

Administración Pública

Gil-Contreras Douglas¹

Resumen: Estas líneas plasman las respuestas a cuestionamientos de la Administración Pública, Gestión Pública y su nueva concepción, Path dependence y Gobernanza, para finalizar con un pequeño apartado que introduce el papel del neoinstitucionalismo en esta área de conocimiento. Todo lo anterior esta presento a manera de ensayo sin pretensión de ser un trabajo formal de investigación, pero no por ello aleja de su rigurosidad en la presentación de los contenidos; ensayo que tiene como objetivo el estudio de las nuevas dimensiones de la administración pública y la gestión pública como alternativa.

Introducción

Con frecuencia se dice que “el gobierno constituye el brazo ejecutor del Estado”. Si esto es así, la Administración Pública vendría a ser como los dedos de la mano a través de los cuales dicho “brazo ejecutor”, realiza sus operaciones cotidianas, tanto las que están a cargo del órgano ejecutivo, como del legislativo y el judicial. Continuando con el símil, los dedos de esa mano deberían estar siempre en las mejores condiciones de funcionalidad y destreza para llevar al cabo las operaciones que de ellos espera el responsable del “brazo ejecutor”, así como la sociedad a la que éste debe servir (Castelazo,2007).

Para hablar de administración, no se puede dejar de hablar algo de sus orígenes, cuando científicos sociales como Woodrow Wilson y MaxWeber, investigaron algunos problemas presentes dentro de la rama ejecutiva del gobierno, cuyo problema central lo constituía la falta de capacidad administrativa. En aquel entonces las organizaciones gubernamentales eran pequeñas, mal administradas y con frecuencia corrupta, por lo que se hacía necesaria una reorganización para alcanzar los objetivos que se proponía el estado. Así la administración pública apareció como un campo de estudio que intentaba reformar las oficinas y las instituciones haciendo más profesional y eficiente su administración. (Shafritz y Hyde, 1999).

Así, la Administración pública nace de tres ciencias bien definidas como las ciencias administrativas, el derecho administrativo y las ciencias políticas, de la primera toma las técnicas, de la segunda la parte del derecho público que fija la organización, determina la competencia y las limitaciones legales de autoridades administrativas, y de las ciencias políticas la legitimación de sus acciones, primero como acciones de gobierno para luego ser acciones de Estado.

Ahora bien eso es el pasado, de tiempos más recientes surge un nuevo paradigma en la administración pública como lo es el término **Gestión Pública**, el cual, es universalmente sabido que tuvo como cuna el Reino Unido, y que una vez

¹ Postgrado en Ciencias Políticas - Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL) - Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas (FACIJUP) - Universidad de Los Andes (ULA) Mérida-Venezuela

trasladados a los Estado Unidos, posteriormente a Australia y Nueva Zelanda, esto ha significado un desarrollo propio de habla anglosajona con miras globales.

Así, este ensayo trata de la asimilación de este nuevo paradigma en la **Administración Pública** y de la voz *management* por el concepto de gestión, para referir a los nuevos modelos de gestión pública en el mundo, y su situación hoy en día. De igual forma en lo posible la distinción de nueva ciencia a la Administración Pública que lucha por establecerse y distinguirse como parte de las Ciencias Políticas de su ciencia madre la Filosofía (Perez, 2014).

I. La Gestión Pública como evolución de la Administración Pública.

Desde el último cuarto del siglo XX, la administración pública ha sido transformada por una nueva racionalidad, que fue definida por diversos autores como una nueva gestión pública. Así, esta nueva gestión pública pretende tomar distancia del modelo burocrático de la administración pública. Para ello, tomando el enfoque administrativo basado en lo privado, como forma de ver y actuar ante los asuntos públicos, de la economía y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, y como consecuencia de los desarrollos históricos de otras disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones.

Con todo lo anterior, esta manera de administración pública fundamenta sus principios bajo la noción de éxito en los términos del mercado y las instituciones, como mediadores entre el Estado y la sociedad. Otros autores lo denominan bajo el término de dicotomía política-administración (Henry, 1985). Este modelo pretende sustituir al modelo burocrático (una comparación entre el modelo burocrático y el modelo gerencial puede verse en el cuadro 1), cuyas características eran:

- a. Establecer mercados intra-gubernamentales y orientar al gobierno hacia el concepto de ciudadano - cliente;
- b. Desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos;
- c. Introducir el “espíritu empresarial” en la cultura de la Administración Pública.

Esta administración pública “Nueva” es de vieja data pues tiene sus orígenes en la misma racionalidad de la economía clásica. Aspectos como la competencia, la idea de empresa, producción, ganancia, han sido retomados y rebautizados bajo los conceptos de enfoque empresarial y gerencial, gerencia por objetivos y resultados, libre concurrencia, teoría de agencia, optimización,

rentabilidad, eficiencia y eficacia, entre otros. Pero todas estas giran en torno a su premisa principal: reducir costos, hacer más eficiente su inversión y ser más eficaz en su actuación.

Cuadro 1. Burocratismo vs Nuevo Modelo Gerencial	
BUROCRATISMO	NUEVO MODELO GERENCIAL
El ciudadano puede ser marginal y hasta irrelevante.	El ciudadano cliente es el eje de la acción pública.
El Estado es un fin en sí mismo.	El Estado es un medio para alcanzar fines sociales y colectivos.
La gestión pública no tiene una preocupación prioritaria por lo social.	Su prioridad es la inversión social.
El gasto público no tiene límite alguno, ni mayor vocación productiva.	El gasto público es limitado y tiene la obligación de ser selectivo y altamente productivo.
El mal uso y derroche de los recursos es la norma.	El aparato administrativo tiene vocación de austeridad en todos sus actos.

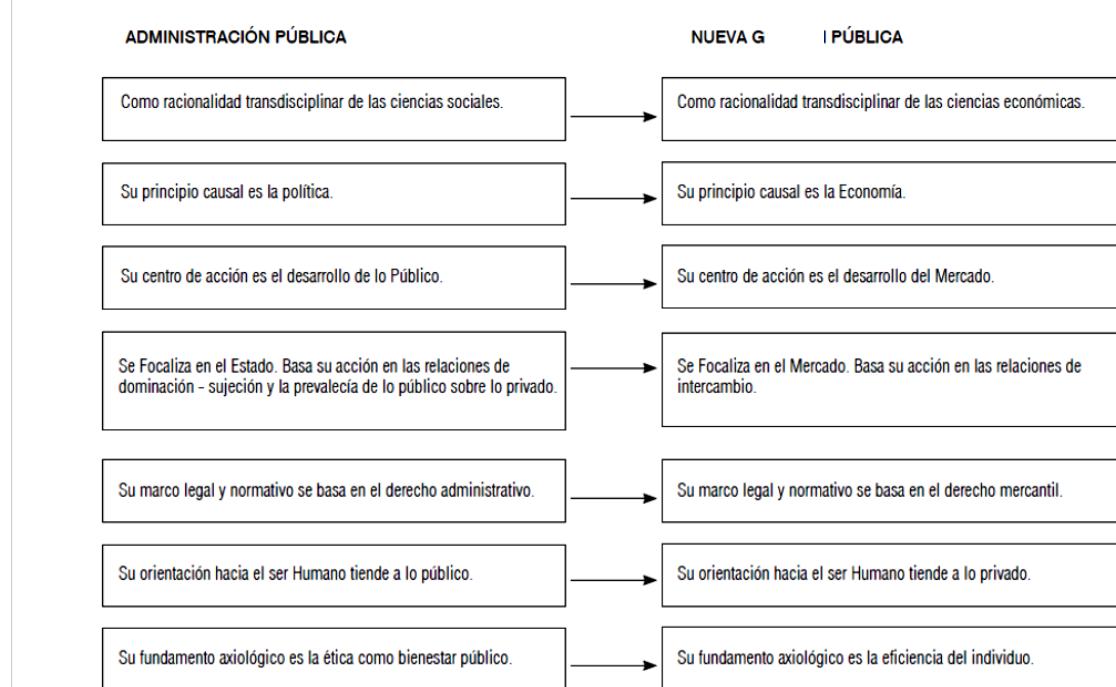
Fuente: Sergio Chica Vélez, 2011.

Sus objetivos principales giran torno a la transformación de las relaciones interpersonales e inter-organizacionales, lo cual se condensa en la cultura de las organizaciones, fundamentado en la implementación de un modelo empresarial en el manejo del sector público. Es decir, se basa en una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado. Esto obviamente trajo consecuencias ético-morales, al reconfigurar los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad de organización del Estado, frente a un nuevo concepto de lo público (Ver cuadro 2).

Así entonces, este modelo consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría de agencia (relación agente/principal), la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés, están basados en tal modelo de mercado (Cfr. Conrado, 2006).

Sin embargo, el término de gestión pública ha tenido una nueva reinención ante el fracaso del modelo gerencial, esto no es otra cosa que lo que se conoce con el nombre de **nueva gestión pública**, donde se materializan en la forma en que las organizaciones públicas se relacionan con la justicia, la equidad y su entorno organizacional, y este es el verdadero cambio no solo conceptual, sino estructural de la gestión pública y será abordado en la sección (cuestionamiento) siguiente, con la intención de no repetir contenido y hacerlo de manera más extensa y apropiada.

Cuadro 2. Administración pública vs nueva gestión pública



Fuente: Sergio Chica Vélez 2011.

II. Las nuevas propuestas de la Nueva Gestión pública

El campo de la administración es un campo de negocios. Está alejado de la prisa y las pugnas de la política; en casi todos sus puntos se mantiene apartado hasta del discutible terreno del estudio constitucional. Es parte de la vida política sólo hasta el punto en que los

métodos de la contaduría son parte de la vida de la sociedad; sólo en la forma en que la maquinaria es parte del producto fabricado. Pero al mismo tiempo se ha elevado muy por encima del prosaico nivel del simple detalle técnico por el hecho de que, por obra de sus más grandes principios, la administración está directamente conectada con las máximas perdurables de la sabiduría política, con las verdades permanentes del progreso político.
 (Woodrow, 1887)

Así como al final de la sección anterior se expuso, que frente a los modelos burocráticos de administración y el de gestión pública basada en gerencia, surge un nuevo concepto de gestión pública, La Nueva Gestión Pública (NGP), donde se materializan nuevas dimensiones en la forma en que las organizaciones públicas se relacionan con la justicia, la equidad y su entorno organizacional. La NGP, parece apoyar un argumento de tipo individualista, que pregoná por una autodeterminación, solo posible, en la medida que se faculta al ser humano para que sea dueño de sus propios objetivos, sin interferencia de ninguna acción o institución coercitiva del Estado.

La NGP desarrolla propuestas valorativas que determinan la configuración de las organizaciones hacia argumentos como: Estar en contra de la burocracia; buscar un mecanismo óptimo para distribuir socialmente los beneficios de las políticas públicas; que el mérito y el ser dueños de sí mismos son los mejores jueces sociales; el hecho de que las reglas y procedimientos formales limitan el ser dueños de sí mismos; y que el ciudadano es el que mejor conoce lo que desea.

Estos argumentos, impactan las organizaciones en cuanto a su diseño ya que permiten configurar un nuevo marco teórico-metodológico, donde se necesita de organizaciones públicas eficientes, neutras y gerenciales. Pero, en donde el problema del diseño de instituciones y soportes organizacionales justos y conscientes con los principios de diferencia y autonomía bien establecidos, pasa a ser un debate periférico a la consecución de las políticas públicas. “Donde la ejecución sigue siendo técnica, pero la decisión pasa de nuevo al ámbito político” (Pérez, 2010). Y esto, debido a que solo en el Estado y a través de este se legitiman las políticas públicas ejecutadas por un gobierno determinado.

Así se encuentran entonces los modelos ya vetustos como:

- **El Modelo OCDE u Orientación hacia el Cliente:** El modelo de gestión pública se está implementando en muchas de las administraciones públicas del mundo. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero destaca especialmente la OCDE, cuyas administraciones en operación en el mercado, deben calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean competitivas entre sí, como con otras del exterior.
- **El Gobierno Empresarial:** El gobierno empresarial se está gestando dentro de un panorama, en el que los regímenes emergen bajo una visión inédita del mundo administrativo en los Estados Unidos, donde nuevos entes aparecen por doquier, menos en el gobierno burocrático, cuando esos entes son el único remedio para sus males.
- **El Modelo Post-burocrático:** El modelo post-burocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento (empowerment) y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca de la gestión pública.

Estos modelos, fallan ya que el gobierno y la empresa son entes esencialmente diversos porque, entre otras cosas, los líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales persiguen la aceptación ya que tienen su objetivo último es electoral, reelegirse. Otra diferencia central es que las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela, mientras que los gobiernos lo hacen de los contribuyentes. En suma,

la empresa privada está animada por la competencia, mientras que los gobiernos recurren a los monopolios de Estado. Actualmente muy pocos ciudadanos de países democráticos desearían que su gobierno actuara como una empresa, tomando decisiones rápidas a puerta cerrada para obtener ganancias privadas, porque de tal modo la democracia sería debilitada. Y sin embargo, a los ciudadanos les gustaría tener un gobierno menos burocrático; y debido a que existe una diferencia evidente entre el comportamiento burocrático y el empresarial, es indudable que algún gobierno puede mover su posición dentro de tal espectro.

III. Alternativas Frente al Modelo Administrativo Tecnocrático

Para plantear las alternativas existentes a la gestión empresarial comenzaré por establecer de seguidas las principales características del modelo de gestión tecnocrático o empresarial (Ormond y Löffler, 1999):

- a. El ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista, al poder de decisión, superando el rol exclusivo de tareas de control en la dirección,
- b. Descentralización político-territorial como instrumento de eficiencia del Estado promotor de la economía neoliberal, lejos de ser instrumento de profundización democrática,
- c. Participación ciudadana en la ejecución de políticas, buscando la eficacia de la administración pública, sin participación que acerque a los ciudadanos al poder de decisión y control,
- d. Reducción y flexibilización del empleo, la reducción a través de la privatización, liquidación, transformación estructural y funcional de las instituciones y entre otras estrategias, el traspaso de funciones a ONG's; la flexibilización ha pasado por la subcontratación, contratación a tiempo parcial y temporalmente, es decir usando estrategias que hasta hace poco eran propias del sector privado,
- e. Sistemas de información sofisticados y complejos, a los cuales sólo tiene acceso la burocracia, el ocultamiento de la información es un rasgo fundamental del modelo tecnocrático,
- f. Administración de personal centrada en la eficiencia del personal para impulsar el proyecto económico neoliberal, la selección, la capacitación, el sistema de ascenso, ponen el acento en técnicas para la productividad, al margen de compromisos sociales,
- g. Renovada descentralización administrativa, debido a la incorporación de tecnócratas al proceso de toma de decisiones,

- h. Orientación hacia el ciudadano considerado como cliente y finalmente, entre otras características,
- i. Se propician sistemas de control burocráticos con incorporación de modernas tecnologías para el seguimiento a través de la pirámide burocrática.

Frente a estas características, algunas pueden parecer acertadas, como es el caso de la participación ciudadana en la ejecución de políticas, buscando la eficacia, pero limitan o anulan completamente la participación de los ciudadanos en la decisión y control por considerarlo una traba e ineficiente. Así la principal falla es el ascenso de los técnicos con capacidad gerencial y racionalidad economicista, al poder de decisión, superando el rol exclusivo de tareas de control en la dirección y relegando el control político necesario en la Administración Pública.

Así Derry Ormond y Elke Löffler, plantean un modelo alternativo (Ormond y Löffler, 1999) donde:

- a. Desconcentración antes que la descentralización a través de e-goberment o sistemas de taquillas únicas
- b. Control de resultados y procesos antes que solo de resultados
- c. Acompañamiento en el control en forma de seguimiento
- d. Modelo participativo de gestión, donde el ciudadano tenga poder de decisión (presupuestos participativos)
- e. La sociedad sea el fin y no un medio
- f. La democracia más importante que la tecnocracia, donde el poder de decisión permanezca del lado político, y los técnicos-gerentes permanezcan en su rol de planificación y control en la dirección de las políticas públicas.
- g. La formación de los funcionarios públicos regrese a los partidos políticos.
- h. Servicio social obligatorio en la educación para concientizar la participación ciudadana.

De manera gráfica la gestión participativa que plantea este modelo alternativo se puede ver en la figura 1 (en idioma original).

Figura 1. Relaciones entre política y administración en el contexto de la gestión de gobierno contemporánea



Fuente: Falcão, 1997

IV. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI

No se puede cambiar el panorama actual de la administración pública sin comprender sus bases históricas más profundas. Hay siete legados negativos que marcan esta historia: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático. (CLAD, 2010)

El *path dependence* como categoría de análisis derivado del neoinstitucionalismo, que será tratado en un punto posterior, se relaciona con las instituciones formales o no en el desarrollo político y de gestión pública en Iberoamérica. Así, el *Path dependence* trata de de manera muy simple de secuencias de *selfreinforcing*, o sea, la reproducción de un modelo institucional, como un marco regulatorio por ejemplo, en diversas épocas. Este marco regulatorio conduce a beneficios, o no, con retornos de beneficios crecientes, o no, pero los beneficios de la adopción del modelo aumentan con el paso del tiempo.

En el caso Iberoamericano, aunque exista otro modelo con más ventajas, no se logra cambiar el modelo actual ya que los beneficios compensan las pérdidas. Y estos modelos, son los legados negativos de los que se habla en la cita, que corresponde a la introducción del documento del CLAD citado.

El documento habla de los legados como puntos negativos que generan una cierta inercia con resistencia al cambio en otro sentido, así uno de los legados más importantes para entender la América Latina es la fragilidad de la esfera institucional sobre todo en lo político. Las tendencias patrimonialistas y privatistas manifestadas, por un lado, en el dominio sobre una vasta parcela de cargos públicos por parte de las oligarquías políticas y, por otro lado, en la capacidad de influencia que tuvo el poder económico sobre las decisiones gubernamentales. Esto trajo como consecuencia la referida fragilidad institucional y la posterior monopolización del Poder Público por parte de los dueños de las empresas privadas. En estas dos situaciones, las decisiones generalmente eran tomadas sin que hubiese un escrutinio público sobre dichas decisiones, originando el mal más arraigado en nuestra historia como es la corrupción.

Los empresarios privados accedieron a las esferas burocráticas a tal punto de imponer los cuadros de relevo y impidiendo la profesionalización de la misma, generando el clientelismo en la asignación y selección de los servidores públicos, acá es donde el *path dependence* es evidente, pues si bien en los últimos años, dada la creciente democratización, hubo avances, pero aún resultan insuficientes para considerar que las profesionalización es un modelo con ventajas que lleve al

cambio del modelo anterior por un acabado de burocratización en América Latina. Esto es lo que se ha llegado a denominar *spoils syste*.

En resumen la configuración de los modelos políticos de América latina siguen una ruta dependiente de “legados” negativos para conservar la terminología del informe de la CLAD, esto son: el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso incompleto de modernización generado por el aislamiento burocrático, la fragilidad de la gestión pública en el área social, la excesiva centralización, la imitación de fórmulas extranjeras y el déficit democrático. De los cuales el cambio institucional en el sentido Neointitucionalista de North no ha podido superar la dependencia histórica de esos legados.

V. Gobernanza y Gobernar la Gestión Pública

El origen de la Gobernanza se puede situar fácilmente en un par de líneas comenzando por la crisis de la política, la desafección ciudadana o despolitización, las dificultades de gobernabilidad en medio de una crisis económica y en un mundo globalizado, todo esto ha dado origen a un cambio de perspectiva en la administración pública que se engloba en la palabra: **gobernanza**. Se trata de un cambio radical donde se pide un cambio en la identificación misma de los problemas, un cambio en la función de la política que traiga consigo un cambio en las soluciones, un cambio en la política misma para que sea ahora más eficaz y eficiente y una participación activa de más actores y no solo el Estado con su órgano ejecutor que es el gobierno.

Ahora bien, ¿qué es la gobernanza? Este término sirve para referirse a nuevas realidades que no estaban bien cubiertas por otros términos tradicionales, es una expectativa de renovación de la política, después de décadas en las que el discurso ha oscilado entre la planificación tecnocrática y el desánimo de la ingobernabilidad. En el plano político, se refiere a las nuevas formas de gobernar dentro o más allá del estado nacional; en el ámbito económico este concepto es utilizado para referirse a la regulación de los mercados o la organización interna de las empresas; desde la perspectiva del derecho abarca cuestiones que van desde la reforma de las administraciones a la función del derecho mismo en un mundo globalizado (Aguilar, 2007).

El concepto de gobernanza, entendido en un sentido amplio, alude a un cambio profundo en la acción social y las formas de gobierno de las sociedades contemporáneas, que deben resituarse en medio de un ámbito, no exento de tensiones, configurado por el estado, el mercado y la sociedad, y en un contexto marcado por la globalización, la europeización y la interdependencia. En la ciencia política la gobernanza expresa una transformación de la estatalidad en las democracias, que se ve obligada a transitar desde formas jerárquicas y soberanas hacia modalidades más cooperativas (Cfr. Aguilar, 2007).

Es indudable que la principal preocupación de los ciudadanos de los modernos Estados, así como de los estudiosos de los fenómenos de la política, es la forma, capacidad, eficiencia y eficacia de los gobiernos de esos Estados. El autor citado se plantea las preguntas²

“¿Gobiernan los gobiernos a sus sociedades? ¿Poseen los gobiernos la capacidad de conducir sus países o sus comunidades hacia algún lugar de valía en vez de llevarlos a la deriva o a naufragar? ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos estén en aptitud de gobernar? ¿Estas condiciones de posibilidad directiva se encuentran sólo en el gobierno o implican además del gobierno a agencias privadas y sociales, nacionales e internacionales y, por ende, implican otro tipo de relaciones entre gobierno y ciudadanos? ¿Son los problemas directivos que al gobernar enfrenta el gobierno dificultades permanentes y arduas pero manejables, o son síntomas de limitaciones intrínsecas, que para su superación remiten a factores externos al gobierno?” (Aguilar, 2007:2)

Y sin importar el tipo de gobierno parece generalizarse el descontento y la dificultad para obtener respuestas a esas preguntas y al desgobierno generado por ello. En bien avanzada la primera mitad del siglo XX, este descontento y cuestionamiento a los gobiernos se debía a las características de los mismos en muchos lugares del mundo (despóticos, dictaduras, ilegítimos, arbitrarios, corruptos, populistas, clientelares, nepotistas etc.), pero que debido al advenimiento de la democracia conlleva a los Estados de Derecho, Sociales de Derecho, los dos cuestionamientos fundamentales al sujeto gobierno: la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación; han desaparecido casi en su totalidad.

El nuevo cuestionamiento es si estos gobernantes legítimos pueden o no gobernar, cuáles son los efectos de ese acto de gobernar, se pone en duda la validez de su gestión directiva. El problema en si ya no es el gobierno sino la acción de gobernar, motivo por el cual surge entonces, el término gobernanza, ya definido en el punto anterior. Ello se debe, entre otras razones, a que la eficacia del gobernar implica componentes científico-técnicos y no sólo los institucionales de su cargo y actuación, y además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos.

De esta forma, el problema del gobierno en si se ha desplazado al proceso de gobierno, a la capacidad y eficacia directiva, que implica e incluye a la **administración pública** como el componente científico-tecnológico-organizativo-gerencial visible e imprescindible de dicho gobierno.

² La presentación de este punto a partir de acá, estará íntegramente basado en la lectura del artículo “**El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**” del Profesor Luis F. Aguilar (Aguilar 2007). Este punto motivado a los acalorados debates, por demás interesantes, suscitados en las clases del seminario, en cuanto a la gestión del actual gobierno, y que aunque el artículo data de aproximadamente ocho años, la vigencia es evidente e innegable.

Los factores que según Luis Aguilar (Aguilar, 2007) hacen que la acción de gobernar, gobernanza sea un motivo de preocupación para los ciudadanos. Estas preocupaciones son las siguientes:

- a. La crisis y/o colapso fiscal o económico o político de los Estados sociales (en todas sus formas, socialistas, asistenciales, de bienestar, desarrolladores), en los años 80 y 90, exhibió al gobierno como factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social.
- b. La percepción social negativa de la AP por servicios públicos de calidad baja o variable, por sus regulaciones y trámites excesivos e innecesarios que obstaculizan las iniciativas de la sociedad económica, civil y las del gobierno mismo, por políticas públicas desarticuladas e ineficaces y, en el fondo, por ser una organización administrativa no “costo-eficiente”.
- c. En las democracias emergentes latinoamericanas, la desilusión o el descontento democrático, en el sentido de que los gobiernos democráticos elegidos, representativos y legales no están acreditando suficiente capacidad directiva, particularmente en lo que concierne a la cuestión de la seguridad pública y la cuestión social de la pobreza, de la desigualdad.
- d. La globalización, que para nuestra problemática significa fundamentalmente la desterritorialización de la economía (finanzas, producción, comercio, investigación...), ha provocado que las actividades de sectores económicos nacionales clave, articulados con las cadenas de valor internacionales, se hayan independizado bastante de los sistemas de regulación de las instituciones estatales, las cuales hasta la fecha son instituciones territoriales y de alcance territorial.
- e. La diferenciación funcional de la sociedad o la complejización del sistema de sociedad, que significa que la sociedad contemporánea se ha convertido en un sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, etc.), autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción.
- f. La creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados, de modo que han dejado de recurrir al poder público para atenderlos o recurren sólo para prestaciones particulares y más bien en asuntos de la seguridad pública.

Ya para finalizar el punto la capacidad o eficacia de los gobiernos se ha visto mermada en sus capacidades, poderes y alcances a consecuencia de las transformaciones políticas, económicas y sociológicas que han ocurrido al en el nuevo siglo, que ya llevan poco más de una década de maduración y que parecen no superarse, y de cuya dinámica los gobiernos parecen no tener aún control. En casos como el Venezuela esto se ha visto agravado el gobierno parece haber perdido otras capacidades, al mostrarse errático en sus decisiones ante las

tendencias económicas contemporáneas y las tensiones domésticas, debido a sus prejuicios ideológicos socialista-populista que no puede o quiere revisar. De la misma forma, otros Estados de la región parece no escapar también de este errado proceder pero desde el otro lado de la moneda el paradigma liberal puro.

VI. Neointitucionalismo³

Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change. That institutions affect the performance of economies is hardly controversial. That the differential performance of economies over time is fundamentally influenced by the way institutions evolve is also not controversial. (North, 1990:37)

Douglass North ha formulado la distinción entre instituciones y organizaciones como el supuesto conceptual básico para la comprensión de la historia económica y, consiguientemente, para la formulación de una teoría del desarrollo histórico de las sociedades. Las instituciones son, para él, las reglas del juego o las restricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada. Las instituciones son normas, pero no son la legislación.

North no se limita a diferenciar las instituciones formales de las informales, insistiendo en la importancia idéntica de unas y otras, pues lo que cuenta, al final, no son las **leyes** formalmente vigentes, sino las pautas de comportamiento interiorizadas por los individuos en su proceso de adaptación al orden social.

Las instituciones son el principal patrimonio de cada sociedad. Ellas son el principal determinante del tipo de organizaciones e interacciones permitidas a la libertad del individuo en cada sociedad ya que marcan su comportamiento y relación con los demás, este es el espíritu de la cita precedente. La eficiencia y la equidad de dicha sociedad depende entonces, de sus instituciones o mejor sobre todo de su sistema institucional y de la calidad de sus organizaciones, por ello y respondiendo al cuestionamiento que origino este apartado, se debe tratar en plural. Y North establece esta como razón del nivel o del tipo de desarrollo.

Lo que interesa a la luz de la Administración Pública es destacar la como un sistema institucional fuerte es origen del desarrollo económico y social de un país, que en definitiva y a grandes rasgos son el planteamiento de North, que si bien economicista, es quien ha formulado el modelo teórico neoinstitucionalista más completo que conocemos.

³ El apartado del neoinstitucionalismo ha sido incluido también atendiendo a la dinámica del seminario, pues, en varias oportunidades se llegó a determinar que una de las causas de la pobre administración pública en el país se debe a la debilidad institucional.

Así en la teoría Neoinstitucional se enmarcan los modelos propuestos a partir de los lineamientos de las llamadas reformas de segunda generación, que se presentaron a mediados de la década de los años noventa del siglo XX, como una respuesta a las consecuencias en los procesos de implementación de las recetas del denominado consenso de Washington o reformas de primera generación. Estas, al no traer los resultados esperados para los Estados y en general para las sociedades latinoamericanas, contribuyeron en cambio al desarrollo de efectos adversos que ampliaron la brecha entre países ricos y pobres.

dado lo anterior, diferentes economistas, como por ejemplo Joseph Stiglitz, ante el Banco Mundial, concluyen que el Estado debe cumplir un papel más activo en pro del desarrollo económico, pero que su función básica debe estar orientada al desarrollo político y social (institucional). El Banco Mundial, en su informe de 1997, plantea que el Estado debe ser eficiente y ante todo eficaz o estar orientado hacia resultados, lo cual se logra mediante:

- El rediseño de sus instituciones.
- Una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del desarrollo de las políticas públicas.
- Una mayor transparencia en la actuación de la Administración.
- Una mayor responsabilidad y medición de resultados por parte de la administración; y
- Procesos de rendición de cuentas de la Administración sobre sus actividades (accountability). (Banco Mundial, 1997).

Este tipo de tendencia llevo a idear un tipo de gestión pública conocida como la Gestión para Resultados (GpR). La GpR hace énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental y el mejoramiento de la definición y medición de los resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (BID y CLAD, 2007).

VII. Conclusión

Comenzaré por decir que este punto en realidad es a manera **de no conclusión**, pues será una extensión del contenido ya presentado antes que una verdadera conclusión, esto motivado a que es difícil establecer conclusiones en un área de saber tan dinámica y cambiante. Así entonces, existe una relación entre dos disciplinas del saber, y existe cierto consenso actualmente en torno a su relación estrecha que le da validez a la primera respecto y basada a la vez en la segunda, me refiero a la Administración Pública y a las ciencias políticas.

Administración Pública como garante de los fines del Estado. Se plantea una vinculación entre los poderes públicos que muestra gran complejidad y que rebasa la conceptuación de considerar a la Administración Pública como exclusiva del Poder Ejecutivo. En cambio, puede afirmarse que son todos los poderes públicos establecidos los que realizan la función pública. De esta forma es innegable su vinculación.

Otro punto importante a que hacer referencia, es el hecho de que la Ciencia Política legitima a la Administración pública sin ser parte de ella, ya que al ser legitimado el Estado por adición se legitiman las políticas públicas y estas a su Administración.

En cuanto a la dicotomía en la Administración Pública: política – administración, el primer científico social que estableció la dicotomía entre política y administración fue la obra de Frank J. Goodnow, éste siendo el primer presidente de la Asociación Estadunidense de Ciencias Políticas, este planteo dilemas que respecto de la administración moderna sus funciones políticas y administrativas, más aún las que involucraban la separación de poderes entre las diversas ramas del gobierno. En este caso, estableció que política y administración podían distinguirse, afirmó, "como lila expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esa voluntad" (Goodnow, 1900).

El propio Goodnow tuvo que reconocer que cuando se separaba legalmente la función de la toma de decisiones política de la administración surgía una "tendencia a desarrollar extralegalmente el control necesario, por medio del sistema de partidos políticos" (Goodnow, 1900). Para él el estudio de la administración pasa por el estudio de la organización y el control, ya que por definición, el control incluye el estudio de la estructura y el diseño organizacional para asegurar, a la vez, responsabilidad y eficiencia. Para los primeros estudiosos de la Administración la organización y control eran virtualmente sinónimos dado que los conceptos administrativos tradicionales se basaban en modelos históricos, aportados por los militares y por la Iglesia católica, que consideraban el conflicto entre organizaciones como una desviación que debía ser severamente castigada.

Así la administración aporta la estructura, la organización, el control y quizás lo más importante las técnicas necesarias para la administración pública, pero de ninguna forma legítima el uso autoritativo en la distribución de recursos, bienes y recursos humanos del estado, legitimidad esta que se la da la ciencia política sobre todo en lo que se refiere al papel que el gobierno y en última instancia el Estado tiene en la administración pública.

Ya para terminar es bueno establecer, que el beneficio de la administración privada es solo para un grupo reducido de personas contratando con el principio de inclusión y universalidad que debe tener las políticas públicas de la administración pública pues su objetivo es el mayor beneficio para el mayor número de ciudadanos.

VIII. Referencias

- Aguilar, L. (2007).** "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39. (Oct. 2007).
- BID y CLAD (2007).** *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Castelazo, J. (2007).** *Administración pública. Una visión de estado*. Toluca-México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. [En línea][Consultado Enero 2012]
<http://www.inap.org.mx/portal/images/documentos/bibliotecavirtual/admpublunavisiondeestadocastelazo.pdf>
- CLAD (2010).** "Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI". Santo Domingo: *XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD*, 8-9 de noviembre de 2010 [En Línea, consultado julio 2012]
www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file
- Chica-Vélez S. (2011).** "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública" Bogotá: *Administración & Desarrollo* N° 39 Pp. 54-74.
- Coase, R. (1994).** *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial. Pp. 224.
- Conrado J. (2006).** "Costos de Agencia: de las finanzas a la política" Buenos Aires: CBRS, Universidad de Palermo [En Línea, consultado Junio 20012]
http://www.palermo.edu/economicas/pdf_economicas/cbros/cbros_viejos/UP-CBRS_costos_agencia_politica.pdf
- Falcão, H. (1997)** "Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración" Caracas: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 9 (Oct. 1997)
- Goodnow (1900)** *Politics and Administration*, en **Shafritz, J. y A. Hyde (1999)** "Clásicos de la administración pública" México: Colegio nacional de ciencias Políticas y Administración pública, A. C. Universidad autónoma de Campeche para el Fondo de cultura económica. Pp 1267.
- Henry, N. (1985).** "Paradigmas de la Administración pública". Washington, DC: American Society for public administration. Vol 35, No. 34, Julio-Agosto, pp 378-386.
- North, D. (1995),** *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Pp. 190
- North, D. (1998)** *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad Proyecto PNUD, Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina.

- Ormond, D. y Löffler, E. (1999).** "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?". Caracas: Reforma y Democracia. CLAD No. 13 (Feb. 1999). Pp. 1-20
- Pérez, W (2010).** "La reforma administrativa en Venezuela: un proceso político de avance hacia la modernización del Estado (1958-1998)". Tesis Doctoral Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Pérez, W (2014).** "Gobiernos y políticas interculturales". Mérida-Venezuela: Universidad de Los Andes, ULA. Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL). [Notas de Clases No Publicado]
- Shafritz, J. y A. Hyde (1999).** *Clásicos de la administración pública*. México DF: Colegio nacional de ciencias Políticas y Administración pública, A. C. Universidad autónoma de Campeche Fondo de cultura económica. Pp 1267.
- Woodrow W. (1887)** "El Estudio De La Administración" *Political Science Quarterly* 2, junio de 1887 en **Shafritz, J. y A. Hyde (1999)** "Clásicos de la administración pública" México: Colegio nacional de ciencias Políticas y Administración pública, A. C. Universidad autónoma de Campeche Fondo de cultura económica. Pp 1267.