambiente en que unas y otras funcionan; es decir, el mercado en el caso de las organizaciones privadas y el sistema político-institucional normalizado por un ordenamiento jurídico en el caso de las organizaciones públicas. Por otro lado, están los que parten del criterio de las semejanzas existentes entre ambas organizaciones, y los que establecen sus posturas sobre la base de una severa crítica a la anterior posición. Éstos insisten por un lado en tratar de minimizar sus diferencias y por el otro destacan sus coincidencias. No obstante, desde esta posición hay peligro de que lo público sea absorbido por lo privado olvidando que hay muchas cosas en las organizaciones públicas que no se pueden aplicar al mercado.

Lo más útil (y, posiblemente, lo más correcto) sería comprender que debe haber una convergencia entre ambas administraciones, que implique una cooperación entre ambas; es decir, lo público puede fortalecerse con la experiencia de lo privado en cuanto a eficiencia y eficacia, y lo privado necesitaría de lo público para poder operar. Paralelamente a estas dos corrientes surge una tendencia más objetiva que viene a contraponerse y que responde a las directrices que están surgiendo en la actualidad, puesto que el contexto socioeconómico

actual ha permitido un estrecho acercamiento entre lo público y lo privado. Ahora asistimos a una aproximación sin complejos entre organizaciones públicas y privadas como consecuencia de los nuevos tiempos; se trata de un rol interactivo que ambas organizaciones han decidido asumir de manera conjunta en tiempos de cambios.

Esta tesis se presenta generalmente en dos versiones distintas, no necesariamente complementarias. La primera versión es aquélla según la cual se asistiría a un doble y paralelo movimiento; por un lado, las agencias públicas, al incorporar criterios de productividad, dan vida a nuevas tecnologías administrativas para acrecentar su propia eficiencia en relación a las metas marcadas y se aproximan al menos en parte a la competición del mercado; por otro lado, y sobre todo, las empresas privadas al agigantarse y burocratizarse asumen modalidades de funcionamiento casi no discernibles de las organizaciones públicas. La segunda versión es aquella según la cual la creciente intervención estatal en los procesos socio-económicos, al multiplicar los contactos y las conexiones entre empresas y el Estado, superado un cierto umbral hace esfumarse la tradicional distinción entre lo público y lo privado. En consecuencia, las empresas asumen funciones públicas mientras el Estado se transforma en un campo (o en un sistema de campos interdependientes), dentro del cual operan, en alianza o en competencia, grupos y empresas económicas privadas (Panebianco, 1996: 367).

Lo público se reivindica desde la óptica de la Ciencia Política y de la administración, lo cual puede interpretarse como aquel espacio perteneciente a una población, o también a un conjunto de personas que recurren a utilizar un lugar o una institución con alguna finalidad específica. En este caso, la administración sería la encargada de la ejecución de dichos asuntos. Paralelamente, las administraciones públicas, como conjuntos de organismos, no tienen la potestad de escoger el lugar ni el ámbito para sus actuaciones, dado que éstos están establecidos por las normas y las leyes hechas por los

representantes de los mismos ciudadanos. Por eso el arte de administrar lo público no es tarea fácil de comprender, ya que la gestión de los intereses colectivos está expuesta a presiones de carácter político haciendo que los organismos públicos sean mucho más complejos que los privados.

Así, la administración pública tiene fines muy variables desde el punto de vista ideológico y práctico, dado el carácter electoral a que son sometidos los asuntos públicos, cosa que no sucede en el ámbito privado. En el espacio público existe una presión de los electores hacia los gobernantes para que cumplan con sus ofrecimientos, y cuando estos últimos no toman medidas drásticas por falta de voluntad política, suele generarse una frustración en la población por el incumplimiento del gobierno en su mandato. Por tanto, es difícil evaluar la administración en cuanto a su rendimiento si por ello se entiende lo que significa en el ámbito privado "términos de maximización y rentabilidad", y esta dificultad incide en la calidad de los servicios, en la cual hay una falta de criterios objetivos y de equidad en las organizaciones públicas. Habría que sumarle el tipo y la calidad de los recursos humanos que debería laborar en tales organizaciones, y conscientes de ello, podríamos argumentar entonces que la administración pública está todavía lejos de una verdadera gestión eficaz y eficiente.

Los buenos gobiernos democráticos suministran los productos que quieren el electorado en forma eficaz, eficiente y honesta. Sin embargo, el principal problema, o "el problema", del gobierno es que los electores (los "mandantes") logren que el gobierno ("el mandatario") cumpla con su mandato. Este problema de relación "mandantemandatario" surge en la medida en que el mandatario tiene oportunidades de actuar en su propio interés, en lugar del interés del mandante. La relación mandante-mandatario abarca la larga cadena de responsabilidad que va desde los votantes, a través de los

representantes políticos y órganos públicos, hasta los burócratas del sector público (Shepherd, 1999: 1).

Las tendencias actuales giran en torno a tratar de convertir al burócrata en un gerente, y ya se habla de las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Es una corriente con un fuerte impacto arrollador hacia todo lo que dentro de la administración critica a los que se empeñan en desvincular el modelo clásico burocrático de las técnicas de gestión. Se parte del criterio de que así como han tenido éxito las técnicas de gestión en las organizaciones privadas, también podrían tenerlo en las organizaciones públicas y, por lo tanto, que las organizaciones públicas deberían imitar a las organizaciones privadas para innovarse y modernizarse.

La referencia al pensamiento y las técnicas del *management* en la administración pública no constituye un aporte original de los programas de modernización administrativa. En sus orígenes, el *management* adopta una vocación universal y uno de sus precursores, H. Fayol, hace una expresa aplicación de estos principios al ámbito de la administración pública en su teoría administrativa del Estado. El *management* –movimiento que ha ganado madurez y notoriedad en los Estados Unidos gracias al auge empresarial y al valor social que se atribuye a la racionalidad económica, los métodos científicos de trabajo y la responsabilidad individual– ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense. No hay que olvidar que ya a finales del siglo XIX, Woodrow Wilson, considerado el precursor de la ciencia de la administración en los Estados Unidos, reclamaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a estas últimas de métodos científicos de trabajo (Echebarria y Mendoza, 1999: 17).

A partir de los años ochenta y principios de los noventa se produce un replanteamiento político y económico brotado del nuevo contexto internacional, con lo cual las transformaciones vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, especialmente en los países

desarrollados. La situación cambiante obligó a reformar o, mejor dicho, a modernizar las administraciones públicas en estos países. Había que reconducir y, en muchos casos, desmontar lo que cinco décadas antes se había consolidado. Las críticas hacia el Estado social fueron muy devastadoras, se dirigieron fundamentalmente hacia la burocracia y buscaban maximizar su posición dentro de la administración, siendo los instrumentos del Estado para la formación de su voluntad interventora. Por otro lado, los ataques iban también hacia un Estado patrono o *manager*, poseedor de un gran número de empresas. Los reproches neoliberales se ponen de manifiesto sobre los enormes costos de estas actividades empresariales estatales con moderada tendencia hacia la baja en los resultados. Los escasos beneficios, con el déficit fiscal sumado a ellos, llevaron a que muchos programas sociales bajaran su calidad, lo cual condujo a que la realidad social cambiara radicalmente.

Por influjo de la actuación estatal, la realidad social cambia, de forma que cuando pretende resolverse un problema concreto éste se ha transformado o ya no existe de modo que se generan nuevos problemas que hay que solucionar. Y así, en una espiral sin fin. La crítica se dirige a uno de los puntales sobre los que se asienta el Estado social: su función correctora de las insuficiencias del mercado para distribuir correctamente los recursos a través de la planificaron económica y el empleo de medidas fiscales. De hecho, esta práctica lo que ha demostrado, para los liberales, es que la actividad estatal es más ineficaz que el mercado mismo, que coarta el libre despliegue de las capacidades individuales y que lo único que se logra es que el Estado lo invada todo, que se entrometa constantemente en la sociedad civil (Martínez de Pisón, 1994: 252).

La crisis del mundo desarrollado se evidencia notablemente con el déficit fiscal, y cuando arreció la crítica liberal –denunciando el enorme aumento del poder del gobierno y del Estado– se llegó a pensar que dicha crisis terminaría por acabar con el Estado del

bienestar. Para los pensadores neoliberales, la crisis del Estado es crónica y su única salida es el repliegue del Estado social para dar paso al Estado liberal. Éste sería el encargado de reducir el déficit fiscal, controlaría la inflación, acabaría con el desempleo y, sobre todo, reduciría el excesivo crecimiento de la burocracia, la cual –han manifestado– se ha convertido en una especie de grupo de presión con un alto nivel de poder capaz de condicionar la política del gobierno. En fin, desde esta perspectiva, la injerencia y la invasión estatal se han convertido en un problema social, dado que han coartado la libertad y la capacidad de los individuos frente a un todopoderoso y entrometido aparato estatal.

Sobre todo, la injerencia estatal en los ámbitos sociales privados no es más eficaz en lo que a productividad se refiere, sino todo lo contrario, es mucho más eficaz: la flexibilidad, inventiva, sentido de oportunidad, agilidad, constancia, rapidez y otras mil virtudes que adornan a la empresa privada en la constelación liberal son sustituidas por la rigidez, rutina, inercia, pesadez, irresponsabilidad, lentitud, inconstancia y falta de sensibilidad de la empresa pública, en manifiesto detrimento de la sociedad en su conjunto (Cotarelo, 1990: 99). Inicialmente es en el mundo anglosajón donde se empieza a ver la gestión privada como mecanismo de búsqueda para la solución a los problemas que estaba padeciendo la gestión pública. Las técnicas del *management*, es decir, la destreza de dirección y gestión de una empresa, considerada como propia de las organizaciones privadas, se empieza a introducir de manera exitosa en las organizaciones públicas anglosajonas a partir de 1979. Esta práctica, que forma parte del enfoque conocido como gerencialismo o gestiológico, tiene por objeto la noción misma de la gestión dentro de las organizaciones públicas prestadoras de servicios, y es, a su vez, la intención de esta visión empresarial el dar una neutralidad política a la gestión pública. Dicho enfoque surge en los Estados Unidos, pero ha logrado expandirse hacia Europa y Latinoamérica en los últimos tiempos.

Durante la década de los setenta, el *management* público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizado por rasgos portabilidad y difusión, así como de neutralidad política. Esto significó, por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como respuesta válida para los problemas de la gestión pública en multitud de países (desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda), en diversos niveles de administración (de la central a la local) y en los más variados sectores de la actividad pública (desde la educación hasta el saneamiento). Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades de ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podría perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del Estado benefactor (Echebarria y Mendoza, 1999: 16).

Las reformas de la década de los ochenta y noventa estaban dirigidas a que las instituciones administrativas contribuyeran a la reducción y limitación del Estado interventor. En esa misma línea de cambios, se hicieron profundas e importantísimas reformas en la política económica y este ajuste se conoció como las reformas de primera generación o "Consenso de Washington", cuyo objeto prioritario era el ajuste macroeconómico. Estos nuevos reformadores se concentraron en transformar las instituciones públicas con la intención de que el Estado se descargara de sus injerencias y responsabilidades en el ámbito económico. Se reestructuró el tejido institucional para organizar mejor los mecanismos de asignación de recursos fiscales, gestionar y reducir el empleo público y establecer unas relaciones con el mercado desde los ámbitos institucionales, que era lo prioritario de estas reformas. Los cambios que se avizoraron en los años ochenta tuvieron sus aciertos en lo económico, pero en lo social, dichas reformas se quedaron cortas. Esto trajo consigo que una década después surgiera la necesidad de impulsar nuevamente una serie de reformas, pero de índole administrativa, que involucrarían a

todo el sector público. Lo prioritario era entonces atender las necesidades de la población para paliar las consecuencias sociales que acarreó la implementación de las políticas de ajustes macroeconómicos.

Se requería algo más que pudiera garantizar o fortalecer las reformas de tipo económico que se habían impulsado anteriormente. Si no se reformaba o se modernizaba al sector público, las reformas de índole macroeconómica estaban condenadas al fracaso. Representa el punto de partida de la era post Washington o de las llamadas reformas de segunda generación, en las que evidentemente está incluida la reforma administrativa, cuyo propósito se centra en la construcción de una administración pública de alta calidad y de otros temas de igual importancia como el suministro de servicios sociales, la asignación de recursos a los más pobres, la profesionalización de servidores públicos, el combate a la corrupción y la gobernabilidad democrática. Se consideran que las reformas de segunda generación, a diferencia de la primera etapa de reformas, centran más su atención en aspectos de carácter cualitativo, tendientes a regular y controlar los procesos de desregulación, privatización, liberación y calidad, tanto en la actuación como en el tamaño de los Estados (Martínez Puón, 2003: 23).

El pensamiento liberal se presenta ahora como un modelo estatal bien diferente al conformado en el Estado social. Se rescataría la ternaria doctrina política de la relación Estado-sociedad-individuos, por lo cual se mira al Estado como un agregado de instituciones políticamente neutrales e impropias a otros ímpetus sociales. El Estado sería preciso para erigir, delimitar y fortalecer el marco regulador en el cual operarían las diversas fuerzas políticas económicas y sociales. La neutralidad y la pasividad estatal es el principio básico del liberalismo que garantiza un esquema de reglas de juego claras para la vigilancia y su control. La tradición liberal presenta un modelo estatal "como un conjunto de instituciones

políticamente neutrales y ajenas a otras fuerzas sociales. El Estado es necesario para crear, definir y reforzar el marco regulador en el que operan las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales" (Picó, 1990: 4).

La crisis del Estado del bienestar y la entronización del neoliberalismo como modelo económico, no sólo ha resultado ser un impacto para el ejercicio del gobierno, sino para el propio desarrollo de la administración pública. Esta crisis, revelada por la dificultad en materia fiscal en que se ven inmersos los gobiernos para poder cumplir los compromisos con los ciudadanos, dio origen a una serie de reformas en el sector público con la fina intención de adaptar los aparatos administrativos del Estado a los nuevos tiempos que se avecinaban dentro de una filosofía privatizadora desreguladora. El proceso generalizado de reformas de la gestión pública que ha protagonizado la administración pública durante las dos últimas décadas (...), ha sido promovido principalmente por la necesidad gubernamental de responder a una situación de crisis fiscal: fruto, por un lado, de los cambios en el sistema económico internacional y, por otro lado, de la creciente demanda de servicios y de regulaciones que reciben los sistemas políticos nacionales. Esto ha provocado tensiones que han conducido a elaborar respuestas políticas de gran envergadura, enfocadas al control presupuestario y a la reducción de los servicios públicos, así como a una serie de medidas encaminadas a privatizar las operaciones gubernamentales y a desregular las actividades de las empresas privadas (Aucoín, 1996: 493).

Los nuevos tiempos indican que la sustitución del modelo clásico-burocrático es un hecho consumado. Hay un nuevo paradigma que está siendo discutido de manera reiterada, y se está buscando suplantar un modelo considerado anacrónico y fuera del contexto socioeconómico actual. Las nuevas propuestas burocráticas tienen por objeto reflexionar sobre lo concerniente a la acción gubernamental, y su fin principal es reinventar al gobierno para hacerlo más funcional

tanto en lo teórico como en lo práctico. Se lo conoce como Nueva Gestión Pública y parte del postulado de las tres "e" (economía, eficiencia y eficacia) para la acción de gobernar; su búsqueda es la transformación del tan cuestionado sector público. Nadie dentro del mundo académico se imaginó la turbulencia y rapidez de los cambios que vendrían y su sometimiento al mundo global. Por eso tampoco la administración pública vaticinaba dichos cambios, he allí en parte el poco interés por experimentar la urgencia por atender las recomendaciones dictadas desde la economía, la eficiencia y eficacia.

En tal sentido, la administración pública tradicional tenía como principio básico de organización y funcionamiento la orientación a satisfacer la aplicación global y uniforme de las normas sin importar mucho los recursos gastados y los bajos resultados obtenidos. Por eso el interés entonces de mirar hacia el *management* público, que sería una especie de modelo construido esencialmente de técnicas privadas, pero adaptadas a lo público, como solución a los problemas de dicho sector. La naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondría de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt-á-porter* en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el *management* público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan (Echebarria y Mendoza, 1999: 16).

Las propuestas planteadas por la Nueva Gestión Pública (NGP) están dirigidas específicamente a las soluciones de problemas estructurales del sector público, y vienen a ser una respuesta política a los problemas económicos y sociales. Sin embargo, es necesario reconocer que todavía no es un cuerpo teórico sólido como tal, sino una corriente en gestación que trata de lograr construir un cuerpo

teórico sólidamente constituido, claro y bien delimitado. Pero para que esto se dé, tienen que reunirse en un solo conjunto las diferentes tendencias existentes, dado que su propia esencia de acción es un modelo indefinido en el que todavía sus investigadores no se han puesto de acuerdo. Es una corriente académica de origen anglosajón que en los últimos diez años ha copado prácticamente todos los espacios referentes a los temas de la Reforma Administrativa.

El término Nueva Gestión Pública expresa la idea de que el caudal acumulado de decisiones sobre políticas a seguir en los pasados veinte años ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del "sector estatal" en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y América del Norte. Una interpretación benigna es que estas decisiones han sido una repuesta defendible, aunque imperfecta, a los problemas de las políticas a seguir. Estos problemas, así como sus soluciones, fueron enunciados dentro del proceso de formulación de políticas. El proceso de determinación de agenda, en particular, ha estado fuertemente influido por el compromiso electoral de mejorar las conquistas macroeconómicas y de contener el crecimiento del sector público, así como una creciente percepción de las burocracias públicas como ineficientes. El proceso de generación de alternativas ha estado fuertemente influido por ideas provenientes de la economía y de diversos enclaves dentro del campo de la gestión. "(...) Vista como un conjunto, la literatura sobre la NGP es amorfa, como debe esperarse de un campo interdisciplinario orientado hacia las políticas de acción" (Barzelay, 2003:16-17).

Frente a la búsqueda de nuevos mecanismos en torno a los contenidos de la Reforma Administrativa, este modelo anglosajón se ha ido extendiendo en los últimos años hacia los demás países como una nueva opción para los estudios prácticos y de docencia universitaria acerca de la problemática administrativa y en torno a cómo resolver los problemas que aquejan a la administración tradicional de corte weberiano. Ahora, esta nueva corriente viene a

integrar los términos tradicionales que iban desde Ciencias de la Administración, Administración Pública, Políticas Públicas, Gestión Pública y Gerencia Pública, términos que, por cierto, son reflejo de la serie de tendencias y dicotomías que siempre han estado latentes en ese campo científico. Después de numerosos intentos fallidos de modificaciones de los parámetros weberianos que han dominado, y que aún dominan en nuestras administraciones públicas, han aparecido de manera rotunda durante los años noventa un conjunto de perspectivas reformadoras bajo el título integrador de Nueva Gestión Pública (Ramió, 2001: 80).

En la década de los años noventa aparecen dos trabajos que vendrían a nutrir y revolucionar la literatura de la Nueva Gestión Pública. Específicamente en 1992, el profesor Michael Barzelay publicó el libro *Breaking through burocracy*. Esta obra comprende un conjunto de ideas que han resultado ser un gran aporte para el desarrollo de la Nueva Administración Pública tanto en el campo práctico como en el académico, ya que su proyección ha tenido mucha receptividad en las universidades donde se dictan cátedras de Administración o Políticas Públicas. Dicha obra tuvo como ámbito de estudio el estado de Minnesota (EEUU), concibiéndose soluciones esenciales para resolver gran parte de los problemas más apremiantes de la actividad gubernamental.

Se plantearon incluso propuestas clave para lograr una reforma exitosa en cuanto a la gerencia y la actividad organizativa. Por medio de los aportes de este libro se comienza a analizar y comparar la perspectiva de la administración pública con un enfoque diferente. La tesis de Barzelay reconoce que las prescripciones normativas ya no son suficientes para entender la dinámica de los fenómenos colectivos. A su parecer, hay que acelerar la búsqueda de un nuevo modelo administrativo, dado que el anterior entró en crisis. Para nadie es desconocido que el modelo de administración identificado como legal-racional, ha llegado a su punto máximo, pues las reglas, la

obligatoriedad, lo impersonal y la centralización del poder han perdido fuerza en la actualidad. La complejidad y la ambigüedad del sector público están dando paso a una nueva cultura organizativa.

Así, el nuevo paradigma en gestación se nutre de la excelencia en el rendimiento administrativo que debe ser pauta en las dependencias públicas. Conviene señalar que el concepto de paradigma postburocrático fue planteado por Michael Barzelay y Babak Armajani en el año de 1990. Este concepto no tiene incidencia en la discusión actual sobre el fin de la modernidad y la época postmoderna, entendiendo que la modernidad se refiere al desarrollo de nuevas técnicas, medios e instrumentos cuyo propósito es la innovación a fin de lograr nuevos objetivos con relación a la acción gubernamental. El término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones del gobierno es el paradigma posburocrático.

Este término implica que el paradigma posburocrático sea tan multifacético como su predecesor. Un nombre inconexo habría ocultado el hecho de que, en tanto que cuestión histórica, la generación de ideas más joven ha evolucionado a partir del paradigma burocrático (Barzelay, 1998: 176). Osborne y Gaebler publican en 1994 la obra *La reinvención del gobierno*. Al igual que Barzelay, estos autores proponen un cambio radical de la administración pública utilizando las técnicas de las organizaciones privadas. Así, bajo una visión empresarial se pretende innovarla para hacerla una institución eficiente y eficaz. La propuesta se basa principalmente en diez recomendaciones básicas: timonear y no remar, dar mayor facultad a los funcionarios para que puedan prestar un servicio excelente, introducir mecanismos de competitividad en los servicios, transformar las organizaciones públicas para que puedan simplificar sus decisiones; más que el cumplimiento de la norma, lo más importante es la consecución de los resultados dentro de los límites de la ley; más que cumplir con los ciudadanos hay que satisfacer a los clientes

(usuarios), el gobierno debe tener una visión empresarial; ganar en lugar de gastar, tener una visión previsora, ser descentralizado y, por último, la creación de un gobierno con orientación hacia el mercado para animar a las empresas privadas a que participen en la prestación de servicios.

Tanto la obra de Michael Barzelay como la de Gaebler y Osborne vienen no sólo a nutrir la literatura de la Nueva Gestión Pública, sino a caldear también la discusión en el mundo occidental. La incapacidad que ha demostrado hasta el momento la administración pública para producir servicios que satisfagan las necesidades y expectativas cada vez más complejas de los ciudadanos en un contexto de recensión de los recursos económicos públicos ha actuado como acicate para plantearse cambios y reformas en los modelos organizativos y en la forma de actuación de las administraciones públicas. Dos enfoques de cambio del sector público han tenido una importante repercusión: se trata del enfoque de Gestión Postburocrática formulado por Barzelay y de la Reinvención del Gobierno de Gaebler y Osborne (Ramió, 2001: 152).

En la Nueva Gestión Pública hay dos tendencias que se contraponen, a las cuales se les suele identificar como corrientes neoempresariales o gerencialistas y neopúblicas. Desde hace unas décadas hasta el presente, el fenómeno del cambio administrativo ha invadido prácticamente los espacios de la esfera gubernamental.

Eso ha implicado un replanteamiento en la manera convencional de conducir los asuntos públicos; actualmente predomina un criterio de respeto sobre la gestión pública por los resultados ofrecidos en la función de una mejor gestión de gobierno. Con lo cual, las tendencias noempresariales han logrado imponerse como corriente mayoritaria dentro de la Nueva Gestión Pública. "La gestión es una actividad que está clara e íntimamente relacionada con el destino de los flujos de recursos y la consecución de los objetivos fijados" (Pollitt, 1993: 27). En estos tiempos de cambios políticos a escala mundial, el llamado

"managerialismo", o la gerencia, se ha constituido en un instrumento para llevar a cabo variaciones en el orden administrativo del sector público, y con eso se evidencia la pérdida de influencia que han venido teniendo tanto los partidos como las ideologías dentro de la esfera pública. La Nueva Gestión Pública concibe como prioritario y fundamental la eficiencia y la eficacia administrativa para el logro de una buena la calidad de los servicios que se prestan, dado que hoy en día, la administración pública está sometida a una mayor vigilancia por parte de la sociedad civil, lo cual garantiza un mayor desempeño y transparencia en el manejo de la cosa pública.

El problema con el que ahora se enfrenta la administración consiste en la acumulación de valores a los que servir, esta acumulación histórica implica que la administración hoy, debe rendir cuentas a las instituciones de la democracia, debe ser eficaz y eficiente, y, *last but most least*, debe responder políticamente a los diversos actores implicados, en un entorno de sujetos iguales, con intereses contradictorios y aptos para el diálogo (Villoria, 1996: 28).

La importancia de la gerencia pública es, pues, reveladora, ya que una administración eficiente y eficaz garantiza servicios públicos de óptima calidad; la única manera de que tal propósito sea una realidad es utilizando en la administración pública −sin complejos ni recelos técnicos− determinados procedimientos de las organizaciones privadas sin dejar de reconocer las especificidades propias de las organizaciones tanto públicas como privadas y, además, sin olvidar la diversificación organizativa que ha alcanzado el sector público en los últimos cincuenta años. El planteamiento gerencialista permite una mejor relación de lo público y lo privado, aun cuando se debe tener presente que el sector público no sólo está cambiando de modo organizacional, sino también en la manera de accionar.

Este enfoque plantea la conducción de los asuntos públicos sobre la base del conocimiento aplicado hasta entonces en las empresas privadas. En principio, tal conducción suscitó una verdadera polémica

porque implicaba por un lado abolir el mito de exclusividad de lo público en manos del Estado, y por otro, cambiar el paradigma de un pensamiento ideal por el de una lógica de carácter pragmático. Los inicios de la implantación de este nuevo modelo pragmático de la gestión pública fueron en verdad turbulentos, contrastando con los inicios de la administración pública y la teoría burocrática. Desde los años sesenta, en los Estados Unidos se venía insistiendo en la necesidad de aplicar en la administración pública los conceptos del *management*. La transformación material experimentada por la administración en el Estado benefactor, junto con la multiplicación de las políticas cuya justificación depende de los resultados materiales conseguidos, reclamaba una perspectiva de legitimación basada en valores de racionalidad gerencial. Esto explica que desde mediados de los años sesenta, la administración pública haya venido escuchando, cada vez con mayor insistencia, el llamado a que aplique los conceptos del *management*. La reforma administrativa difundió ampliamente sus contenidos mediante la transferencia de numerosas técnicas como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos, casi todas ellas concebidas y ensayadas previamente en el mundo empresarial. El informe Fulton, por ejemplo, efectuaba constantemente referencias al *managent* y en particular a la importancia de formar a los servidores públicos en sus conceptos y técnicas más modernas (Echebarria y Mendoza, 1999: 18).

Este cambio en la práctica administrativa no sería de fácil asimilación para quienes estaban acostumbrados a pensar o a creer que el sector público no tenía nada en común con el sector privado: las consideraban organizaciones diferentes y, por tanto, no había nada que aprender. La aplicación del término *management* dentro del seno de la administración pública, no fue muy satisfactoria, pues hubo falta de credibilidad hacia ese término y hacia quienes querían imponerlo, de tal manera que trasplantar las técnicas de gestión tuvo una vigencia corta por los años sesenta, y eso solamente en las áreas llegó a

concretarse. Con el correr del tiempo, este ensayo volvió nuevamente a considerarse, y si bien en sus comienzos no pudo ser del todo exitoso, sirvió de semilla para las nuevas generaciones de estudiosos del área pública en la expectación por una disciplina distinta y transformada hacia una gestión pública más operativa. Las prácticas de las políticas públicas en los Estados Unidos así lo demuestran, y la necesidad de marcar distancia con la teoría administrativa tradicional los llevó a inclinar sus estudios hacia lo cuantificable y mensurable. Sin embargo, eso tampoco era lo que realmente requerían los gobernantes, ya que la necesidad se orientaba hacia los expertos en asuntos de gestión que pudieran resolver los problemas cotidianos.

Las expectativas que se buscaban en torno a las políticas públicas no dieron los mejores resultados en la comunidad académica estadounidense y por eso se volcaron nuevamente hacia los asuntos de cómo gestionar los asuntos públicos. Las escuelas de políticas públicas (por ejemplo, la Kennedy School de Harvard, el Institute for Public Policy de Michigan, el Humphrey Institute de Minesota, la School for Public Policy de Berkeley) se fundaron, en parte, como rechazo directo a la administración pública a la vieja usanza. Las escuelas de políticas se orientaron mucho más al análisis cuantitativo formal, aplicando sobre todo a la economía. Sin embargo, las escuelas de políticas empezaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal, o de "gran diseño" de las políticas. En cambio, había una gran demanda de gestión. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificara con ese campo "anticuado" y orientado hacia las capacidades especiales. Como solución, se inventó la gestión pública. A mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término gestión pública y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública (si bien no se aplicarían todavía) (Bozeman 1998: 38). Evidentemente,

más que un resultado del desarrollo intelectual y teórico, la gestión pública es un producto de la evolución institucional. Surge como campo de estudio a finales de los años setenta del pasado siglo y a lo largo de la década de los ochenta se establecen las primeras instituciones educativas llamadas escuelas comerciales y escuelas de políticas públicas. En las primeras estaba implícito el propósito de iniciar los respectivos estudios gerenciales dentro del sector público, mientras que en las segundas, su finalidad era el mantener el interés por los estudios sobre políticas públicas. Después de eso surgen las corrientes neopúblicas, consideradas como minoritarias en la literatura de la Nueva Gestión Pública, la cual ha ido posesionándose como planteamiento alternativo frente a la influencia empresarial.

A pesar que la corriente neoempresarial representa la mayoría de la literatura y ha resultado ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobiernos, la neopública no es, sin embargo, del todo desconocida, y ahora tiende a convertirse en un competidor frente al pensamiento único que estaba representando la tendencia neoempresarial y poco a poco está ganando su propio espacio dentro del campo académico. En efecto, por otro lado, están los enfoques que ponen especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual; las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobiernos de nuestras administraciones; las corrientes que podríamos denominar "neopúblicas" (repolitización, nueva regulación, participación y ética), en cambio, son claramente minoritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras administraciones (Ramió, 2002: 156). No está de más añadir que la gestión pública es la función de dirección gubernamental tanto de las

estructuras como de los procesos de decisiones. En realidad, es el mapa técnico-político que dirige todo cuerpo administrativo en la dirección correcta. Algunos autores vinculan la gestión pública no sólo al manejo de las políticas y la identificación de necesidades, sino también al análisis y selección de programas y asignación de recursos. Otros autores aseguran que la gestión pública está relacionada estrechamente con el manejo de personal, la planificación de la fuerza de trabajo, las relaciones colectivas de negociación, la medición de productividad, la organización y la gestión financiera, y, en definitiva, con la administración de los recursos. La tendencia actual del estudio de la gestión pública comprende la estrategia, la gestión de personal y financiera, el control de los procesos y la influencia del sector privado. Podría afirmarse que la gestión pública consiste en la organización y dirección de recursos con vista a alcanzar objetivos predeterminados, pero bajo los parámetros de eficiencia, eficacia y productividad.

La gestión pública se puede igualmente entender como la dirección y administración de las dependencias gubernamentales, incluyendo el influjo de los criterios propios de las organizaciones privadas. Si bien es cierto que la NGP nace con el impulso de economistas identificados con la nueva economía institucional y otros con la gestión, también se nutre de politólogos de formación empírica para los procesos gubernamentales, dándole así un amplio espíritu pluridisciplinar. La Nueva Gestión Pública es un campo de discusión amplio sobre las intervenciones en relación con las políticas dentro del gobierno ejecutivo. Los instrumentos característicos de dichas intervenciones sobre las políticas son reglas institucionales y rutinas organizativas que afectan el planteamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoria y evaluación. Estos instrumentos ejercen una omnipresente influencia sobre muchas clases de decisiones tomadas dentro del gobierno. En tanto no determinan el alcance o el contenido programático de la actividad gubernamental, estas reglas

institucionales y rutinas organizativas de gobierno en general afectan el modo como los organismos gubernamentales son gerenciados, operados y supervisados: estructuran esa parte del proceso gubernamental provechosamente descrita como gestión pública (Barzelay, 2003: 135).

En el tema de gestión de gobierno hay que tomar en consideración un conjunto de actividades donde coexisten planos de realidades diferentes. Ésta debe ser trazada a partir de principios y criterios de estrategia política, y de igual modo debe ser sustentada en una planificación de la misma naturaleza política. El desarrollo óptimo de una gestión pública está relacionado con una sociedad de instituciones fuertes y prósperas con sistemas de información de mucha fluidez. A pesar de sus rasgos distintivos hay elementos de la gestión pública que son muchas veces identificados como los de una gestión general. Puede agregarse que la gestión pública, a pesar de tomar elementos del manejo de empresas privadas, tiene objetivos diferentes a los de la obtención de productos intercambiables que permiten el lucro; por tanto, la gestión pública lo que intenta es lograr resultados. Tales resultados se miden por un lado en función de las ofertas y las demandas sociales, y por el otro en la aceptación o el rechazo por la ciudadanía hacia las respuestas otorgadas por las instituciones.

La capacidad del gobierno se puede percibir a través de todo aquello que garantiza el desarrollo del sistema político y la gobernabilidad, es decir, en proporción directa a esta capacidad se establece una interacción entre la población y las actividades del gobierno. De hecho, las atribuciones particulares de un Estado −en cuanto a organización e instituciones− facilitan la aplicación de medidas adoptadas por el gobernante. En tal sentido, se requieren consideraciones políticas para ser implantadas y manejarse con éxito, con lo cual, la reforma administrativa hay que llevarla a cabo mediante una estrategia que comprenda a gestores públicos, dado que

ahora lo que se está tomando en cuenta es el rendimiento en el desempeño de las funciones dentro del sector público.

Además, en la gestión pública se usan en calidad de préstamo algunos conceptos clave manejados en las estrategias modernizadoras del sector privado. Entre estos conceptos destacan la eficacia en razón de una mayor rapidez en el logro de resultados, así como también la eficiencia como facultad para lograr la minimización de insumos con relación al resultado. Estos conceptos son referidos al orden político y hasta el presente demuestran cierta pertinencia en su adaptación, evidenciándose, por ejemplo, en el cumplimiento de un determinado programa de gobierno. El supuesto implícito o explícito de la mayoría de reformadores del *management* es que éste ofrece una aproximación más lógica, racional y ordenada para mejorar la actividad administrativa que la práctica actual. La superioridad de la perspectiva del *management* se supone que reside en la aplicación de principios ya probados para crear jerarquías organizacionales nítidamente estructuradas con tareas bien definidas y responsabilidades claramente asignadas (Metcalfe y Richards, 1989: 66).

Al igual que los conceptos, también en la Nueva Gestión Pública se adoptan técnicas provenientes de algunas ciencias sociales como la Economía. En este caso, la pregunta pertinente sería: ¿cómo administrar los recursos limitados? La gerencia responsable, que se entiende como el compromiso de cumplir con los objetivos trazados, mantiene el desempeño organizativo según las normas. Esta noción proviene de la Ciencia Política, la cual implica que la responsabilidad debe ser supervisada por los órganos administrativos junto con la cooperación de la sociedad civil; en ocasiones, esta responsabilidad se encuentra rigurosamente apegada a lo jurídico, razón por la cual resulta pertinente establecer mecanismos de flexibilización. En la Nueva Gestión Pública se destaca por un lado la rendición de cuentas como mecanismo de control para garantizar la transparencia de la

gestión de gobierno, y por el otro, el concepto de calidad desde la orientación de los ciudadanos.

Asimismo, la noción del ciudadano ahora llamado "usuario cliente" comprende una situación de demanda social, pues sugiere que los que son usufructuarios de los servicios del gobierno deben ser atendidos de forma similar a la atención del cliente de la empresa privada con criterios de calidad, eficacia y eficiencia en los servicios. En las administraciones públicas el concepto de calidad ha evolucionado a lo largo del tiempo. En un primer momento, quienes abordaron estas cuestiones entendían la calidad como respeto a las normas y a los procedimientos establecidos por las propias administraciones. Posteriormente, el concepto fue evolucionando, quizás presionado por un concepto de mejora de la gestión pública, hacia aspectos relacionados con la eficacia y la eficiencia de los servicios. Finalmente, en esta última etapa, la calidad se entiende, simplemente, desde la perspectiva de la satisfacción de los ciudadanos (López y Gadea, 2001: 126).

Lo público no considera el lucro como propósito. La opción de servicios privatizados o externalizados y manejados según criterios del sector privado, ha planteado tanta discusión y resistencia que aún hoy está planteada, razón por la cual resulta un verdadero reto encontrar el punto de confluencia entre los mitos sociales y la razón empresarial. Los que creen en la concurrencia entre lo empresarial y lo público hablan ya de la existencia de un mercado político. Esta denominación, utilizada actualmente en la gestión pública, ve a los ciudadanos como un colectivo de consumidores de servicios, pero a diferencia del ámbito privado no están a su disponibilidad en el momento requerido ni a voluntad propia, sino que existe un poder coercitivo por parte del gobierno, quien es el que dirige el dinero de los impuestos que los ciudadanos pagan. Esta coerción gubernamental elimina la oportunidad a los individuos de expresar sus preferencias individuales y dejar que dichas preferencias gobiernen la producción. En el sector

público, los individuos no deciden ni pueden escoger individualmente comprar o contribuir con determinadas actividades públicas, así como tampoco pueden estar seguros de que quieren lo que el gobierno produce.

Sin embargo, los ciudadanos tienen el instrumento de la elección, ya que pueden escoger de manera voluntaria los directivos del sector público que mejor oferta tengan dentro del mercado político, y si éstos fallan, podrán no renovarles el mandato. Los recursos disponibles para los directivos públicos se generan mediante un proceso de elección voluntaria: el proceso de elección de un gobierno representativo. Es cierto que la elección individual no controla el sistema. Pero las instituciones y los procesos de una democracia representativa crean, con la mejor intención del mundo, las condiciones en las que los individuos pueden, voluntariamente, asociarse y decidir colectivamente qué quieren conseguir juntos, sin sacrificar sus deseos individuales (Moore, 1998: 62).

Podemos afirmar que en la actualidad, los conflictos y su incidencia sobre las actividades de la administración pública están generando la necesidad de presentar un análisis específico de las diversas perspectivas que existen al respecto sobre la administración pública. Es posible el desarrollo de una nueva administración que sirva de apoyo para la construcción de un nuevo modelo de Estado, y pese a la inexistencia de unidad de criterios de índole teórico metodológico hay ya una contribución en el diagnóstico de los indicadores de la crisis, producto indiscutible del déficit fiscal y de la magnitud de la burocracia. No importa cómo se la llame, Nueva Administración Pública, administración posburocrática, Nueva Gestión Pública, en fin, lo más importante es que es la misma administración pública de siempre, sólo que ahora está tratando de adaptarse a los nuevos tiempos con una nueva estrategia de cambios dirigidos a mejorar el rendimiento de las organizaciones públicas. La estrategia central sirve para "llevar el timón", no para "remar"; sirve

para hacer las cosas correctas, no para hacer correctamente las cosas. En su nivel más fundamental, sirve para establecer un propósito claro. Cuando todos los miembros de un organismo o sistema público tienen claro cuál es su propósito (o propósitos) fundamental (es), mejorar el rendimiento resulta muchísimo más fácil (Osborne y Plastrik, 2003: 25).

La imperiosa urgencia de encontrar soluciones al problema del bajo funcionamiento de la Administración Pública ha obligado a la Nueva Gestión Pública a buscar en el campo de la gestión alternativas para mejorar la calidad del sector público. Académicos y expertos en el área hacen un gran esfuerzo por obtener soluciones mediante la aplicación de las nuevas técnicas para mejorar el suministro de servicios públicos. La reforma del Estado y, por consiguiente, la modernización administrativa, no es una realidad eurocéntrica, también en América Latina la crisis administrativa ha obligado a buscar soluciones en las diferentes disciplinas comprometidas con las organizaciones públicas, entre ellas la Nueva Gestión Pública. Claro está, este paradigma ha nacido de la realidad anglosajona y está sujeto a dichas circunstancias. A pesar de la implementación con éxito de algunas reformas dirigidas hacia el área macroeconómica, la liberación del mercado y la privatización, todavía no existe un paradigma claro en torno a cómo enfrentar el problema de la administración pública.

Por otra parte, la complicación del desempeño institucional en América Latina es reconocida por todos, tanto es así que en 1997, el Banco Mundial presenta un informe dedicado completamente al papel del Estado. A nuestra administración se la acusa de poner límites a la acción colectiva de electores y de poseer instituciones muy jerarquizadas con un alto grado de informalidad, con una larga experiencia en intentos por implementar reformas administrativas aisladas.

Los países de América Latina y el Caribe en cierta medida copiaron el modelo jerárquico al crear sus propias administraciones públicas. Pero aún cuando los gobiernos de la región han tenido una efectividad impresionante en la ejecución de profundas reformas económicas y sociales desde la década de los ochenta, en su mayoría siguen siendo débiles en cuanto a la provisión de servicios públicos. El modelo jerárquico no ha funcionado bien. De hecho, el diagnóstico es que las administraciones públicas de la región ejercen un control excesivo. Así, no es de asombrarse que las técnicas de la Nueva Gestión Pública hayan llamado la atención (Shepherd, 1999: 81).

Frente a esta nueva ola de reformas que recorre el mundo, en la cual, la Nueva Gestión Pública lidera este embate, habría que tener cierta cautela ante dicho modelo. No hay que perder de vista nuestra realidad, ya que existen contextos muy diferentes al del mundo anglosajón. La realidad de Latinoamérica dista mucho de aquél; sin embargo, tampoco podemos cerrarnos a una realidad mundial y habría de preguntarse cómo hacer para implementar una serie de reformas que vayan más allá del modelo burocrático, sobre todo en un continente donde todavía no se ha logrado imponer plenamente dicho modelo. Frente a esto ha surgido una idea de ir por una especie de atajo histórico saltando muchas de los asuntos preburocráticos que hay en nuestras administraciones, y seguir avanzando y profundizando hacia un modelo postburocrático en el que se han logrado alcanzar los niveles burocráticos.

Por otro lado, existe un pensamiento que plantea ir en forma gradual y con cautela frente a la Nueva Gestión Pública. Pero, ¿cómo aconsejar a los países de la región para que se desplacen en ese sentido? ¿Cuán amplias deberían ser las reformas? ¿Cuál es la mejor secuencia de reformas? Desde luego, las repuestas dependen de las condiciones específicas de cada país en cuanto a política, liderazgo, focos de oportunidad y la situación actual de la administración pública. Pero también existe un activo debate genérico acerca del

alcance y velocidad que debería tener el proceso de reforma en los países en desarrollo. La cautela es un tema recurrente. El Informe sobre el desarrollo mundial 1997 (World Bank, 1997a) defiende muchos aspectos del nuevo pensamiento, pero aconseja cautela en algunas áreas. Reid (1998) analiza los pasos necesarios para que funcionen las reformas de la Nueva Gestión Pública en América Latina y también aconseja cautela. Schik (1998) explica "por qué la mayoría de los países en desarrollo no deberían adoptar reformas de Nueva Zelanda". Por otra parte, Bale y Dale (1998) sostienen que los países en desarrollo pueden aprender del éxito neocelandés si lo hacen con cuidado (Shepherd, 1999: 98).

5.3. La gobernanza

Las instituciones han regresado después de un debut corto pero traumático del mercado al ámbito público. Un regreso enmarcado en una nueva realidad, ya no es aquel Estado otrora interventor y abusador dueño de todo en el cual la sociedad estaba por debajo de las decisiones estatales, sino el retorno de un nuevo Estado fuerte y responsable con capacidad de incorporar a otros actores a la acción pública generando una ampliación en los ámbitos de legitimidad y de aceptación de las políticas públicas. Frente al fracaso rotundo del neoliberalismo y, por consiguiente, de lo inaplicable en nuestros países del enfoque neoempresarial de la Nueva Gestión Pública. Entramos en un contexto de reestructuración institucional en el que, ahora, la administración y las políticas públicas toman un papel estelar. Muchos académicos y gobernantes llegaron a creer que con la globalización, el Estado se debilitaría y dejaría de ser el actor clave en el ámbito interno y externo, que entre la eterna dicotomía Estado/mercado, este último se impondría, y que lo privado terminaría de arropar y absorber a lo público. Pero la realidad fue otra porque ese

corto sueño neoliberal quedó desnudo y descubierto. Hay una nueva relación Estado/sociedad, lo cual ha permitido ir más allá de los órganos clásicos de gobierno, naciendo un nuevo campo de investigación para tratar acerca de las formas de coordinación, orientación y de dirección entre los diferentes sectores y grupos que hacen vida en la sociedad. A esta nueva realidad se la conoce como *governance*, término del inglés que no tiene traducción literal; sin embargo, muchos autores la han traducido como gobernanza, que viene a referirse a las investigaciones que se están llevando a cabo en torno al buen gobierno.

Cada vez hay más movimientos ciudadanos comprometidos en la búsqueda de respuestas a los problemas sociales. Las protestas y luchas cívicas van por la vía de fenecer las zonas marrones a las que se refería Guillermo O´Donnell (1999 y 2004), que no son más que la visibilización de los sectores excluidos generados por la pobreza y la debilidad del Estado de derecho. Ahora la lucha por la desigualdad social ya no es un tema exclusivo de una ideología o de algunos gobiernos. La injusticia y la desigualdad social es un debate mundial marcado por el auge del capitalismo del desastre como lo sostiene Klein (2010). La ola de protestas con diversos planteamientos está dando orígenes a movimientos sociales con muchas posibilidades de cristalizarse como actores dentro de un nuevo orden mundial incierto. Son tiempos de las organizaciones no gubernamentales y la participación más activa de los ciudadanos, los cuales hacen ruidos en las calles causando malestar en los palacios de gobiernos. La tendencia está marcada en el accionar de una sociedad mucho más global siendo la causante principal de la renovación de la política internacional. Hoy en día, los gobiernos son sometidos a acatamientos de reglas y normas internacionales y a la evaluación de los resultados de su acción.

La gobernanza es la repuesta a la incapacidad de la Nueva Gestión Pública por zanjar los problemas que se vienen heredando desde la

administración burocrática. El consenso que surge en los años noventa sobre la ineficacia y la deslegitimación de la administración pública, todavía no ha dado los frutos esperados, y la llegada de la actuación pública fundamentada en la interacción entre los distintos niveles de gobiernos para llegar a la calidad total, se ha retardado. Por un lado, el desmontar esa estructura burocrática enquistada en las entrañas del poder estatal no es tarea fácil, pero tampoco es bueno dar cabida a un proceso privatizador total sin regulación ni control del ámbito público, tal como pretendía la Nueva Gestión Pública de corte neoempresarial muy de moda por esos años.

La gobernanza es la interacción entre los diferentes niveles gubernamentales, ciudadanos y empresariales, por medio del cual los tres sectores, en igualdad de participación y decisión, se ponen de acuerdo para sacar adelante la agenda de la acción de gobierno, materializándose en una administración pública con criterios de calidad, eficacia y legitimidad. En otras palabras, es un nuevo modo de gobernar en el que la sustancia es un gobierno relacional o de redes de interacción gubernamental-cívico-privado, con un largo alcance que parte de lo local y termina en lo global. En fin, la gobernanza es el nuevo modo de gestión administrativa de nuestros tiempos. Es importante destacar que la gobernanza no implica la anulación del gobierno o de su forma de gobernar, muy por el contrario, lo que busca es su entonación y reequilibrio.

Ahora, el gobierno no es el actor estelar y aunque no abandone sus funciones administrativas, el Estado pasa ahora a ser un socio facilitador y colaborador que, junto con los empresarios y la sociedad civil, actúa cuando la burocracia evidencia inconveniencias o incapacidad de gestión. Ya se quebró el monopolio de Estado como único actor, ahora se ampliaron las grandes cuestiones y temas sociales, los desafíos son mayores y el Estado ha demostrado su incapacidad para actuar en solitario. El modelo social emergente tiene otros actores con más criterio y compromiso de apoyar, accionar e

impulsar los principios de calidad en la administración pública. La nueva administración pública, debe tener sus cimientos en una plataforma de participación ciudadana alejada de toda cooptación partidista para evitar todo semblante de clientelismo, corrupción y demás desmanes que traen consigo los partidos.

La acción gubernamental poco a poco se va alejando del concepto tradicional de la política, al partir de la misma simplemente se entendía como la capacidad de afrontar los problemas sociales. Al hablar del concepto de política, cada vez se va expresando en mayor medida al término de gobernanza. Este vocablo de origen anglosajón (*governance*), como noción de ese idioma se utilizaba para definir la acción política o de dirección política. En la lengua de Cervantes no existía dicho término. Con el correr de los años, la misma crisis de las administraciones públicas desde los gobiernos, y desde los estudios de la gestión y las políticas públicas en el campo académico, se ha revelado cómo esta categoría es muy útil para estudiar desde nuevas perspectivas teóricas y prácticas las instituciones y los actores que hacen vida en el campo de la administración pública. Hablar ahora de gobernanza es establecer la conexión que existe entre las transformaciones del Estado y de la sociedad en las últimas décadas. El Estado ha cambiado al igual que la sociedad, en tal sentido vivimos tiempos de redes sociales y de gobiernos, ya la globalización no es un mero artificio económico, estamos en los tiempos de la regulación social basada en redes autoorganizadas e interorganizativas, la acción gubernamental ya no es considerada como el núcleo central de la política por su capacidad indiscutida para afrontar los problemas sociales, actualmente la política se expresa cada vez más en los términos de la gobernanza.

Esta expresión se ha convertido en una especie de efigie para expresar una nueva forma de gobernar, demarcando los nuevos límites y oportunidades que se le ha dado al Estado en sus relaciones con la sociedad después de la traumática época del neoliberalismo, que

aspiraba vaciar de contenido y de funciones a las instituciones gubernamentales. La gobernanza se puede usar muchas veces inducidas por razones no analíticas, ni académicas o científicas, la retórica, las ideologías y el falso discurso se puede adueñar del término, sin embargo es bueno destacar que esta palabra es aplicable a distintas maneras y múltiples significados para poner en práctica un nuevo modelo de gobernar, mucho más cooperativo donde desaparecen sin complejos los límites entre los sectores públicos y privados, en el que ninguno de los dos puedan atraparse para la cooptación.

Frente a la crisis de gobernabilidad que surgió dentro del Estado social, por su poca capacidad de respuesta a las dificultades y los nuevos desafíos que la sociedad reclamaba, en el cual el mercado y la privatización de los servicios públicos tampoco era la solución, la gobernanza fue la repuesta desde un punto de vista de la relevancia de las interacciones Estado-sociedad y la coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales. Es un nuevo estilo de hacer gobierno, distanciándose del modelo clásico-burocrático regulatorio y jerárquico, alejándose también del mercado, caracterizándose como un modelo de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. En otras palabras, son los nuevos mecanismos de la acción gubernamental que ya no se basan en el protagonismo exclusivo del Estado, sino que lo definen como la interacción entre distintos actores autónomos y por las diferentes redes que existen entre las organizaciones que hacen vida en el ámbito público.

La gobernanza apuntala hacia la creación de estructuras y procesos mediante los cuales tanto los actores políticos como los sociales, ponen en práctica intercambios, coordinación, controles y adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos. Es la superación de la exclusividad de las instituciones y actores estatales que han venido monopolizando la gestión de los asuntos públicos. Con esta nueva forma de gobernar, que inmiscuye e implica la interdependencia entre

los distintos actores que hacen vida en el ámbito público, se induce a la cooperación y la participación en la adopción de decisiones públicas, así como la exaltación de responsabilidades de forma colectivas o de interés general.

Con la gobernanza se da un reconocimiento al sentido real del bueno gobierno, donde el Estado solo no puede lograrlo, así como tampoco la solución está en el mercado. Inicialmente la conceptualización de la buena gobernanza estuvo vinculada a los proyectos de ayuda que impulsaban los organismos multilaterales (Banco Mundial y PNUD), a mediados de la década de los noventa en países con conflictos armados o por catástrofes naturales. Dichos organismos se encontraron con la barrera de la falta de capacidades institucionales y de los sistemas políticos nacionales para poder impulsar la ayuda económica. Era perentorio el fortalecimiento de las instituciones para promover en dichos países el desarrollo político, social y económico.

En suma, desde este humilde esbozo en torno a explicar de manera resumida que se entiende por gobernanza, resaltamos a manera de conclusiones que la misma es uno de los espacios más relevantes para el análisis donde se pueden integrar redes de actores públicos y privados, para desarrollar y llevar a cabo uno de los campos emergentes de las políticas públicas, nos referimos a la llamada "gestión pública cooperativa", la cual destaca el papel protagónico de las estructuras y actores gubernamentales, empresariales y ciudadanas en la construcción, conducción y mantenimiento de las redes públicas que van más allá de la acción gubernamental, así como para la obtención de resultados en las políticas y programas públicos.

5.4. El Nuevo Servicio Público

Sin ser aprendiz de brujo o pitoniso, ya por el año del 2001, Carles Ramio en un artículo publicado en la Revista Reforma y Democracia,

del CLAD. No. 21, nos alertó de la inconveniencia para nuestros países de asumir la Nueva Gestión Pública tal como estaba planteada. Allí ese estudioso hizo un análisis muy certero y acorde, que con el paso del tiempo se verificaría como acertado: 1) En buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, sí se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública de carácter neoempresarial que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el cómo (forma de gestionar) acaba definiendo el qué (modelo de Estado). 2) Los instrumentos de la Nueva Gestión Pública pierden buena parte de sus supuestas bondades, cuando se implantan a países con cultura y tradición administrativa distinta a la anglosajona, y se transforman en estrategias que dificultan la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido "importar" estas estrategias modernizadoras. 3) La mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada edificada sobre valores públicos. Ante esta situación de debilidad cultural, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos. 4) La combinación de la externalización (servicios públicos prestados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), que es la principal estrategia de la Nueva Gestión Pública, con una cultura neoempresarial puede tener en un futuro graves consecuencias para nuestras administraciones públicas como, por ejemplo, la cesión de la agenda pública a actores privados y problemas de "capturas" de los agentes públicos por parte de los agentes privados. 5) La postburocracia que propugna la Nueva

Gestión Pública se transforma en muchas ocasiones, en los países latinos, en un modelo preburocrático en el que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica (Ramio, 2001).

Tres décadas después asistimos a que ni el modelo clásico burocrático ha desaparecido, ni la Nueva Gestión Pública fue el paradigma que lo sustituyó. Lo que hay es una convivencia entre dichos modelos. Los resultados de la NGP son poca alentadores si los comparamos con los del modelo clásico burocrático, el cual a pesar de sus imperfecciones aún sigue vigente. No se pudo convertir al ciudadano en un cliente consumidor de bienes y servicios, dado que lo produce el Estado no es intercambiado en el mercado. El tan mentado adelgazamiento del Estado para hacerlo más ágil y eficiente, resultó en un vaciamiento muy considerable y peligroso de sus funciones esenciales para la estabilidad y soberanía de los países. La crisis del Estado del bienestar nos dejó como enseñanza la necesidad de volcar la mirada hacia la eficiencia y la eficacia, y como tal, después de haber despertado de ese profundo sueño neoliberal, ambos postulados han prevalecido, es decir no está en discusión la efectividad del Estado, lo que se cuestiona es pretender desmantelar la actividad estatal en nombre de su ineficiencia, e ineficacia. En los últimos tiempos ha quedado demostrado que al fin y al cabo lo público termina salvando a lo privado, por lo que cabe argumentar que para los neoliberales a la hora de la crisis del mercado se justifica la privatización de las ganancias y estatización de las perdidas.

Denhardt, J. y Denhardt, R. (2007) nos abrió las compuertas para seguir avanzando en el debate y continuar avanzando en la necesidad de la consecución del tan añorado Estado eficiente de cara al siglo XXI, y su fortalecimiento como actor estelar mas no el único en la conducción política. Ya el lema de timonear y no remar es cosa del pasado, ahora el lema es servir, no dirigir. El Nuevo Servicio Público ahora representa una orientación emergente en los estudios de la administración pública que podría dar mucho de por sí. Lo interesante

de éste es que rescata los principios normativos del servicio público, el cual fue apartado a un lado por la Nueva Gestión Pública. Sin renunciar a los principios de la eficiencia y la eficacia que deben privar en las administraciones públicas, se recurren y se rescatan los conceptos de ciudadanía y democracia participativa, los cuales le dan sentido de pertenencia ciudadana a los servicios públicos, y alejándolos de las tentaciones consumistas, mercantilistas y de competencia. Lo que los hace que sean presos de los postulados neoliberales, convirtiéndolos no en servicios públicos, si no en servicios privados. El planteamiento teórico de estos public-administrativistas, los podemos resumir en cuatro postulados: ciudadanía democrática, comunidad y sociedad civil, humanismo organizacional y nueva administración pública y por último posmodernismo. En resumen, estos autores proponen que el NSP debe interesarse por replantearse las estructuras administrativas, los procesos organizacionales y las reglas de juego para estimular e incentivar la participación ciudadana para todas aquellas personas a quienes la administración pública les sirve. Lo interesante de esta propuesta es que el interés público debe basarse sobre los resultados de un diálogo acerca de los valores e intereses públicos, los cuales deben ser compartidos por todos los ciudadanos. En otras palabras, los valores públicos son acompañados por medio de la negociación y la intermediación entre ciudadanos y grupos comunitarios, y la agenda pública que se construye es con la participación también de las agencias públicas, las no gubernamentales y las privadas. En tal sentido, ningún actor político debe tomar decisiones de manera unilateral e inconsulta como ocurría en el pasado. Las deben tomar mediante el consenso mutuo para así poder conocer cada una los grados de necesidades de los tres actores que hacen vida en la gobernanza, nos referimos a los ciudadanos, el Estado y los empresarios.

VI . LAS TENDENCIA S EN LA GESTIÓN PÚBLICA

6.1. Modernización administrativa y democracia

Es necesario proponer soluciones para todos los cambios importantes que se están sucediendo en la administración pública. Desde un modo de gestionar −cuyo punto de partida debe ser el análisis de los fenómenos de la modernización−, hasta un nuevo modelo de Estado y sociedad. La modernización debe constituirse en una respuesta a las exigencias de la sociedad civil. Explicado con otras palabras:

> Se moderniza para conseguir desembarazar la economía de mercado de los pesados lastres que el sector público arroja sobre ella, de forma que los distintos países puedan competir en condiciones más ágiles y flexibles en la nueva economía globalizada, siendo los beneficios finales del proceso −más riqueza− el instrumento de legitimación más importante para los gobiernos y sus administraciones. (Villoria, 1996: 16)

En el nuevo modelo de Estado y sociedad, la modernización no sólo debe ser un proceso técnico sino también ético y de valores. Debe prevalecer la eficacia, la equidad y la solidaridad en el curso de la internacionalización del Estado, el cual desde la perspectiva de la gestión pública, intenta reducir el déficit fiscal y fomentar la privatización.

En otras palabras, se busca la calidad en la prestación de los servicios públicos, con la inevitable orientación ciudadano-cliente −que sería diferente a la de ciudadano-súbdito−, en donde el Estado descentralizado y funcional pretende incentivar la participación de la sociedad civil de manera más directa en la gestión de servicios e incorporando a organizaciones no gubernamentales. El planteamiento

central de la modernización es el desarrollo de una administración pública sustentable, sobre la base de un modelo de Estado posburocrático.

Los cambios observados en el campo social y económico han provocado también cambios en el sistema político. No obstante, estos cambios en el sistema político son más lentos en comparación a los del campo social y económico, porque lo político es un asunto de mucha diversidad discursiva abstracta y, muchas veces, no establece prioridades con relación a las actividades sociales y económicas concretas.

Es innegable que, después de la Segunda Guerra Mundial, en el mundo desarrollado el modelo de Estado se fundamentó en un contexto tanto social como democrático −sin excluir el llamado Estado de derecho−, aunque en la actualidad está bajo el influjo de algunas alteraciones que inciden en su estructura y funcionamiento. Esta influencia está revisándose, al igual que los referidos fundamentos del Estado, permitiendo una especie de replanteamiento para forjar los nuevos paradigmas estatales.

El avance de la sociedad en cuanto al conocimiento y la tecnología ha obligado a replantear muchos aspectos del Estado. Así como también la búsqueda de nuevos métodos que contribuyan en la comprensión de estas nuevas sociedades, que, por cierto, hasta ahora, ninguna ciencia social se ha abocado a analizarlas quizás porque son sociedades sui generis, nunca antes conocidas en la historia.

El problema realmente estaría radicado en el hecho de que son sociedades muy complejas y fragmentadas, donde el desarrollo de la tecnología sube por el ascensor mientras que la respuesta social lo hace por las escaleras. Esta manera de ilustrar dicha situación se evidencia en el uso y aplicación de la tecnología en el campo de las Ciencias Naturales y las Ciencias Sociales, lo cual resulta generalmente en desventaja respecto a estas últimas. Podría decirse que si se acepta el planteamiento actual de una sociedad del

conocimiento, ésta no tiene en su haber un análisis riguroso como el que se utilizó para analizar la evolución de las pasadas sociedades agrarias e industriales.

La crisis del Estado resultó más notoria en la década de los años ochenta del pasado siglo. Aquel Estado que evolucionó en medio de dos realidades: el poder y el derecho, ha entrado en una especie de recesión. El propio poder político parece estar sometido a la voluntad en cierto modo arbitraria de las masas, la cual, por lo general, siempre ha sido objeto de manipulación por parte de alguna personalidad o grupo. Por su parte, el derecho se ha convertido en un simple mecanismo para legalizar dicho poder. A tal respecto, cabe agregar el comentario siguiente:

> Por virtud de la cual se acepta la norma jurídica con independencia de la situación y que está por encima de las partes y del árbitro (…) es Derecho Burocrático, es decir, aquel derecho que basado en la técnica jurídica romana, sobre todo, se pone al servicio del poder para la gobernación de la sociedad. Ahora bien, el problema va a surgir cuando, como consecuencia de los procesos de racionalización y desmitificación del mundo, el Derecho Sacro y el consuetudinario colapsen como fundamentadores del Derecho Burocrático. (Villoria, 1996: 79)

En la actualidad, se han perdido prácticamente las perspectivas para analizar la llamada realidad socio-política. El poder ha caído en la deslegitimación, y lamentablemente los gobiernos no están a la altura de las circunstancias actuales. Inclusive, frente al incumplimiento de los funcionarios públicos no hay norma que valga. Villoria (1996) expresa lo siguiente sobre este particular:

> Un poder sin legitimidad no puede realizar el Derecho y, en consecuencia, no puede crear un Derecho eficaz (…) el Derecho eficaz requiere un poder legitimado que lo cree y aplique y si este

> poder encuentra su expresión formal en las instituciones estatales, éstas no pueden desvincularse de la realidad social que las sostiene sin, por ello, deslegitimar al Derecho y hacerlo ineficaz. El Derecho, pues, requiere un Estado legitimado, el cual, a su vez, requiere del sistema político y la aceptación de la sociedad. En tal sentido, las perspectivas de poder de una unidad de voluntad son tanto mayores y más durables, cuanto mayor sea la probabilidad de que se realice de manera efectiva, por parte de los súbditos, la conducta que se espera. (p. 81)

El problema de la legitimidad repercute ciertamente en la referida crisis del Estado de Derecho porque resulta objeto de la deslegitimación. Formalmente, la legitimidad del Estado está justificada por su acuerdo con la ley. Cuando en otros casos se hace referencia del Estado social, democrático y de derecho, tal alusión implica el desarrollo de unas actividades específicas a través de la administración pública, y, a la vez, a ésta se le reconocen innumerables derechos que están consagrados en la Carta Magna. Otro caso referido es el del llamado Estado gendarme que en principio se ocupaba únicamente de los asuntos de soberanía, pero luego interfería en los asuntos sociales, convirtiéndose en un Estado gestor.

En general, cada Estado establece innumerables competencias. Se diría que es la forma de Estado hegeliano en plena decadencia porque ya cumplió su función establecida; es decir, ha cumplido con el ciclo programado para su desarrollo, lo cual se refleja en la constante crisis ya mencionada con anterioridad.

Prácticamente, el Estado no tiene suficiente capacidad para mantener la necesaria legitimación, colocándose a la par de la fragmentada sociedad moderna. El consenso social y político –base fundamental del llamado Estado de bienestar– se fracciona hasta una mínima expresión; incluso, los cambios generados por tal consenso resultan ahora insuficientes. Los gobiernos ya no cuentan con los recursos necesarios para enfrentar las demandas sociales, que, cada

día, aumentan más y más. Faltan respuestas ante dichas demandas, ocasionando el riesgo del desmoronamiento raudo del sistema político.

La pérdida de legitimidad del Estado trae como consecuencia una situación de disfunción por parte del gobierno y su administración. La democracia deja de ser para muchos el modelo ideal de gobierno. Esto induce a que una mayoría de gobiernos opten por una serie de medidas de cambio, para paliar en algo la situación de crisis que amenaza directamente al propio sistema político.

Una de las principales medidas de cambio es la de la modernización, planteada en función de la flexibilización de los recursos, intentando con ello lograr más eficiencia con menos recursos. La muy mentada crisis económica, como resultado evidente del aumento del déficit fiscal y de la densidad de población –sobre todo por el aumento de las perspectivas de vida y la poca mortalidad– ha ocasionado igualmente un aumento en los gastos del Estado. Obviamente, si el Estado no tiene recursos, no puede cumplir tampoco con los compromisos sociales, que, dicho sea de paso, son derechos constitucionales establecidos.

Ante las referidas perspectivas de la crisis del Estado, una pregunta obligada sería la siguiente: ¿cuál debe ser la respuesta del sistema político frente a una nueva realidad como la de la economía globalizada, donde muchos sectores están fuera del mercado, una gran mayoría de partidos políticos y sindicatos son objeto del descrédito, además prevalece un desarrollo tecnológico que necesita cada día menos mano de obra, y, sin duda, una sociedad cada vez menos pendiente de los valores individuales?

Precisamente, quizá la respuesta de más consenso sería la de modernizar el sistema político por medio de la administración pública, convirtiéndola definitivamente en un instrumento al servicio de la democracia. Puede afirmarse que la administración pública representa

en parte la vida del Estado y, por su intermedio, se hace patente la acción de gobernar.

La modernización debe implicar el propósito de eliminar el déficit fiscal mediante políticas de privatización y desregulación del sector público. Igualmente, debe comprender el estímulo a la inversión de capitales para favorecer el crecimiento económico. En el proceso de modernización es importante invertir más recursos en los servicios públicos, incentivando la participación de la sociedad civil en las actividades administrativas para lograr más eficacia.

La modernización administrativa tiene que ser concebida como una verdadera contribución para el ejercicio pleno de la democracia, a fin de lograr una sociedad más justa y eficiente. Con esto se lograría el fortalecimiento de la vida pública y, por consiguiente, la consolidación del proceso democrático.

La capacidad del gobierno se puede percibir a través de todo aquello que garantiza el desarrollo del sistema político. La gobernabilidad está en proporción directa a dicha capacidad, permitiendo así una interacción entre la población y las actividades del gobierno. De hecho, las atribuciones particulares de un Estado –en cuanto a organización e instituciones– facilitan la aplicación de medidas adoptadas por el gobernante.

La modernización administrativa se está llevando a cabo mediante una estrategia que comprende a gestores públicos, quienes tendrán posiblemente una participación en cierto modo breve. Se toma en cuenta ahora el rendimiento en el desempeño de funciones en el sector público. Además, en la gestión pública se usan en calidad de préstamo algunos conceptos claves como los de la estrategia modernizadora del sector privado. Estos conceptos son referidos al orden político y, hasta el presente, demuestran cierta pertinencia en su adaptación. Entre tales conceptos destacan: la eficacia en razón de una mayor rapidez en el logro de resultados; así también, la eficiencia como facultad para lograr la minimización de insumos con relación al resultado, lo cual se

evidencia por ejemplo en el cumplimiento de un determinado programa de gobierno.

Al igual que los conceptos, se adoptan técnicas provenientes de la Ciencia de la Economía. En este caso, la pregunta pertinente sería: ¿cómo administrar los recursos limitados? La gerencia responsable se entiende como compromiso de cumplir con los objetivos trazados y mantener el desempeño organizativo de acuerdo con las normas. Esta noción proviene de las Ciencias Políticas, la cual implica que la responsabilidad debe ser supervisada por los órganos administrativos junto con la cooperación de la sociedad civil; en ocasiones, dicha responsabilidad se encuentra rigurosamente apegada a lo jurídico, razón por la cual resulta pertinente establecer mecanismos de flexibilización.

La rendición de cuentas es un mecanismo de control para garantizar la transparencia de la gestión de gobierno. Así mismo, la noción del ahora llamado "usuario-cliente" comprende una situación de demanda social, pues sugiere que los que son usufructuados de los servicios del gobierno, deben ser atendidos de forma similar a la atención del cliente de la empresa privada, a quienes se les proporciona una atención de calidad.

Puesto que lo público no considera al lucro como propósito, la opción de servicios privatizados –o manejados según criterios del sector privado– ha planteado una discusión que aún hoy encuentra adeptos, razón por la cual resulta un verdadero reto encontrar el punto de confluencia entre los mitos sociales y la razón empresarial. La denominación mercado político, utilizada actualmente en razón de la gestión pública, no es más que los ciudadanos como un colectivo de consumidores. Sobre el particular, Moore (1998) expresa lo siguiente:

> En el sector público el dinero usado para financiar las actividades de creación de valor no deriva de la elección voluntaria de cada consumidor, sino del poder coercitivo de la tributación. Eso es

> precisamente, lo que crea el problema de la valoración de las actividades del gobierno, al menos desde un determinado punto de vista (…) La coerción elimina la oportunidad de los individuos de expresar sus preferencias individuales y deja que dichas preferencias gobiernen la producción. Dado que los individuos no deciden, individualmente comprar o contribuir a determinadas actividades públicas no podemos estar seguros de que quieren lo que el gobierno produce (…) sin embargo, los recursos disponibles para los directivos públicos se generan mediante un proceso de elección voluntaria: el proceso de elección de un gobierno representativo (…) las instituciones y los procesos de una democracia representativa crean, con la mejor intención del mundo, las condiciones en las que los individuos pueden, voluntariamente, asociarse y decidir colectivamente que quieren conseguir juntos, sin sacrificar sus deseos individuales. (p. 62)

Se diría que los ejecutivos del sector público pueden mejorar el rendimiento del organismo respectivo por medio de la gestión estratégica. En particular, la gestión pública está tratando de dar respuesta a cuatro cuestiones que siempre ha preocupado a los propios responsables de la administración pública. Estas cuestiones son las siguientes: ¿qué pueden esperar los ciudadanos y sus representantes de los ejecutivos públicos?, ¿qué fuente deben consultar los referidos ejecutivos para saber hacia dónde orientar su propia gestión?, ¿cómo deben enfrentar ciertas políticas incoherentes o indefinidas del mismo gobierno?, ¿cuáles aspectos son más importantes para concebir un proyecto de innovación?

6.2. La gestión pública

Desde hace unas décadas atrás hasta el presente, el fenómeno administrativo ha invadido prácticamente los espacios de la esfera gubernamental. Esto implica un cambio en la manera convencional de

la conducción de los asuntos públicos, pues, actualmente, predomina un concepto de respeto sobre la gestión pública por los resultados ofrecidos en función de una mejor gestión de gobierno.

La conducción de los asuntos públicos se realiza sobre la base del conocimiento aplicado hasta entonces en las empresas privadas. En principio, tal conducción suscitó una verdadera polémica porque implicaba por un lado abolir el mito de la exclusividad de lo público en manos del Estado, y, por otro, cambiar el paradigma de un pensamiento ideal por el de una lógica de carácter pragmático.

Los inicios de la implantación de este nuevo modelo pragmático de la gestión pública fueron en verdad turbulentos, contrastando con los inicios de la administración pública y la teoría burocrática. Para muchos autores, la práctica de las políticas públicas en los Estados Unidos resultó ser en principio un verdadero fracaso. En este sentido, cabe referir el comentario especializado siguiente:

> Dio lugar a uno de los mayores fiascos de la comunidad académica estadounidense en relación con las expectativas de beneficios (…). Las Facultades de Políticas Públicas, Policy Schools, comenzaron a reconocer una seria limitación: había poca demanda en el sector público del análisis cuantitativo formal o del gran diseño de las políticas, pero había mucha demanda de gestión. Las Facultades de Políticas Públicas necesitaban algo que fuera análogo a la Administración Pública, pero que no estuviera identificado con este anticuado campo orientado a los oficios. Como solución se inventó la gestión pública, *Public management*. (Bozeman, 1998: 38)

Evidentemente, más que un resultado del desarrollo intelectual y teórico, la gestión pública es un producto de la evolución institucional. Surge como campo de estudio a finales de los años setenta del pasado siglo y, a lo largo de la década de los ochenta, se establece las

primeras instituciones educativas que son identificadas como las Escuela Comerciales y las Escuelas Políticas Públicas. En las primeras estaba implícito el propósito de iniciar los respectivos estudios, mientras que en las segundas estaba presente la finalidad de mantener el interés por los estudios sobre políticas públicas. No obstante, podría decirse que había dos enfoques rivales sobre la gestión pública, esto es: la versión de la Escuela de Políticas Públicas y la de la Escuela Comercial. Al efecto, Bozeman (1998) expresa: "A finales de los setenta surgieron casi al mismo tiempo dos enfoques considerablemente distintos de gestión pública; uno de ellos provenía de la orientación de la Escuela de Políticas Públicas, mientras el otro estaba influido por las ideas de la Escuela de Comercio y los avances ocurridos en la Administración Pública" (pp. 37-38).

No está de más añadir que la gestión pública es la función de dirección gubernamental tanto de las estructuras como de los procesos de decisiones. En realidad, es el mapa técnico-político que dirige todo el cuerpo administrativo en la dirección correcta. Algunos autores vinculan la gestión pública no sólo al manejo de las políticas y la identificación de necesidades, sino también al análisis y selección de programas y asignación de recursos. Otros autores, empero, aseguran que la gestión pública está relacionada estrechamente con el manejo de personal, la planificación de la fuerza de trabajo, las relaciones colectivas de negociación, la medición de productividad, la organización y la gestión financiera; en definitiva, con la administración de recursos.

La tendencia actual del estudio de la gestión pública comprende la estrategia, la gestión de personal y financiera, el control de los procesos y la influencia del sector privado. En suma, podría afirmarse que la gestión pública consiste en la organización y dirección de recursos con vista a alcanzar objetivos predeterminados, pero bajo los parámetros de eficiencia, eficacia y productividad.

6.3. Elementos de la gestión pública

La gestión pública se puede igualmente entender como la dirección y administración de las dependencias gubernamentales, incluyendo el influjo de los criterios propios de las organizaciones privadas. Como enfoque, la gestión pública está determinada por la existencia de dos corrientes. Una corriente que se orienta hacia la formulación de políticas de alto nivel sobre la base del análisis de conceptos de políticas públicas –reconocida dicha corriente como "enfoque P"–. Otra corriente que, aun cuando es más cercana a la administración tradicional, no establece distinciones entre lo público y lo privado, manejando conceptos de las Escuelas de Negocios y Comercio, y resaltando además el papel fundamental de lo político en las decisiones administrativas. Esta última corriente demuestra mayor capacidad para adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías, con relación a una variedad de disciplinas –se le reconoce como "enfoque B" –; además, es la corriente que ha demostrado mayor nivel de sistematicidad y la mejor adaptada al presente estudio (Bozeman, 1998).

Cuando se habla de la gestión de gobierno hay que tomar en consideración un conjunto de actividades donde coexisten planos de realidades diferentes. Esta debe ser trazada a partir de principios y criterios de estrategia política, y, de igual modo, debe ser sustentada en una planificación de la misma naturaleza política. El desarrollo de una gestión pública está relacionado con una sociedad de instituciones prósperas y sistemas de información de mucha fluidez. A pesar de sus rasgos distintivos, existen elementos de la gestión pública que son muchas veces identificados como los de una gestión general.

Uno de los elementos clave es la estrategia mediante la cual se establecen objetivos y prioridades para la organización; así como planes operativos para alcanzar tales objetivos. Los componentes internos de la gestión son los llamados "organización del organismo"

y "personal respectivo", al igual que el establecimiento de estructuras y procedimientos para coordinar actividades y emprender acciones. Otro elemento sería la dirección de personal como sistema de gestión de personal, la cual controla la toma de decisiones y los avances en función de los objetivos establecidos.

Puede agregarse que la gestión pública, a pesar de tomar elementos del manejo de empresas privadas, tiene objetivos diferentes a los de la obtención de productos intercambiables que permiten el lucro; por lo tanto, la gestión pública lo que intenta lograr son resultados. Tales resultados se miden en función de las ofertas y las demandas sociales, y requieren de consideraciones políticas para ser implantados.

6.4. La gestión pública receptiva

El actual cuestionamiento al Estado tiene a su favor sobradas razones, sobre todo por la ineficiencia mostrada por el organismo estatal en la preservación de los intereses nacionales. En cierto sentido, prevalece una disfunción en cuanto a lo administrativo que se evidencia en la descalificación de la administración pública por parte del colectivo social.

La administración pública no sólo ha sido ineficaz en la prestación de servicios, sino también en la representación de los intereses colectivos. No tiene respuestas inmediatas para satisfacer los intereses de una sociedad compleja y fragmentada. La ineficacia de la administración pública es notoria cuando se le compara con el éxito alcanzado por las organizaciones privadas que demuestran por lo general gran competencia en la prestación de servicios a la sociedad.

La realidad actual es diferente a la de cinco décadas atrás. No obstante, como resultado del éxito alcanzado por el sector privado, se observa una incipiente reacción en el sector público, la cual, al fin y al cabo, puede resultar productiva en el sentido de mejorar la prestación

de servicios. La evidente presión a la administración pública con respecto a una igualdad de condiciones representa una manera de hacer valer los derechos legítimos de los ciudadanos.

Frente a la deslegitimación de la administración pública deben hacer solamente propuestas novedosas. No hay otra alternativa de respuesta, pues, como se sabe, la realidad imperante es la de un sistema político sumido en una crisis fiscal, el fenómeno de la corrupción cada vez más firme y vigoroso por la misma impunidad de siempre, y, aunado a esto, la particular crisis de los organismos de representación ciudadana que tienen la facultad de tomar decisiones. Puede sumarse a tal realidad, el predominio de un modelo burocrático de condición unilateral y una democracia representativa donde se ha prescindido casi por completo de la participación del ciudadano, prácticamente sólo cuenta en las elecciones como votante.

Desde un punto de vista normativo, la administración pública debe servir a los ciudadanos. Sin embargo, estos ciudadanos expresan actualmente un gran descontento por el deterioro del sistema político y, también, por la misma administración pública. Para lograr una imagen distinta tanto del sistema político como de la administración pública se debe garantizar equidad, coherencia y uniformidad, así como una respuesta rápida y flexible en cuanto a la calidad de los servicios públicos.

La administración pública para alcanzar una nueva legitimación debe tomar en cuenta la participación del ciudadano y mostrar más receptividad en la aceptación de las demandas de los mismos ciudadanos. De hecho, el concepto de receptividad está implicado en la propia concepción de un nuevo paradigma. Sobre este particular, conviene referir a la opinión siguiente: "Las distintas Administraciones Públicas, sobre todo en los países desarrollados, se encuentran empeñadas en la búsqueda de un concepto de receptividad, el cual aparece conectado a la construcción de una Administración Pública fragmentada en unidades más pequeñas, centradas en torno al

servicio a sus clientes específicos con la máxima calidad y entrega o disposición de ánimo" (Villoria, 1996: 132).

La llamada administración receptiva está tomando auge sobre todo en Europa. Además, algunos organismos multinacionales –como el Banco Mundial– están por otra parte asesorando a los gobiernos de ciertos países en vías de desarrollo con el fin de crear oficinas de atención ciudadana en las alcaldías. Se pretende que, de manera conjunta, gobierno y sociedad civil participen en la planificación y ejecución de determinadas obras de servicios públicos. Por administración receptiva se entiende:

> La diversificación de la organización de servicios públicos, creando organismos con fines especiales, el reforzamiento de la responsabilidad y el compromiso de la administración para con los ciudadanos, estableciendo los adecuados controles. Esto implica un cambio de perspectiva importantísimo, pues la administración debe volcarse hacia el exterior, reducir los controles burocráticos y reforzar los controles de los clientes, como los consejos de usuarios, los observatorios de calidad. La transformación del diseño de políticas, dando mayor participación a los clientes de la organización y a los directivos de línea en la elaboración de las mismas. La mejora sustancial de los puntos de contacto con el ciudadano, lugar donde el lenguaje y los productos administrativos se traducen al lenguaje de los clientes. La formación de los clientes, de forma que estos practiquen y se comprometan en la toma de decisiones. El problema del sistema es como hacer ver al ciudadano consumidor de servicios que es también propietario y responsable de los mismos. (Villoria, 1996: 134-135)

6.5. La gestión de la calidad

La indiferencia y apatía del colectivo social como consecuencia de las políticas públicas que no han dado el resultado esperado, han servido de incentivos en la búsqueda de mecanismos de eficiencia por parte del sector público. En la década de los ochenta del pasado siglo, las denominadas corrientes de pensamiento neoconservadoras y neoliberales aceleraron ese proceso de búsqueda. Aunque se mantuvo como una constante el cuestionamiento al Estado por ser el único gestor de las políticas públicas.

En verdad, son notorios los cambios en la esfera gubernamental tanto en lo funcional como en lo institucional, sin excluir la propia terminología. Al efecto, Shafritz (1999) expresa lo siguiente: "El uso cada vez más común de términos como clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad, por parte de quienes tratan de mejorar las operaciones gubernamentales, indica que, en los Estados Unidos, el paradigma burocrático ya no es la única fuente importante de ideas y argumentación acerca de la Administración Pública" (p. 962).

Un concepto relevante con relación a la administración es el de la calidad total, que, por cierto, no tiene una connotación nueva. La denominada administración de la calidad total –conocida por las siglas ACT– ha inducido inclusive un mejoramiento en el sector privado. En este sentido, resulta pertinente acotar el siguiente comentario:

> La administración de la calidad total, dirigida a mejorar la productividad del sector público o privado, es una de las reformulaciones más recientes de la teoría administrativa. Es una estrategia de mejoramiento, basada en la teoría, que permite a los administradores públicos aumentar la capacidad de cooperación en toda su agencia, sensibilizarse ante las necesidades de los clientes y la mejora del proceso. (Shafritz, 1999: 1073)

El enfoque de la calidad fue concebido por el sector privado en los Estados Unidos, pero influye en el sector público por la estrecha relación entre lo público y lo privado en la administración pública norteamericana. No obstante, hay diferencias cualitativas entre la calidad de la administración pública y la del sector privado, pues, por regla general, las actividades de lo público son más complejas y variadas, mientras que las del sector privado son a menudo más directas. Debe recordarse que la complejidad de las actividades públicas es producto en muchos casos de la escala de niveles administrativos, esto es: estatal, regional y local; aunque, a pesar de todo, se ha demostrado que resulta posible lograr una mejor calidad.

No es aventurado decir que la calidad llegó a la administración pública para quedarse. Por lo tanto, el interés de los gobernantes por la calidad es realmente notorio, tal vez por la preocupación de ofrecerle respuestas efectivas a las demandas de los ciudadanos. Al respecto, Villoria (1996) expresa lo siguiente:

> Es en este marco en el que se sitúan las múltiples actuaciones tendentes a introducir en el sector público los criterios de calidad, la preocupación por el cliente e incluso la gestión integrada de la calidad. No obstante, dado que el enfoque recoge una metáfora propia del sector empresarial −servir al cliente− cuyo significado está construido dentro de su peculiar sistema conceptual, la tendencia consiste en recoger, también, la forma indiscriminada de las modalidades de gestión que en el sector privado tal metáfora provoca, con la consiguiente confusión, en algún sentido tal vez interesada. (p. 135)

En resumen, la aceptación de la calidad es una muestra del cambio sucedido en muchas áreas de la administración pública. Esto se refleja en la mejora de los servicios y en una especial atención a los usuarios. La calidad implica además un cambio de imagen de la administración pública.

Una administración signada por la calidad representa mayor dedicación en cuanto a los servicios que se prestan a los ciudadanos; por lo tanto, debe ser eficiente y eficaz. La capacidad de respuestas para satisfacer las demandas debe ser muy precisa. Se diría que lo público y lo privado se imbrican con el objeto de lograr una absoluta eficacia y responsabilidad en la prestación de servicios

6.6. La gestión estratégica

En la nueva clasificación que se ha dado dentro del seno de la Ciencia Política se encuentra la gestión pública, la cual se subdivide en administración pública, gestión estratégica y gobernanza. Nos corresponde ahora abordar el tema sobre la importancia que hoy día atañe a la gestión pública como es la gestión estratégica. Los nuevos contextos donde se desarrollan las organizaciones públicas actuales, han hecho que se deshagan de las viejas prácticas lerdas organizacionales, ahora existen nuevos modos de organización y gestión, ya la organización burocrática donde el Estado era el único actor estelar es cosa del pasado. En tal sentido, la gestión estratégica es una nueva orientación de las relaciones entre las administraciones públicas, la sociedad y el mercado, es el procedimiento para adaptar la acción pública a los cambios que han ocurrido y están ocurriendo en nuestro tiempo. En otras palabras, los movimientos de modernización administrativa que se vienen dando desde finales de los años setenta, no son más que respuestas estratégicas, irreflexivas o racionales, de las administraciones para redelinear sus acciones, su naturaleza y rol de acuerdo a los cambios equivalentes del Estado y de la acción pública. De ahí la conveniencia de establecer la dimensión y naturaleza del cambio desde una visión de la gestión estratégica.

Esta perspectiva afronta de forma más operativa la visión de la realidad compleja en la cual se están desenvolviendo las administraciones públicas, es estratégico dado que ayuda a

materializar y poner en práctica el pensamiento estratégico. El pensamiento estratégico en el ámbito público proyecta la necesidad de abrir ámbitos de reflexión sobre la naturaleza de las acciones a seguir en la agenda pública. El planteamiento estratégico es también una forma de integrar la filosofía (pensamiento) con las orientaciones de las actuaciones y con los métodos que se pueden emplear para llevarlas a cabo en feliz término dentro de la organización. En otras palabras, es una forma de integración holística de lo "político" y lo "técnico". En suma, el planteamiento estratégico se origina dentro de un proceso de reflexión sobre la misión y la visión de las organizaciones, así como los procesos, acciones y métodos. Lo característico para el éxito de la acción pública es preocuparse y ocuparse a futuro para diseñar bien su función social; es decir, poner en perspectiva y definir dónde se quiere llegar con la acción pública, que no es más que poder construir un proyecto en perspectiva, de las organizaciones públicas para alcanzar sus objetivos.

Los ciudadanos demandan una administración pública responsable, derivada de la nueva relación Estado-sociedad y del ciudadano-administración, esta gestión pública que ahora es interdependiente de esta relación, provoca un accionar para que las organizaciones públicas hagan un cambio en el desarrollo de sus actividades, sobre todo en el interior de las organizaciones para que transformen sus procesos y los métodos. El proceso de gestión estratégica pone todo su vigor en poder alcanzar la visión de futuro de la organización pública, atendiendo tanto a la enunciación de las estrategias como a los modos de implantación de las mismas. En resumen, el objetivo de la gestión estratégica es poder encontrar formas adecuadas para alcanzar el cambio administrativo. Es por ello muy importante lograr revelar aquellos comportamientos dentro de las organizaciones, con esto nos referimos a los valores y las orientaciones que los funcionarios públicos han estado utilizando, estos insumos nos ayudarían mucho

para construir y direccionar organizaciones eficientes y eficaces y que estén a la altura de las exigencias de los ciudadanos.

El objetivo de la formulación y la implementación de la gestión estratégica en el ámbito público, es poder encontrar aquellas herramientas técnicas y políticas que permitan atinar de una forma más adecuada el cambio institucional, y poder lograr disminuir las diferencias entre lo que se es y lo que se quiere ser. De ahí que cobre importancia el descubrir aquellos comportamientos organizativos (principalmente valores y orientaciones) que se han estado utilizando de forma positiva en el interior de las organizaciones, y que podrían servir, éstos, de cimiento para empezar a construir y direccionar hacía la orientación deseada.

6.7. La innovación en el sector público

La necesidad de mejorar el desempeño de las entidades públicas, hacen visible hacia la ciudadanía la mejora de la calidad del servicio y la optimización de los recursos, por medio de su priorización, en términos de eficiencia y eficacia; en otras palabras, es el mejoramiento de las organizaciones pública para que estén al servicio de los ciudadanos. La innovación pública se debe perfilar en base a las dos corrientes vigentes en la Ciencia de la Administración Pública: los paradigmas gubernamentales y gerenciales. Con la innovación pública se está en la búsqueda de mecanismos cientificistas para lograr la reducción del fenómeno de la buropatología, que trae consigo un disfuncionamiento administrativo en las instituciones públicas. Las circunstancias complejas que hoy existen a nivel mundial, regional y local, ameritan cambios con respecto a la clasificación de las actividades administrativas dentro de los sistemas políticos, aparte de reivindicar la naturaleza política de la administración pública, también hay que resolver las anfibologías que se han ceñido entre lo público y lo privado.

Sin dejar de reconocer que hay diferencias significativas entre las organizaciones públicas y privadas, teniendo en cuenta esa realidad, es importante recordar que la primera está relacionada con la acción pública y la prestación de servicios, su objetivo principal es suministrar servicios a la población (servucción); y la segunda, se refiere concretamente al mercado y, por consiguiente, su objetivo básico es el lucro (producción). Sin embargo, la administración pública también tiene un modo específico, ya que está formada por perfiles organizativos tan iguales como los que poseen las empresas privadas y demás organizaciones sociales modernas. En la actualidad los saberes cívicos demandan innovación pública, con lo cual la frontera público/privada se ha reducido, ahora lo público se fortalece de la experiencia de lo privado en cuanto a las técnicas de eficiencia, eficacia y calidad. Y en lo que respecta al ámbito privado, necesitan de lo público para funcionar y operar. Ahora asistimos a una aproximación sin complejos entre organizaciones públicas y privadas como consecuencia de los nuevos tiempos de la insurgencia ciudadana.

El arte de administrar lo público en comparación con lo privado no es tarea fácil de comprender, ya que en las organizaciones públicas se gestiona los intereses colectivos y están expuestas a presiones de carácter político, haciendo de los organismos públicos entes más complejos que los privados. La administración pública tiene fines muy variables desde el punto de vista ideológico y práctico, dado el carácter electoral a que son sometidos los asuntos públicos, cosa que no sucede en el ámbito privado. En el espacio público existe una presión constante por parte de los electores hacia los gobernantes para que cumplan con sus ofrecimientos, y cuando estos últimos no toman decisiones acertadas por falta de voluntad política, son sancionados electoralmente. La mala praxis administrativa suele convertirse en infortunio para la población, debido al incumplimiento de gobernantes en sus funciones y responsabilidades. Por lo tanto, es necesario formar

conciencia y saberes cívicos, para que el ciudadano haga seguimiento y control a las organizaciones públicas.

La acción gubernamental poco a poco se va alejando del concepto tradicional de la política, al inicio de la misma simplemente se entendía como la capacidad de afrontar los problemas sociales. Al hablar del concepto de política, cada vez se va expresando en mayor medida al término de gobernanza. Hablar ahora de gobernanza es establecer la conexión que existe entre las transformaciones del Estado y de la sociedad en estos tiempos de cambios y de innovación. El Estado ha cambiado al igual que la sociedad exponencialmente si lo comparamos antes de la Segunda Guerra Mundial. Nuestras instituciones y la sociedad son de la generación del milenio, dado que vivimos y dependemos de las redes sociales, y los gobiernos ahora dependen y funcionan de las mismas. Ya la globalización no es un mero artificio económico, estamos en los tiempos de la regulación social basada en redes autoorganizadas e interorganizativas, la acción gubernamental ya no es considerada como el núcleo central de la política por su capacidad indiscutida para afrontar los problemas sociales, actualmente la política se expresa cada vez más en los términos de la gobernanza como nueva forma de gobernar.

Creer que el movimiento del pensamiento ortodoxo neoliberal que promueve la privatización, desregulación, liberalización del comercio y políticas de ajuste presupuestario, está de vacaciones es una ilusa creencia, estos también apuestan por una buena gobernanza que les permita valorar y ajustar el éxito o fracaso en los países donde de forma proporcionada desarrollan propuestas inspirados en dichos postulados en nombre de la estabilidad económica. Sin embargo, los neoliberales han aprendido que el desarrollo económico no se puede abordar de forma aislada tal como lo creían por la década de años ochenta, ahora han entendido que está íntimamente acoplado a la calidad de las instituciones políticas y de las relaciones Estado-sociedad civil, y para profundizar en tal afirmación es importante

revisar la literatura de la elección racional neoinstitucionalista. Aunado a ello es necesario usar una metodología de investigación y con apoyo las técnicas investigativas cualitativas y cuantitativas, se podrá evaluar la conveniencia y la viabilidad de incorporar mecanismos de los saberes cívicos en la innovación a los programas públicos u otros tipos de iniciativas públicas y/o ciudadanas. Las políticas públicas con componentes de participación ciudadana y saberes cívicos, tienen una larga tradición en nuestro continente. Dichas iniciativas han adoptado distintos formatos que van de la mano desde la incorporación de componentes participativos en el proceso de implementación de programas públicos en general, así como la innovación pública para luchar contra la pobreza en particular, de allí la importancia de que los contenidos y las herramientas metodológicas que se presenten y se trabajen, sean aplicables al análisis y desarrollo de cualquier tipo de iniciativa de participación ciudadana.

Las limitaciones de la NGP para encarar los cambios institucionales permitieron a los public-administrativistas seguir buscando alternativas para afrontar la crisis del sector público, el malestar ciudadano se ha ido agravando, más cuando han estallados las denuncias del mal manejo y falta de transparencia de los limitados recursos públicos, la sordera de los políticos y gobernantes han hecho que la ciudadanía salga a las calles indignada a protestar para poner coto a semejante situación. Paralelamente, la trama política y socioeconómica en la que están sumergidas las instituciones públicas es cada vez más complicada y confusa, y las expectativas de disposición al cambio por ahora parecen inciertas, donde sólo priva los verbos floridos preñados de buenas intenciones, sin embargo, los resultados previstos no se ven a simple vista. Desde que estalló la crisis global del 2008, la sociedad sigue a la espera de los tan anhelados cambios. Menuda responsabilidad cierne sobre los gobiernos revertir este descontento ciudadano, esta presión cívica ha hecho que se enciendan las alarmas en los organismos internacionales

y en los académicos y estudiosos de los asuntos públicos. Hay una fuerte presión para que se adapten nuevas formas de trabajo, estrategias de actuación y modos de organización, y aquí es donde surge las propuestas para que la innovación en el sector público sea primordial para encausar las respuestas ante dicha crisis, y así mismo las instituciones públicas se adapten a los enormes cambios tecnológicos y sociopolíticos que se están desarrollando en pleno siglo XXI.

La crisis global por la que estamos pasando exige la adaptación y un cambio profundo y verdadero de las instituciones públicas, y mediante la puesta en práctica de los principios e instrumentos que proporcionan gobernanza, se debe definir un modelo participativo e inclusivo de decisión que se oriente a satisfacer las preferencias sociales definidas entre el gobierno, la sociedad y el mercado, pero bajo parámetros realizados con acciones organización consensuadas (Aguilar & Bustelo, 2010). En este modelo, el gobierno deja de ser el monopolizador en la toma de decisiones, y pasa a convertirse en un actor más, con niveles relativos de influencia, y donde sus actuaciones se establecen en por medio de gestión a través de redes de colaboración, donde también participan otros niveles de gobiernos locales, así como también otros actores económicos y sociales. Ahora el rol del gobierno no es diseñar y ejecutar políticas públicas, o rendir cuentas de los servicios públicos que presta de forma aparentemente autónoma y responsable, sino ayudar y favorecer a la creación y fortalecimiento de redes, así como también la promoción de los procesos de participación ciudadana para establecer acuerdos de colaboración, coordinación y resolución de conflictos ciudadanos, así mismo la de compartir la responsabilidad con otros niveles de gubernamentales y con la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales para el funcionamiento, la transparencia y la mejora de las políticas y las instituciones públicas.

En tal sentido, podemos afirmar en base a lo antes expuesto que la innovación en el sector público supone una transformación que implica modificaciones estructurales profundas, y exige importantes esfuerzos de transparencia, coordinación, participación ciudadana al momento de la rendición de cuentas. Ya el gobierno no puede solo, ahora involucra una reorientación hacia la asociación o la cooperación interorganizacional en torno a objetivos comunes, se implantan y se implementan cambios en los procesos de la toma de decisiones, así como en lo concerniente a la distribución del poder y de recursos públicos. Implementar cambios en el Gobierno no es una terea fácil, es por ello que la complejidad de la innovación en el sector público, no procede un tanto de la dificultad técnica, sino por la resistencia al cambio dentro de las instituciones públicas donde hay una gran diversidad de valores e intereses, y con los efectos del cambio en los equilibrios de poder y colaboración se verían afectados dichos intereses.

En resumen, la innovación pública exige por tanto un gran esfuerzo de adaptación de las instituciones para rendición de cuentas de forma responsable y transparente, con lo cual se devolvería la credibilidad a la gestión pública. Entendiéndose al gobierno en su rol no sólo como de supervisión de la legalidad pública, sino que con su rendimiento de la gestión también asegura la legitimidad por el buen desempeño en los procesos de decisión, y de credibilidad hacia los ciudadanos. En fin, se establecen buenos y eficientes sistemas de información y transparencia que faciliten la coordinación intersectorial e intergubernamental, así como la colaboración de ciudadanos y empresarios en la programación estratégica de los recursos públicos. La sociedad tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y más si por derecho constitucional le corresponde recibir un buen gobierno.

6.8. El gobierno abierto y la participación ciudadana

Las "disfunciones" en los procesos de autoridad, poder e influencia política, inciden en el débil desempeño de las funciones del aparato administrativo del Estado. La necesaria orientación de los ciudadanos dentro de un proceso de mayor participación para que se involucren más decididamente en los asuntos públicos y, mediante éstas, incrementar los criterios de rendimiento y de legitimidad de las acciones de la administración pública son contextos de los cuales no pueden desbandarse hoy día las organizaciones públicas. El entorno mundial, la sociedad del conocimiento y las complejidades inherentes a ambos, son algunas de las realidades que cumplen un papel fundamental y están promoviendo el cambio significativo de las valoraciones sociales, de las concepciones de la autoridad pública y del ejercicio de sus poderes de decisión administrativa, y han empujado y presionado a los países a buscar nuevas formas de gobernar.

La reconfiguración de la relación Estado-sociedad va inclinada hacia el lograr la legitimación de nuevos modelos de gestión pública, con la particularidad de que deben ser más flexibles para que puedan articular los elementos más importantes de lo político en estos tiempos. El gobierno abierto es la plataforma para lanzar la democracia abierta. En tal sentido, Freddy Mariñez y Rafael Valenzuela nos dan un concepto muy congruente:

> Se destacan aquellas que se refieren a la apertura de la información en forma de datos abiertos y la participación de ciudadanos por vía de desarrollo de aplicaciones tecnológicas que son puestas al servicio del público. Algunas voces argumentan que el Gobierno Abierto es más que el uso de las tecnologías para generar colaboración, sino que involucran una serie de dimensiones de análisis que se han dejado al margen. Estas dimensiones están vinculadas con el servicio público y

> distintos componentes que promueven la búsqueda de dos fines: la calidad de un gobierno y la confianza de los ciudadanos en su gobierno. (2013: 5)

En este mismo sentido, la confianza ciudadana viene de la mano con la participación ciudadana, es un tema latente en la actualidad, teniendo la sociedad civil múltiples formas, estrategias y logros que mostrar en torno al protagonismo y la insurgencia ciudadana. Los cambios sociales, la equidad, los derechos humanos y el desarrollo y la calidad de la democracia, son temas asociados al debate político mundial. Las sociedades estatizadas son cosas del pasado, estamos frente a un Estado societario de relaciones sociedad-Estado armónicas, donde la primera ha logrado ser escuchada y tomada en cuenta en una nueva forma de gobernar (gobernanza). Observamos procesos de democratización a nivel mundial donde la agenda social priva, y en América Latina florecen gobiernos que van por esa dirección. De tal manera que la participación ciudadana trasmite vitalidad, energía, creatividad y tenacidad de la sociedad civil como actor protagónico de los cambios que se están sucediendo en las administraciones públicas, y donde éstas a su vez son interlocutoras en la generación de políticas públicas, lo cual le dan a las novísimas democracias latinoamericanas mayor plenitud y fortaleza.

El politólogo estadounidense Robert Dahl, en su libro *La poliarquía* nos explica los requisitos que debe tener una democracia plena, emprendimientos enmarcados en elecciones libres, periódicas y competitivas. Para Dahl, la democracia es el sistema donde mejor se puede alcanzar el bienestar material de los ciudadanos. Frente a los nuevos tiempos las elecciones libres y competitivas no es la única garantía de democracia, ahora hay que amplificar el tema de la participación protagónica de los ciudadanos no sólo para elegir sino también en la toma de decisiones como mecanismo de legitimación democrática. Trabajando el libro de Rafael Rodríguez (2005) de la

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, en su obra *Ciudadanos Soberanos: participación y democracia directa*, el concepto de democracia ha evolucionado en su significado en torno a la elección de políticas, ya no de líderes dado que en su gran mayoría dan la espalda a los votantes.

Ahora la democracia es un autogobierno real y permanente de los ciudadanos, y que podría infrecuentemente trasladar su poder de decisión a sus representantes. En otras palabras, estamos refiriéndonos al paso de la democracia representativa a la participativa y protagónica, y compartiendo con lo expresado por Rafael Rodríguez, defendemos una nueva concepción de democracia: la "demoarquía" no es más que escudar el derecho de los ciudadanos para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos de forma directa, relegando el protagonismo de los representantes políticos que se han encargado de abarcar, secuestrar y desbancar a los ciudadanos. La participación ciudadana está abriendo nuevos caminos en nuestro continente, la descentralización del poder, los nuevos modelos socio-productivos, la transparencia administrativa, la gestión pública responsable de los recursos y la participación real de las minorías en el diseño de las políticas públicas *top-down* y *bottom-up* son algunas de las tareas políticas que están en pleno desarrollo en América Latina.

6.9. La reconfiguración de la administración, la gestión y las políticas públicas: hacia la construcción de una estructura más democrática y participativa en Latinoamérica

Vivimos tiempos de cambios y de transformación donde las realidades y los conceptos están inmersos en un proceso de mutación permanente. Las variaciones y transformaciones se vislumbran por todos lados, en lo económico, en lo político y sobre todo en una nueva forma de organización de nuestras vidas en lo social y personal que

están determinando y variando nuestra forma de concebir y apreciar la sociedad en la que convivimos. Los cambios son muy notorios en los últimos cincuenta años, nuestra sociedad ha variado enormemente ya que hemos pasado de ser una sociedad industrial donde estábamos a merced de un todo poderoso Estado que nos proveía de los servicios mientras estuviésemos dentro de su territorio, destacándose la hegemonía gubernamental que preconizaba que por medio de sus aparatos ideológicos y represivos, y junto a las ideas y valores familiares, se lograba la estabilidad social. El mundo ha cambiado, por lo tanto la política ha cambiado, son tiempos de una economía global que se basa fundamentalmente en el conocimiento, el cual va a pasos agigantados dado que la revolución tecnológica no para de crecer. Esto ha permitido que los Estados-nacionales a los que estábamos acostumbrados, se vean debilitados, lo que trae como consecuencia la desvalorización de la autonomía directiva de los gobiernos.

La ola democratizadora que recorre el mundo hace a los ciudadanos individuos más críticos, informados y participativos, agregándose a ello la pluralidad cultural, que ahora empieza a dar señales de despertar para no volver a quedarse dormido en el letargo del olvido y la exclusión. En tal sentido, los Estados y los gobiernos tienen nuevos retos frente a las exigencias ciudadanas en un mundo complejo, pero a esto hay que sumarles los lados oscuros que ensombrecen al mundo contemporáneo y que hoy ponen en jaque a las grandes potencias, nos referimos al flagelo del narcotráfico, el crimen organizado, la inseguridad ciudadana y al terrorismo, que junto a temas todavía pendientes por resolver como es la pobreza y la desigualdad social, son zonas oscuras que aún los gobiernos no han podido resolver.

Dichos cambios, más los problemas de viejo y nuevo cuño, están perturbando la estructura institucional del Estado, lo que ha generado una transformación en la forma de gobernar, resultando un nuevo estilo de gobierno más proclive y visible hacia la sociedad. Los

cambios económicos y sociales han desembocado en cambios políticos y nuevas prácticas gubernamentales. Lo que podemos observar, si lo comparamos de manera retrospectiva, es que los gobiernos han disminuido su poder frente al ciudadano, y eso en parte se debe a la poca capacidad de controlar la dinámica y los cambios económicos y sociales, los problemas y las demandas de la población han propasado las fronteras gubernamentales, por tal motivo muchas actividades que ayer eran satisfechas por el Estado ahora se prestan y desarrollan fuera él. Estamos en presencia de una sociedad más politizada y un Estado más cívico donde se toman decisiones políticas más independientes. El otrora poder estatal ahora no tiene la capacidad de obligar a sus ciudadanos a preferirlo en ciertos y determinados objetivos sociales. Ahora las decisiones que toman los gobernantes son conocidas y abiertas a los ciudadanos, las mismas dejaron de ser esa especie de caja negra donde las decisiones eran tomadas de forma oculta, alejadas de toda auditoría y control social, hoy en día son públicas ya que se elaboran en concordancia con los ciudadanos, donde se le agregan análisis, propuestas, recursos y responsabilidades ciudadanas; en fin, no es más que la incorporación de las aspiraciones de los individuos de forma colectiva.

Ya los gobiernos no tienen la capacidad de dirigir las economías, y donde se siguen dando esos casos, los resultados son desbastadores, en nuestros continentes tenemos tres situaciones emblemáticas que no son dignos modelos de emular, y que son los mejores ejemplos de lo que no se debe hacer, nos referimos a Cuba, Nicaragua y Venezuela. Los países latinoamericanos siguiendo la tendencia mundial, han comenzado a modernizar sus economías dando paso a una economía con mercados, donde lo social priva sobre las reformas macroeconómicas. Los tiempos de las reformas económicas de corte neoliberal, fueron reforzadas con políticas sociales posteriormente con la llegada de gobiernos más comprometidos con la agenda social. El Consenso de Santiago (1998) es referencia sobre ello, donde se

reconoce el éxito de dichas reformas en lo referente a la estabilización de las economías y el saneamiento de las finanzas públicas, pero también reconocieron que las reformas neoliberales habían fracasado en lo referente a la disminución de la pobreza y la exclusión social. Latinoamérica desde los años ochenta viene realizando un proceso de reformas y modernización como nunca antes se ha visto, ha sabido conjugar las olas reformadoras que van desde lo macroeconómico, pasando por la democratización hasta llegar a las reformas administrativas e institucionales, tan es así que la Nueva Gestión Pública hizo su debut en el continente pero de una forma renovada mostrándose conforme con los postulados gerenciales, pero reelaborando y adaptando dichos postulados a las características y condiciones sociales y política de la región. El documento del CLAD de 1998 es el mejor reflejo de esta realidad, donde académicos y directivos del ámbito público han coincidido de manera explícita.

El siglo XXI es la era de los gobiernos limitados en su capacidad de decidir frente a una ciudadanía más activa y movilizada socialmente, el efecto democratizador que recorre el continente limita la autonomía decisora del gobierno, pero fortalece la participación ciudadana. Por lo que el gobierno ahora no puede tomar decisiones en solitario, de tal manera que para que la administración y las políticas públicas sean exitosas se requiere del concurso y la participación de nuevos actores no gubernamentales. Los marcos democráticos institucionales de hoy día, exigen mayor responsabilización en la gestión pública, esto permite una mayor fluidez entre ciudadanos y gobernantes proporcionando un cambio en la toma de decisiones lo que ayuda a establecer una nueva forma de legitimación de la acción pública.

Los estudios de la administración y las políticas públicas hay que repensarlos, su objeto de estudio debe estar en torno al nuevo marco de las condiciones políticas y gubernamentales actuales. Ya el Estado no es aquel ente todopoderoso, su autosuficiencia directiva y operativa

ha quedado relegado a un segundo plano, ahora son los tiempos de llevar una relación con los ciudadanos de forma interrelacionada con los múltiples actores económicos y sociales, que sin el fin de tomar el poder están bien informados y les señala al gobierno los problemas y exigen demandas y soluciones, son actores políticos sin ambiciones de poder que denuncian las fallas e incongruencias del gobierno quienes a su vez se involucran de manera directa en la búsqueda de las soluciones.

Los tiempos del Estadocentrismo es cosa del pasado, la ola democratizadora y la insurgencia ciudadana ha frenado a ese Estado de corte autoritario, con tentáculos y aparatos burocráticos que mediante la movilización de recursos y soportes administrativos han dominado a los ciudadanos. Es una estructura administrativa que históricamente hemos heredado de nuestras instituciones coloniales. Estamos pasando de la era del Estado como actor estelar y único a un Estado facilitador y cooperador. Se está pasando del ciclo de gobiernos tradicionales con administraciones públicas de corte jerárquica y piramidal, a una gestión pública más inclusiva y receptora de manera más horizontal, el fenómeno de la gobernanza es el mejor reflejo de dicha realidad. En resumen, gobernar hoy día significa reconocer que vivimos tiempos de pluralismos opcionales para la resolución de los problemas de interés público, la complejidad en los asuntos públicos nos obliga a que seamos más inclusivos y menos sectarios al momento de convocar para la generación de acuerdos operativos, la cual debe estar blindada de una aceptación amplia. Lamentablemente todavía en nuestro continente estamos lejos de alcanzar esa meta, tenemos todavía Estados que siguen siendo el actor único con el agravante de tener unos directivos gubernamentales excluyentes de todo sentido de diálogo, y por el otro lado tenemos instituciones débiles todavía y altos niveles de exclusión social. Sin embargo, Latinoamérica está cambiando, y más temprano que tarde se enrumbará por los caminos de la reinstitucionalización plena, para

dotar de una buena vez a nuestros países de instituciones políticas y administrativas modernas, acompañadas de una mejor democracia con una pujante y creciente economía.

6.10. La gestión pública intercultural

La gestión pública intercultural supone el reflejo de los cambios a los que estamos siendo sometidos, y desde una visión de la nueva relación Estado-sociedad, supone que es la apertura de la participación ciudadana y social tradicional a otros nuevos marcos de referencia política, social, y sobre todo cultural, pero en otros términos, se parte desde un diálogo intercultural horizontal, donde desaparece todo vestigio de relaciones de dominio vertical, y la igualdad de condiciones es el principio decisorio. La gestión pública intercultural es una nueva tendencia dentro de los estudios public-administrativos que se encarga de estudiar toda la estructura y su funcionamiento administrativo, pero para ser estudiada y aplicada por las naciones originarias, pueblos indígenas y comunidades campesinas. Está asociada a la construcción y el desarrollo del Estado plurinacional, el cual se consuma a partir del diseño constitucional, donde se conjugan todos los organismos administrativos desde una perspectiva diferenciada sobre niveles de autonomía. Es la reivindicación de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas para la preservación de sus principios, valores, saberes y prácticas ancestrales. La misión del Estado plurinacional es erradicar todo vestigio del Estado colonial-republicano donde lo que ha logrado imperar ha sido una democracia representativa excluyente hacia los pueblos originarios. En tal sentido, en la plurinacionalidad cohabitan varios tipos de democracia tales como la participativa y directa, la democracia representativa y la democracia comunitaria. Y desde ahí se diseñan el marco constitucional y legal para blindar la institucionalidad plural e

intercultural. En fin, el diseño e implementación de la gestión pública intercultural conjetura la incorporación de criterios de interculturalidad en procesos de Planificación Participativa, Diálogo Social, Consulta Pública, Control Social y Rendición de Cuentas, donde se reconoce, revaloriza e incorpora a la gestión pública tradicional, todas aquellas prácticas políticas y culturales de las naciones y pueblos originarios, indígenas y comunidades campesinas, a través de métodos participativos que se generen y desarrollen a partir de sus propias prácticas políticas y culturales.

VII. LOS RECURSOS HUMANOS Y LA É TICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

7.1. Lo humano como recurso en las organizaciones públicas

En la actualidad, el comportamiento humano se considera como un elemento de renovación en la llamada teoría administrativa activa. Esta teoría, perteneciente a un movimiento científico del mismo nombre, surgió en la década de los años treinta del pasado siglo y se colocó a la vanguardia de las teorías clásicas de la organización. Hoy por hoy, dicha teoría está supeditada a un análisis profundo con la finalidad de obtener respuestas de los cambios experimentados, aunque, hasta el presente, esto no ha sido logrado de manera clara por la Ciencia de la Administración. Una opinión valiosa sobre este aspecto sería:

> En la década de 1930 se inició un movimiento científico renovador de las teorías clásicas de la organización, como consecuencia de la estrechez de miras del formalismo en inflexibilidad que caracterizó a algunos de sus principios y a los muchos problemas humanos que prevalecían en las empresas en instituciones en donde ello se aplicaban y que infortunadamente aún prevalecen en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo (…) surgieron varias escuelas de investigación en el campo, y a pesar de que en más de una oportunidad sus criterios para enfocar las soluciones fueron contrapuestos, ellas tuvieron un común denominador: la importancia del hombre no como recurso económico sino como ser humano, con derechos laborales y con dignidad. (Jiménez Castro, 1995: 251)

Ciertamente, desde 1930, se ha observado a la organización como un conjunto de seres humanos interrelacionados. Las relaciones entre

los individuos, así como los problemas y otros aspectos relevantes en los sitios donde laboran dichos individuos, implicaban –y aún implican– investigaciones con el propósito no sólo de organizarlos como un ente, sino también de considerarlos como seres humanos con derechos y deberes, quienes deben ser tratados en forma digna y respetable.

En el tiempo actual, la dinámica social impone al individuo un rol fundamental dentro de las organizaciones en correspondencia con el desarrollo. Esto se debe a la integración de las mismas organizaciones por personas que poseen no sólo ideas sino también personalidad y méritos propios, lo cual hace la diferencia entre unos y otros. Al respecto, Jiménez Castro (1995) expresa: "La organización está compuesta de seres humanos y depende de ellos para el logro del cumplimiento de sus responsabilidades sociales, y por ello se puede concluir que el principal factor dentro de toda la estructura administrativa es el mismo hombre"(p. 252).

En consecuencia, resulta necesario conocer no solamente la parte netamente funcional de los individuos, sino también averiguar sobre otras vías de análisis a fin de lograr el aprovechamiento de sus capacidades y potencialidades. Es por ello que, en la ciencia de la administración, existe un marcado interés por conocer tanto la personalidad del individuo como su conducta social.

Para la consecución de una buena gestión pública, o de un mejor gobierno, la administración pública debe conocer a cabalidad los recursos humanos, es decir, quienes conforman su columna vertebral. Dentro de la organización, los individuos no deben ser estudiados como hechos aislados ni mucho menos marginados. Cada individuo reviste una particular importancia por construir el ente impulsor del desarrollo social. En otras palabras, los recursos humanos son los motores e impulsores del desarrollo de la sociedad.

El estudio de los recursos humanos debe ser iniciado por las organizaciones, y para abordar el estudio de las mismas

organizaciones, debe tomarse en cuenta el papel de las personas dentro de ellas. Las organizaciones modernas han brindado a los individuos una serie de beneficios, esto es: desde estabilidad social y económica hasta la seguridad en todos los sentidos. Igualmente, han contribuido en la socialización y, por consiguiente, en las actuaciones de las personas. Puede afirmarse que, en cierto modo, las personas han sido moldeadas a través de las organizaciones. En consecuencia, se establece una relación directa entre individuos y organización, es decir, los unos no pueden existir sin la presencia de la otra. De acuerdo con Jiménez Castro (1995):

> Las organizaciones modernas son, sin duda, el fenómeno social más relevante de nuestro tiempo, de tal manera que todos los restantes fenómenos, sean del carácter que fueren: psicológico, social, político, religioso, económico, están enmarcados y condicionados por la presencia de la organización. Asimismo, (…) los avances que se han realizado desde el punto de vista tecnológico, han sido posibles gracias a la existencia de estas mismas organizaciones. La sociedad actual, tal como la conocemos, es un producto de ellas y nosotros mismos, como individuos, construimos la realidad intentando, consciente o inconscientemente, adaptarnos a las exigencias de las organizaciones. (p. 252)

A pesar de su reciente data, el siglo actual está dominado por una serie de hechos que nadie hubiera imaginado cinco décadas atrás. Tal y como ya fue indicado, el acelerado desarrollo científico y tecnológico ha convertido al mundo en una especie de aldea. La comunicación es inmediata y cuanto acontece en cualquier rincón del planeta repercute inmediatamente en todas partes. "La tendencia gira en torno a un mundo homogeneizado desde el punto de vista cultural, las tradiciones culturales de cada nación están siendo sustituida por creencias y valores globales. Mc Luhan afirma que a través de la

globalización se disuelven las fronteras y se desarraigan las cosas, las personas y las ideas" (Ianni, 1998: 29).

Estos nuevos tiempos, de cambios profundos y rápidos, tienen injerencia en todos los aspectos sociales y, por ende, también de modo específico en los individuos y las organizaciones. Sin embargo, es innegable que el tiempo presente pertenece a la era de la llamada sociedad del conocimiento. Bañón (1997), expresa al respecto: "La sociedad del conocimiento ha transformado enormemente el clima interno de las organizaciones. La educación y la formación del entorno humano se han convertido en el componente esencial de cualquier sociedad u organización que quiera desarrollarse" (p. 241).

La importancia que tiene hoy día el estudio sobre la eficacia en la Ciencia de la Administración −particularmente, por la repercusión cultural en cuanto a la concepción de las organizaciones−, permite que los individuos se forjen una nueva conciencia. Para las organizaciones, el hecho más relevante es la productividad para satisfacer las necesidades de la sociedad consumista. Tal productividad debe estar íntimamente vinculada a la calidad y la eficiencia. Es por ello que las organizaciones públicas no pueden ni deben dar la espalda a esta realidad que resulta ser más que evidente.

Las organizaciones de carácter privado necesitan seguridad para sus inversiones y, así mismo, prestar servicios con eficiencia para lograr su pleno desarrollo. Por su parte, las organizaciones públicas deben ponerse a tono en materia de eficiencia con las privadas y el Estado debe garantizar igualmente servicios en forma eficiente y eficaz. Este hecho no sólo debe ser percibido por quienes pretenden invertir en las obras, sino también por todos los demás ciudadanos.

Es ahora el momento precisamente para imponer una nueva cultura en razón del ciudadano-cliente. Tal patrón implicaría un ciudadano exigente y responsable a quien se le brindaría el tratamiento de cliente −como en cualquier empresa privada−, pero sin ser tratado como un súbdito que solicita humildemente un servicio al Estado todopoderoso.

La cultura del consumo de las últimas décadas ha desencadenado a la vez un afán desmedido por producir. Esta producción es cada día más competitiva, repercutiendo de manera nociva en la calidad y la eficacia y, por lo tanto, afectando los intereses de la sociedad en general. También ha repercutido en la administración pública porque el funcionario público ha sido objeto de un tratamiento especial.

Es por ello que las organizaciones en general –especialmente, las organizaciones públicas– no deben tener como principales propósitos solamente los aspectos jurídicos y presupuestarios. A fin de cuentas, gracias al logro de cierta excelencia, se están observando cambios importantes. Las organizaciones comienzan a tomar en cuenta el valor e importancia de las personas, quienes no sólo requieren de un buen salario, sino que igualmente requieren mejores servicios públicos y privados, y, además, necesitan ser tomados en cuenta tanto en las pequeñas como en las grandes decisiones; particularmente en materia de seguridad social y ciudadana.

Aunque se afirme en un tono pesimista, los valores auténticos de la calidad del personal de la administración se están perdiendo cada día. En realidad, la sociedad solidaria y crítica ha dado paso a una organización social sustentada en valores individuales. Por tal razón es necesario reactivar programas, incluyendo los valores éticos, sociales e individuales que los acompañan, a fin de que cumplan un verdadero rol social. Tal vez, la forma de lograrlo implique el rescate del mismo individuo, pero en el interior de las organizaciones.

Para el rescate de una cultura de valores es indispensable la participación del Estado, por ser el centro donde confluyen las diferentes relaciones de fuerzas y, simultáneamente, por ser el ente rector de la sociedad. La preparación de los empleados públicos con un nivel de formación óptimo, así como una exigente selección y control de los mismos, constituyen igualmente un gran paso para dicho rescate.

Los recursos humanos "per se" constituyen una materia muy compleja, más aún cuando están referidos al sector público. El estudio de estos recursos ha sido abordado desde diversos puntos de vista. Algunos de ellos con ópticas sumamente estatuarias, normativas y presupuestarias, conforman el denominado modelo clásico.

Otros analizan al individuo dentro de las relaciones grupales de determinada organización. En otras palabras, se trata de estudiar el comportamiento humano en las organizaciones. Este es el modelo más interesante porque permite una visión multidisciplinaria.

Cuando se analizan los temas referentes a los grupos humanos, se suele representar inmediatamente la imagen de los individuos. Pero, a fin de poder entender a los individuos, se debe estudiar los recursos humanos, y, para la comprensión de tales recursos, hay que analizarlos desde su propio marco laboral, es decir, el lugar donde más tiempo conviven, después del hogar. Cabe agregar a manera de explicación complementaria:

> Para explicar el comportamiento organizacional, la teoría del comportamiento se fundamenta en la conducta individual de las personas. Para explicar cómo se comportan las personas, es necesario estudiar la motivación humana. En consecuencia, uno de los temas fundamentales de la teoría del comportamiento en la administración es la motivación humana, campo en el cual la teoría administrativa recibió una voluminosa contribución. (Chavenato, 1999: 568).

Resulta relevante estudiar al individuo en su propio trabajo porque es allí precisamente donde se relaciona directamente con otras personas −y con el grupo−; además, ese lugar constituye precisamente una organización. Por ello, cuando se habla de individuos u organizaciones, debe aclararse que se trata de realidades inseparables e indisolubles.

La más elemental definición de organización refiere un conjunto de personas unidas o reunidas para el logro de unos objetivos propuestos. Esto permite deducir que las organizaciones son supraindividuales, es decir, afectan simultáneamente al individuo y la organización.

> Con las teorías de las relaciones humanas verificaremos que el hombre es considerado un animal complejo dotado de necesidades complejas y diferenciadas que orientan y dinamizan el comportamiento humano dirigido a ciertos objetivos personales. Cuando se satisface una necesidad, surge otra en su lugar, es un proceso continuo y sin fin, desde el nacimiento hasta la muerte de las personas. Los teóricos de la teoría del comportamiento constataron que el administrador necesita conocer las necesidades humanas para comprender mejor el conocimiento del hombre y utilizar la motivación como un poderoso medio para mejorar la calidad de vida dentro de las organizaciones. (Chavenato, 1999: 568)

7.2. Lo ético en la administración pública

En el sector público, la ética está regida por principios de la conducta humana que guían y controlan las actuaciones. Según Bañón (1997), "son los principios de la responsabilidad subjetiva en la conducta de los individuos integrados en organizaciones públicas"(p. 313). En opinión de una mayoría de autores, al siglo XX se le puede considerar como el siglo de la política; a tal efecto, cabe añadir la opinión siguiente: "Desde hace unos veinte años, estamos en presencia de un retorno aparentemente ofensivo de un discurso que se reclama ético. Por lo pronto, el término discurso es excesivo. En el peor de los casos, la palabra ética se utiliza como un slogan y en el mejor no indica más que un malestar y una interrogación (Catoriadis, 1997: 251).

Todo proceso administrativo está dirigido hacia una finalidad, en el caso de las organizaciones públicas, la finalidad está referida al bien público. Además, por el hecho de ser públicos, muchos programas son políticos y se llevan a cabo a través de la participación de los ciudadanos. La administración pública perfecciona los mecanismos de la organización garantizando el bien público. De esta forma se conectan los medios y los fines, lo cual garantiza el hecho de los valores. En Bañón (1997) aparece referida la siguiente opinión:

> Conectar los medios y los fines significa la entrada en escena de los valores y creencias, aspectos subjetivos que no logran develar ni el sistema legal ni la jerarquía. Toda estructura organizativa ha de ser interpretada, en última instancia, por sujetos sociales constituidos por sistemas de valores y con unas actitudes determinadas que dan una cierta orientación a su conducta. De ahí que una organización supuestamente perfecta en su diseño, pueda no alcanzar sus fines –en este caso el bien público– si los sujetos encargados de "interpretarla" no sienten de alguna manera su campo de responsabilidad en el proceso. Y esta responsabilidad no puede nacer sino a partir de una toma de conciencia de su papel en la administración. Sólo mediante una previa clasificación de sus obligaciones es posible que el administrador pueda ejecutar con moralidad su trabajo. (p. 341)

La fragmentación de las administraciones públicas en las últimas cinco décadas ha generado la necesidad de ciertos controles para hacer frente a las posibles actuaciones no éticas. Estos controles se hicieron necesarios para frenar la corrupción o el abuso de poder por parte de muchos funcionarios públicos.

La complejidad actual de las administraciones públicas necesita de nuevos controles que permitan regular nuevas formas de corrupción. Debe crearse un conjunto de normas jurídicas que delimite lo sancionable. En pocas palabras, procurarse la armonización internacional de los principios rectores de la ética funcionarial, así

como la normativa penal que sancione la corrupción. Un comentario apropiado sobre el particular es el siguiente:

> En este sentido, las Naciones Unidas establecieron en 1990, un código y un programa de acción para que los países miembros procedieran a revisar el Derecho Penal y formular mecanismos administrativos y reglamentarios para prevenir las prácticas corruptas y el abuso de poder, o para que adoptaran procedimientos para la detención, investigación y condena de funcionarios corruptos. (Villoria, 1996: 363)

Este public-administratista español, con un análisis comparativo, enuncia dos tipos de controles que deben regir la moderna administración pública, estos son: controles internos y externos. Entre los internos destacan: la actuación del responsable de la unidad administrativa de referencia; los inspectores internos e interventores; los controles burocráticos; una burocracia representativa; los controles de los departamentos y organismos horizontales; los representantes de los empleados y los sindicatos de servicios públicos; los códigos profesionales, así mismo, entre los controles externos resaltan: el control parlamentario, los procedimientos para la elaboración de disposiciones de carácter general, la exigencia de un análisis costo-beneficio o de un análisis de impacto para cada nueva norma, la participación pública; el control de los medio de comunicación; el control judicial (Villoria, 1996: 366-368).

Resumiendo, las nuevas administraciones públicas requieren de una gran flexibilidad si pretenden ser organizaciones eficaces para la gerencia pública. Deben romper con la rigidez de las normas y los excesivos detalles y reglamentaciones generadores de conflictos, debido a lo engorroso de su cumplimento. El funcionario público debe estar curado de las desviaciones referidas al bien público; al mismo tiempo, debe poseer una conciencia clara en cuanto a los verdaderos

valores en pugna y sustentarse en una fuerza moral para optar por lo correcto.

> La ética administrativa implica la aplicación de principios morales al desempeño de los funcionarios en las organizaciones. En la forma que más nos interesa aquí (la ética en las organizaciones públicas), es una especie de ética política. En términos generales, esos principios especifican: a) los derechos y deberes que los ciudadanos deben respetar cuando actúan en forma que pueden afectar seriamente el bienestar de otras personas y de la sociedad, y b) las condiciones que las prácticas y políticas deben satisfacer cuando, de manera similar, afectan el bienestar de las personas y de la sociedad. (Shafritz, 1999: 861)

De nada sirve tener normas y sistemas de control si no se cuenta con empleados con conciencia de la finalidad de sus actuaciones y preocupados por el interés de la comunidad. "Mostrar que la ética administrativa es posible no es lo mismo, desde luego, que mostrar cómo hacerla real. Pero comprender porqué es posible la ética administrativa es un paso necesario, no sólo para ponerla en práctica, sino también para darle un contenido significativo en la práctica" (Shafritz, 1999: 876).

7.3. Los recursos humanos y la ética pública

Como es ya conocido, al mundo de hoy se le suele considerar como una aldea global. De acuerdo con dicha consideración, las organizaciones públicas y privadas constituyen ejes centrales, pero con una total apertura a los influjos transnacionales, generando una transculturación que invade hasta los más recónditos rincones de la tierra.

Frecuentemente, además, se observa un cambio en los hábitos y costumbres. Los valores religiosos y culturales han sufrido una verdadera transformación. Afirmándose también que cualquier organización tiene como finalidad apoderarse no sólo del individuo sino de la sociedad.

Obviamente, resulta prácticamente imposible mantener una actitud indiferente con respecto a la realidad señalada. El individualismo es un fenómeno social que ha encontrado un caldo de cultivo propicio en ese mundo de hoy tan cambiante y, a la vez, tan impredecible.

Mientras el hombre dependa de un salario, el dominio e influencia de las organizaciones continuará siendo una realidad irreversible. Los individuos, así como las comunidades, no se caracterizan precisamente por ser elementos pasivos, lo cual, de alguna forma, implica la posibilidad de ejercer alguna influencia para lograr la satisfacción de sus necesidades.

Por la razón antes expuesta, las organizaciones deben ser concebidas de manera más flexible en cuanto a la estructura organizativa y productiva. Además, deben asumir la necesidad de cierta capacidad de negociación con objeto de mantener unas relaciones adecuadas con los empleados.

Ahora bien, desde el punto de vista estructural, las facultades básicas que caracterizan a las modernas formas de burocracia −esto es, centralización, jerarquización, formalización y estandarización− son realmente resistentes al cambio. Sin embargo, hay un refuerzo con ciertos niveles de flexibilidad, lo cual permite afrontar de una manera ágil y más rápida los cambios que se están produciendo en el entorno.

La nueva administración pública centra también su análisis en la conducta del ser humano, pero de una forma responsable y transparente. Específicamente, analiza la conducta que debe asumir el funcionario público en el manejo de la cosa pública, para un mejor control de la administración del Estado.

Los recursos humanos son un aval de la capacidad de crecimiento y desarrollo de cualquier país. Por tanto, permiten determinar el grado de efectividad, agilidad y competencia de los funcionarios al servicio de la administración pública.

7.4. La meritocracia

El principio del mérito –así como el de la carrera administrativa– constituye un fundamento básico que debe regir en toda administración pública. Reconocer el mérito es indispensable en la administración de los recursos humanos de cualquier Estado.

Es así como se impone la necesidad de captar y seleccionar a los individuos más capaces para los respectivos cargos; no es sano convertir al servicio público en un espacio donde cualquier dirigente demuestre su superioridad particular, o donde se establezca la modalidad de los premios para particulares o grupos. Esta práctica conduce al clientelismo y, por consiguiente, al desconocimiento de la eficiencia y responsabilidad en la administración pública.

Una administración receptiva supone el establecimiento de la exigencia de la carrera profesional, esta exigencia asegura la permanencia y el progreso de quienes tengan el mérito de hacer carrera en la administración pública; al mismo tiempo, dicha exigencia resalta el valor funcional porque implica una garantía de continuidad en el cargo.

La obligación de la carrera profesional permite eliminar la discriminación basada en afinidades partidistas, sexo, religión, raza o posición económica. Además, la profesionalización administrativa facilita la captación y reclutamiento de expertos; permitiendo una mayor claridad al momento de la selección, dado que al omitirse el principio del mérito para el servicio público, no hay acuerdo con el necesario bienestar en el funcionamiento de la administración pública.

La oportunidad para ingresar en el servicio público debe estar abierta para todos los ciudadanos, sin importar la inclinación ideológica del aspirante. No obstante, debe existir una base de perfil al momento de seleccionar a los nuevos funcionarios, como serían los requisitos siguientes: poseer aptitudes e ideales compatibles con la honradez, la autodisciplina, la equidad, la dignidad y, por supuesto, la dedicación al bienestar social.

Se les debe concienciar que son funcionarios públicos y, por lo tanto, ya no estarán al servicio de los intereses de una persona o partido, sino en función del interés colectivo para generar felicidad a la misma colectividad. Los funcionarios públicos deben evitar el "spoll system", cuyo significado implica que al partido ganador le corresponden todos los derechos y privilegios inherentes a los cargos públicos, para luego repartirlos entre los mismos partidarios. En los países latinoamericanos es ya común el reparto del botín de ciertos y determinados cargos públicos.

Debido a su alto grado de complejidad, el Estado delega una mayoría de responsabilidades en el gobierno y, a la vez, éste los confía a la administración pública. Por ello, las funciones gubernamentales son de gran magnitud y muy diversificadas, lo cual permite plantear la necesidad de clasificar tales funciones con objeto de que los funcionarios públicos reciban un trato ordenado y equitativo.

Una vez realizada la clasificación se debe proceder a la selección del personal, siguiendo un plan ideal como el referido a continuación: reclutamiento, exámenes, período de prueba y (finalmente) nombramiento. Después de cumplir con estos pasos, se procedería a considerar las escalas de calificaciones y promociones.

VIII. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

8.1. Definición y orígenes de las políticas públicas

La relación que todo ciudadano establece con la administración pública es muy singular por los nexos permanentes, es decir, desde el nacimiento hasta la defunción. La mayoría nace un hospital público, o, en caso diferente, en una clínica privada que debe tener permiso de funcionamiento otorgado por el gobierno a través de la administración pública. Así también, todos los ciudadanos son formados en institutos educativos bajo la supervisión del mismo gobierno. Cualquier compra de un objeto o inmueble debe tener el aval del gobierno y, si acaso sucede la muerte de una persona, es sepultada en un cementerio municipal o privado pero con el respectivo permiso oficial. En fin, la vida de cualquier ciudadano está bajo control público, lo que evidencia una relación continua y permanente con la administración pública; esto demuestra que la existencia del ciudadano depende en gran medida de la administración pública.

Como se ha expresado de modo reiterado a lo largo de la presente obra, la administración pública por su propia naturaleza comprende un conjunto de estudios multidisciplinarios, que incluyen diversas materias como la ejecución de la ley, la relación entre personas y organizaciones, y el fin mismo de la gestión pública. En cierto sentido, la administración pública es un instrumento de transformación de la sociedad porque tiene el propósito implícito de satisfacer las demandas de los ciudadanos. En este mismo orden de ideas, las políticas públicas vienen a ser el marco del análisis que permite explicar la acción gubernamental de la administración pública pero en una situación específica. De igual modo, constituye un proceso de formulación de respuestas a las demandas de la sociedad, que conlleva la consideración de elementos tanto políticos como tácticos y técnicos.

Las políticas públicas están generalmente planificadas en función de una secuencia, implicando un orden jerárquico en la ejecución de las decisiones. Las políticas públicas se pueden definir como el conjunto de objetivos, acciones y decisiones, que lleva a cabo un gobierno para enfrentar los problemas y las demandas de la sociedad. En propiedad, las políticas públicas surgen como una respuesta a dichos problemas y demandas. Comprenden la formulación de propuestas políticas −basadas en juicios de valor−, las cuales deben ser útiles a los responsables del quehacer político. Por lo general, la formulación de determinadas políticas públicas supera lo planteado por la llamada teoría política clásica. Indiscutiblemente, el análisis político se debe enriquecer con prácticas comunes y cotidianas.

Las políticas públicas surgen en los Estados Unidos, durante la década de los años cincuenta, con la finalidad de superar los criterios meramente teóricos de la administración pública, por un lado, y por el otro, las contradicciones dentro de la Ciencia Política que había abandonado los estudios de la administración pública, y no tenía capacidad de repuestas frente a los nuevos cambios que se estaban sucediendo en esa época, por ser una ciencia anclada al enfoque del viejo institucionalismo, no tenía capacidad de repuestas, no lograba conjugar lo descriptivo con lo prescriptivo. Bañón (1997) comenta sobre tal materia lo siguiente:

> La creación de centros, departamentos, escuelas y facultades de políticas públicas en la década de los años setenta en universidades prestigiosas Hubert H. Humphrey en Minnesota, John F. Kennedy en Harvard, School of Public Police en Berkeley, Lindon B. Johnson School en Texas. La creación de estos centros post-académicos y profesionales de variadas disciplinas −primordialmente economistas, politólogos y psicólogos− tenía como objetivo realizar una oferta separada de las escuelas tradicionales de Administración Pública para captar un mercado de asesoramiento de gobiernos en el que no

> lograban penetrar desde sus instituciones educativas originarias. (pp. 41-42)

Lo que más se ha cuestionado a la Administración Pública –y que ha impedido su desarrollo, sobre todo en las universidades– es su identidad vacilante como campo de estudio, lo cual ha redundado en su viabilidad como profesión. Es una disciplina que se encuentra en una encrucijada entre la Ciencia Política, el Derecho y la Administración. La Ciencia Política está considerada de manera indiscutible como su ciencia madre, pero está aún en disputa quién es su padre, si es el Derecho o la Administración de Empresas. En Europa, por ser una sociedad con una fuerte tradición estatal, no está en discusión, fue el Derecho quien la apartó de la Ciencia Política, también el que la adsorbió y la convirtió en una de las ramas del Derecho Administrativo, mientras que en los EEUU, en donde también surge de la Ciencia Política, la Administración Pública se refugia en la Administración Científica, lo cual le permitió su desarrollo pero le impidió su consolidación como disciplina autónoma, dado que quedó en el limbo por no tener identidad propia, pues la comunidad académica de las escuelas de negocios nunca la consideraron una de sus subdisciplinas, pero tampoco le impidió su avance, y eso, en lugar de afectarla, más bien la benefició, ya que pudo progresar de forma autónoma.

Desde los años treinta hubo una relación tensa entre la Ciencia Política y la Administración Pública en los EEUU, considerada mayormente como una tensión más creativa que destructiva. Las investigaciones que se beneficiaban con becas, contratos para consultorías y suficiente matrícula estudiantil eran lideradas por la Administración Pública. Esto se mantuvo hasta los años cincuenta, cuando como producto de los cambios que se generan en la sociedad estadounidense por el incremento de la tensión producto de la guerra fría y su protagonismo por convertirse como la primera potencia

mundial, surgen nuevos desarrollos y necesidades políticas. La Administración Pública no supo ni pudo interpretar estos nuevos desarrollos, enfrascada en ser una disciplina más práctica que teórica, y su afán de distanciarse de la Ciencia Política le imprimió una concepción tecnicista devastadora en su afianzamiento como disciplina y como profesión.

Desde el punto de vista intelectual, los principios de la administración –uno de los pilares conceptuales del campo– habían sido demolidos por los autores de fines de los años cuarenta (Dahl, 1947: 1-11; Simon, 1946: 53-67; 1947ª: 201-204; Waldo, 1948) y la administración pública como empresa académica, inició una prolongada espiral descendente que duró hasta muy entrados los años sesenta (Henry, 1999: 46).

En cuanto a la dicotomía entre la política y la administración, a partir de 1952, con la llegada de los republicanos se comienza a cuestionar este concepto, parecían dos fieras en jaulas distintas que no podían estar juntas. La administración no podía mezclarse con la política, debía ser neutra e independiente de la política. Pero la realidad política era otra, el argumento de que los burócratas debían ser neutrales se caía por sí mismo, era insostenible en el tiempo. Previamente, ya autores como Fritz Morstein Marx (1946) y Gaus (1950) expresaron sus inquietudes de la poca validez de esa dicotomía y defendieron el carácter político que por su propia naturaleza tenía la administración pública, defendiendo que una teoría de la administración pública también era una teoría de la política.

Para 1955 se presenta un informe federal por la "Commission on Organization", denominado "Personnel and Civil Service", en el cual se defienden y propugnan las relaciones que deben existir entre los elaboradores de las políticas y los ejecutores, es decir, que aquellos que elaboren las políticas debe ser los miembros del partido ganador, y los que la ejecuten son los funcionarios de carrera, que no deben

militar en ningún partido, y que son los encargados de que exista la continuidad administrativa.

A pesar de la fuerte influencia que tuvo en la administración pública la administración científica, no se pudo borrar el origen político de la primera, sobre todo en la difusión de los valores democráticos, la participación política, la igualdad ante la ley y los procesos legales. Estos orígenes politológicos de la administración pública son los que dan una proporcionada visión filosófica y normativa muy necesaria, dado el ámbito público en que se desenvuelve, sin la cual, la visión empresarial y de negocios habría acabado con la administración pública. Pero, no todo es negativo, dado que esta influencia de las escuelas de negocio dio una perspectiva a la administración pública hacia la gerencia. Hoy día, la teoría de la gestión, también denominada por Henry Mintzber "la política de la gestión", la cual él considera como oveja negra de las escuelas empresariales (Cfr. Mintzber, 1999: 11), está proporcionando un gran aporte a la solución de los problemas en lo concerniente a la ineficiencia y la ineficacia administrativa del Estado. Los años sesenta fueron cruciales tanto para la Ciencia Política como para la Administración Pública; la primera se encontraba en una crisis de identidad y viabilidad, y la segunda estaba reafirmado su campo de estudio. En fin, eran tiempos de cambios para ambas disciplinas, los cuales dieron origen a los estudios de la llamada Ciencias de las Políticas, que posteriormente conoceríamos como políticas públicas.

El subcampo de la Política Pública, o de los estudios de las políticas, empezó a formarse durante el mismo periodo en que la Administración Pública estaba reafirmando su identidad como un campo. La Administración Pública ha definido su identidad como distinta de la Ciencia Política y de la Administración, pero no ocurrió lo mismo con la Política Pública, que sigue teniendo partidarios provenientes de la Ciencia Política y de la Administración Pública (Henry, 1999: 48).

Como lo hemos dichos anteriormente, las Ciencias de las Políticas Públicas o Políticas Públicas, como generalmente se las conoce, nacieron en los Estados Unidos después que la Ciencia Política incorpora elementos y concepciones descriptivas y explicativas en el análisis de los fenómenos políticos individuales y colectivos. A esto hay que agregar el impulso que les dieron los estudios del politólogo Harold Lasswell (1902-1978), quien logró incorporar los conocimientos de la Ciencia Política en el manejo del gobierno. Fundamentalmente, la idea era mejorar el desempeño administrativo para que diera como resultado una buena acción de gobierno, pero para que esto pudiera ser factible habría que hacerse a través de una nueva disciplina científica, denominada "ciencias de las políticas" (policy sciences). La Política Pública surgió como un subcampo de la Ciencia Política, en parte por ese enfrentamiento que existía entre madre e hija, es decir, entre la política y la administración pública, se veía que la primera no se interesaba para nada en los asuntos de gobierno ni de la burocracia, así pues, la segunda se separó de la Ciencia Política en su afán por encontrar su propio campo de estudio. Pero a esto hay que agregar algo, y es que la Ciencia Política necesitaba renovarse para ponerse a tono con los nuevos tiempos que se avecinaban.

La Ciencia Política se convertiría, según Lasswell, en una ciencia tributaria de las Ciencias de las Políticas, al igual que lo harían las demás ciencias sociales, y brindaría sus elementos metodológicos y conceptuales para el estudio del Estado y la política. Así, las dos disciplinas compartirían el mismo objeto de estudio, pero con objetivos diferentes que las harían complementarias: la Ciencia Política se encargaría de estudiar el es (lo positivo) y las Ciencias de las Políticas el cómo y el para qué (una combinación entre lo positivo y lo normativo o prescriptivo). Por este hecho, los dos campos del conocimiento se encontraron separados durante tantos años y sólo llegada la década de los ochenta, el estudio de las políticas públicas

hizo su arribo a la Ciencia Política. En la actualidad, las Políticas Públicas se han establecido como una subdisciplina en la Ciencia Política. Éstas comenzaron a ser nombradas en espacios públicos y académicos en Estados Unidos, Francia y España, especialmente por las agencias multilaterales y de desarrollo como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y actualmente se han extendido a las múltiples disciplinas sociales, las cuales ven en este campo "mucho por decir y hacer" (Valencia y Álvarez, 2008: 96).

Desde sus orígenes, la Política Pública es el sentido práctico de la Ciencia Política, es la abstracción de lo celestial a lo terrenal, es la concreción del mundo de las ideas al mundo de las realidades, es interesarse por los asuntos cotidianos del gobierno, es ver al Estado y sus instituciones hacia adentro, en un sentido que va dirigido más a lo funcional y menos a lo abstracto. En pocas palabras, es la Ciencia Política aplicada. La Política Pública viene a ser la bisagra entre la Ciencia Política y la Administración Pública, separadas desde hace décadas porque cada una había tomado caminos distintos. Las Políticas Públicas han logrado unir de alguna manera dos disciplinas que nunca debieron separarse. Muchos investigadores afirman que este campo de estudio se encontraba en medio de un debate hoy día considerado estéril, en el cual se han gastado toneladas de tinta y papel en cuando la realidad histórica ha sido diferente, pues nunca hubo dicotomía real entre la política y la administración, ambas son necesarias y complementarias, y ninguna de las dos puede existir sin la ausencia de la otra. Es probable que el primer reconocimiento formal, por parte de los politólogos, de la importancia de la Política Pública haya sido una pequeña reunión celebrada en 1965 con los auspicios del Committee on Governmental and Legal Processes del Social Science Research Council. De esa reunión surgió un consenso en el sentido de que la pregunta más urgente era: ¿cuáles son los conocimientos y las obligaciones profesionales de los politólogos para estudiar, evaluar y formular recomendaciones acerca del contenido de

la política pública? En 1966 y 1967 se celebraron dos conferencias patrocinadas por el comité sobre el mismo punto, y al año siguiente se publicaron los ensayos presentados en ellas (Henry, 1999: 48).

Como afirmamos anteriormente, la Política Pública viene a ser una especie de bisagra entre la Ciencia Política y la Administración Pública, que vienen separadas y por senderos distintos desde Woodrow Wilson y profundizadas en los tiempos de Luther Gulick. La Ciencia Política, para superar su estancamiento y ponerse a tono con la realidad de los fenómenos políticos que venían sucediendo, desarrolla las Ciencias de las Políticas. Con este avance científico se reivindica de alguna manera el área gubernamental que años atrás había dejado de estudiarse. El estudio de la estructura y funcionamiento gubernamental dentro de la administración pública tampoco estaba bien dirigido, muy por el contrario, estaba siendo seriamente cuestionado por su carácter técnico y práctico carente de elementos teóricos que le dieran sustento académico. Este debate sobre la administración pública de manera recurrente se vuelve a producir, pero ya no hay lugar para seguir perdiendo el tiempo en este asunto de si ésta en definitiva debería ser política o técnica. Lo que sucede ahora es que ambas disciplinas empiezan a perfeccionarse, cada una por su camino, y con sus propias políticas públicas. Por un lado, está la rama conocida como la sustantiva derivada de la Ciencia Política, que es más empírica, y por el otro está la teórica surgida del seno de la Administración Pública, que logra embarcarse en esta empresa académica para no ser arropada y sacada del juego por la Ciencia Política. Nuevamente se enfrascan en un debate separatista que al fin y al cabo ha sido más beneficioso que perjudicial en el campo científico, dado que hoy podemos decir que las políticas públicas tienen teoría y práctica gracias a la pugna entre la Ciencia Política y la Administración Pública (Lynn y Wildavsky, 1999).

Cabe afirmar que el subcampo de la Política Pública se ubica en medio de dos ramas intelectuales cada vez más separadas. Una de

ellas es la rama sustantiva. El modo dominante de la Política Pública como subcampo de la Ciencia Política ha sido siempre el de los temas sustantivos: lo que Ranney llama "contenido" y lo que años atrás llamara Herbert Simon "prescripción de políticas públicas" … La otra rama de la política pública, menos frondosa pero todavía flexible, es la teórica… Los investigadores de la política pública que se identifican primordialmente con la Ciencia Política parecen ser aquellos que trabajan sobre todo en la rama sustantiva del subcampo ("la política de" algo), mientras que quienes se identifican con la Administración Pública parecen encontrarse más frecuentemente en su rama teórica y se preocupan más por los problemas del diseño de la investigación, la elección pública, la planeación estratégica, la implementación, la organización, la evaluación de programas, la eficiencia, la eficacia, la productividad y las cuestiones de la Política Pública que se relacionan sólo incidentalmente con cuestiones de sustancia y contenido. Las diferencias de estos dos enfoques se asemejan a las diferencias existentes entre el campo de la Administración Pública y la Ciencia Política: los estudiosos de la administración pública han preferido siempre el análisis de las cuestiones de política pública relacionadas con la "acción bien informada" en oposición a un "entendimiento intelectualizado" de los asuntos públicos (Henry, 1999: 49-50).

La Administración Pública ha venido ganando la batalla a la Ciencia Política con respecto a su enfoque, más útil y de mayor proyección, aunque es de la Ciencia Política de donde nacen las políticas públicas, pero el método impulsado por ella, como es el sustantivo se considera demasiado ateórico y ha quedado demostrado que es poco sostenible en el tiempo, dado que se limita sólo a la aplicación y puesta en práctica, pero sin ninguna discusión teórica que pueda dar lugar a alguna teoría útil para saber enfrentar los problemas y las necesidades que cada día van apareciendo en la ciudadanía. Uno de los logros más notables de la administración pública en su nuevo paradigma "consciente" (según la expresiva descripción de Dwight

Waldo, 1979) es que haya motivado a muchos de sus investigadores más jóvenes a elaborar teorías acerca de la política pública que se pueden utilizar: teorías que podrían ayudar a los practicantes de todos los campos de la Política Pública.

Esta rama de la Política Pública debieran estimularla con particular atención los profesionales de la Administración Pública, porque es la rama teórica del subcampo que probablemente contribuirá en mayor medida al campo más amplio de la Administración Pública (Henry, 1999: 49-50). Pero no hay de qué preocuparse por el hecho de que la batalla, por ahora, la esté ganando la Administración Pública frente a su madre, la Ciencia Política, porque, al fin y al cabo, la una nunca podrá existir sin la otra. Es más, la Administración Pública es política por naturaleza, y existe una relación de fuerza que se condensa dentro de la estructura administrativa del Estado, y la Ciencia Política tiene su razón de ser en el Estado y sus instituciones, pero quien da operatividad y funcionamiento al Estado es la Administración Pública. De tal manera que la administración pública, por su razón política, es imprescindible para el Estado, dado que se podría prescindir de otras organizaciones como, por ejemplo, los partidos políticos, pero jamás se podrá prescindir de la administración pública por ser ésta el ala instrumental y fundamental para echar a andar cualquier programa político. Y a ver vamos, en el supuesto caso de una destrucción del Estado por medio de revoluciones se podría abolir cualquier vestigio estatal, llegándose incluso a pensar en establecer una sociedad sin gobierno en la que sólo existiera una categoría de un pueblo gobernado por sí mismo sin ninguna autoridad constitucional, pero jamás se podrá prescindir de la administración pública. No es difícil que, cuando de buscar algún ente sin administración se trata, se piense inmediatamente en la anarquía. Es de tal modo por ser célebre por su repulsa al Estado, al gobierno y al derecho. Y, sin embargo, no rechaza a la administración (Guerrero, 2010: 107).

8.2. El análisis de las políticas públicas

El nuevo enfoque de las políticas públicas aparece en los años sesenta del pasado siglo, constituyendo desde la perspectiva de la administración pública una manera de replantear el análisis de las actividades del gobierno. Como enfoque es un producto interdisciplinario que intenta superar las limitaciones de los estudios tradicionales administrativos. Este nuevo enfoque establece una ruptura conceptual con el modelo Weberiano que propone una burocracia ejecutiva y políticamente neutra.

Las políticas públicas pasan del plano teórico al práctico. Describen las estructuras política-administrativas como realmente son, para así poder explicar con verdadero acierto los procedimientos administrativos. En este sentido por lo general, se conciben cuatro modelos para explicar las políticas públicas, a saber: primero, el llamado originalmente *Policy Análisis* −en español, análisis político-; el segundo, identificado como incrementalismo; el tercero, relativo a la elección racional −originario de la escuela del *Public Choice*−; el cuarto, el correspondiente al análisis de políticas públicas.

Este último, el análisis de las políticas públicas, es el enfoque que más se acerca a la actual Ciencia Política. Pues, propone una nueva aproximación entre ambas disciplinas con el fin de analizar la actuación de los poderes públicos, sin excluir la contribución de otras disciplinas. Manuel Tamayo Saez dice al respecto que el análisis de políticas es realmente un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que proceden de distintas disciplinas −entre ellas, la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología−, con la intención de mejorar la calidad del proceso de transformación de los recursos.

Podría afirmarse que el análisis de políticas es investigación para la acción, y su objetivo es contribuir con aquellos responsables de las decisiones públicas para responder a ciertas y determinadas preguntas,

tales como: ¿debe intervenir el gobierno en la solución de un problema social concreto?; ¿cómo se debe orientar la intervención del gobierno?; ¿cuánto tiempo es necesario para actuar en función de la solución de cierto problema?; ¿cuál será el costo de las acciones emprendidas por el gobierno?; ¿quién o quiénes se beneficiarán de la intervención del gobierno y quiénes a su vez resultarán perjudicados?; ¿se podrá cuantificar el impacto de los resultados de la intervención gubernamental?

El análisis de las políticas públicas propone, en definitiva, un nuevo enfoque de las acciones administrativas que implique la actuación de los poderes públicos. El resultado del análisis de esta actuación –incluyendo, los procesos de desarrollo– debe ser transformado en un resultado favorable para la población. De manera específica, Subirats plantea cuatro aspectos con relación al proceso de las políticas públicas, a saber: primero, identificación del problema; segundo, la toma de la decisión; tercero, la implementación; y cuarto, la evaluación. Por su parte, Tamayo plantea cinco fases del proceso de la política pública. Primera, la definición del problema. Segunda fase, la formulación de las alternativas de solución al problema. Tercera, la elección de una alternativa. Cuarta, la implantación de la alternativa elegida. Quinta fase, la evaluación de los resultados obtenidos.

8.3. Las políticas públicas relacionales

El Estado ha dejado de tener el monopólico de la hechura de las políticas públicas, ahora los diferentes actores sociales se involucran mediante la participación plena dentro del marco democrático e institucional, la responsabilidad por la acción pública ya no es sólo responsabilidad estatal, ahora las políticas son tareas de todos, sin pretender minimizar o apartar a un lado los actores gubernamentales, y el hecho de estar involucrados los actores cívicos y económicos, no

significa que se hayan dejado a un lado al Estado. Muy al contrario, lo que ha ocurrido es una reconfiguración estatal y cívica, dado que ahora el accionar es más flexible y democrático en lo referente a la responsabilidad de la gestión pública. Esto, lejos de ser un problema más de los múltiples existente, ha facilitado que los ámbitos de decisión cambien, generándose una nueva forma de legitimación de la acción pública, sobre todo en una era de crisis mundial. El Estado cedió su posición de ser actor único, para encausarse ahora y convertirse en un actor central en tiempos de complejidad pública. La administración pública entró a partir de 1979 en un espiral reformador el cual no ha parado aún, el Estado no ha perdido fuerza, simplemente ha cambiado su rol, pasando a ser un articulador que sirve como especie de bisagra para estimular la participación de otros actores involucrado en el accionar público.

El hecho de que la crisis del sector público haya arrojado la necesidad de profundizar la democracia, evolucionando de la democracia representativa hacia la participativa, arrojándose en una imperiosa necesidad de transformar la gestión pública para hacerla más viva y cercana a la ciudadanía. La realidad demostró que el Estado solo no puede, así como tampoco la solución está en el mercado, la solución ahora es tripartita tal como lo establece la gobernanza (Estado, mercado y ciudadanos). Para poder seguir preservando las políticas de bienestar, se requiere de la participación e intervención de actores no gubernamentales, aunado a ello, la de los gobernantes. El debate entre los académicos ahora se centra en cómo poder lograr verdaderamente la construcción de una política pública democrática que genere altos estándares de calidad en las instituciones públicas, dado que están seriamente cuestionadas por los ciudadanos, esto se debe por su bajo desempeño y altos niveles de corrupción e ineficacia. Lo novedoso ahora es que las políticas públicas se plantean hacerlas de lo relacional, para que nazcan desde la ciudadanía y se conviertan en una política sustentada sobre la base de instituciones

sólidas y que estén abiertas a la actuación cívica y política, así como también sean generadoras y creadoras de valor público. En resumen, la política pública desde la perspectiva relacional, se fundamenta y se desarrolla sobre las bases de las redes sociales (Mariñez, 2011).

8.4. Las políticas públicas latinoamericanas: retos y desafíos

En lo que respecta a Latinoamérica, las Políticas Públicas hacen su apertura prácticamente es a finales de los años ochenta y principios de los noventa cuando ya era inminente el colapso del modelo de Estado desarrollista. Anteriormente era una disciplina desconocida e inexistente en los pensum de estudios de las carreras de Ciencia Política. En principio fue difícil conquistar la simpatía y la aceptación de los grandes maestros de la Ciencia Política de nuestras universidades, que sin dejar de reconocer que son autoridades morales, intelectuales y con poder, retrasaron de alguna manera la introducción de las Políticas Públicas en los pensum de estudios, uno de los argumentos más fuertes era que los norteamericanos no hacían Ciencia Política ya que no estudiaban al Estado como se hacía en Europa.

A partir de la década de los años noventa en nuestro continente las políticas hacen su debut como uno de los instrumentos dentro de los varios que posee el gobierno, sin dejar de olvidar que la administración pública contiene más actividades que el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas publicas, puesto que incluye gestión financiera, tributaria, de recursos (materiales, económicos, humanos), adquisiciones, control de gestión, fiscalización del gasto, servicios varios, autorizaciones varias a obligaciones ciudadanas. El siglo XXI latinoamericano es el siglo de las políticas públicas, es por ello que ahora en nuestros países es común hablar de las políticas públicas como algo habitual y necesario,

tanto es así que gobernantes y académicos han descubierto que parte de la solución a la crisis social de nuestro continente se hallan dándoles sentido y alcances a las políticas públicas.

El campo de las Políticas Públicas en estos momentos se complementa con otras disciplinas, lo que la hace aún más potente. Tanto es así que Joan Subirats (1994) llegó a plantear la sustitución del término Administración Pública por el de Análisis de Políticas Públicas como campo de estudios y de encuentro para resolver el problema de la eficacia en el ámbito público. Conviene preguntarnos ¿qué efecto se prevé que traiga el desarrollo de una disciplina como las Políticas Públicas Latinoamericanas, que tanta atención requieren para la esfera gubernamental-administrativa de nuestros países para superar la pobreza y el debilitamiento del Estado de derecho? Sin lugar a dudas hay que impulsar este campo de estudio y generar doctrina, dada la escasez de las aportaciones puntuales y estudios de caso que existe en la materia. Seguro de este despertar, reconocemos el avance que ha tenido en los últimos años la disciplina en nuestros países.

Al mismo tiempo, podemos tratar de contestar algunos cuestionamientos básicos del pasado reciente, como bien pueden ser los siguientes: ¿cuántas universidades de nuestros países cuentan con carrera universitaria o postgrado en Políticas Públicas Latinoamericanas?, ¿cuántos docentes e investigadores existen con el perfil y la trayectoria suficiente para ser responsables de su enseñanza?, ¿cuántas obras se encuentran terminadas y en curso que den cuenta de estos temas? Sin dudas, hoy podemos afirmar que hay un gran avance si lo comparamos con los existentes hace veinte años atrás. Sin embargo, queda mucho por hacer. Entre lo que está pendiente por hacer se debe destacar la tarea de sacar adelante proyectos integradores entre nuestros países donde se promuevan y se extiendan la formación de analistas y diseñadores de políticas públicas a nivel de pregrado y postgrado, aprovechando las ventajas

comparativas de algunos países hermanos. Son necesarios y perentorios los desafíos para el desarrollo del análisis y diseño de políticas públicas que se enmarquen en nuestras particularidades y conformes a nuestras condiciones económicas, políticas y étnicas.

En fin, menuda tarea nos ha dejado por delante el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, al que se le considera el padre-percusor de este campo de estudios en Latinoamérica. Y seguros estamos de su labor "evangelizadora" sobre la importancia de las Políticas Públicas y de su estudio, al que se le sumaron otros más, incluso con el propósito de que se creara una masa crítica. Por lo pronto, hay que reconocerle el gran mérito a este insigne académico y Maestro de todos nosotros en Iberoamérica, pues fue quien estableció las primeras bases para el estudio de esta disciplina necesaria: las Políticas Públicas Latinoamericanas.

IX. REFLEXIONES FINALES

9.1. La crisis de la democracia representativa: el agotamiento de un modelo de Estado

Para entender el sentido real de la democracia hay que enmárcala dentro de la concepción del Estado. Esta conceptualización la hemos basado en el aporte de Loughlin y Peter (1997). Según estos politólogos, las tradiciones estatales no son más que un conjunto de instituciones y prácticas culturales, que ofrecen un contiguo de perspectivas acerca de la conducta de los actores institucionales. Lo que queremos decir con esto es que hay varias dimensiones en torno al desarrollo de la democracia, de las cuales unas van de la mano del Estado y otras de la ciudadanía. En el caso de los países europeos, el Estado antecedió a la democracia y por medio de la burocracia se avanzó hacia la democratización, mientras que en los Estados Unidos primero surgió la democracia y luego la burocracia, de ahí la primigenia ciudadanía frente al poder estatal. Es por ello que existen países donde la presencia y la intervención del Estado son más notorias mientras que en otros son menos axiomáticas.

Nuestros países se caracterizan por tener instituciones públicas isomorfistas coercitivas debido a que las mismas son de origen europeo. Es por ello que el Estado es el centro de todos los arbitrajes, lo que lo convierte en una organización donde se condensan las diferentes relaciones de fuerza. De tal manera, que el Estado domina el ámbito social y político en nuestras sociedades conjugándonos como sociedades estatizadas. Ahora bien, esa organización que todo lo controla ha entrado en crisis, evidenciándose la misma a finales de los años setenta y principios de los ochenta, produciéndose un replanteamiento político y económico brotado del nuevo contexto internacional, con lo cual, las transformaciones vuelven a poner el acento en las instituciones administrativas, tanto en los países

industrializados como en los nuestros. Las críticas hacia el Estado interventor fueron demoledoras, se dirigieron fundamentalmente hacia el sistema democrático y su burocracia.

La crisis del Estado se evidencia notablemente con el déficit fiscal, y cuando arreció la crítica liberal –revelando el enorme aumento del poder del Gobierno y del Estado– se llegó a pensar que dicha crisis terminaría por acabar con el Estado benefactor. Para los pensadores neoliberales, la crisis del Estado es crónica y su única salida es el repliegue del Estado social para dar paso al Estado liberal. Éste sería el encargado de reducir el déficit fiscal, controlaría la inflación, acabaría con el desempleo y, sobre todo, reduciría el excesivo crecimiento de la burocracia. Se reestructuró el tejido institucional para organizar mejor los mecanismos de asignación de recursos fiscales, gestionar y reducir el empleo público y establecer unas relaciones con el mercado desde los ámbitos institucionales, que era lo prioritario de esas propuestas. Los cambios que se avizoraron en los años ochenta tuvieron sus aciertos en lo económico, pero en lo social, dichas reformas se quedaron cortas. Esto trajo consigo que una década después surgiera la necesidad de impulsar nuevamente una serie de reformas, pero de índole administrativa y social, que involucrarían a todo el sector público. Se justificó la necesidad de atender las carencias de la población más vulnerable para paliar las consecuencias sociales que podrían acarrear la implementación de políticas de ajustes macroeconómicos.

La crisis de la democracia en nuestros países viene dada por el modelo de Estado que aún prevalece, el cual se distingue por su deficiente estándar normativo de administración patrimonialista. Patrón que debe ser sustituido por un conjunto de reformas adaptadas a los nuevos tiempos, y que debe saber interpretar la ola de cambios de democratización e inclusión social que existen en estos momentos en los países latinoamericanos. Autores como Joan Prats y Catalá sostienen que hay que adoptar una posición de diálogo crítico que

considere con mayor urgencia la reforma administrativa, la creación de verdaderas burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica. En tal sentido, llegó la hora del paso de democracias con legitimidad de origen a democracias con legitimidad de desempeño.

En lo que respecta a Latinoamérica, a partir de la década de los ochenta se logró establecer un sistema democrático representativo, se impulsaron una serie de reformas economías estructurales llamadas de primera generación, las cuales fueron impulsadas por los organismos internacionales tras los postulados del llamado consenso de Washington, las cuales consistieron en la liberación económica de los mercados y la estabilización de la macroeconomía, sin embargo no tuvieron el impacto económico y, sobre todas las cosas, no tuvieron el impacto social esperado. Como respuesta a esto, surgen las reformas de segunda generación orientadas a la reforma del aparato estatal. La crisis del Estado era muy evidente, en Europa se pasó del Estado del bienestar al "Estado del malestar". (Cotarelo, 1986). Y nuestro continente el Estado desarrollista sustituidor de las importaciones llego a su fin. La finalidad era lograr una política económica de libre mercado, y eliminar todas las trabajas y regulaciones económicas, el consenso entre los diferentes actores económicos y políticos, era darles estabilidad económicas a las nacientes democracia en la región por medio de la contracción del gasto público y la expansión del libre mercado, allende los contenidos sustanciales de las políticas concretas de autoridad en el gasto y la inversión social, toda vez que el objetivo estratégico era establecer recetas dictadas desde los organismos financieros internaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Fue un modelo económico que logró aumentar las brechas de las desigualdades sociales, enmarcado dentro del modelo económico neoclásico, donde los ciudadanos no fueron tomados en cuenta para participar en el debate sobre la conveniencia o no de ese modelo económico para nuestro continente.

Fue un modelo de Estado diseñado con base a demostrar la factibilidad de los Estados desarrollistas diseñados desde la CEPAL, y el cual arrojó más bien estructuras administrativas clientelares y populistas, fue un plan de desarrollo impulsado por la renta de la tierra o la petrolera, de tal suerte que este factor produjo un enlace descontrolado que dio lugar a desviaciones administrativas ostensibles en la duplicación de funciones, así como a la descomunal diversificación de los organismos públicos e instancias de decisiones sin ninguna razón ni pertinencia para las respuestas administrativas a la sociedad civil. Esto dificultó la fijación y ejecución de políticas acertadas y coherentes en materia administrativa e impidió el control y el rendimiento de la administración pública, dejando en entre dicho la calidad de los gobiernos en el continente.

La crisis por la incapacidad gubernamental se apodera de los sistemas políticos latinoamericanos, los cuales eran manejados a partir de mecanismos ya distorsionados de raíz: los grupos económicos, en lugar de producir empleo y competir con sus iguales en el mercado, se dedicaban mediante el ejercicio de los poderes paraconstitucionales, a presionar las rentas del Estado, y éste, a su vez, en lugar de satisfacer las demandas ciudadana (o, cuando menos, intentarlo), dedicaba sus energías a lograr un consenso formal desde las cúpulas representativas de los distintos grupos con mayor capacidad de presión al Estado. En la década de los años ochenta, comienzan a anticiparse los análisis de lo que podría suceder en la región si no reorientaba el modelo de desarrollo fraguado en la década de los años cincuenta.

Al no hacerse las reformas ni los cambios requeridos, dicho modelo forjado desde la óptica cepalista, sucumbe y da paso a un modelo que propugna la apertura económica bajo los principios neoliberales. Nuestros países desde los ochenta están frente a la ausencia de cimentación de un modelo alternativo productivo anverso al rentista de la tierra y del petróleo. Los países después de un proceso

de reformas económicas y democráticas con gobiernos impulsadores de la economía de mercado, ejerciendo el poder de forma casi continua durante dos décadas, no lograron el desarrollo económico esperado, y más bien las desigualdades sociales y económicas se acrecentaron. Esto hizo que desde 1999 llegaran gobiernos anti neoliberales, y con discursos altisonantes y anti sistema, propugnaran una nueva forma de gobernar desde las bases populares, y con soflamas reivindicativos hacia los pobres y los excluidos, pasaron a ser actores políticos de primer orden, desbancando todo vestigio de gobiernos neoliberales.

Hasta ahora sigue abierto por concordar un gran debate regional e integracionista, donde se discuta en torno al necesario y urgente diseño de un nuevo modelo de Estado productivo que sustituya al rentista y populista. Hay que exacerbar a los saberes cívicos para que exijan a sus políticos, gobernantes y empresarios propuestas para desarrollar y llevar un modelo de gobierno alternativo al estatista y al neoliberal, que sean verdaderos representantes de la integración regional. Y que sigan impulsando las reformas administradas, pero desde nuestras propias realidades, y dejar de copiar o importar modelos de reformas o administrativas isomorfistas miméticos o coercitivos. Ya el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), diseño la hoja de ruta para impulsar una Nueva Gestión Pública para nuestros países. Este organismo internacional impulsador de la construcción de una moderna administración pública presentó ante el mundo documento denominado *Una nueva gestión pública para América Latina*.

Dicho documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD, el cual se aprobó en su sesión del día 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD, el que está compuesto por las máximas autoridades gubernamentales responsables de la modernización de la administración pública y de la reforma del Estado de los 25 países miembros.

> Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal. La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran tema para la América Latina. Pero más allá de la existencia de un contexto global de reformas, se presentan importantes peculiaridades latinoamericanas. En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de la crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. No sólo estos países entraron en una seria crisis fiscal, sino que se enfrentaron al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico en casi todo el continente. La no resolución de estos problemas estructurales determinó que la década de 1980 estuviese marcada, para la mayoría de las naciones latinoamericanas, por el estancamiento y por altas tasas de inflación. (CLAD, 1998: 7)

En nuestra región para superar las desigualdades sociales hay que afrontar, con políticas públicas transformadoras, el agotamiento del modelo de Estado excluyente, y para que esto ocurra se debe superar de una vez por todas la dicotomía entre la derecha y la izquierda, donde de una manera acrítica cada posición ideológica se atribuye los méritos para de estar facultados para resolver esa tarea pendiente; al respecto Piketty, nos ilustra el problema de la siguiente manera:

> La cuestión de la desigualdad y la redistribución está en el centro del conflicto político. A grandes rasgos, podemos decir que tradicionalmente el conflicto central opone dos vertientes. Por un lado, la posición liberal de derecha nos dice que sólo las fuerzas de

> mercado, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad permiten mejorar en el largo plazo los ingresos y las condiciones de vida −en especial, de los menos favorecidos−, y que por lo tanto la acción pública de redistribución, además de ser moderada, debe limitarse a herramientas que interfieran lo menos posible con ese mecanismo virtuoso; por ejemplo, el sistema integrado de retenciones y transferencias (impuesto negativo) de Milton Friedman (1962). Por otra parte, la posición tradicional de izquierda, heredada de los teóricos socialistas decimonónicos y de la práctica sindical, nos dice que sólo las luchas sociales y políticas pueden aliviar la indigencia de los más necesitados producida por el sistema capitalista, y que la política pública de redistribución, por el contrario, debe llegar hasta la médula del proceso de producción para cuestionar la manera en que las fuerzas de mercado determinan tanto las ganancias apropiadas por los poseedores del capital como las desigualdades entre asalariados, por la economía de las desigualdades ejemplo, nacionalizando los medios de producción o fijando escalas salariales, y no debe limitarse a establecer impuestos que financien transferencias fiscales. En principio, este conflicto derecha/izquierda muestra que los desacuerdos sobre la forma concreta y la oportunidad de una política pública de redistribución no se deben necesariamente a principios contradictorios de justicia social, sino antes bien a análisis contradictorios acerca de los mecanismos económicos y sociales que producen las desigualdades. (Piketty, 2015: 10)

En resumen, lo que hace falta para erradicar las desiguales es voluntad política para suprimir de una vez por todas esas conductas desviadas de la clase política, que evidencian formas grotescas en el uso y usufructo del erario público, las cuales muchas veces están saturadas con un falso discurso cargado de mesianismo, personalismo, paternalismo y populismo en nombre de la inclusión social, donde la mala gestión, la retórica y la corrupción evidencian el deterioro de las instituciones democrática de nuestros países.

9.2. La baja calidad gubernamental: las consecuencias cuando la antipolítica se apropia de la política

Hay nuevos retos que debe encarar el servicio público encuadrándose en las realidades de una sociedad cada día más complicada, diversa y plural, por lo tanto, se necesitan adquirir conocimientos para encarar los problemas de la gobernabilidad y cómo establecer una gobernanza en sociedades cada vez más democráticas pero complejas. Es por ello ineludible conocer el contexto constitucional y organizacional del gobierno y la administración pública, las complicadas redes intersectoriales e intergubernamentales son necesarias para un mejor logro y calidad democrática. Una buena práctica gubernamental está llena de decisiones certera y discursos administrativos de manera coordenada entre los analistas de políticas públicas y gobernantes que se expresan en términos técnicos o formales. Nunca las decisiones gubernamentales son neutras, o son medidas enmarcadas dentro del fenómeno del poder, las cuales muchas veces son solapadas. Para que las políticas públicas sean exitosas y sostenibles en el tiempo, se deben calibrar la relación costo-beneficio, sin pasar por alto las consecuencias sociales o culturales dado que siempre hay una relación directa entre beneficiarios y marginados de los bienes y servicios que presta la administración pública.

En los juegos de poder hay que reforzar las posiciones de la administración pública, sin dejar de lado los principios de una buena administración, es necesario escuchar políticamente las diversas posiciones de los ciudadanos, y con una buena forma en el manejo de las comunicaciones, se debe cuidar de no alterar los equilibrios de poder. Las decisiones políticas deben estar relacionadas con la administración: un gobernante serio y responsable debe cuidar que las políticas no se desvirtúen en el momento de la acción. En la toma de decisiones no sólo se debe garantizar la cuestión práctica de

instrumentar la ayuda a los ciudadanos, muchas veces se deben tomar medidas racionales en los fines buscados, que no siempre se corresponden con los intereses o chocan con quienes ejecutan dichas políticas. Es falso pensar que en las administraciones públicas se toman decisiones objetivas, la aplicación de toda política tiene un fin, y dicho fin muchas veces puede ir contra la administración o contra el ciudadano.

En las organizaciones públicas suelen armarse negocios personales, que pueden ir desde una ineficacia administrativa a propósito, hasta la creación de empresas u oficinas paralelas para beneficiar a la clase política gubernamental. Esto genera una administración pública ineficaz con altos costo de operación, razón por la cual pone en peligro la propia institución, ya que la burocracia se desconecta de los valores sociales. Cuando la burocracia se aísla del entorno social y sólo se preocupa de mantenerse a sí misma, sin otros resultados para la población, se corre un alto riesgo, ya que genera frustración y desencanto hacia las instituciones lo que acarrea una deslegitimación del sistema democrático poniendo en peligro su continuidad. La inercia institucional se refleja en este aislamiento, donde la inoperancia y el incumplimiento hacia gestión es el oponente principal de todo tipo y forma de gobernabilidad y eficacia social.

Todo sentido de la política está en el talante de problematizar las demandas sociales y darles un carácter público, esto no es más que abrir y actualizar la agenda gubernamental para diseñar, formular y ejecutar políticas prioritarias para la población. Pero para que esto sea posible, se necesita de una agenda donde el gobierno reconozca sin complejos sus debilidades y carencias, y mediante un diálogo sincero con actores políticos, grupos de interés, movimientos sociales, de opinión y población se deben buscar salidas políticas convenidas para así evitar la inestabilidad del sistema. Es necesario y sano para la democracia problematizar los reclamos, las protestas sociales y sobre todo despartidizar la búsqueda de soluciones. En este mismo orden de

ideas, hay que politizar dichos reclamos, entendiéndose por politización la visión alternativa para enfrentar los problemas sociales desde una perspectiva de incumbencia, para que todos por iguales dentro de los espacios públicos de poder se comprometan con todos los sectores. La politización es poder llevar los asuntos sociales y culturales a las zonas donde se razone en función de los intereses o convencías colectivas. Con la politización hay que tener cuidado en no desnaturalizar los problemas convirtiendo las demandas ciudadanas en muestras de sectarismos partidistas.

Es importante destacar que la politización tiene también una vertiente más relacionada con los procesos gubernamentales, que radica en el establecimiento de los problemas en un tejido más amplio donde los proyectos son en conjunto. En otras palabras, para esta vertiente politizar es el significado de una expresión colectiva interpuesta por encima de toda expresión cargada de sectarismo y exclusión. Es por ello que reivindicamos la visión de la política como un principio de solidaridad amplia, en este mismo orden de ideas reivindicamos la concepción del sociólogo y politólogo chileno Manuel Garretón (1996), cuando define claramente la politización, desmarcándola del llamado minimalismo ideológico, que no es más que la falta de debate y el recelo a mirar a la política como proyecto futuro, en una visión corta de cómo debería ser la política, donde es inhábil de representar y convocar a la ciudadanía a debatir, mirando de forma corta en lugar de visualizarla en el largo plazo la proyección de las soluciones, condenando las decisiones a un mero cálculo de índole electorero cortoplacista. El pragmatismo político hay que combatirlo de raíz ya que el mismo causa un daño al sistema democrático dado que desaparece de la discusión los grandes temas en las instituciones, fundamentalmente es grave ya que las mismas son las que moldean el comportamiento de los individuaos en la sociedad. Defendemos la idea que con la politización en sentido positivo se logra la reinstitucionalización del país, reduciendo al máximo la lucha por

llegar sólo al poder para lucrarse generándose con ello una incomunicación entra la población y el gobierno.

Por eso es necesario ir en defensa de la política como proyecto, reconociendo que la política se ejerce por medio de los partidos, a pesar de que los mismos son imperfectos como cualquier obra humana, dado que toda creación hecha por el hombre está sujeta a cometer errores. Frente al descredito de las instituciones políticas-administrativas hay que tomar la delantera para evitar a toda costa que la política sea ocupada por la antipolítica. Compartimos la opinión de Carlos Raúl Hernández cuando sostiene que la misma no es más que una forma de hacer política, pero negándola. Se denigra de ella y se le acusa de simbolizar los males de la sociedad, sin embargo, con ese discurso antipolítico se logra alcanzar el poder. No hay nada más peligroso para el sistema democrático que la llegada al poder de un antipolítico ya que el mismo lo único que muestra es su deseo de destruir toda la institucionalidad democrática y acabar de una vez con la democracia y el estado de partido. La antipolítica lo que logra es la liquidación de la democracia con un falso discurso redentor queriendo imponer un asambleísmo para destruir todos los poderes formales y dar paso a poderes fácticos. La política es un servicio y un oficio tan antiguo como la racionalidad humana, y la misma siempre será un mecanismo para que los individuos sean felices. En fin, la política es una ciencia y un arte a la vez que garantiza el buen gobierno por medio de sus instituciones.

9.3. Los tiempos de la nueva administración pública: su naturaleza política

El debate que se ha dado entre los estudiosos de nuestra disciplina, ha girado en torno a un fuerte cuestionamiento al comportamiento de la burocracia y la necesidad de encontrar salidas a la crisis que

enfrenta la administración pública tradicional. Las alarmas se encienden con la Primera Conferencia de Minnowbrook, esto no es más que la denuncia en que la administración burocrática era un modelo que no se ajustaba al nuevo contexto histórico del momento. Estos argumentos son considerados letales para la administración tradicional, y eso muy a pesar de tener ópticas diferentes; no obstante, el deseo y procura tenía como objetivos, convertir la administración pública en una nueva institución garante de servicios públicos de alta calidad para los ciudadanos.

Desde el punto de vista teórico, el cuestionamiento ha sido muy fuerte hacia el modelo clásico-burocrático por parte de dos corrientes (paradigmas gubernamentales y gerenciales), sin embargo es la *public choice* la más certera desde el punto de vista de su coherencia teórica interna y desde la perspectiva utilitarista de sus fundamentaciones, a la vista de que se esfuerza por impedir que las imperfecciones de los mecanismos estatales no sean superiores a las imperfecciones que se quieren remediar, con el fin de conseguir instrumentos de intervención colectiva más eficaces y, en definitiva, por evidenciar que el funcionamiento de las instituciones públicas tiene sus fallos (costes), puestos en observación por el hecho de que la actividad estatal rectificadora de la actuación espontánea del mercado aparece interferida y obstaculizada (obstruida, alterada y/o modificada) por las presiones de los beneficiarios potenciales de aquella actividad, con lo cual logra complementar los fines del Estado y ayuda a garantizar la prestación eficaz y económica de los servicios públicos.

No hay que perder de vista que esta última corriente incurre en la falacia naturalista, tanto al pretender −fallidamente− desmantelar el Estado de bienestar por su ineficacia e ineficiencia (escenario de lo fáctico −del ser−) y con base en estas carencias proponer un modelo de elección pública (escenario de lo normativo −deber ser−) que no aparece justificado sino solamente por aquellas disfuncionalidades, en cuanto a intentar justificar la elección pública sobre la base de las

anormalidades de la intervención estatal *per se*, lo cual conlleva que la viabilidad de los modelos de elección pública propuestos carezcan de justificación razonable, toda vez que la *public choice* no se dedica a fundamentarlos allende la fallas del Estado del bienestar. Por estos derroteros, el proceso de reforma se ha inclinado más hacia los temas de gestión, lo que vino motivado en parte por tratar de entronizar el neoliberalismo como modelo emergente a escala mundial.

Estas dos corrientes han logrado de alguna manera generar un debate, y éste gira en torno a quiénes realmente deberían detentar el poder dentro de las organizaciones públicas. En otras palabras, surge la discusión de a quiénes, entre políticos y burócratas, correspondería ejercer el poder dentro de ellas. Lo que se pretendía era buscar los mecanismos que permitiesen frenar el poder que dentro de las instituciones públicas tiene la burocracia, pues en el momento de cuestionar el disfuncionamiento administrativo, la crítica recae fundamentalmente sobre los políticos, y muchas veces se deja a un lado el papel –determinante en algunos aspectos– asignado a los burócratas, toda vez que son ellos los que en no pocas ocasiones poseen realmente el poder para decidir. No obstante, también existe, por otro lado, el objetivo de limitar la injerencia política sobre la administración, es decir, quitar la naturaleza política a las instituciones administrativas y dejarla al margen de penetración de ésta, con lo cual se le estaría vedando su propia esencia, ya que ésta es política por su propia naturaleza y no es concebible su estudio fuera de la acción del Estado, con lo cual se estaría condenando a la administración pública a ser una simple organización de técnicas ejecutoras sin criterio de decisión.

En las circunstancias de hoy, con respecto a la clasificación de las actividades administrativas dentro de los sistemas políticos, aparte de reivindicar la política en la administración, la preocupación consiste en poder resolver de una vez por todas las anfibologías que se han ceñido entre la distinción de lo público y lo privado. No hay que dejar

de reconocer que hay diferencias significativas entre las organizaciones públicas y privadas y que por tanto hay que tener en cuenta esa realidad. Sin embargo, la administración pública también tiene un modo específico, ya que está formada con perfiles organizativos tan iguales como los tienen las empresas privadas y demás organizaciones sociales modernas.

Lo público se reivindica desde la óptica de la Ciencia Política y de la Administración, lo cual puede interpretarse como aquel espacio perteneciente a una población, o también a un conjunto de personas que recurren a utilizar un lugar o una institución con alguna finalidad específica. En este caso, la administración sería la encargada de la ejecución de dichos asuntos. Paralelamente, las administraciones públicas, como conjuntos de organismos, no tienen la potestad de escoger el lugar ni el ámbito para sus actuaciones, dado que éstos están establecidos por las normas y las leyes hechas por los representantes de los mismos ciudadanos. Por eso el arte de administrar lo público no es tarea fácil de comprender, ya que la gestión de los intereses colectivos está expuesta a presiones de carácter político haciendo que los organismos públicos sean mucho más complejos que los privados.

Los tiempos en que la gestión pública se consideraba de manera general un ente nacido sólo para formular políticas y distribuir recursos e implementar programas, quedaron atrás; ahora, más que una formulación de políticas es necesaria una razón política para hacer frente a la crisis de la administración pública tradicional, y la única repuesta debe ser una fuerte presión política para hacer frente a problemas como el estancamiento económico, la inflación, la recesión, la pérdida del empleo, los problemas estructurales, fiscales y financieros del Estado y, en fin, el discernimiento negativo de los ciudadanos hacia la burocracia.

9.4. Hacia la construcción del Buen Gobierno

Las condiciones políticas, técnicas y organizativas de las administraciones públicas en muchos países se caracterizan por una débil capacidad analítica, ejecutoria y fiscalizadora. Esta caracterización influye directamente en el aparato administrativo porque establece una limitación para conducir, encauzar, orientar y (especialmente) corregir el comportamiento de los funcionarios públicos.

Actualmente, existen ciertas "disfunciones" en los procesos de autoridad, poder e influencia política, lo cual incide en el débil desempeño de funciones del aparato administrativo del Estado.

La falta de eficiencia en la gerencia pública, así como la inadecuada remuneración de los propios empleados, refuerza la afirmación de una ausencia casi absoluta de la necesaria competitividad y, por ende, el hecho de que no existen condiciones idóneas para desarrollar una carrera profesional con dignidad dentro del sector público. La debilidad institucional se debe en gran parte a la falta de una gerencia eficiente de los recursos tanto humanos como financieros.

La modernización de la función pública se ha iniciado recientemente en América Latina, pero debe estar a tono con la realidad de la actualidad regional y mundial; siendo imperativo acelerar la culturización de la función pública, para superar la situación de debilidad en que se encuentra.

Muchas de las críticas a la administración pública son justificadas. En realidad, se logró una expansión relevante y una sólida legitimación en los últimos cincuenta años. Pero los tiempos del presente son otros, y la única forma de superar la crisis de la administración pública es mediante un enfoque científico que aporte soluciones reales con objeto de garantizar su condición de instrumento

decisivo tanto de la gobernabilidad como del progreso en los distintos países del orbe.

En el nuevo modelo de Estado, la modernización de la administración pública no es sólo un proceso técnico, sino que debe ser también un proceso ético y de valores políticos. La eficacia, la equidad, la solidaridad, la reducción del déficit fiscal, la privatización y la eliminación de la excesiva regulación en los asuntos económicos y sociales, deben ser asuntos de interés de la administración pública. Lo prioritario es el logro de la calidad en los servicios públicos, incluyendo la necesaria orientación del ciudadano súbdito −llamado igualmente cliente en la nueva teoría−, y, en general, de la sociedad civil cuya participación debe ser más directa en la gestión de los servicios públicos. Este proceso tiene entre otros objetivos el de reducir al mínimo posible el hiperpositivismo jurídico que entraba al libre desarrollo de la administración pública.

En la actualidad los conflictos y su incidencia sobre las actividades de la administración pública, están generando la necesidad de presentar en un análisis específico las diversas perspectivas con respecto a las mismas.

Sobre la base de la presente obra, se puede afirmar que es posible el desarrollo de una nueva administración pública que sirva de apoyo para la construcción de un nuevo modelo de Estado. Las nuevas tendencias, a pesar de la diversidad de enfoques, pueden contribuir en el diagnóstico de los indicadores de una crisis que es producto indiscutible del déficit fiscal y de la magnitud de la burocracia. Por último, tal como fue expresado en la introducción, esta investigación contribuye a comprender la administración, la gestión y las políticas públicas, y constituye un modesto aporte para el estudio de dicha disciplina que, por lo demás, tiene una importancia de primer orden.

Frente al diagnóstico de la incapacidad gubernamental a la que están sometidos los Estados, las administraciones públicas tienen que responder a los problemas y demandas que consideren a la sociedad

civil participativa y protagónica constructora de su propio destino. No es la sociedad la que tiene que adaptarse, ahora es el Estado el que tiene que adecuarse a las nuevas formas de organización social, económica y política. Estado/Sociedad Civil/Empresas tienen que coordinar entre sí esta nueva realidad mundial denominada Buen Gobierno.

La crisis del Estado ha traído consigo nuevas formas de innovación gubernamental, pues la acción del gobierno ya no puede mantenerse sobre la base de discursos preñados de ilusiones y ofrecimientos. Los tiempos de las primacías de los líderes políticos ya pertenecen al pasado, no obstante ahora, lo que la sociedad civil espera es que la administración pública tenga la capacidad de innovar bajo la conducción de líderes públicos que le garanticen una gestión pública eficiente y eficaz. La crisis transmite la sensación de un Estado fallido de capacidad de repuesta, de desgobierno o de incapacidad gubernamental de dirigir, cosas éstas no imaginables ni imputables a los gobiernos en pleno auge y resplandor del Estado del bienestar. Pasaron las épocas de los gobiernos soberanos y poderosos imbuidos de pleno "apoyo popular," con una autonomía de decisión sobre las opiniones de los ciudadanos, quienes sólo se escuchaban y expresaban en los tiempos electorales. Esos períodos de resplandor estatal quedaron atrás, siendo la gobernanza el mejor reflejo de lo presente y de la representación de otra realidad sociopolítica.

Cuando nos referimos a la nueva relación Estado-sociedad aludimos precisamente a esos cambios evidentes de trasformación social y estatal. Estamos frente a una ciudadanía más crítica, mejor informada y más participativa, distanciada de la forma tradicional de hacer política, de la cual surgen actores que se transforman en líderes públicos emprendedores de sus propias soluciones.

La teoría del buen gobierno es la repuesta a la incapacidad estatal por zanjar los problemas que se vienen heredando desde la administración burocrática. El consenso que surge en los años noventa

sobre la ineficacia y la deslegitimación de la administración pública, todavía no ha dado los frutos esperados, y la llegada de la actuación pública fundamentada en la interacción entre los distintos niveles de gobiernos para llegar a la calidad total, se ha retardado. Por un lado, el desmontar esa estructura burocrática enquistada en las entrañas del poder estatal no es tarea fácil, pero tampoco es bueno dar cabida a un proceso privatizador total sin regulación ni control del ámbito público, tal como pretendía la Nueva Gestión Pública de corte neoempresarial muy de moda por esos años.

El buen gobierno es la interacción entre los diferentes niveles gubernamentales y ciudadanos, por medio del cual ambos sectores, en igualdad de participación y decisión, se ponen de acuerdo para sacar adelante la agenda de la acción de gobierno, materializándose en una administración pública con criterios de calidad, eficacia y legitimidad. En otras palabras, es un nuevo modo de gobernar en el que la sustancia es un gobierno relacional o de redes de interacción cívico-gubernamental, con un largo alcance que parte de lo local que termina en lo global. En fin, el Buen Gobierno, es el nuevo modo de gestión administrativa de nuestros tiempos.

Ahora, el gobierno no es el actor estelar y aunque no abandone sus funciones administrativas, el Estado pasa ahora a ser un socio facilitador y colaborador que, junto con los ciudadanos y empresarios, actúa cuando la burocracia evidencia inconveniencias o incapacidad de gestión. Ya se quebró el monopolio de Estado como único actor, ahora se ampliaron las grandes cuestiones y temas sociales, los desafíos son mayores y el Estado ha demostrado su incapacidad para actuar en solitario. El modelo social innovador emergente tiene otros actores con más criterio y compromiso de apoyar, accionar e impulsar los principios de calidad en la administración pública. La nueva administración pública, debe tener sus cimientos en una plataforma de participación ciudadana alejada de toda cooptación partidista para

evitar todo semblante de clientelismo, corrupción y demás desvanes que traen consigo los partidos.

Las presiones sociales preparan el escenario para el cambio en el interior del Estado, constituyéndose así en el andamiaje para convertirlo en un ente más dinámico e integrador, pasando a ser un actor protagónico e integrador que invite a la sociedad civil y al empresariado a trasfigurar el modelo social vigente y hacerlo más llevadero por los senderos cívicos. El Estado es un proveedor de seguridad y justicia social a los ciudadanos, pero también es un derecho de la ciudadanía el tener una buena administración, de tal manera que el debate en torno a la necesaria modernización e innovación de la administración pública, debe dejar de ser una mera cuestión teórica y de encerronas intelectuales, o de simples discursos de políticos preñados de retórica. Debe ser un debate público e incluyente, la discusión sobre la innovación pública debe tomar la calle, y por consiguiente, hay que politizarla dejando atrás los discursos técnicos e intelectuales abstractos, y posesionarse en el sentido común cívico cotidiano y real. La ineficacia e ineficiencia administrativas nos afectan a todos por igual, le atañe a la ciudadanía la búsqueda de las soluciones por tratarse de un problema general que amerita por ende un tratamiento colectivo, más aún cuando la administración pública es la gestora de los intereses comunes. De ahí la necesaria concurrencia o convergencia Estado/sociedad civil/empresarios.

En resumen, estamos en la etapa terminal de un modelo democracia que cumplió su ciclo vital, y a pesar de que nuestros regímenes que se dice son democráticos porque en las urnas se consagran, pero la realidad es que en muchos de nuestros países no se nos gobierna de manera democrática, ya que la acción de los gobiernos no obedece a reglas claramente establecidas de transparencia, de ejercicio de la responsabilidad, o de escucha a los ciudadanos. De ahí la presencia del desasosiego y la ira de los

ciudadanos, ya la era de un presidencialismo caracterizado por la concentración de los poderes en manos del ejecutivo es cosa del pasado, aquí Pierre Rosanvallon (2015), nos muestra que el problema ya no es sólo el de la "crisis de representación", el asunto va más allá, el problema de hoy es el del mal gobierno, para este autor francés, la teoría de la democracia no debe limitarse sólo a pensar y analizar la representación y la elección, debe ir más allá, y no pasar por alto la cuestión de las relaciones entre gobernados y gobernantes.

Hoy en pleno siglo XXI, es urgente ir más lejos para poder entender los mecanismos de ese mal gobierno, y establecer las condiciones para una nueva revolución democrática, que es preciso y urgente llevar a cabo. En este mismo sentido, y en concordancia con Rosanvallon es perentorio ordenar las aspiraciones y reflexiones que se expresan hoy en numerosos sectores de la sociedad civil, y el mundo militante en torno a esos asuntos, hay que diferenciar las calidades requeridas de los gobernantes, y las reglas organizadoras de la relación entre ellos y los gobernados. En fin, se deben reunir unas y otras propuestas para constituir los principios de una democracia de ejercicio pleno de ciudadanía, así como un buen gobierno.

BIBLIOGRAFÍ A

Aguilar, L. (2005). Coordinación social y Administración Pública. Lechner, N.; Millán, R.; Valdés, F. (coordinadores). En *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza y Valdés editores.

Aguilar, L. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*. México: INAP.

Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. México: FCE.

Aguilar, L. y Bustelo, M. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Revista gestión y análisis de políticas públicas*. Nueva época, N° 4, Julio-diciembre. Madrid: INAP

Albi, E. (1997). *Gestión pública*. Madrid: Ariel.

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Almond, G., Flanagan, S. y Mundt, R. (1993). Crisis, elección y cambio, en *Revista Zona Abierta*, número 63-64, pp. 45-72, Madrid: Fundación Pablo Iglesias.

Amaro, R. (1995). *Introducción a la Administración Pública*. México: McGraw Hill.

Anderson, P. (1983). *El Estado Absolutista*. Madrid: Alianza.

Angulo, O. (1997). *La Descentralización del Poder*. Valencia, Venezuela: Universidad de Carabobo.

Aucoin, P.; Brugué, Q.; Subirats, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP.

Aray, L. (1976). *Análisis del Sistema y Administración Pública*. Caracas: Ediciones Balumba.

Baena, M. (2005). *Manual de ciencia de la administración*. Madrid: Editorial Síntesis.

Baena, M. (1996). *Curso de Ciencia de la Administración*, I, 4ª edición reformada. Tecnos: Madrid.

Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.) (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Bañón, R.; Jiménez, S. (2010). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: TQM.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: La nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: FCE.

Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública.* México: FCE.

Barzelay, M. (2007). Importancia de la gestión del cambio en la Administración Pública. En Díaz, A. y Cuéllar, E. (coordinadores) *Administración inteligente*. Madrid: MAP–Agencia de evaluación y calidad– Ayuntamiento de Alcobendas.

Berlín, I. (2004). *Conceptos y categorías. Ensayos filosóficos*. Trad de F. González Aramburu, México: Fondo de Cultura Económica.

Bielsa, R. (1995). *Ciencia de la Administración*. Buenos Aires: Roque de Palma Editor.

Bielsa, R. (1960). *La Función Pública*. Buenos Aires: Roque de Palma Editor.

Bobbio, N. y Mateucci, N. (Direc.) (1985). *Diccionario de Política*. (2 vols.): México: Siglo XXI.

Boussaguet, L., et. al. (Dirs.) (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bonnin, C. J. (2004). *Principios de Administración Pública*. México: FCE.

Boussaguet, L. Jacquot, S y Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bozeman, B. (1998). *La gestión pública*. México: FCE.

Bozeman, B. (1998). *Todas las Organizaciones son Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Brito, M. (2003). Las reformas de "segunda generación" en América Latina: la reivindicación de la política. *Revista Ciencias de Gobierno*. Maracaibo (Venezuela): IZEPES, pp. 11-35.

Buchanan y Tullock, G. (1980). *El Cálculo de consenso. (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*. Madrid: Espasa Calpe.

Cabrera Mendoza, Enrique (1998). Estudio introductorio. En Bozeman: *La gestión pública*. México: FCE.

Cabrillo, F.; Fitzpatrick, S.; Gómez-Pomar, J. (2008). *Estrategia para un gobierno eficaz*. Madrid: LID.

Caminal, M. (coord.) (2015). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

Castoriadis, C. (1997). *El Avance de la Insignificancia*. Buenos Aires: Eudeba.

Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2003). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis. En Cavarozzi, M.; Medina, J. (Comps.): *El asedio a la política: los partidos políticos en la era neoliberal*. Buenos aires: Homo Sapiens Ediciones.

CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas.

Cobo, C. (2016) *La Innovación Pendiente. Reflexiones (y Provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento*. Montevideo: Colección Fundación Ceibal/Debate.

Colomer, J. (2000). Cambio político. En Baca, L. (Comp.): *Léxico de política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Coronil, F. (2002). *El Estado mágico: naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Nueva Sociedad.

Cotarelo, R. (1990). *Del Estado del bienestar el Estado del malestar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Cotarelo, R. (2010). *La política en la era de Internet* (Valencia-España): Tirant lo Blanch.

Cot, J. P. y Mounier, J. P. (1974). *Sociología Política*. Barcelona, España: Editorial Blume.

Criado, I. (2009). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*. Madrid: INAP.

Chevallier, J. (1983). *La Ciencia Administrativa*. México: FCE.

Chiavenato, I. (1999). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. Bogotá: McGraw – Hill.

Dahl, R. (1997). *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos.

Debbasch, C. (1972). *Ciencia administrativa: Administración Pública*. Madrid: ENAP.

De Blas, A. y Pastor, Jaime (1997). *Fundamentos de ciencia política*. Madrid: UNED.

Denhardt, J. y Robert B. Denhardt R. (2007). *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Díaz, A y Cuellar, E. (2007). *Administración inteligente*. Ministerio de administraciones públicas- agencia de evaluación y calidad- Ayuntamiento de Alcobendas: Madrid.

Díez Moreno, F. (2004). *El Estado social.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Downs, Anthony (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia, en Almond, Gabriel et al: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política.* Barcelona: Ariel, pp. 93-111.

Dowse, R. y Hughes, J. (1972). *Sociología Política*. Madrid: Alianza.

Dwight, W. (1979). *Administración Pública*. México. Trillas.

Echebarria, K.; Mendoza, X. (1999). La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de management público. En Losada I.; Marrodán, C. (editor): *¿De burócratas a gerentes?* Washington: BID.

Echebarria, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales. *Reforma y Democracia*, núm. 18.Caracas: CLAD, pp 1-11.

Elcock, H. (1996). Problemas y reformas: estableciendo la agenda pública. En Brugue Q, y Subirats J. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP.

Etkin, J. (2000). *Política, Gobierno y gerencia de las organizaciones*. Buenos Aires: Prentice-Hall.

Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado: por una Administración Pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.

Frederickson, H. G. (1983). *Nueva Administración Pública*. México: Noema Editores.

Friedland R y Alford R. (1993). La sociedad regresa al primer plano: Símbolos, prácticas y contradicciones institucionales, *Revista Zona Abierta*, Nº 63/64, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, pp. 155-207.

Fuhr, H. (1999). Reforma del Estado y modernización administrativa: acerca del nuevo papel del Estado en América Latina. En Hengstenberg, P. et. al. (Editores): *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung-Nueva Sociedad.

Fukuyama, F. (1992). *El Fin de la Historia y el Último Hombre*. Bogotá: Planeta.

García Valencia, A. (1970). *Relaciones Públicas y Reformas de la Administración*. México: Editorial Porrúa.

Garretón, M. (1993). Aprendizaje y gobernabilidad. Caracas: *Nueva Sociedad*, n° 128.

Giddens, A. (1990). El Estructuralismo, el Post-estructuralismo y la Producción de la Cultura. En, Anthony Giddens y Jonathan Turner et al: *La Teoría Social, Hoy*. Madrid: Alianza, pp. 254-289.

Georgekederickson, H. (1983). *La nueva administración pública*. México: Noema editores.

Giddens, A. (1994). *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid: Cátedra Teorema.

Gladden, E. N. (1989). *Una historia de la Administración Pública*. México: FCE.

Gómez Sandoval, F. (1992). *Teoría del Estado*. México. Editorial Dian.

González, G. y Ogilastre, E. (Comps.) (1995). *La Gerencia Pública: ¿Asunto Privado? Gerencia Privada: ¿Asunto Público?* Bogotá: TM Editores, Ediciones Uniandes.

Goodin, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona (España): Gedisa.

Gore, A. (1994). *Un Gobierno más Efectivo y menos Costoso*. México. Edamex.

Granovetter, Mark (2000). La fuerza de los vínculos débiles, *Revista Política y Sociedad*, Madrid: Universidad Complutense, número 33, pp. 41-56.

Guerrero, O. (1981). *La Administración Pública del Estado Capitalista*. Barcelona, España: Fontamasa.

Guerrero, O. (1985). *Introducción a la Administración Pública.* México: Harla.

Guerrero, O. (2009). Reflexiones sobre la Ciencia de la Administración Pública. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*. UAEM, Núm. Esp. IA 2009, pp. 73-90.

Guerrero, O. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*: México: FCE.

Habermas, (1999). *La Inclusión del Otro, ensayos de teoría política*. Barcelona: Paidós.

Habermas, J. (1999). *Más Allá del Estado nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.

Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.

Habermas, J. (2000). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

Harmon, M. y Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Harry, H. (1999). Estudio introductorio. En Lynn, N. y Wildavsky, A. (Comp.) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.

Heady, F. (2000). *Administración Pública: una perspectiva comparada*. México: FCE.

Hegel, G. W. F (2000). *Rasgos fundamentales de la filosofía del Derecho*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Hegel, G. W. F. (1980). *Filosofía de la Historia*. Madrid: Alianza.

Hernández, C, R. (2005). *La democracia traicionada*. Caracas: Editorial Rayuela.

Henry, N. (1999). La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro. En Lynn, N. y Wildavsky, A. (Comp.) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.

Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la Administración Pública progresiva a la Nueva Gestión Pública? En

Brugue, Q. y Subirats, J. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: MAP-BOE.

Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: FCE.

Jiménez Redondo, M. (2000). *Introducción a Habermas, J.: Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Trad. de M. Jiménez Redondo, 2ª edición, Madrid: Trotta.

Ianni, O. (1998). *La Sociedad Global*. Madrid: Siglo XXI.

Innerarity, D. (1998). Pluralismo constitucional. En diario *El País*, pág. de opinión Madrid.

Jellinek, G. (1970). *Teoría General del Estado*. Buenos Aires: Editorial Albatros.

Jiménez Castro, W. (1971). *Administración Pública para el Desarrollo Integral*. México: Fondo de Cultura Económica.

Jiménez Castro, W. (1995). *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*. México: Limusa.

Klein, N. (2012). *La doctrina del shock: auge del capitalismo del desastre*. Madrid: Editorial planeta.

Klein, N. (2010). *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.

Kliksberg, B. (Comp.) (1984). *La reforma de la Administración Pública en América Latina*. Alcalá de Henares-Madrid: INAP.

Kliksberg, B. (Comp.) (1994). *El rediseño del Estado*. México: FCE.

Lagroye, J. (1994). *Sociología Política*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Langrod, G. (1973). *Tratado de Ciencias Administrativas*. Madrid. Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Lasswell, Harold (1992). Orientación hacia las políticas, en *Estudio de las Políticas Públicas,* Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, Pp. 79-103. Texto original *The Policy Orientation*, publicado en 1951.

Lefwich, A (1996). *¿Qué es la Política? La Actividad y su Estudio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Legaz y Lacambra, L. (1971). *La Socialización Administración y Desarrollo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Lepage, H. (1982). *Mañana el liberalismo*. Madrid: Espasa-Calpe.

Longos, F. (1999). Burocracia y postburocracia el diseño organizativo. En *¿De Burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington. BID.

López Álvarez, F. (1956). *La Administración Pública y la Vida Económica de México*. México: Editorial Porrúa.

López Calvo, J. (1996). *Organización y Funcionamiento del Gobierno*. Madrid: Tecnos.

López J. y Gadea Albert (2001). *Una nueva Administración Pública*. Bilbao (Baizkaia-España): IVAP.

Losada i Marrodán, C. (1999). *¿De burócratas a gerentes?: Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington: BID.

Lynn, N y Wildavsky, A. (1999). *Administración pública: el estado actual de la disciplina*. México: F.C.E.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en las políticas públicas*. México: FCE.

March, J. y Olsen, J. (1993). El Nuevo Institucionalismo: factores organizativos de la vida política, *Revista Zona Abierta*, Madrid: Fundación Pablo Iglesias, número 63/64, pp. 1-43.

March, J. y Olsen, J. (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política.* México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.

March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mariñez, F. (2010). *Ciencia política: nuevos contextos, nuevos desafíos*. México. Limusa.

Mariñez, F. (2011). *Hagamos entre todos la política pública: una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Mariñez, F. (2013). *Gobierno abierto*. México: MA Porrúa.

Mariñez, F. (2015). *Innovación pública: para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos.* México: Fontamara.

Martínez, E. (1996). *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas: Intertextos.

Martínez de Pinsón (1994). La crítica neoliberal al Estado social. En *Revista Doxa.* Cuadernos de Filosofía del Derecho, Nº 15-16. Alicante (España): Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Universidad de Alicante, pp. 243-270.

Martínez Puón, R. (2003). *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectiva*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Mason, P. (2016). *Postcapitalismo: Hacia un nuevo futuro*. Buenos Aires: Paidós Estado y Sociedad.

Mayntz, R. (1990). *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza Universidad.

Mayntz, R. (1994). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.

Melinkoff, R. (1990). *El Problema Político de la Administración Pública*. Caracas: Editorial Panapo.

Meny, Y., y Thoenig J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona (España): Ariel.

Metcalfe, L. y Richard, S. (1989). *La modernización de la Gestión Pública*. Madrid: INAP.

Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (1998). *La hora de los gurús*. Madrid: alianza actualidad.

Mijailov, M. (1982). *La Revolución Industrial*. Los Teques, Venezuela: Liceduka Libros.

Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel Economía.

Mintzberg, H. (1999). Gestionar el Gobierno, gobernar la gestión. En Losada i Marrodán, C. (editor) (1999): *¿De burócratas agerentes?* Washington: BID.

Molitor, A. (1961). *Administración Pública*. Madrid: Nuevas Gráficas.

Molto, J. (1998). *La Administración General del Estado*. Madrid: Tecnos.

Moore, B. (1976). *Los Orígenes Sociales de la Dictadura y la Democracia*. Barcelona: Península.

Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona, España: Paidós.

Morán, M. (1998). Prólogo a Gianfranco Pasquino. *La oposición*. Madrid: Alianza.

Muñoz, P. (1974). *Introducción a la Administración Pública*. México: FCE.

Niskanien, W. (1980). *Cara y Cruz de la Burocracia*. Madrid: Espasa-Calpe.

North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: FCE.

OCDE (1996). *Un gobierno alerta: iniciativas de servicios de calidad en la administración*. México: Departamento del Distrito Federal Puma.

O´Donnell, G. (1999). *Counterpoints: selected essays on authoritarianismand democratization*. Nôtre Dame: University of Nôtre Dame Press.

O´Donnell, G. (2004). Why the rule of law matters. *Jounarnal of democracy* 15 (4): 32-46.

O'Donnell, G. (2008). *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.

Offe, C. (2004). *Las Nuevas Democracias. Transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*. Primera edición. Barcelona: Editorial Hacer.

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.

Olías de lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.

Olmeda, J. y Parrado, S. (2001). *Ciencia de la Administración: los sistemas administrativos*. Madrid: UNED.

Organización de Naciones Unidas (ONU) (1967). *Manual de Formación en Administración Pública*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Subdirección de Administración Pública.

Osborne, D. Plastrik, P. (2003). *Herramientas para trasformar el gobierno*. Barcelona (España): Paidós.

Oszlak, Oscar. (1994). El Estado postajuste. En Kliksberg, B: *El rediseño del Estado*. México: INAP-FCE.

Panebianco, A. (1996). Las burocracias públicas. En Pasquino G. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Parejo, L. (1983). *Estado social y Administración Pública*. Madrid: Editorial Civitas.

Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social*. México: Guadamarra. Tomo I.

Parsons, T. (2009). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-Miño y Dávila editores.

Pasquino, G. (1997). La ciencia política aplicada: La ingeniería política, *Revista Argentina de Ciencia Política*. N° I. Eudeba. Buenos Aires, pp. 13-29.

Pasquino, G. (1998). *Manual de Ciencia Política*. Salamanca, España; Alianza.

Pastor, M. (Coordinador) (1994). *Fundamento de Ciencia Política*. Madrid: McGraw – Hill.

Pérez, J. (1980). *Introducción a la Teoría del Estado*. Barcelona, España: Editorial Blume.

Pérez Salgado, I. (1984). *Balance de los movimientos de reforma administrativa en América Latina*. Congreso Iberoamericano Sobre Democracia, Sociedad y Administración Pública. INAP. (Mimeo): Madrid.

Pérez, Wladimir. (2013). *La nueva concepción de la administración pública.* Mérida (Venezuela): Consejo de publicaciones de la ULA.

Peter, G. (1999). *La política de la burocracia*. México: FCE.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.

Picó, J. (1990). *Teorías sobre el Estado del bienestar*. Madrid: Siglo XXI.

Pfiffner, J. y Sherwood, F. (1974). *Organizaciones Administrativas*. México, Herrera Hermanos.

Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pollitt, C. (1993). *El Gerencialismo y los Servicios Públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Powell, W. y Dimaggio, P. (1999). *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*: México: FCE.

Prats i Catalá, J. (1998). Administración Pública en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Caracas: *Revista Reforma y Democracia* del CLAD. Nº 11, pp. 1-12.

Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP-IIG.

Prats i Catalá, J. (2007). Aproximación al concepto de gobernanza. En Díaz, A. y Cuéllar (Coord.): *Administración inteligente*. Madrid: MAP – Agencia de evaluación y calidad– Ayuntamiento de Alcobendas.

Prats i Catalá, J. (2010). Políticas de buena administración para la administración general del Estado en España: un enfoque de gobernanza democrática. En Ruiz-Huerta, J y Villoria M (Dirs): *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Madrid. Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset-Tecnos-Fiiapp.

Prelot, M. (1967). *¿Qué es política?* Argentina: Universidad de Buenos Aires.

Prigogine, I. (1997). *Las Leyes del Caos*. Barcelona: Crítica, Primera edición.

Pulido de Briceño, M. (Coord.) (1996). *Gobernabilidad Democrática*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Ramírez, C. (1993). *Fundamento de Administración*. Bogotá: ECOR Ediciones.

Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Barcelona: Tecnos – Universidad Pompeu Fabra.

Ramio, C. (2000). *Ciencia de la administración*. Valencia (España). Tirat lo Blanch.

Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones latinas. *Reforma y democracia*, núm. 21. Caracas: CLAD, pp. 77-115.

Ramió, C. (2002). *Teoría de la organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos.

Ramiro, A. (2002). *Demandas de calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía*. Madrid: Dykinson.Rhodes,

R. A. (1997). El institucionalismo. En Marsch, D y Stoker, Ferry (Eds.): *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.

Real Academia Española (1987). *Diccionario de la Lengua Española*. (20ª edición). Madrid: Espasa-Calpe.

Rey, J. (1965). *Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

Rey, J. (1990). *Los Desafíos de las Democracias*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela.

Riker, William (1992). Teoría de juegos y de coaliciones políticas. En Almond, Gabriel et al.: *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel, pp. 149-175.

Roel, S. (1998). *Estrategia para un gobierno competitivo: cómo lograr Administración Pública de calidad un nuevo paradigma*. Monterrey-México: Ediciones Castillo.

Rodríguez Fernández, A. (Direc.) (1996). *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.

Rodríguez Mena, L. (1984). Algunas consideraciones sobre la reforma administrativa en Venezuela. En Kliksberg, B: *La Reforma de la Administración Pública en América Latina*. Alcalá de Henares-Madrid (España): INAP.

Rodríguez, R. (2005). *Ciudadanos soberanos*. Madrid: Almuzarra.

Román, L. (2001). El control político de la administración: planteamiento teórico. En Matas J. (editor): *El control político de la administración*. Barcelona (España): Institut de Ciéncies Polítiques i Socials.

Romero, J. J. (Comps). (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.* México: FCE.

Rosanvallon, P. (2015). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Ediciones manantial.

Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno*. México; Facultad de Ciencias Políticas.

Salazar, L. (1976). *Organización y Métodos*. Lima: Doma.

Salinas, J. (1980). Prólogo al libro de Buchanan y Tullock, G: *El Cálculo de consenso. (Fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*. Madrid: Espasa Calpe.

Sallenave, J.P. (1995). *Gerencia y Planeación Estratégica*. Bogotá. Norma.

Sánchez Morón, M. (1980). *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Santana Raben, L. (1994). *Fulgor y Decadencia de la Administración Pública en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones La Torre del Viejo.

Sartori, G. (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.

Sartori, G. (1994). *¿Qué es la Democracia?* Bogotá: Ediciones Altamir.

Sartori, G. (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schedler, A. (2000). Neoinstitucionalismo. En Baca Olamendi, L. (et. al.) (Comps): *Léxico de la Política*. México: FCE.

Schneider, B. R. (2001). La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. *Reforma y Democracia*, núm. 20. Caracas: CLAD, pp. 1-18.

Scott, W. y Mitchel, T. (1978). *Sociología de la Organización*. Buenos Aires: El Ateneo.

Shafritz, J. y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Sharkanki, I. (1971). *Administración Pública: La política frente a la burocracia*. México: Editores Asociados.

Shepherd, G. (1999). El desafío de la reforma administrativa en América Latina. *Reforma y Democracia*, núm. 13. Caracas: CLAD, pp. 1-20.

Shepherd, G. (1999). Administración Pública en América Latina yel Caribe: en busqueda de un paradigma de reforma. En Losada i Marrodán, C. (editor): *¿De burócratas a gerentes?* Washington: BID.

Sejersted, F. (1999). La democracia y el imperio de la legalidad: algunas experiencias históricas de contradicciones en la lucha por el buen gobierno. En Elster, J. y Slagstad R.: *Constitucionalismo y Democracia*. México: FCE.

Serrano, E. (1994). *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*. Barcelona: Anthropos.

Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: MAP.

Simón, G. (et al) (1956). *Administración Pública*. San Juan Puerto Rico: ediciones de la Universidad de Puerto Rico.

Toffler, A. (1994). *El Cambio del Poder*. Barcelona, España: Editores Plaza y Janes.

Ulrich, H. (1996). Gestión Pública y Política. En Brugué Q. y Subirats J.: *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP.

Uvalles, R. (1997). Estudio Introductorio. En Hood, C. y Jackson: *La argumentación administrativa*. México: FCE.

Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Medellín (Colombia): *Revista Estudios Políticos*. N° 33, pp. 93-121.

Varas, A, (et al). (2006). *La propuesta ciudadana: una nueva relación sociedad civil-Estado*. Santiago de Chile: Fundación Ford-Catalonia.

Villoria, M. (1997). Modernización Administrativa y Gobierno Postburocratico. En Bañón, R. y Carrillo E. *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Villoria Mendieta, M. (1996). *La Modernización de la Administración como Instrumento de la Democracia*. Madrid: Ministerio de Administración Pública.

Villoria Mendieta, M. y Del Pino, E. (1997). *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.

Waldo, D. (1979). *Administración Pública*. México: Trillas.

Weber, Max (1985). *El problema de la irracionalidad en las ciencias sociales*. Madrid: Tecnos.

Weber, Max (1993). *Economía y Sociedad*. México: FCE.

Zabludovsky, G. (2000). Burocracia. En Baca, L. et. al. (Comps): *Léxico de la política*. México: FCE.



Educación para el Desarrollo y la Integración

La iniciativa de hacer este libro se debió a la querencia por divulgar los conocimientos de la Ciencia de la Administración Pública, adquiridos a lo largo de veinte años de estudios e investigación como catedrático del área, complementándose a su vez con discusiones y debates con colegas de Venezuela, México, España, Chile y Ecuador. La obra fue concebida para que en cada capítulo se pueda contemplar una secuencia cronológica en función de algunos aspectos históricos y políticos, que están relacionados con la evolución y desarrollo de los estudios de la administración pública. En líneas generales, lo que se pretende es preponderar los nuevos enfoques y tendencias de esta ciencia histórica y social y, a la vez, resaltar su importancia como conocimiento teórico y práctico de gran utilidad para la sociedad. Podemos afirmar que la Administración Pública como campo de conocimiento, constituye una solución a los múltiples problemas sociales, pues, siguiendo el camino correcto de la modernización administrativa, esta disciplina está aportando investigaciones pertinentes, y contribuyendo a enriquecer el debate actual para la superación de la crisis de legitimidad y de credibilidad que se ciñe sobre la democracia, que, como se sabe, es el mejor régimen de gobierno, por tanto, la crisis de la democracia se soluciona con más democracia y mejor democracia.

ISBN 978-9942-914-32-3

9 789942 914323

Universidad Politécnica Estatal del Carchi
Calle Antisana y Avenida Universitaria
Teléfono: (06) 2 224079 / (06) 2224080
E-mail: info@upec.edu.ec
publicacionesupec@gmail.com
www.upec.edu.ec