# SINTESIS EVOLUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LA VINCULACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO, GOBERNANZA Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO NUEVOS PARADIGMAS.

## *EVOLUTIVE MANAGEMENT OF PUBLIC MANAGEMENT WITH OPEN GOVERNMENT LINKAGE, GOVERNANCE AND THE NEW PUBLIC MANAGEMENT AS NEW PARADIGMAS.*

***Gabriela Sulca[1*], Edgar Osejo[1], Diego Mantilla [1].***
*[1]Universidad Central del Ecuador, Quito - Ecuador, gsulca@uce.edu.ec*
*eeosejo@uce.edu.ec - Ecuador, dmmantilla@uce.edu.ec*
https://doi.org/10.33789/enlace.19.1.60

**Resumen**: *El presente ensayo, pretende contextualizar desde una perspectiva teórica las principales definiciones que se han formulado en torno a la Administración Pública, proporcionando también elementos para identificar el objeto como el sujeto de su estudio y su síntesis evolutiva contemporánea. Se presenta un panorama teórico, a través del análisis de su evolución que incorpora nuevos paradigmas de la Administración Pública adoptados para ampliar su gestión, siendo estos Gobierno Abierto, Gobernanza y la Nueva Gestión Pública. La metodología utilizada es de carácter documental y descriptiva, se ha identificado elementos y relaciones mutuas en los nuevos paradigmas, analizando puntos divergentes y paralelos que nos permitan observar las finalidades, actores principales, aspectos relevantes, características, y demás elementos que permitan comprender su vinculación con la Administración Pública.*

**Palabras Clave:** *Administración Pública, Gobierno Abierto, Gobernanza, Nueva Gestión Pública, Nuevos Paradigmas.*

**Abstract**: *This essay aims to contextualize from a theoretical perspective the main definitions that have been formulated around Public Administration, also providing elements to identify*

*Recibido: 8 de marzo de 2020*
*Aceptado: 23 de junio 2020*
*Publicado como artículo de actualización en la Revista de Investigación Enlace Universitario 19 (1), 63 - 79*

*the object as the subject of its study and its contemporary evolutionary synthesis. A theoretical panorama is presented, through the analysis of its evolution that incorporates new paradigms of Public Administration adopted to expand its management, these being Open Government, Governance and New Public Management. The methodology used is of a documentary and descriptive nature, elements and mutual relationships have been identified in the new paradigms, analyzing divergent and parallel points that allow us to observe the purposes, main actors, relevant aspects, characteristics, and other elements that allow us to understand their relationship. with the Public Administration.*

**Keywords:** *Public Administration, Open Government, Governance, New Public Management, New Paradigms.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El estudio de la Administración pública desde las perspectivas propias de las ciencias sociales debe referirse necesariamente al poder del Estado y a su presencia en la sociedad. A estas organizaciones que sirven a los grandes Estados de nuestro tiempo las llamamos Administraciones Públicas (Baena de Alcázar, 2000).

En la evolución reciente de este campo de conocimiento la doctrina administrativa viene refiriéndose desde diferentes perspectivas a sus finalidades, características, productos y resultados a los que se orientan, estipulando importantes aportes para la investigación y para las condiciones de conocimiento.

La presente investigación es de carácter documental permite referenciar bibliográficamente la definicion de la administracion pública, abordar en primera instancia una retrospectiva histórica del pensamiento administrativo público y la base conceptual para el desarrollo de la Administración Pública como ciencia disciplinar

En este contexto, el objetivo del ensayo es proporcionar una visión relacional y de despliegue de la evolución de la Administración Púbica y su vinculación con los nuevos paradigmas: Gobierno Abierto, Gobernanza y la Nueva Gestión Pública, observando las finalidades, actores principales, aspectos relevantes, características, productos y resultados que permitan a lo público ampliar su gestión y ser más gobierno.

## 2. MARCO TEORICO Y METODOLÓGICO

### 2.1 Estudio de la administración pública

El estudio de la administración pública conlleva a comprender cómo funciona el Estado en todas sus dimensiones particulares y congruentes con la administración privada e industrial. Por ello se la debe estudiar por separado.

### 2.1.1 Entendiendo la definición de Administración Pública

Álvaro Rodríguez Reyes refiere en su libro de "Administración del Sector Público", concepto de Administración Pública bajo dos enfoques: (i) desde el punto de vista de acepción simple, y; (ii) desde el punto de vista académico.

(i) Desde el punto de vista de acepción simple, la Administración Pública *es:*

*"...el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas; es una entidad de servicio que se plega a la filosofía política del Estado y contempla al Gobierno desde el ángulo institucional y de su acción dinámica.*

(ii) Del punto de vista académico, Administración Pública *será*:

*... una disciplina científica cuyo contenido didáctico es la estructura orgánica y los procesos de la actividad gubernamental, con enfoque eminentemente práctico: superar la eficacia de las funciones administrativas del gobierno y emprender una acción sistemática contra el burocratismo."* (citado en Rezzoagli, 2017. Pág. 2)

Bajo el enfoque de acepción simplista, la Administración pública se basa en las perspectivas de las ciencias sociales, refiriéndose al poder del Estado y a su presencia en la sociedad. Plantea que la Administración Pública es una organización como lo son las empresas privadas y otras organizaciones existentes en la sociedad actual, presentándose como una organización fuertemente cualificada por la titularidad formal del poder con las numerosas consecuencias que esto conlleva en la sociedad actual. (Baena de Alcázar, 2000)

Si analizamos la conceptualización desde el punto de vista académico los términos "función administrativa" y "organización pública", permiten a las entidades públicas poseer esta dualidad característica, identificando a las estructuras indispensables para el ejercicio del poder por medio de la coacción y la represión, como una serie de complejos sistemas orgánicos institucionales que llevan a cabo la prestación de servicios ciudadanos o controlando a las entidades privadas. Se manifiesta como generadora de bienes en condiciones similares a las que producen las empresas privadas industriales o mercantiles. (Baena de Alcázar, 2000)

### 2.1.2 Administración Pública como objeto y sujeto de estudio.

De acuerdo con lo académico, la administración pública presenta su enfoque de ser objeto y sujeto de estudio. *Como objeto de estudio,* analiza la función administrativa: procesos, sistemas, estructuras organizacionales, políticas, actividades comunes y específicas que desarrolla el Estado para cumplir con su finalidad social, así como el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte o intervienen en el funcionamiento como en los resultados de los órganos públicos. En síntesis, el objeto de estudio de la Administración Pública es la gestión

pública y las políticas públicas.

Como lo hacen notar (Pliscoff & Monje, 2003. Pág. 2):

> "*...en torno a la gestión pública convergen al menos dos comunidades, la administración pública y las políticas públicas. Cuando se habla de gestión pública se está hablando a la vez de tres tipos de discusiones distintas. Primero una acerca de la gestión pública como un fenómeno empírico (...) Segundo, la gestión pública es un área de debate profesional, en tanto hay gente que toma decisiones, que actúa y que busca orientaciones entre sus pares acerca de la forma en que se gestionan las organizaciones públicas. Finalmente, se señala que la gestión pública, se ha transformado en un área de debate académico, que a pesar de no tener la claridad conceptual de la teoría de la burocracia…"*

En el abordaje de la política pública (Ossorio, 2007. Pág 13), destaca lo siguiente:

> *".. Una política se refiere siempre a un aspecto del todo indivisible que es la sociedad, y existen diversos planos o aspectos de la sociedad que pueden ser objeto de políticas. (...) Las políticas públicas constituyen las declaraciones de los fines, metas, principios, propósitos, intenciones o ideales que regulan las actividades de las autoridades políticas, de acuerdo con la estructuración que surge de la Agenda de Gobierno…"*

En esencia, la Administración Pública se relaciona con la estructura, los procesos funcionales del Estado, a los cuales se les ha asignado la tarea de resguardar el interés público. La política pública se vincula con el cómo se gestionan las organizaciones públicas, la burocracia y los fenómenos sociales.

Ahora bien**,** *la Administración Pública como sujeto,* estudia el comportamiento o funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, las estructuras públicas nacionales e internacionales, marcos normativos constitucionales, esquemas de competencias de gobiernos locales, modelos de gestión de las administraciones de los distintos niveles de gobierno, etc. (Gomez, 2016)

### 2.1.3 Administración Pública bajo el enfoque de las ciencias políticas.

Academicamente, es imprescindible revisar la conceptualización de la administración pública, desde el enfoque de las ciencias políticas, derecho y las ciencias empresariales. En torno a la "política y administración", se ha visualizado de forma permanente una dicotomía conceptual propuesta por Goodnow Frank J., quien señala la existencia de dos funciones distintas de gobierno: la política, relacionada con las expresiones de la voluntad del Estado y la administración relacionada con la puesta en práctica de esas medidas. (citado en Shafritz & Hyde, 1999)

Como complemento, Woodrow Wilson sostiene que política (politics) son los planes generales y la administración sus medios específicos. (citado en Shafritz & Hyde,

1999)

Por varias décadas, no se ha diferenciado individualmente los términos política y administración, por lo que ambas conforman un elemento inseparable constituido por el poder y la organización, de tal forma, si las instituciones gubernamentales no reciben una forma relativamente inflexible y fija por medio de una constitución escrita, el control y supervisión de la función administrativa tienden a quedar en manos del organismo gubernamental que cumple la función política. (Baena de Alcázar, 2000).

En este sentido, con el enfoque académico que antecede, la administración pública como disciplina se centra en los aspectos formales de las organizaciones y en sus formas de trabajo: planificación, gestión, administración y control. La política dirige su foco de atención a la investigación del comportamiento político, institucionalidad, sistemas políticos, es decir, su base epistemológica se enmarca exclusivamente en el fin de las ciencias sociales.

### 2.1.4 Administración Pública bajo el enfoque de derecho

La administración pública, ha sido contextualizada permanentemente como la actividad del Estado extendida a través de su gobierno y donde se presenta una estructura de organización. El Gobierno, orienta la consecución del beneficio público, apoyándose en una organización jerarquizada, con una estructura inminentemente jurídica; así los estudios efectuados sobre dicha organización parten de distintos enfoques, entre estos el jurídico.

Bajo este enfoque, busca fundamentalmente la garantía del ciudadano frente al poder de la organización pública y estudia desde luego las relaciones jurídicas que se plantean generando así el Derecho Administrativo de acuerdo a (Baena de Alcázar, 2000). Así la administración pública, se formaliza en lo material, a través de la conducción de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Por su parte el derecho administrativo se posiciona en lo formal, orientando su interés por la organización de la administración pública y las relaciones jurídicas con los ciudadanos.

### 2.1.5 Administración Pública bajo el enfoque de las ciencias empresariales:

El enfoque empresarial de la Administración Pública se origina en la década de los años 80, cuando se ponen en marcha reformas administrativas gerencialistas en los sectores públicos de países como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, y cuyo eje es la modificación de la principal herramienta que tiene el Estado para asignar recursos denominado sistema de presupuesto público. Con el objeto de pasar de un sistema orientado a los gastos a uno orientado en la búsqueda de resultados, fundamentándose en la necesidad de incrementar las capacidades institucionales y de gestión estatal como premisa para lograr un buen funcionamiento de los mercados. (Ossorio, 2007).

La visión empresarial plantea insertar del sector privado al sector público técnicas gerenciales neutrales políticamente y aplicables a

cualquier contexto y organización, con la finalidad de reorientar el servicio público hacia la demanda ciudadana bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía. La visión gerencial parte del diagnóstico en el que los servicios prestados por el Estado burocrático son deficientes, insuficientes y de baja calidad, por lo que deben reenfocarse hacia los ciudadanos. La cultura administrativa pública debería focalizarse en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado, conformándose entidades pequeñas, flexibles y orientadas al usuario. A esto se suman los cambios introducidos por las nuevas tecnologías de la información TIC´s, revolucionando las relaciones sociales, la economía, las formas de producción y la relación espacio temporal. Siendo prioritario que el Estado se modernice para responder a los desafíos planteados por la sociedad de la información y el conocimiento. (Ossorio, 2007)

Con este enfoque inicia la denominada reforma gerencial de la administración pública, que tiene como base de apoyo las formulaciones el modelo posburocrático, constituyéndose una medida tendiente a disminuir el tamaño administrativo del Estado, reciclar los patrones de desempeño organizacional en base a indicadores; aprovechar la tecnología en los procesos de información y comunicación, y abrir la oportunidad para que los agentes privados tengan a su cargo el desempeño de tareas públicas. (Jones & Thompson, 1999)

La visión empresarial de la administración pública constituye una reforma de tipo gerencial que da como resultado la existencia de nuevos términos en lo público como: gobernanza, gobierno electrónico / Abierto, nueva gestión pública, entre otros. Encaminado a superar la rigidez, la inercia, el conservadurismo, la improductividad y el formalismo de la administración pública burocrática.

### 2.1.6 Evolución del pensamiento administrativo público.

La evolución del pensamiento administrativo nace con el enfoque de la escuela de la administración científica es el énfasis en las tareas, cuya base conceptual al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración para alcanzar elevada eficiencia industrial. *Esta escuela fue iniciada a principios del siglo XIX por Frederick Taylor y sus seguidores Gantt, Gilbreth, Emerson, Ford, Barth y otros, la preocupación inicial fue el tratar de eliminar el fantasma del desperdicio y de las pérdidas sufridas por las empresas estadounidenses y elevar los ritmos de productividad mediante la aplicación de métodos y técnicas de ingeniería industrial. Para Taylor, la organización y la administración deben estudiarse y tratarse científica y no empírica mente. La improvisación debe ceder lugar a la planeación, y el empirismo a la ciencia*. (Acosta, Guilio, 2020)

En torno a la evolución del pensamiento administrativo público, inicia su proceso histórico ligado al proceso evolutivo del Estado, con Woodrow Wilson que realizó un estudio en Estados Unidos de Norteamerica sobre el pensamiento administrativo público refierendose a la evolución del pensamiento

administrativo pùblico donde identifico tres épocas.

(i) Época Ortodoxa

Con base al estudio de Woodrow Wilson, marca el inicio de lo que se conoce como la época ortodoxa de la Administración Pública, que cubrió el período comprendido entre 1887 a 1945.

Etimológicamente la palabra ortodoxia deriva de los vocablos griegos orthós (correcto) y dóxa (opinión), esto es, la opinión correcta; por tanto, la denominación administración pública ortodoxa es un conjunto de doctrinas aceptadas o establecidas como correctas en la administración. "Los [principales] temas […] han sido la reforma administrativa, la economía, la eficiencia, la estructura formal de las organizaciones, el personal y el presupuesto" (Cruz Badillo & Corona, 2012. Pág. 22)

La administración pública ortodoxa en síntesis se determinó en los siguientes supuestos expresados por el autor:

- La dicotomía política/ administrativa es una verdad autoevidente y deseable.
- La administración pública constituye un campo con contenido propio. Su objeto se localiza en la burocracia gubernamental, específicamente en el Poder Ejecutivo.
- El fin último de la administración pública es la eficiencia, entendida como el logro de objetivos con el menor gasto de recursos y mano de obra.
- La tarea del jefe ejecutivo es planificar, organizar, administrar el personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar (en inglés POSDCORB).
- La estructura de las organizaciones es formal y debe ser impersonal; constituye un asunto técnico aprovechar al máximo las ventajas de la especialización vertical y horizontal.
- Formalizar las relaciones reduce la confusión y crea certidumbre y predictibilidad en el comportamiento de los trabajadores.
- El método científico debe aplicarse en la clasificación de puestos, y en la selección, remuneración y promoción del personal público
- El rendimiento de los trabajadores es una forma de comportamiento social, resultado de su organización informal en grupos, por lo que la supervisión más efectiva es la que toma en cuenta la participación de los grupos y sus líderes informales.
- El presupuesto es uno de los instrumentos principales de la planeación, coordinación, control e información. (Instituto Nacional de Estudios Políticos INEP A.C., 2018)

(ii) Época heterodoxa

Durante la década del 60 al 80, se desarrollaron enfoques distintos y nuevos campos de estudio de la tarea administrativa gubernamental. En forma posterior a la Posguerra, se presenta un auge económico que estimuló el crecimiento y diversificación de las organizaciones empresariales y, obviamente, la aparición de necesidades administrativas. (Shafritz &

Hyde, 1999)

Los hechos históricos que influyeron en el surgimiento de la época heterodoxa de la administración pública son: el caso de corrupción conocido como Watergate en Estados Unidos en la década de los setenta que despierta el interés por los análisis a la ética de los servidores públicos, sumado a los recortes en los presupuestos públicos y a la utilización de éstos como instrumentos de planeación y evaluación de las ciencias de la política pública, sobre todo en la fase de la formulación. (Cruz Badillo & Corona, 2012)

La palabra heterodoxia proviene de tres vocablos, hetero que significa diferente; doxa que significa opinión y el sufijo ia, que significa acción así con el término heterodoxia nos referimos a la acción de expresar una opinión diferente en un contexto dado de opiniones (Jiménez Martínez, 2018). La postura heterodoxa significa disconformidad con la postura ideológica aceptada por la mayoría como correcta. Esta tendencia teórica se basa en estudios de corte humanístico como la equidad social y la administración de negocios. Por tanto, los análisis por la eficiencia, la eficacia, el presupuesto. (Cruz Badillo & Corona, 2012)

Los autores (Shafritz & Hyde, 1999) expresan que la administración pública heterodoxa se basó en los siguientes supuestos principales:

- El tránsito de la planeación con nuevas tecnologías complejas hacia las políticas y la planeación estratégica, más adecuada para tratar con la incertidumbre;
- La organización se transformó en teoría de la organización, que restó importancia a la estructura formal, a la diferenciación vertical y a la división del trabajo para propiciar la flexibilidad y la creatividad, los equipos y las decisiones descentralizadas;
- La administración de personal se reenfocó como recursos humanos para resaltar su carácter estratégico, y el trabajador se concibió, ya no como sujeto de control y disciplina, sino como ser humano dispuesto al despliegue de sus potencialidades en las misiones encomendadas según el ciclo laboral que correspondía a su edad;
- La dirección se convirtió en liderazgo, motivación y manejo de conductas de grupo; y con la aparición de la cibernética y de nuevas tecnologías, el control se redefinió como información para prevenir problemas, y medir, evaluar y corregir el desempeño.

(iii) Época contemporánea

La época contemporánea de la administración pública se traza a partir de los años 80, con el surgimiento de una nueva corriente, influenciada en implementar los modelos administrativos del sector privado en el ámbito gubernamental como es la modernización administrativa a partir de tres directrices, la profesionalización, la implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s) en las actividades gubernamentales, la transparencia y rendición de cuentas. (Cruz Badillo & Corona, 2012)

La administración pública en la época contemporánea resalta los siguientes aportes:

- Las orientaciones en los estudios de los esquemas administrativos utilizados en el sector privado y direccionados en la actividad gubernamental.
- La instauración de nuevos paradigmas en administración pública, entre los que se destacan a las ciencias del management public; las redes sociales, el surgimiento de gobierno electrónico o egovernment, gobernanza y la nueva gestión pública.
- La gerencia pública, como herramienta para dar cobertura a necesidades en las estructuras organizacionales y gubernamentales.
- La creación de una administración pública democrática, con participación, legitimidad y capacidad de negociación.
- La descentralización y desconcentración.
- El surgimiento de preocupaciones por los valores, ética y la cultura.

## GOBIERNO ABIERTO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CERCANA

De la época contemporánea surgen nuevas formas de gestionar lo público influenciadas por el uso de las TIC´s, la búsqueda de la eficiencia y mejorar la gestión pública con enfoque al ciudadano. Gobierno abierto es su esencia nace de Gobierno electrónico y surge como un medio ágil para acercar al Estado hacia la sociedad.

El autor Don Tapscott (Lathrop y Ruma, 2010: XVI), define al gobierno abierto: "*un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o una jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red*." (citado en Dassen & Cruz Vieyra, 2012. Pág. 42)

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE, señala: "*el término Gobierno Abierto ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes mencionadas que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable (hasta un enfoque según el cual se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para cocrear valor público*." (Dassen & Cruz Vieyra, 2012, Pág. 42)

Se trata entonces, de saltar desde nuestro viejo modelo basado exclusivamente en la democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta, aprovechando las posibilidades que proporcionan las Tic´s a los estados y a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales.

(Calderón, 2012)

En el año 2009, el Presidente Barack Obama, promulgó el Memorando sobre transparencia y gobierno abierto, definiendo a los principios de transparencia, colaboración y participación, como pilares fundamentales para la implementación de esta perspectiva, con ejes transversales basados en conceptos como la apertura de datos y procesos (*open data - open process)* y el uso de redes sociales, incorporando de esta forma la noción respecto al uso intensivo de tecnologías de información.

Bajo esta perspectiva, el Estado debe orientar sus esfuerzos a trabajar con la sociedad y los individuos, creando espacios de participación y colaboración, para encontrar soluciones derivadas de problemas que se presentan en la prestación de servicios públicos, promoviendo de esta forma la participación e incidencia ciudadana, la rendición de cuentas por parte de las autoridades y el acceso a información pública.

Así gobierno abierto presenta dos visiones: una visión política, basada en la creación de políticas públicas relacionadas con la transparencia, rendición de cuentas e incentivos de participación ciudadana y una visión tecnológica que incorpora el uso intensivo de tecnología de información a través de la apertura de datos (datos públicos) y la operatividad de procesos para la colaboración en red con el uso de redes sociales.

Los actores identificados en esta perspectiva teórica de la administración pública son: i) el Estado, ii) Empresas, Organizaciones y Ciudadanos (Sociedad Red y Ciudadanos Digitales); y, iii) la Sociedad Civil. (Calderón, 2012). Con esta identificación, conforme lo determina la OCDE (2005), un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden "saber cosas" (obtener información relevante y comprensible), "conseguir cosas" (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno), y "crear cosas" (participar en el proceso de toma de decisiones). (Dassen & Cruz Vieyra, 2012).

Si centramos el análisis sobre las finalidades de la administración pública en la perspectiva gobierno abierto se encuentran puntos divergentes en referencia a Gobernanza y la Nueva Gestión Pública, en aspectos como: los procesos de democratización, la toma de decisiones y los enfoques de la Administración Pública.

Así, en gobierno abierto el proceso de toma decisiones es dinámico, generado por la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, basado en necesidades y teniendo en cuenta preferencias; y, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente. Otra divergencia en esta perspectiva está en los procesos de democratización deliberativos, producto de colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonando las tautologías administrativas, propiciando la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y el concepto de

administrado por el de ciudadano.

También es importante destacar lo señalado por Javier Llinares, en el Blog de Autoritas Consulting, que manifiesta que en Gobierno Abierto, tenemos una Administración Pública con enfoque a eficiencia y resultados, como resultado de una conversión y cambios culturales, de procesos, de las organizaciones y de las formas de relación de los actores. (citado en Calderón, 2012).

Y por el contrario si nuestro análisis se centra en las similitudes de las finalidades de la administración pública, entre las perspectivas analizadas, observamos paralelismo en criterios asociados a los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como la participación activa de la Administración Pública en la elaboración de políticas públicas.

Para enfatizar el criterio de participación activa de la Administración Pública en la elaboración de políticas públicas, se referencia a ciertos principios que se manifiestan en la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público. En cuanto al criterio asociado a los principios de transparencia y rendición de cuentas, se observa que la noción de gobierno abierto incluye la necesidad de contar con gobiernos "transparentes", que provean nuevas avenidas para dar más acceso a la información pública, y que "rindan cuentas" para incentivar el control social de la gestión pública y la prevención de la corrupción. Pero ello no se agota allí. También las políticas públicas de transparencia se orientan a la producción proactiva de información (y datos públicos abiertos) a fin de brindar una mejor calidad en el servicio público y promover una mayor utilización de dichos insumos por parte de los ciudadanos/beneficiarios (Dassen & Cruz Vieyra, 2012).

## GOBERNANZA

El autor Moyntz cita la Gobernanza y la referencia como *"gobernanza se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en "redes mixtas público-privadas". La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar".* (citado en Cerillo, 2005, Pág.12)

En efecto, la gobernanza, constituye un modelo de gobierno heterárquico, es decir un nuevo estilo de gobierno, distinto del jerárquico tradicional y del mercado; en el que se destaca la gestión relacional, a través de la interacción de los gobiernos, las administraciones públicas y actores no gubernamentales, en la hechura de las políticas públicas; se caracteriza por una red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas. (Zurbriggen, 2011).

Según Harmond y Meyer (1999), esta perspectiva trata sobre la resolución de los denominados "wicked problems", es decir los problemas retorcidos o perversos, que no tienen un grado especial de dificultad, toda vez que son consideradas actividades que estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaces.

Conforme lo manifestado en el (Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo PNUD 1997: Pag.12), "*La gobernanza adecuada se caracteriza por ser participativa, transparente; con control público; efectiva y equitativa; promotora del Estado de derecho que asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad"*. (Zurbriggen, 2011)

Los actores relevantes identificados en la Gobernanza son: i) el Estado, constituido por los gobiernos y Administraciones Públicas; ii) los centros y niveles de gobiernos en el plano local, regional, nacional y supranacional; iii) los actores privados; y, iv) la - Sociedad Civil, compuesta por las organizaciones de consumidores, las organizaciones comunitarias, las agencias de cooperación internacional y los sindicatos, que son la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar servicios públicos. (Zurbriggen, 2011)

En relación a las finalidades de la administración pública, contrariamente a lo definido en gobierno abierto y la nueva gestión pública, en Gobernanza se observa que existe *complejidad en el proceso de toma de decisiones*, originado por la pluralidad de actores involucrados que interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes, por medio del intercambio mutuo de conocimientos, recursos, ideas y normas.

Lo nuevo es la complejidad del proceso y la variedad de actores del Estado, del mercado y la sociedad civil que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio. Así también, los *procesos de democratización son competitivos*, no sólo se relacionan con la implementación de un ambiente electoral competitivo, sino que también se asocia a nuevas formas de participación ciudadana en las políticas públicas, que se fundamentan como intentos de romper con las viejas instituciones del corporativismo y clientelismo, que involucró la corrupción y la débil prestación de servicios a grupos marginados. (Zurbriggen, 2011)

Otro punto divergente a considerar es el referente a *la administración pública con enfoque político*, en el que se destaca que el desarrollo institucional se asocia fundamentalmente a la mejora de la gestión económica de un país y los recursos sociales para el desarrollo, fortaleciendo la capacidad de diseñar, formular y ejecutar políticas. La calidad institucional se concibe y mide según se fortalezcan las instituciones que respalden una economía de mercado, que protegen los derechos de propiedad, fomenten el espíritu empresarial, atraigan las inversiones y aumenten la productividad, en un contexto de

estabilidad política, previsibilidad jurídica, eficacia de los tribunales y de la burocracia. (Zurbriggen, 2011)

De otra parte, si analizamos puntos paralelos en las finalidades de la administración pública, se puede señalar que en Gobernanza al igual que Gobierno Abierto, también se fundamenta en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, para mejorar los resultados y rendimientos de las políticas públicas y, en definitiva, para garantizar la gobernabilidad del sistema político.

De la misma forma, la transparencia y rendición de cuentas enfatiza el enfoque de buen gobierno, lo que implica determinadas características del proceso de gobernabilidad, en el que el Estado debe garantizar el cumplimiento de la ley (y hacerlo en forma transparente y libre de corrupción), dar lugar a la participación de la sociedad civil y garantizar el Estado de derecho. (Zurbriggen, 2011).

La transparencia tiene importantes consecuencias, puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. Finalmente, y como consecuencia de abordado, la transparencia se rige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas (accountability) de los poderes públicos. Pero, al final, serán los poderes públicos los que deberán rendir cuentas de las decisiones tomadas y aplicadas por la Administración Pública. (Cerillo, 2005).

En síntesis, se define que los resultados a los que se orienta la Gobernanza serán:

- Mejorar los rendimientos de las políticas públicas asegurando una mayor gobernabilidad del sistema político,
- Legitimar las acciones de los actores públicos en la interacción entre los distintos niveles de gobiernos y de éstos con la sociedad civil y actores empresarios.
- Incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil, en actividades que estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaces.
- Incrementar la eficacia y eficiencia de los organismos estatales, sustituyendo el modelo jerárquico-burocrático por la nueva gerencia pública. (Zurbriggen, 2011).

## NUEVA GESTION PÚBLICA (NGP)

La NGP propone una visión gerencial de la administración pública, con un enfoque que prescribe la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados,

con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta. Surge el concepto cliente-ciudadano, como destinatario privilegiado de la gestión, lo cual subraya la calidad como criterio dominante de dicha gestión. Esta visión irrumpe a fines del siglo XX como reacción al modelo neoliberal entonces vigente. (Ramió & Salvador, 2005)

La NGP promueve lo siguiente:

- La tercerización, la asociación gobierno-sociedad civil, el voluntariado;
- La gestión participativa y el estímulo a la competencia interna y externa;
- El reconocimiento del cliente-ciudadano como nuevo criterio del control de gestión;
- La calidad del servicio como un requisito permanente de la gestión pública;
- La descentralización y desconcentración del aparato estatal.

Así esta visión, ha sido alternativamente bautizada como la gestión posburocrática o la nueva gestión (o gerencia) pública, que se ha caracterizado por:

- Una administración profesional
- Utilización de indicadores de desempeño
- División de las organizaciones públicas en unidades menores
- Mayor competencia entre las unidades
- Énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado
- Énfasis en una mayor disciplina y moderación en el uso de recursos.

El modelo se funda en:

- El aumento de la eficiencia y eficacia del aparato estatal mediante:
- La descentralización y desconcentración y la separación entre órganos formuladores de política y agencias autónomas ejecutoras de servicios
- El control gerencial de las agencias autónomas (control de resultados, control contable, control por competencia administrada, control social)
- La transferencia hacia el sector público no estatal de servicios competitivos
- La tercerización de actividades
- El fortalecimiento de la burocracia estatal moderna y entrenada (Oszlak & Malvicino, 2001).

Dentro del contexto de la revisión, la reforma gerencial, permite aprender de lo privado, privilegiando las capacidades gubernamentales, de modo que argumenta el modo en el que las organizaciones públicas gestionan sus procesos, con énfasis en los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento y profesionalización de la alta burocracia
- Desconcentración de la ejecución de servicios públicos
- Desmantelamiento de estructuras piramidales
- Aplicación de tecnologías del ámbito privado
- Evaluación y control por resultados

## 3. CONCLUSIONES

El estudio de la administración pública posee un sólido basamento doctrinario que admite múltiples perspectivas, problemas y desafíos. Como se observó en esta breve síntesis de evolución de la Administración Pública, a pesar del desarrollo de estudios comparativos que favorecen a ciertos acercamientos teóricos por sobre otros, y que dan lugar al establecimiento de principios universales que constituyen la base de esta ciencia. Sin embargo, este proceso no ha carecido de críticas, tanto desde el punto de vista metodológico como epistemológico. Como ciencia social, ha sido necesario recorrer un largo camino para afianzar a la Administración Pública como disciplina científica autónoma, sin lugar a duda se puede afirmar que ha ocupado un lugar central en el estudio y análisis de los procesos de gobierno.

De acuerdo al análisis retrospectivo de la Administración Pública, dentro de la visión ortodoxa, encontramos al modelo burocrático, comúnmente conocido como modelo "weberiano", que postula lineamientos generales sobre la planificación y ejecución de las políticas públicas, el aumento de la capacidad estatal para dar cabida a la creciente multiplicidad de funciones; la carrera profesional en la administración, basada en la capacitación, tecnologías de gestión, equipamiento y recursos presupuestarios; así como la responsabilidad piramidal de la estructura funcional de la administración.

Este modelo criticado durante la década de 1980 orientó a las Administraciones Públicas a la búsqueda de una organización racional, con estabilidad del entorno, es decir previsibilidad, fines estatales claramente definidos e ideas de desarrollo. A partir de la crisis que sufrió el Estado de Bienestar y el surgimiento de la visión neoliberal, que asienta su lógica en la estructura del mercado, nace entonces, la necesidad de una reforma del estado y de reformas administrativas.

En este sentido, como respuestas a los problemas centrales de la Administración Pública contemporánea, surgen nuevos paradigmas que orientan la adopción de estructuras administrativas cada vez más híbridas, por cuanto puede aplicarse distintos conceptos de los paradigmas analizados: Gobierno Abierto, Gobernanza y la Nueva Gestión Pública, constituyéndose en marcos de gestión de las reformas administrativas adoptados por el Estado.

Así la perspectiva de Gobierno Abierto con el enfoque el político admite la creación de políticas públicas relacionadas con la transparencia, rendición de cuentas e incentivos de participación ciudadana y en su enfoque tecnológico, incorpora el uso intensivo de tecnologías de información a través de la apertura de datos (datos públicos) y la operatividad de procesos para la colaboración en red con el uso de redes sociales.

Complementariamente, para la Administración Pública la Gobernanza permite articular las capacidades estatales para resolver los problemas económicos y sociales, los Estados incorporan a la sociedad civil en la resolución de conflictos que surgen

de problemas relacionados con el gobierno y su capacidad de gobernar.

El paradigma Nueva Gestión Pública presenta a la Administración pública con un enfoque gerencial, con énfasis en el uso de prácticas de gerencia originadas en el sector privado y la utilización de indicadores de desempeño, privilegiando las capacidades gubernamentales, con el fortalecimiento y profesionalización de la alta burocracia, la transferencia hacia el sector público no estatal de servicios competitivos, la aplicación de tecnologías del ámbito privado y la evaluación y control por resultados.

El presente ensayo presenta la visión relacional y de despliegue de la evolución de la Administración Pública y su vinculación con los nuevos paradigmas administrativos (Gobierno Abierto, Gobernanza, La Nueva Gestión Pública, etc.), los cuales exponen una visión gerencial de la Administración Pública, con un enfoque que prescribe la utilización de técnicas empresariales consideradas exitosas en el sector privado de la economía, con el fin de bajar costos y mejorar los resultados de la gestión pública. Se apoya en procesos bien definidos para el logro de resultados, con una mejor asignación de recursos y uso de tecnologías de punta.

Por último, concluimos que estos nuevos paradigmas constituyen nuevas formas de gestión para la Administración Pública, sin embargo, es necesario precisar que ningún modelo se aplica en forma pura, todos presentan sus propias finalidades, actores principales, características, productos y resultados a los que se orientan.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Guilio. (12 de mayo de 2020). *Teoría de las Organizaciones* . Recuperado de https://sites.google.com/site/teoriaorgag/-que-son-las-organizaciones/formas-organizacionales

Baena de Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Aministración.* Madrid: Tecnos Grupo Anaya S.A.

Calderón, C. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad.* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cerillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy 10 textos de referencia.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cruz Badillo, I., & Corona, L. (2012). La evolución del pensamiento administrativo público en Norteamérica: un contraste entre los Estados Unidos y México. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, ,* (pág. 22). Cartagena: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Dassen, N., & Cruz Vieyra, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe.* New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gomez, C. (2016). *Origen y evolución del estudio.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Instituto Nacional de Estudios Políticos INEP A.C. (10 de marzo de 2018). *Portal Político del Cuidadano*. Recuperado de http://www.inep.org/biblioteca/11-libros/3-shi

Jiménez Martínez, J. R. (10 de Marzo de 2018). Recuperado de Pulso: http://pulsoslp.com.mx/opinion/la-heterodoxia-sobre-la-administracion-publica/

Jones, L., & Thompson, F. (1999). Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado . *CLAD Reforma y Democracia. No. 15* , 26.

Ossorio, A. (2007). *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una Visión Sistémica.* Buenos Aires: Unidad de Comunicación Institucional Oficina Nacional de Innovación de Gestión Subsecretaría de la Gestión Pública.

Oszlak, O., & Malvicino, G. (2001). Nuevos Modelos Institucionales para la Gestión Pública: Experiencias Comparadas y Aplicaciones Potenciales al Caso Argentino. *Programa de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, República Argentina*, 50.

Pliscoff, C., & Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pág. 13). Panamá: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Insitucions y la Nueva Gestión Pública en América Latina.* Barcelona: Edicions Bellaterra, S.L.

Rezzoagli, B. (12 de Septiembre de 2017). Paradigmas y Fronteras en Administración Pública. Santa Fé, Santa Fé, Argentina.

Shafritz, J., & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública.* México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administrativas Universidad Autónoma de Campeche.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericamos*, 39-64.