



**Universidad Nacional
Autónoma de México**

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**



**TRAYECTORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
LA SOCIEDAD CONTEMPORÁNEA**

ENSAYO

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

JOSÉ MARÍA IZÁBAL MARTÍNEZ

ASESOR

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, ENERO, 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*. Que así como a mí, impulse a nuevas generaciones y les dote de una visión crítica, objetiva, capaz, siempre en busca de mejorar nuestras condiciones de vida como individuos, como comunidad y como país.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por brindarme conocimientos, herramientas y aptitudes desde las aulas, y fuera de ellas, siempre con conciencia y compromiso social.

Al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, por su orientación constante y atinada durante la realización de este trabajo de titulación y a lo largo de mi camino por la carrera como su alumno en clase y como su profesor adjunto, confirmando en cada lección suya lo valioso de nuestra profesión como Administradores públicos.

Al Doctor Víctor Manuel Martínez Chávez, que desde el primer día como universitario estuvo pendiente de mi crecimiento académico y profesional, recordándome en cada consejo y con todo su apoyo, que la verdadera amistad trasciende cualquier situación.

Al Licenciado Noé Pérez Bello por su tiempo en la revisión de este trabajo y su apoyo en las correcciones del mismo. Al Doctor Osvaldo Alfredo Cruz Villalobos y al Doctor Arturo Hernández Magallón, por su colaboración, atenciones y profesionalismo en la revisión de este Ensayo.

Dedicatorias.

A mi madre, ya que sin su cariño, inteligencia, paciencia y fortaleza nunca habiéramos salido adelante. Tu actitud frente a la vida es el mejor aprendizaje que he tenido, nunca podré agradecerte lo suficiente por todo lo que has hecho por nosotros pero mi amor por ti es incondicional.

A mi padre, porque este trabajo es sólo un pequeño homenaje a ti y a lo que representas, donde quiera que estés jamás serás olvidado.

A mis hermanos, Carolina y Juan Domingo inspiración para el futuro y compañeros de mil aventuras, que con su cuidado, experiencia y conocimientos, me abrieron las puertas y me dieron una guía con la cual nunca me he perdido.

A Sara, el amor de mi vida, que siempre se mantuvo a mi lado impulsándome a ser mejor cada día y ayudándome a seguir adelante. Por el amor incondicional y todo lo que siempre has sido en mi vida.

A mis amigos y amigas, familia que no se otorga sino que uno elige, su apoyo y consejos siempre serán parte de lo que soy. Nunca nos vamos a ir.

Índice.

Introducción.	4
I. Sociedad industrial y Administración pública burocrática.	7
Características de la sociedad industrial.	8
Características de la Administración pública burocrática.	11
Crisis de la racionalidad burocrática.....	18
II. Sociedad post-industrial y Nueva Gestión Pública.	21
Características de la a sociedad post-industrial	22
El paradigma post-burocrático	27
Fundamentos de la Nueva Gestión Pública.....	30
III. El desempeño contemporáneo de la Administración pública.	36
Gobernanza y Administración pública.....	36
Caracterización de la gobernanza; el papel de lo público/gubernamental.....	41
Conclusión.	46
Bibliografía.	50
Mesografía.	52

Introducción.

El análisis de la Administración pública en la época contemporánea es una tarea que no resulta sencilla; sin embargo, es de suma importancia entender las acciones, relaciones, procedimientos, debates, acuerdos, teorías y movimientos que día a día logran que nuestras vidas se desarrollen con normalidad. Hablar de Administración pública implica referirnos a la materialización de las acciones que se proponen desde los espacios de toma de decisiones; es abordar las acciones concretas de gobierno que se ven a nuestro alrededor como bienes y servicios públicos y en la atención constante de las demandas que aquejan a la población, entender los mecanismos que se utilizan para dar orden y seguridad en pro del desarrollo de la vida de los ciudadanos. Además, nos acerca, a los debates teóricos con respecto a su base, funcionamiento, permanencia y desarrollo en distintos contextos para entender qué sustenta su actuar en un momento social en específico y cuáles han sido sus responsabilidades, herramientas y objetivos.

En este sentido el Estado es la forma en que las sociedades se organizan de manera política, con el fin de alcanzar la paz, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo pleno de los individuos o las comunidades. Éste deposita las funciones públicas o generales a un gobierno el cual está constituido en instituciones, mismas que son creadas, aceptadas, acogidas, respetadas y seguidas por la sociedad para trabajar en busca de un bienestar colectivo.

La Administración pública entra como actor fundamental en este escenario, puesto que las decisiones y objetivos que busca el gobierno, necesitan para su cumplimiento e implementación adecuada, elementos como orden, organización, planeación y todo un sistema interno y dinámico de actuación para una adecuada utilización de los recursos públicos a su disposición. Debe entenderse que se postra en las manos de este ente, la gestión y atención de los asuntos públicos, es decir, de los asuntos que nos atañen a todos.

El eje rector del presente ensayo recae en el entendido que el ejercicio administrativo se desempeña de manera particular frente a las demandas

derivadas del desarrollo social, político y económico dentro de diferentes contextos sociales determinados específicamente en la época industrial, post-industrial y contemporánea.

Lo anterior contribuye a la disciplina de la Administración pública ya que el estudio de los cambios por los que han pasado las instituciones públicas hasta nuestros días, abre la puerta a un mejor entendimiento de los procesos que lleva a cabo la Administración pública contemporánea. La utilidad que este ensayo propone al conocimiento público-administrativo, es una revisión de los principales planteamientos del paradigma burocrático, post-burocrático y de la gobernanza en busca de tener una idea general de cómo el estudio y entendimiento de esta disciplina proponen una visión particular de los cambios en la sociedad contemporánea.

Es importante destacar el tema a investigar ya que la Administración pública tiene, actualmente, un papel fundamental, no sólo como la encargada de velar por la satisfacción de las necesidades sociales o como la institución encargada de dar vida a las leyes, mediante la ejecución constante y precisa de los ordenamientos legales; sino que, el actuar administrativo es el vínculo directo entre las acciones de gobierno y la percepción de la sociedad en términos de legitimidad gubernamental. Las acciones de la Administración pública tienen injerencia directa en la percepción de los ciudadanos con respecto al Gobierno en turno, de ahí que su ejercicio determinará la perdurabilidad de las instituciones políticas, la aceptación de las decisiones de gobierno y la continuidad de un proyecto político en específico.

Por lo expuesto, el objetivo de este ensayo es analizar los planteamientos públicos y administrativos a consecuencia directa del desarrollo de la sociedad y las necesidades que de éste emanen. En este sentido, los tiempos administrativos a estudiar son: La etapa de la sociedad industrial y el desarrollo de la burocracia, la sociedad post-industrial y la Nueva Gestión Pública y finalmente aquella en que actualmente nos desenvolvemos entendida como gobernanza.

Estructura de la investigación.

En el primer apartado se analiza cómo se desarrolla la sociedad industrial a partir de la segunda Revolución Industrial y el impacto que tuvo el desarrollo de las maquinarias a partir del siglo XIX en la producción de bienes; y cómo dentro de aquel contexto social surgen elementos particulares que moldearon el actuar administrativo hacia un paradigma burocrático. Se aborda, de igual forma en este apartado, los elementos fundamentales de la teoría burocrática, para comprender los alcances y herramientas que involucran a la Administración pública burocrática y comprender por qué se da un fin a este paradigma.

En segundo lugar se explica cómo el desarrollo de la tecnología digital y la apertura de las fronteras político-económicas, derivadas del fenómeno de la globalización, han creado una sociedad que gira en torno a la información y al conocimiento. Esta sociedad, llamada post-industrial, se desarrolla de una manera específica que obliga a la Administración pública a generar nuevos esquemas de atención el cual adopta el nombre de Nueva Gestión Pública.

Esta misma línea este ensayo busca analizar la gobernanza, partiendo de la idea que la Administración pública se ha alejado de ser un centro unipersonal de decisión, para dar paso a actores sociales que antes no tenían injerencia en la toma de decisiones; encontrando que estos nuevos actores sociales tienen una participación cada vez más preponderante y esencial en el actuar gubernamental.

Finalmente, se presentan las conclusiones, mismas que abonan a este ensayo con la posibilidad de hacer un recuento y análisis de las principales trayectorias que ha seguido la Administración pública en torno a la sociedad contemporánea. En éstas, encontraremos los elementos más importantes de cada una de las etapas analizadas de desarrollo público administrativo, así como la relación que guardan entre ellas y los elementos de ruptura o continuidad que surgen en su actuar.

I. Sociedad industrial y Administración pública burocrática.

El objetivo de este apartado es observar y analizar a la sociedad industrial y a la Administración pública burocrática como su traducción administrativa. Siguiendo una línea lógica dividiremos el apartado en dos grandes subtemas, el primero será el análisis y observación de las características más importantes de esta sociedad, la cual, tiene su origen a partir de la segunda Revolución Industrial de principios del siglo XIX. El segundo, será la exposición de los elementos específicos que dan forma y moldean a la Administración pública burocrática.

El actuar gubernamental está en constante cambio y evolución, las instituciones no son inmutables ni resistentes al cambio; al contrario, es el contexto social específico en el que se encuentran, el que moldea y demanda ciertas características específicas en la forma de desenvolverse.

Distintas relaciones sociales o actitudes económicas implican un ejercicio administrativo específico en busca de satisfacer necesidades públicas, lo cual nos ayuda a situar y comprender el porqué de acciones o actitudes de gobierno en un momento determinado; y más aún, a entender cuál es la base teórica y práctica del sistema público-administrativo que hoy en día persiste.

Esto quiere decir que, comprender distintos momentos en el desarrollo de las sociedades, con sus características económicas y sociales particulares, implicará entender los distintos modelos de administración que han existido y esto abre la puerta al análisis profundo de las condiciones de vida de alguna sociedad en específico.

Hacer un recuento histórico de los tipos de Administración pública que han existido, nos llevaría a observar la concepción del término desde Francia o Alemania en tiempos de los primeros “Estado Nación” e inclusive desde el Estado Absolutista. Éste no es el objetivo de este apartado, y mucho menos del presente ensayo; sino que, nuestro estudio y análisis involucra solamente a aquellos que son la base directa del nuevo orden administrativo que rige nuestro actuar contemporáneo.

Características de la sociedad industrial.

En la búsqueda de entender a la sociedad industrial como un elemento de estudio, es necesario comprender qué es un sistema social, el cual “es concebido como sistemas abiertos, ocupados en procesos complejos de intercambio en sistemas ambientales específicos.”¹ Esto significa que, dentro de espacios específicos existen sistemas culturales, de personalidad y de comportamiento que conviven continuamente en un organismo social por un tiempo determinado. Estos sistemas se entienden como fenómenos de comportamiento individuales, los cuales se repiten constantemente y cuentan con suficiente estabilidad y definición en el tiempo.

La segunda Revolución Industrial es el elemento específico que dio pie a la conformación de la sociedad industrial y al nuevo paradigma económico, el cual revolucionó los medios de producción y creó nuevas relaciones de convivencia y desarrollo en la sociedad, mismas que implicaron un cambio profundo y constante en su actuar diario y, a la larga, en el sistema social en general.

Esta Revolución Industrial del siglo XIX se entendió como “la introducción de avances técnicos que incrementan la productividad del trabajo, mejoran la calidad del producto, disminuyen costes de producción o acrecientan el ritmo al que salen [los productos] de las fábricas.”² Es importante recalcar que este concepto está sumamente ligado al de capitalismo y las corporaciones. El primero orientado a la maximización de los beneficios, es decir “hacia el aumento de la cantidad de excedente apropiado por el capital en virtud del control privado de los medios de producción y circulación.”³ Por lo que respecta a las corporaciones, éstas mejoraron

¹ Talcott Parsons, “An Outline of the Social System”, [En Línea] p. 421. [Fecha de Consulta: 10/06/2015]

² Luis Iñigo Fernández, Breve historia de la Revolución Industrial, [En Línea] p. 61. [Fecha de Consulta: 10/06/2015]

³ Manuel Castells, La sociedad Red, p. 46.

sus procesos, buscando en un ambiente de crecimiento de las mismas, ya que, en la visión mercantil norteamericana, el tamaño significaba poder e influencia.⁴

Los cambios económicos se vieron traducidos en un cambio de las relaciones sociales; por un lado, los dueños de los medios o los empresarios ya no detentan el poder en sí mismos, sino que se da paso a una estructura de mando anónima con conocimientos profesionales en el ámbito de la gestión empresarial (una tecno-estructura), esto implica nuevos círculos de poder e influencia. Por otro lado, aquella persona que se desarrollaba en los oficios o como artesano ya no tiene las herramientas e instrumentos de trabajo, lo que deriva en una reorganización en el trabajo, especializándolo, dividiéndolo y racionalizándolo.

La sociedad industrial comprende nuevas relaciones económicas, comerciales y de producción, que implican una reestructuración de la vida en comunidad y por ende un cambio en la racionalidad o forma de pensar de la época. La división de trabajo y la cooperación económica en la sociedad, tuvieron como base “el cálculo, la disciplina, la precisión, la estabilidad y la seguridad, para hacer posible las operaciones estandarizadas”⁵ que daban sustento a un ambiente de relaciones de competencia y mayor productividad. La racionalidad de la sociedad industrial está basada en el concepto de eficiencia, y además, se basa en los sistemas verticales de producción tendiendo un papel preponderante herramientas como la autoridad, la centralidad, la jerarquía, la línea de mando racional-formal, las rutinas y los procesos estandarizados; elementos fundamentales en la producción de mercancía.

El capitalismo de la gran empresa es el grado más desarrollado de la sociedad industrial, el cual se basa en el desarrollo y base monetaria en las grandes firmas de producción de bienes y servicios, y en la empresa de producción a gran escala. Ésta se postra, para la solución de problemas que surgen con el crecimiento urbano y el desarrollo tecnológico, en un cuerpo de servidores organizados, profesionales

⁴ “El tamaño, en el léxico Norteamericano, significó poder” en: Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, [En Línea.] p. 6. [Fecha de Consulta: 11/06/2015].

⁵ Ricardo Uvalle Berrones, “La nueva visión de la Administración Pública contemporánea: El lenguaje ortodoxo en el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la Gobernanza Democrática”, p. 51.

y ordenados en jerarquías marcadas. Esto quiere decir que las grandes empresas de la época son exitosas y productivas, debido al alto nivel de capacitación y jerarquía dentro de sus cuerpos especializados de empleados.

La necesidad de un ambiente de certidumbre económica que derive en una vida productiva, exitosa y eficiente, implica el surgimiento de un aparato estatal burocrático que sea profesional, calificado y competente. Éste debe desarrollar capacidades técnicas, administrativas y metodológicas que deriven en alto rendimiento profesional con el fin de desarrollar los medios administrativos y de gestión más óptimos en la atención de las necesidades sociales.

En las primeras décadas de este modelo económico, el Estado no tuvo una participación activa; al contrario, mantuvo una actitud vigilante de las relaciones económicas. Al inicio de esta etapa, se mantuvo la idea de los padres fundadores de Estados Unidos⁶ la cual establecía que el gobierno y sus instituciones eran un mal necesario que debía ser controlado.

Sin embargo, en la sociedad industrial en pleno apogeo, lo anterior resultó prácticamente imposible y se presentó el momento en que el aparato estatal tomó un papel preponderante y protagonista en las relaciones económicas. El Estado implementó acciones importantes en las que su papel se hizo más notorio, vemos, entre otras cosas, el aumento en las políticas fiscales, de apoyo a los menos favorecidos y una multiplicación de las empresas públicas. Lo que dio origen a una economía mixta, en la cual el poder estatal permeaba la planificación y la dirección económica; en general, el Estado se volvió el protagonista de los procesos de producción mercantil.

Por lo tanto, la sociedad industrial se moldea en un sistema capitalista el cual busca la maximización de los procesos productivos, ya sea mediante la implementación de nueva tecnología industrial o la especialización de la mano de

⁶ “La idea de los padres fundadores de Estados Unidos- que el gobierno es un mal necesario que hay que controlar [...] pero en una sociedad industrial, en pleno crecimiento, esto era imposible, se erguía.” en: David Arellano Gault, “Nueva Gestión Pública, ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la Reforma Administrativa”, p. 20.

obra. Esta sociedad se caracteriza por el alto grado de organización económica y por la división de tareas específicas con jerarquías marcadas y relaciones de autoridad centralizadas en términos productivos, disciplinadas y ordenadas. Así, surgen acciones estatales que comprenden y manejan los retos que este tipo de sociedad implica, para que el gobierno tome un papel preponderante en la búsqueda de crecimiento económico.

La Administración pública debe implementar herramientas acordes a la responsabilidad de crecimiento industrial y estabilidad económica. El papel de las instituciones es cada vez más importante en esta época pues está en sus manos dotar de certeza al mercado e incentivar el desarrollo del comercio y la industrial. La sociedad industrial estableció una agenda de gobierno específica en que las demandas en busca de estabilidad y crecimiento mercantil eran ejes rectores. Observar las características específicas de la Administración pública burocrática - en términos de sus herramientas, ejes y objetivos, será de suma importancia para entender cómo se llevó a cabo o se adaptó el ejercicio público.

Características de la Administración pública burocrática.

La Administración pública burocrática tuvo el objetivo de satisfacer las demandas que surgían de condiciones de vida específicas de la sociedad industrial. Si bien, el concepto de burocracia, se utiliza hoy en día, como algo ineficiente, lento y obsoleto, debemos analizarlo dentro de sus proporciones históricas y como base fundamental del aparato administrativo contemporáneo. Al adentrarnos en su estudio, debemos rechazar el concepto negativo y posicionarlo como un modelo de atención y acción gubernamental específico de la sociedad industrial.

La Administración pública burocrática surge mediante la preparación constante y la incorporación de valores como la responsabilidad, el compromiso y la eficiencia dentro de su actuar en las instituciones públicas, para atender de manera correcta y especializada las demandas sociales.

El cuerpo de especialistas públicos –burocracia estatal- debe cumplir los preceptos de orden, racionalidad y eficiencia para lograr concretar de manera efectiva los objetivos gubernamentales. Éste se desarrolló en oficinas públicas que

propugnaban por “el desarrollo de un trabajo metódico, sistematizado y de expertos, guiado por el valor de la eficiencia, la seguridad en el cargo y la carrera administrativa”⁷ en busca de lograr desarrollar y estructurar soluciones, recursos y acciones para incentivar la convivencia social y económica en un ambiente de certidumbre y así posibilitar un pleno desarrollo de la empresa capitalista industrial.

La Administración pública burocrática, establece su importancia en la sociedad industrial como pieza clave en la acumulación y producción de capital, al dar condiciones óptimas de desarrollo social, mercantil, de inversiones y en relaciones laborales. El papel activo que ocupan las instituciones públicas en esta sociedad se basa en dos elementos fundamentales; el primero, la profesionalización y división del trabajo en áreas fijas y oficiales que den certidumbre de la atención de las demandas; el segundo, el desenvolvimiento administrativo con base en el aprovechamiento, consumo y racionalidad de los recursos mediante la dotación de información confiable a los agentes económicos en la toma de decisiones.

La administración burocrática como entidad separada de la política combina autoridad, centralismo, disciplina, estructura, estabilidad, mando, jerarquía, conocimiento, seguridad en el cargo y saber aplicado en busca de tener las herramientas suficientes para responder a situaciones problemáticas que puedan poner en peligro el desarrollo de la misma.

En este sentido, la actividad administrativa no debe realizarse de manera desordenada o improvisada; sino que es necesario utilizar “calculos puntuales, habilidades calificadas, destrezas con sapiencia, compromiso ininterrumpido y distribución ordenada de problemas, prioridades y recursos,”⁸ lo cual se suma a elementos como autoridad, relaciones jerárquicas verticales, división de las tareas en la estructura, profesionalización de los servidores públicos y el establecimiento de tiempos y movimientos específicos en busca de obtener los mejores y más eficientes resultados.

⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.* p.54.

⁸ *Ibid*, p. 56.

El fundamento de la Administración pública burocrática se plantea en el tipo de dominación legal⁹, el cual tiene como base principal que el ejercicio y funcionamiento de todo el sistema estará apegado a la ley. Este sistema actuará dentro de una competencia, a decir, en ámbitos y funciones delimitados, donde cada área de acción, y la consecución de sus objetivos, contarán con las atribuciones suficientes para llevar a cabo sus tareas. Cada área estará localizada en un espacio físico específico.

En este modelo administrativo subyace “el principio de jerarquía administrativa, o [...] la ordenación de autoridades fijas con facultades de regulación e inspección [de sus inferiores].”¹⁰ Esta categoría establece la posibilidad para que los servidores de escaños inferiores, puedan contar con herramientas y posibilidad de apelar y quejarse de las decisiones de mandos superiores. Esta jerarquía obtiene su funcionalidad y comunicación mediante la categoría de las reglas técnicas y normas escritas. Así mismo, para poder entrar al escenario administrativo, es necesaria una preparación técnica y profesional, con la condicionante de aprobar exitosamente las pruebas realizadas por el mismo sistema administrativo.

Una vez que se ha ingresado al servicio público, surge una nueva categoría referente a la separación obligatoria de la persona y los medios disponibles a su alcance, teniendo en cuenta que todo aquel que labore y esté al servicio de alguna área en la administración, jamás será propietario de los medios materiales y financieros con los que desarrolle sus tareas, por lo que deberá existir una constante rendición de cuentas. Este elemento no sólo aborda lo referente a los insumos para el trabajo burocrático; sino que, como otra categoría, se hace explícita la necesaria separación entre el funcionario y el puesto, no debiendo existir una apropiación de los cargos públicos.

Otra categoría de la oficina burocrática es el principio de atenerse al expediente. Independientemente que las reglas y las normas sean dictaminadas oralmente, su valor y su permanencia se da al plasmarlas por escrito.

⁹ Max Weber, *Economía y Sociedad*, p. 173

¹⁰ *Ibid*, p. 175.

Las relaciones, acciones y determinaciones del cuadro burocrático, tiene ciertas particularidades. Partimos del concepto de “monocracia”, entendida como la permanencia de la individualidad como valor fundamental siendo funcionarios libres, con la obligación de velar sólo a los deberes de su cargo.

Se debían desempeñar las funciones administrativas siguiendo una rigurosa jerarquía delimitada por su competencia detallada, delimitada y explícita, establecidas contractualmente. Las categorías más altas de la burocracia tendrán mayores atribuciones y responsabilidades.

En el sentido de la movilidad interna, la Administración pública burocrática no se representó como un sistema estático. Él mismo abría la posibilidad de crear una carrera interna en la institución, con el principal incentivo de tener la posibilidad de ascender o avanzar en la estructura burocrática por años de ejercicio o por servicio.

El actuar administrativo burocrático encuentra en la influencia política elementos que resultan negativos, esto debido a que la naturaleza de los políticos profesionales se visualiza en el oportunismo. En este entendido, comprendemos que este alejamiento deviene de la necesidad de separar las ventajas y acciones públicas, de los centros de poder oportunistas, los cuales puedan sacar provecho de su posición para desvirtuar al mercado, esto implicaba el peligro de empresas propensas y en busca de convertirse en monopolios y oligopolios, utilizando su peso y fuerza para influir en las decisiones gubernamentales en beneficio propio o en contra del beneficio colectivo.

Partiendo de esa idea, se asume, como base primordial, la calidad ética. Este distanciamiento de la arena política y los negocios privados fue el principal ingrediente en el desarrollo de la tarea administrativa, pues cualquier desvirtúo en este sentido, podría derivar en un sistema inequitativo en el que se favorecerían a los más poderosos política y económicamente.

La Administración pública crea “un sólido aparato burocrático, técnico, capaz de dar sentido a la política pública en su impacto económico,”¹¹ en concordancia con

¹¹ David Arellano Gault, *op. cit.*, p. 21.

los elementos característicos de la sociedad industrial (jerarquización, tamaño de la empresa como muestra de poderío o la profesionalización empresarial) y a la luz de un sistema económico sólido y fuerte, que defiende sus propios intereses.

Tenemos entonces que, la Administración pública burocrática se constituyó como un sistema complejo y detallado, el cual propugnaba por la constante retroalimentación y cambio en los sistemas de reglas, proceso y normas, el cual se mantenía vigilado constantemente desde instancias técnicas internas u organismos interdependientes. Estas acciones de control estaban encaminadas a obtener un sistema alejado de influencias personales o decisiones parcialmente dirigidas al bienestar colectivo.

En este entorno, la vigilancia constante es sustancial para evitar el surgimiento y crecimiento de situaciones de corrupción o mal uso de la autoridad investida. Una herramienta importante dentro de este sistema administrativo fue el desarrollo de un sistema de normas escritas que, vía el detalle de la ley, aminoraban la probabilidad de actos de corrupción. Esto significa que, el establecimiento detallado de las normas, dotan explícitamente de atribuciones a los servidores públicos, sin dar pie a acciones fuera de lo establecido que pudieran derivar en actos de irregularidad.

Las características específicas que dotan a la Administración Pública burocrática de elementos para su concepción, independientemente del Estado que se analice, son entendidas dentro del “Paradigma burocrático”¹².

En primera instancia, encontramos el concepto de “interés público”. Este indica que los valores gubernamentales fundamentales: son la honradez y la eficiencia. El primero se entendía como un gobierno sin particularismos, buscando evitar el robo o desvío de los dineros del pueblo. El segundo implicó la búsqueda de un gobierno que atendiera las demandas ciudadanas, a decir, se esperaba una acción pública gubernamental concreta y favorable en temas de salud, educación, infraestructura y bienestar social.

¹² Michael Barzelay, *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, p. 176.

La eficiencia es un elemento representativo de la sociedad industrial, pues los reformadores utilizaron el conocimiento naciente de la administración industrial eficiente para dar forma a la administración pública eficiente. Este concepto en términos industriales, implica la producción continua de un producto con el menor costo de producción posible mediante la división de trabajo en jerarquías de control y la especialización de las áreas específicas. Esto resultó, dentro del actuar gubernamental, en la cuidadosa definición de funciones y responsabilidades, en un estudio minucioso del presupuesto estimado, los gastos, los ingresos y las acciones realizadas y a realizar.

La división del trabajo basado en el modelo capitalista, da pie a la idea de que el modelo burocrático se “administra”. Sin entrar en detalle, se propone la subdivisión de responsabilidades, áreas y dependencias las cuales serán atendidas, administradas y conducidas por funcionarios públicos especializados.

El hecho de tener subdivisiones constantes y sus contrataciones correspondientes, implicaba una cantidad considerable de funcionarios, los cuales debían tener un “control riguroso”, considerando que, “en la visión [burocrática,] el control era el alma de una administración eficiente”¹³.

Así mismo, encontramos la “responsabilidad.” Materializada en la distribución de responsabilidades de la institución, entre las áreas que la conformaban. Estas responsabilidades se repartían o delegaban mediante las relaciones de superiores jerárquicos y subordinados. Dotar de responsabilidades a las áreas administrativas dentro de una institución necesariamente derivó en planeación, organización y presupuestación, elementos clave para poder llevar a cabo cualquier plan y programa.

Concatenado al elemento anterior está la “justificación de costos.” Este proceso implicaba que los administradores públicos tuvieran la responsabilidad de estimar las necesidades financieras de su organización. Para llevar a cabo esta labor, los responsables del presupuesto debían argumentar, ante la institución presupuestaria

¹³ *Ibid.* p, 184

centralizada, el porqué del aumento en los recursos solicitados, a comparación de años anteriores. Las necesidades a cubrir con el presupuesto solicitado eran, principalmente, las derivadas del pago de salarios y adquisición de insumos internos para el funcionamiento institucional. Este proceso partía de la lógica de satisfacer las necesidades sociales de la mejor manera, sin malgastar el presupuesto público.

Dentro de este tipo de racionalidad se hacen presentes cuatro responsabilidades administrativas: “la planeación, la organización, la dirección y la coordinación.”¹⁴

Planear, en esta lógica, implicaba el análisis a futuro de las acciones a realizar dentro de las oficinas gubernamentales, buscando una mejora continua en el trabajo realizado. Organizar, dentro de la racionalidad burocrática, se traduce en repartir a cada área y a cada escaño de la jerarquía responsabilidades específicas -dotándolas de autoridad ante sus subordinados y en el manejo de los medios materiales-. Dirigir implica mantener al tanto a los subordinados sobre sus funciones en la ejecución de los planes y estar al tanto de los avances y el seguimiento de la ley en su ejecución. Finalmente, la coordinación se basaba en la capacidad de los altos mandos de unificar las acciones y los objetivos del personal a su mando, en busca de mantener una concordancia entre el trabajo realizado en cada área.

La sociedad industrial, que basó su desarrollo en la mecanización de las formas de producción tradicionales de la época feudal, generó al hombre industrial, inmerso en procesos productivos en masa, utilizando su mano de obra como único medio de intercambio y la maximización del capital mediante inversiones, para encontrar en las corporaciones la clave del crecimiento económico, donde la producción a gran escala era traducción de un sistema económico eficiente.

Para lograr esta última meta, era necesario tener varios niveles de especialización mercantil; ya sea como operador o como gerente, cada uno encargado de un área específica, en la cual haría antigüedad como experto. Es en esta lógica que el Estado, mediante la Administración pública burocrática, se comporta: aparatos gubernamentales de gran tamaño con áreas y funcionarios

¹⁴ *Ibid.* p. 195.

especializados, con la capacidad institucional de fomentar el desarrollo en la producción a gran escala y en general, como la cabeza principal de la economía, incentivando o castigando los movimientos del Mercado.

Crisis de la racionalidad burocrática.

La Administración pública burocrática, entendida en el sistema industrial, encontró sus primeros límites de acción durante la expansión del proceso de globalización, debiendo realizar reformas en el ambiente político, económico y social. A continuación se enumeran cinco causas que derivan en el agotamiento del sistema de administración burocrático. Éstas deben entenderse como procesos paulatinos que dieron como resultado el debilitamiento de este sistema y su consecuente reforma.

1.- Profundo déficit fiscal: El modelo administrativo burocrático se materializó en la multiplicación de instituciones especializadas para cada aspecto de la vida económica y social; las oficinas gubernamentales buscaron incentivar las relaciones de mercado, sin embargo, esto implicó a su vez, una gran cantidad de funcionarios públicos contratados y grandes presupuestos para pagar, por ejemplo, el gasto de seguridad social y el mantenimiento de empresas estatales. Esto se dio en países en vías de desarrollo como México, Argentina, Brasil, Pakistán, Kenia, India. En este último “al gobierno central le costaba casi 1 ½% del PIB al año financiar las pérdidas de las empresas públicas”¹⁵ El aparato gubernamental, en las últimas décadas del siglo XX, comenzó a ser visto como costoso e ineficiente en su actuar, derivado de los rendimientos decrecientes y en un profundo déficit fiscal.¹⁶

2.- Reestructuración del poderío político mundial: Los Estados se encontraron con nuevas condiciones sociales derivadas, en términos políticos, por la caída de los regímenes autoritarios en Europa del Este -por ende se da un fortalecimiento

¹⁵ International Monetary Fund. Research Dept. “Perspectivas de la Economía Mundial” [En Línea] p. 75. [Fecha de Consulta: 23/08/2015]

¹⁶ De acuerdo al Banco de México, se entiende como Déficit fiscal una situación en la que los gastos de un gobierno son mayores que sus ingresos. En: Banco de México, “Política monetaria e inflación” [En Línea] [Fecha de Consulta: 15/06/2015].

en la preeminencia del modelo capitalista en la dualidad mundial, característica de la Guerra Fría- generando un ambiente democratizador y de repartición del poder público.

3.- Reestructuración del papel del mercado: Se dejó de lado la permanencia del paradigma de la producción de bienes y servicios por parte el Estado y la tendencia económica se enfocó en el desarrollo de a una economía de servicios, misma que localizaba al mercado como el pilar en el desarrollo e intercambio de bienes, servicios y capitales.

4.- Reestructuración del papel de la sociedad: El nuevo escenario global generó incertidumbre e inestabilidad en una sociedad cada vez más informada, por lo cual, esta última, se vio en la necesidad de exigir a sus gobiernos, nuevos sistemas de atención a sus demandas, mediante la combinación de acciones de industrialización y progreso estatal, con elementos del mercado como: “innovación, calidad y competencia.”¹⁷

5.- Reestructuración del papel del Estado y de la Administración pública: El ámbito administrativo es sujeto a varias reformas profundas frente a las necesidades sociales. La economía de mercado será el principal coordinador de la producción y de la distribución de bienes y servicios; mientras que el papel del Estado estará inmerso en los procesos de desregulación y privatización, conformándose con la observación de las relaciones económicas y su participación se vuelve esporádica.

Los cinco puntos anteriores son fundamentales para entender la reestructuración que se dio en el ámbito gubernamental a nivel mundial. Si bien, estos elementos dieron fin a un esquema de pensamiento administrativo, no implica que la corriente de pensamiento burocrático haya desaparecido o que la crisis del paradigma burocrático implique un replanteamiento desde la raíz del proceder público. Los elementos enumerados, nos dan una visión de la situación que vivió este sistema y por el cual se tuvo que dar un cambio de rumbo, sumando nuevas escuelas de

¹⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *op. cit.* p. 52.

pensamiento y adaptando su intervención a la solución de retos nacientes dentro de un panorama de libre mercado sin fronteras políticas ni culturales.

El constante cambio social es inevitable, hay que entender que las relaciones económicas, políticas y sociales no son permanentes ni inmutables, existen ciertas actitudes que permean durante un tiempo determinado y que dotan de características específicas a la sociedad. Esta última pone en evidencia exigencias y demandas constantes que deben ser atendidas, en este sentido, el gobierno debe estar a la par de la sociedad que atiende y adecuar sus herramientas para dar solución a fenómenos que impidan el desarrollo social pleno.

II. Sociedad post-industrial y Nueva Gestión Pública.

Las instituciones no son inmutables, éstas se adaptan y reforman de acuerdo a las condiciones de vida de la sociedad. La forma de desenvolverse y comportarse de esta última, crea escenarios y demandas que deben ser atendidas por el gobierno mediante la administración de los recursos públicos, traducidos en planes y programas; los cuales deben ir acordes al ambiente social y económico específico, para lograr un impacto positivo. Esto es de suma importancia, ya que si la respuesta gubernamental no está en concordancia con la sociedad, ésta será poco efectiva, implicando costos mayores y desagrado social.

Elementos como la globalización y el redimensionamiento del Estado en el siglo XXI, han creado cambios en las estructuras de poder y mecanismos de comunicación mucho más rápidos y eficientes, lo que han propiciado que se hable de la desaparición del modelo industrial de producción y el cambio hacia una sociedad post-industrial más participativa, empoderada, propositiva e informada. Este nuevo panorama social implica cambios en el ejercicio administrativo, derivado de un repliegue estatal y la implementación y replanteamiento de herramientas más acordes a la satisfacción de las necesidades generales. De aquí nace la adopción del concepto de la “Nueva Gestión Pública” como respuesta administrativa.

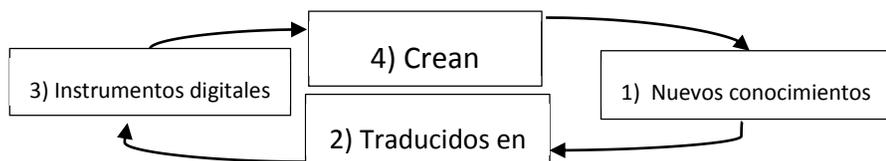
Este apartado tiene como objetivo exponer los elementos más característicos del modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública. Abordando el cambio social que trae consigo el siglo XXI, que si bien es cierto, no es generalizada en todo el mundo, pero, existe la tendencia hacia un cambio en el paradigma de la sociedad post-industrial con elementos como por el predominio del libre mercado, la globalización y el constante desarrollo de tecnología digital.

Características de la a sociedad post-industrial

El cambio en la sociedad post-industrial se debe al rápido desarrollo y fácil acceso a la tecnología digital. Esta tecnología¹⁸, también llamada tecnología de la información, se ve materializada en computadoras, *software*, telecomunicaciones, redes de información basadas en el internet y los descubrimientos en el campo de la genética. Lo revolucionario en el uso de estas herramientas digitales, es el cambio en su utilidad pues pasan de simples instrumentos a generadores de conocimiento. Proponen, en su conformación, elementos de saber útiles, constantes y que se retroalimentan veloz y asiduamente.

En este sentido “las computadoras, los sistemas de comunicación, y la decodificación y programación genética son todos amplificadores y extensiones de la mente humana.”¹⁹ La mente humana es generadora de conocimientos útiles en la creación de tecnología, la cual a su vez ayuda a la mente humana a crear nuevos saberes que serán utilizados en más y mejor tecnología, y así consecutivamente como podemos ver en el siguiente esquema.

Esquema 1: Tecnología de la información como instrumentos creadores de conocimiento.



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de la sociedad post-industrial se ve impulsado por el fenómeno de la globalización, el cual ha abierto las fronteras territoriales en términos económicos, políticos y culturales. Esto incentiva el intercambio constante de bienes, servicios y

¹⁸ Manuel Castells, “La revolución de la tecnología de la información”. [En Línea] [Fecha de Consulta: 16/06/2015]

¹⁹ *Ibidem*.

conocimientos sin fronteras, lo que implica una interconexión en los mercados y de las sociedades a nivel mundial.

A continuación, en busca de comprender mejor el impacto que tiene este nuevo sistema mundo o sistema económico global, expondremos tres elementos que surgen como consecuencia de la globalización y que nos ayudarán a entender el panorama económico en el siglo XXI²⁰: a) el comercio internacional, b) la inversión extranjera directa y c) los flujos del mercado de capitales.

El primer elemento se explica al entender que el gasto, para la obtención de productos y servicios, deja de ser únicamente en la inversión en maquinaria, mano de obra e insumos y voltea hacia la inversión dedicada a la adquisición de importaciones, en donde la producción es más barata. Por el otro lado, la producción ya no es únicamente para satisfacer el consumo interno, ahora se enfoca a la exportación en gran escala.

El segundo elemento-la inversión extranjera directa- se refiere a la operación de negocios en un país por parte de una empresa que se encuentra en un país diferente; es decir, la inversión directa en un país, para producir un bien o servicio, es proveniente de alguna corporación la cual radica fuera de su del límite territorial, ya sea por la posibilidad de acceder con mayor facilidad a los insumos o por los incentivos fiscales que el país receptor propone.

El tercer elemento -los flujos del mercado de capitales- implica que los países que necesiten recursos monetarios recurran a fuentes de financiamiento nacional e internacional, debido a la oferta de activos financieros extranjeros nacientes de países con mayor desarrollo económico.

De los puntos anteriores podemos apreciar que la globalización tiene como consecuencia el fortalecimiento de un sistema internacional íntimamente relacionado. En éste, los capitales, la información y la cultura, fluyen libremente por

²⁰ Banco Mundial, "¿Qué es la globalización?". [En Línea] [Fecha de Consulta: 19/06/2015]

los mercados independientemente del país de origen. Estas características nos señalan que vivimos en una red global, en la cual los fenómenos económicos, políticos y sociales, de un país en específico, impactan de manera considerable a la estabilidad mundial.

Tanto la creciente y desarrollada tecnología, como los mercados internacionales, son elementos fundamentales para comprender el ambiente en el que surge y se desenvuelve la sociedad post-industrial. La mano de obra es sustituida por tecnología más eficiente y en constante evolución. El cambio se da “no sólo [hacia] el comercio y el transporte, sino también y sobre todo, [hacia] servicios legales y financieros, agencias de seguros [y] administrativos”²¹; con la consecuente creciente necesidad de conocimiento técnico y capacitación laboral en términos informáticos o de contabilidad. Esto tiene como resultado que el conocimiento se convierta en información, misma que resulta una moneda de cambio, ya que al utilizarse y transmitirse de manera eficiente y rápida, dota a las empresas de ventajas competitivas en términos económicos.

El mercado y la producción de valor se basan en el manejo de la información; las máquinas ahora están rezagadas y los países con mayor desarrollo son aquellos productores de tecnología e información. En el escenario industrial, un país medía su potencia en los niveles de producción de acero o energía; sin embargo, hoy en día, el nivel de desarrollo de los países, se ve traducido en los recursos tanto públicos como privados utilizados en la creación de tecnología o en la inversión en investigación.

Las corporaciones en este nuevo paradigma también ven un cambio en sus ideologías. En la sociedad industrial, el poderío de una empresa se expresaba en el tamaño de la misma, en el nuevo escenario el principal valor es el de la eficiencia,

²¹ Pablo García Ruiz, “De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento (Apuntes, ideas y notas)”, [En Línea] p. 1. [Fecha de Consulta: 17/06/2015]

con esta se adopta la innovación como desarrolladora de capacidades y de respuesta.

La iniciativa privada adapta sus procesos con mejoras tecnológicas que aminoren los costos de producción y mejoren los productos, existe un cambio en las corporaciones en el sentido de hacerlas más responsables ante la sociedad y el medio ambiente que las rodea. En este sentido, encontramos el término de “socialmente responsable”, y se deja de lado el típico *laissez-faire* retomando el papel del ser humano y sus relaciones con la corporación.

Las corporaciones post-industriales adoptan ciertas obligaciones como: La satisfacción con el trabajo, en que las relaciones humanas dentro de las corporaciones son factores importantes en el desempeño de los empleados; el empleo de minorías; el pago relativo entendido como que el salario está establecido por la ley de la oferta y la demanda, y las capacidades de los empleados son su moneda de cambio; la responsabilidad con la comunidad en la cual además del pago de impuestos, se debe tener ciertas responsabilidades para mejorar el ambiente social y cultural; la responsabilidad con el medio ambiente entendiendo que no es un bien gratuito, el costo ambiental o las externalidades negativas, deben ser compartidas por el Estado y por las corporaciones; y la confrontación con problemas morales en torno a que los mejores rendimientos como único objetivo se dejan de lado y la neutralidad de las corporaciones es un elemento cambiante.²²

Los intercambios económicos entran en relación con sus pares en diferentes partes del mundo, ya no existen límites físicos, pues la tecnología permite una comunicación directa y en tiempo real, la economía global sobrepasa los alcances que tienen los Estado-Nación para ejercer autoridad y regulación. En este sentido, el Estado asume un papel mucho más pasivo, esto se nota en la constante redistribución de poder y autoridad hacia otras instituciones y gobiernos locales.²³

²² Daniel Bell, *op. cit.* p. 18-19.

²³ Peter Smith y Elizabeth Smythe “Globalization, citizenship and technology”, p. 184.

Traducciones del autor.

Esto implica la necesidad de revisar con detalle el papel de protección social y conducción económica que había tenido el Estado burocrático.

Ya no existe una decisión única gubernamental, sino que existen nuevas esferas de decisión conformadas por “jefes de empresa, altos funcionarios, dirigentes de organismos profesionales, sindicales, políticos”²⁴ y organizaciones de la sociedad civil sumados a la clase política tradicional.

El cambio de paradigma post-industrial involucra la forma en que la sociedad se relaciona consigo misma, con las corporaciones y con el gobierno; y como cada uno se adapta a estas condiciones. La sociedad se adapta creando conocimientos útiles e información como moneda de cambio, especializándose para ser competitivos y creando mejores canales de comunicación para compartir tradiciones, cultura, demandas y propuestas, esto partiendo de la idea que la globalización trae consigo procesos novedosos de participación, medios de comunicación y organización que ha dotado a la sociedad de capacidades en torno a nuevas formas de expresión y conexión que se aleja de los sistemas tradicionales de control por los gobiernos y las élites, en este sentido, la sociedad se ve como pieza fundamental en un sistema global.

Las corporaciones se adaptan mejorando sus procesos internos y su impacto externo y toman el mando en el desarrollo económico antes en manos del Estado. El gobierno, de igual forma, se ve en la necesidad de adaptarse, en busca de satisfacer de mejor manera las demandas sociales; su cambio se da con base en la reestructuración de la Administración pública, adaptándola a nuevos fundamentos económicos. El modelo burocrático deja de ser el referente de acción gubernamental y se da entrada al modelo post-burocrático de la Nueva Gestión Pública.

²⁴ Jean-François Lyotard, La condición Postmoderna, p. 36.

El paradigma post-burocrático

El cambio que se da en la Administración pública del Estado moderno durante los últimos treinta años, han implicado un replanteamiento en “su normatividad, tamaño, forma de organización, sistemas, procesos [y] relación con los ciudadanos.”²⁵ En este sentido, se propuso la implementación de políticas de ajuste del gasto público, lo cual significó una revisión del cumplimiento de los objetivos de las políticas en una relación de costo-eficiencia, buscando replantear las prioridades del gasto con base en los resultados obtenidos. El paradigma post-burocrático²⁶ es un término que se define como una generación del actuar público con amplitud de ideas de cómo hacerlas más productivas y fáciles a comparación de su predecesor y base burocrática.

La reestructuración del Estado y por ende de la Administración pública, como ya hemos revisado, se da debido a varios factores como la globalización y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, es importante señalar que algunos de los países que implementaron este cambio institucional, se vieron influenciados por recomendaciones de organismos financieros internacionales. Esta situación se da cuando la crisis fiscal de algún país es insostenible por el mismo y se ve en la necesidad de pedir un préstamo en deuda para solventar sus gastos. Esto tiene como consecuencia que las reformas de los países estén vigiladas y “condicionadas por [estos organismos] a la puesta en ejecución de reformas macro-económicas y en su administración pública [sic]”²⁷ que estén a la par de la apertura de mercados y redimensión del Estado.

Los cambios jurídico-políticos que implica este nuevo panorama post-burocrático, no sólo tienen injerencia en la Administración pública del ramo Ejecutivo, sino que se infieren cambios en el poder Legislativo y Judicial. Así mismo, se dan reformas en la estructura de manejo y relación entre los ámbitos centrales y regionales.

²⁵ Luis Aguilar Villanueva, *El Gobierno del Gobierno*, p. 27.

²⁶ Michael Barzelay, *op. cit.* p. 176.

²⁷ Ignacio Pichardo Pagaza, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, p. 56.

Así mismo, un factor importante en este cambio de la Administración pública es tener apoyo político explícito durante un largo periodo de tiempo para dar legitimidad al actuar administrativo y así generar confianza en los cambios a realizar. Otro factor es la claridad de los objetivos a lograr y el establecimiento de estrategias a corto mediano y largo plazo en la implementación de la reforma, tomando en cuenta los elementos específicos del contexto político. La creación de canales abiertos y constantes de comunicación entre los implicado y la creación de una agencia responsable de la puesta en ejecución de los cambios, con retroalimentación constante en el proceso, para revisar el seguimiento que se le dan a los cambios y la evaluación de los mismos.

Si bien, cada gobierno tiene sus particularidades en términos de cultura y tradición administrativa los cuales dotan de esquemas distintos en la reforma de la rama Ejecutiva, su adaptación a estos movimientos de reestructuración estatal es distinto. A continuación, expondremos siete acciones que tienen todos los países que han puesto en marcha estas reformas independientemente de sus peculiaridades culturales y políticas.²⁸

1. Limitación del tamaño del sector público: Este se hace efectivo mediante la cancelación de ciertas actividades que estaban bajo la tutela única del Estado, por ejemplo el control de los precios. Así mismo se ve cuando la falta de productividad de una empresa pública deriva en su cierre y liquidación.
2. Privatización: Se entiende como privatización cuando una empresa pública se vende en partes o en su totalidad a la iniciativa privada, así mismo cuando algún título de propiedad se traspasa a una organización social como una cooperativa, la cual se encarga de realizar una reestructuración de la misma para poder sacar provecho.

²⁸ *Ibid.* pp. 93-103.

3. Introducción de métodos del mercado para toma de decisiones y asignación de recursos: Implica la adopción de técnicas utilizadas en la administración privada en término de aprovechamiento de recursos y prestación de servicios. Los contratos hacia privados implican un ahorro del presupuesto público por ejemplo en aseo y mantenimiento de las oficinas gubernamentales. También la posibilidad de entrada de la iniciativa privada como competencia en la prestación de servicios a la par del gobierno en términos de evaluación de políticas públicas, estudios de opinión, asesorías o auditorías.
4. Nuevas funciones para los órganos del gobierno central: Las relaciones económicas predominantes en el Siglo XXI, implican que el gobierno cree nuevas oficinas que vigilen su desarrollo. Es por esto que surgen organismos que vigilan e incentivan la competitividad de los mercados, evitando y castigando prácticas monopólicas. Así mismo se crean comisiones de regulación y arbitraje entre particulares, para poder lidiar con alguna práctica perniciosa en este sistema de intercambio.
5. Replanteamiento de la administración de los recursos financieros: Se dio un cambio en el uso de las finanzas públicas derivado del déficit presupuestario resultante de una mala recaudación fiscal, del gasto en subsidios a empresas públicas y programas sociales que no tenían niveles positivos de producción o de desarrollo.
6. Replanteamiento de la administración de los recursos humanos: Se da un cambio al valor de la igualdad de oportunidades. La entrada al servicio público da elementos de equidad a grupos rezagados y minorías.
7. Administración de la tecnología de la comunicación e información: La adopción de herramientas digitales dentro del actuar gubernamental, se crea

el concepto del “e-Gobierno”, el cual busca implementar estos elementos para mejorar su capacidad de atención y respuesta a las demandas sociales.

Por lo anterior, podemos rescatar que los gobiernos adoptan la dinámica de la Nueva Gestión Pública y están obligados a replantear sus responsabilidades tanto internas como externas; las cuales estarán enfocadas principalmente en crear condiciones óptimas para el desarrollo del mercado.

Internamente el cambio en los procesos de planeación de la oficina gubernamental también se ve envuelto en cambios importantes. La directriz deja de ser la calendarización del gasto y la definición de objetivos generales y criterios para su seguimiento; ahora se pasa al planteamiento de la definición de misión, visión, valores, estrategia general y objetivos personales.

La creación de estrategias envuelve un nuevo pensamiento y cultura gubernamental más innovadora y propositiva; el funcionario ya no es un engrane en una maquinaria, ahora es una pieza fundamental en un rompecabezas y sin sus aportaciones el paisaje administrativo no está completo; estos ya no son contratados o promovidos según su trayectoria en el ámbito público, sino que son visualizados en sus capacidades y aptitudes.

Fundamentos de la Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública se entiende como tal desde la perspectiva de Christopher Hood en su artículo titulado “*A New Public Management for All Seasons?*”²⁹ En el cual se proponen mejores maneras de proveer servicios públicos. Esta escuela administrativa buscó corregir los errores de la Administración pública burocrática, mediante la adopción de elementos de las escuelas de administración privada para retomar elementos como el ahorro, los resultados, la competencia.

Así mismo, esta tendencia administrativa se explica con la adopción de dos diferentes corrientes ideológicas; por un lado el neo-institucionalismo económico (la

²⁹ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?”, pp. 3-19

nueva economía institucional) con elementos como “competitividad, elección del usuario, transparencia [...] y estructuras de incentivos.”³⁰ La segunda es la respectiva al gerencialismo empresarial dentro del sector público con elementos como la cultura empresarial y la retroalimentación en los resultados.³¹

A continuación, expondremos los elementos específicos y particulares de este esquema administrativo post-burocrático o neo-gerencial. Esto nos ayudará a visualizar cómo se ha traducido la reforma administrativa en el reordenamiento de prioridades de la Administración pública.

1. Resultados que aprecian los ciudadanos³²: Esto implica una atención más cuidadosa en los bienes y servicios que se les otorgan, es necesaria una puntual investigación, una argumentación más sencilla y clara, y constante comunicación con los ciudadanos. Esta forma de ver el actuar administrativo implica también acciones e ideas enfocadas al ciudadano visto ahora como un cliente, se establece una jerarquía mayor a los resultados, que a los procesos y presupuestos, y se enfoca en la retroalimentación con la sociedad.

³⁰ *Ibid.* p 52.

³¹ Ciertos criterios económicos tienen gran influencia en el replanteamiento del actuar gubernamental. Se retoman algunas teorías como:

- 1.- El liberalismo: Dota al mercado de la responsabilidad de hacer eficiente el intercambio económico mediante el pleno desarrollo de las libertades individuales y los derechos de propiedad.
- 2.- El modelo agente-principal: Se basa en el uso de la información, en el cual el primero tiene ciertos conocimientos los cuales el segundo ignora y por ende se le puede sacar ventaja. Los elementos fundamentales de este modelo son la información asimétrica y el conflicto de intereses.
- 3.- La teoría de juegos: Explica que las posibilidades institucionales que se le dan serán parte de la decisión estratégica de los individuos, “tomando en cuenta lo que hicieran los demás individuos.”
- 4.- El Neo-institucionalismo económico: Establece que las instituciones como reglas del juego, limitan o incentivan la interacción de los individuos en términos de intercambios monetarios. Para conocer más a detalle las bases metodológicas de la Nueva Gestión Pública revisar:

Antonio De Haro, *et al*, “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del financiamiento de las burocracias públicas.”
Marta Pedrajas, “La transformación ética de la racionalidad económica en Amartya Sen. una recuperación de Adam Smith”, [En Línea] pp. 107-108. [Fecha de consulta: 18/06/2015]

³² Michael Barzelay, *op. cit.* p. 177.

2. Servicio, calidad y valor³³: Estos nuevos valores deben partir, de igual forma, de la visión del ciudadano como un cliente el cual exige calidad en los productos resultados del uso de sus impuestos.
3. Producción³⁴: Entra a escena el movimiento de administración de la calidad total (ACT) el cual dota a los empleados métodos para mejorar los procesos de producción. En este método, los empleados de nivel operativo están inmersos en la toma de decisiones sintiéndose más comprometidos con su cargo. El término de producción debe ser visualizado como la prestación continua de servicios, para reforzar el compromiso y la responsabilidad que tiene el servidor público ante la sociedad.
4. Consecución del apego a las normas³⁵: Se implantan nuevos conceptos como delegación, descentralización, simplificación, regulación basada en incentivos y cumplimiento voluntario. Este punto implica tener alternativas para aplicar la norma en condiciones particulares, es importante dotar de opciones a los servidores públicos para evitar que se tomen decisiones fuera del apego a la ley.

Así mismo, implica relaciones más cercanas entre superiores jerárquicos y sus inferiores, en este sentido, los primeros deben dictar direcciones claras en torno a los objetivos y propósitos del área; además de dotar a los segundos de herramientas mediante asesorías, retroalimentación y constante reconocimiento de sus acciones. Un servidor público, bajo esta lógica, será más propenso a seguir las leyes cuando entiendan el propósito de las normas, obtenga apoyo profesional y asesoría.

³³ *Ibíd.* p. 179.

³⁴ *Ibíd.* p. 181.

³⁵ *Ibíd.* p. 184.

5. Crítica a los enfoques de función, autoridad y estructura³⁶: El enfoque de “función” en las organizaciones públicas, al contrario de dotarlas de herramientas para su actuar hacía que las organizaciones parecieran instrumentos técnicos y no instituciones comprometidas. El de “autoridad” dejaba de lado el intercambio de ideas y el debate de propuestas y valoraba más el cálculo y el control social. La estructura formal se antepuso a las ideas de propósitos y estrategia, los cuales implican nuevas formas de relacionarse y logro de objetivos. En este sentido entran a escena conceptos como misión, servicio, clientes y resultados; elementos que ayudan a las oficinas públicas a replantear propósitos y llegar a acuerdos para lograr concretarlos.
6. Construcción de la rendición de cuentas³⁷: Esta perspectiva, se enfoca principalmente en observar las relaciones que se dan dentro de los espacios laborales con los clientes; con esto se da una retroalimentación constante que deriva en resultados valorados por la ciudadanía. La rendición de cuentas en este sentido es un camino de doble vía, el funcionario lleva a cabo acciones en *pro* de la sociedad en busca de satisfacer sus necesidades; los ciudadanos señalan logros o fallos para una mejor atención en la utilización de los recursos para satisfacer sus demandas.
7. Entrega de valor³⁸: Dejar de lado la constante justificación de los costos y enfocarse en la creación de calidad y valor en el uso del presupuesto.

Por los puntos anteriores podemos analizar, que el paradigma post-burocrático encuentra sus pilares de acción, ya sea en contraposición o en suma a aquellos que revisamos anteriormente en la Administración pública burocrática, dotándolas de nuevos referentes y personalidad mucho más enfocados en los resultados.

³⁶ *Ibíd.* p. 188.

³⁷ *Ibíd.* p. 189.

³⁸ *Ibíd.* p. 192.

Siguiendo el análisis del papel del Estado y sus instituciones en este panorama mundial, vemos que el actuar gubernamental se limitará entonces a asegurar las libertades individuales. Su intervención, la cual no puede ser de manera permanente, sólo estará justificada en caso de existir fallas de mercado, para restaurar el orden y el equilibrio económico. El Estado utiliza sus mecanismos administrativos para dar certidumbre económica en el territorio manteniendo un clima de legalidad y seguridad; esto da un panorama de tranquilidad en la que los capitales pueden ser movidos con tranquilidad.

Es importante señalar cuáles son las fallas de mercado, para poder entender cuándo se abre la puerta a que el Estado intervenga. En este sentido encontramos cuatro: Fallas de competencia, Bienes públicos, Externalidades e Información asimétrica. El Estado se ve disminuido en sus atribuciones y funge hoy en día como un ente que vela por los derechos de los individuos y la cordialidad económica en la sociedad; ya no tiene en sus atribuciones la creación de productos y la distribución de riqueza, sino que sanciona y soluciona las fallas que pudieran surgir en el mercado.

Ahora se manejan los recursos bajo el esquema de resultados que los clientes (antes ciudadanos) aprecian y aprovechan, lo cual dota de nuevas metodologías y actitudes frente al gasto, el cual está vigilado de manera importante para evitar nuevas crisis fiscales.

El Estado mantiene su importancia y la función de vigilar y corregir; además asume el compromiso de solucionar demandas que no pueden ser atendidas por el mercado por ejemplo: Drogadicción, robos, alcoholismo, analfabetismo, insalubridad, inseguridad, crimen organizado, deforestación, contaminación. Así como velar por la equidad e igualdad de condiciones en el desarrollo de la sociedad.

Finalmente, el nacimiento, el desarrollo e implementación del modelo administrativo de la Nueva Gestión Pública desde los años 80, deviene de ciertos fenómenos globales como la globalización, el internet y la permanencia del mercado sobre el Estado. El predominio del sistema económico capitalista, derivó en el

poderío de los mercados los cuales se erigieron como un ente a la par del Estado; la globalización ha creado puentes entre las sociedades de todos los países así como una interconexión económica, dejando a los gobiernos como vigilantes de las relaciones que surgen en este escenario. Así mismo la tecnología digital, cada vez más avanzada permea las condiciones de desarrollo y comunicación de la sociedad, las cuales se empoderan y buscan mayores libertades y el respeto a sus libertades individuales y derechos humanos.

Este modelo se enfoca en resultados más directos, rápidos, menos costosos, más en contacto con la ciudadanía; y respetando el hecho que la distribución de la riqueza será con base en la protección de los derechos individuales creando bienestar individual y en consecuencia de bienestar general. El papel estatal no está dejado de lado, este toma como acción principal la vigilancia constante de los desvíos que se puedan dar en las relaciones económicas, es el mediador de conflictos y el juez ante circunstancias que puedan poner en peligro la estabilidad social. Ahora bien, la Administración pública deja de lado su papel generador de riqueza y pone a disposición de la sociedad sus mecanismos para garantizar certidumbre económica e incentivar el flujo de capitales generadores de recursos.

III. El desempeño contemporáneo de la Administración pública.

El presente apartado busca acercarnos a la comprensión del papel contemporáneo de la Administración pública y su vinculación con la sociedad civil, misma que se desenvuelve en el espacio público y cuya característica principal radica en buscar una participación más dinámica y decisiva en conjunto con el gobierno. La pregunta base para entender este apartado es: ¿En el panorama democrático actual, de qué manera los gobiernos, mediante su Administración pública, ha cambiado y se organizan para atender las demandas de actores sociales cada vez más organizados? Indiscutiblemente, existe una relación innegable entre la actitud de la sociedad y el quehacer administrativo, por lo que la respuesta iría encaminada hacia las nuevas dinámicas y líneas de acción gubernamentales que propone el esquema de la gobernanza.

Nos encontramos actualmente en un panorama en que la sociedad está cada vez más organizada y esto implica que tenga mayor poder de decisión. Las instituciones no pueden quedar estáticas ante esta reorganización del poder y ven en la gobernanza las bases para actuar en cooperación y coordinación con la sociedad civil cada vez más organizada. Existe la apertura de las puertas gubernamentales para tomar decisiones en conjunto y que éstas tengan mayor impacto en las demandas que día a día se posicionan en la agenda pública. Esto sucede mediante una constante planeación, un debate público intenso y cambios en las responsabilidades de un gobierno.

Gobernanza y Administración pública.

Sabemos que el siglo XXI propone relaciones mucho más dinámicas entre la sociedad y los ámbitos gubernamentales, sin embargo, esto se entiende gracias a que existe, en los Estados contemporáneos, una apertura a la pluralidad de ideas, demandas y opiniones nacientes de la sociedad. Es importante entender que vivimos bajo los valores de la democracia contemporánea, en la que debe existir cabida a todos los actores involucrados en la sociedad (ciudadanos, gobierno,

organizaciones de la sociedad civil, actores del mercado) y que estos deben relacionarse y comportarse acorde a lo establecido por las instituciones.

Se debe incentivar y conducir a la sociedad, o mejor dicho, a los grupos que de ella emanen, a trabajar en conjunto mediante debates y deliberaciones, para con esto, trabajar en un ambiente de corresponsabilidad mediante acuerdos que aseguren el éxito de las políticas gubernamentales y con esto el orden político.

Para fines de este trabajo se entiende por gobernanza: Un modelo de gobierno enfocado en toma de decisiones de manera cooperativa, horizontal y en asociación entre instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, actores económicos y sociales, mediante redes para formular, aplicar y evaluar planes y programas públicos.

No se puede entender a la gobernanza actual, sin tener en cuenta la importancia de las libertades democráticas³⁹. Estas han modificado ampliamente múltiples relaciones sociales, económicas, políticas y culturales. Dando un papel fundamental a la sociedad, dotándola de medios oportunos para llevar sus demandas y exigencias a la mesa de debate y acción de gobierno, resultando en un empoderamiento constante de la sociedad. El término de democracia o la adopción de un gobierno democrático, van más allá del papel electoral que se le ha dado a este concepto. La democracia en la Administración pública retoma la responsabilidad de ser un gobierno que explora, propone e incentiva múltiples escenarios para la constante participación ciudadana dentro de instituciones abiertas y cooperativas.

Entendemos entonces “por ‘democracia’, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía o la oligarquía.”⁴⁰

³⁹ Roberto Moreno Espinosa, “Perfil contemporáneo de la administración pública y gobernanza”, p. 53

⁴⁰ Norberto Bobbio, Liberalismo y Democracia, p. 7.

En este sentido, expondremos seis elementos fundamentales que la democracia aporta a las sociedades contemporáneas. Esto en busca de entender las bases mínimas que debe defender un gobierno si quiere ser denominado moderno.

1. “La plena y libre comunicación entre las personas sin tener en cuenta las diferencias de rango y poder;
2. El uso del consenso en vez de la coerción y la transacción para resolver los conflictos;
3. La competencia y el conocimiento como fuentes de influencia en vez del personalismo y las prerrogativas del poder;
4. La confianza en la autogestión como la mejor manera de manejar las cosas, especialmente al nivel individual, grupal y comunal;
5. La inclusión y participación de todos los afectados en la toma de decisiones;
6. El respeto por las diferencias étnicas, raciales, de clase, religiosas, nacionales, sexuales, etcétera.”⁴¹

De los seis elementos numerados anteriormente podemos resumir que el hecho de ser un gobierno democrático, implica que éste debe velar por la defensa de la libertad y la igualdad de los ciudadanos. Esto quiere decir que nadie puede ser molestado en su persona por sus ideas o por su condición física o económica, así mismo todos, sin discriminación ni repercusión alguna, pueden diferir de las decisiones públicas que se tomen, pueden criticar y proponer de manera pacífica un cambio en las directrices de un gobierno.

Esta relación entre sociedad y Administración pública⁴², se entiende en el sentido en que dentro del mismo espacio concurren organizaciones diversas fundamentales en los procesos sociales y políticos, elemento que alimenta la energía ciudadana en la formulación de demandas y la movilización a favor de las mismas para obtener respuestas favorables por parte de la autoridad pública.

⁴¹ Richard Harris, “La democratización del Estado y la gestión pública” p. 2

⁴² Ricardo Uvalle Berrones, “La naturaleza gubernamental de la Administración Pública”, p. 315.

Esto quiere decir que se abre la puerta a una multiplicidad de actores para que estos sean parte de la toma de decisiones desde el planteamiento de los problemas, hasta la formulación y aplicación de las soluciones. En este sentido, las líneas que dividían comúnmente el ámbito ciudadano y el gubernamental, se han hecho más tenues, el ciudadano deja de ser un espectador y se vuelve un actor más en la toma de decisiones.

La sociedad contemporánea, pasa de ser una sociedad cerrada a una sociedad abierta⁴³. La sociedad denominada “abierta”, tiene a la mano el raciocinio, es su arma más poderosa. Deja de lado el pensamiento pasivo en las instituciones y las asimila como creaciones de sus iguales; elemento que propone poder ver los errores, las fallas, las omisiones y los éxitos de la vida en sociedad y en relación con sus gobernantes.

Traduciendo este tipo de sociedades en términos políticos, podemos situar a la sociedad cerrada en regímenes totalitarios, donde no hay cuestionamiento alguno en la toma de decisiones. La sociedad abierta, se entiende más si se sitúa dentro de un gobierno democrático. Democrático en el sentido que la sociedad sea activa, participativa, propositiva y corresponsable.

La Administración pública en la gobernanza se entiende al abrir la puerta a elementos como conciliación, democracia y tolerancia; en busca de satisfacer las necesidades de una sociedad cada vez más compleja, se asume como concertador en torno a acuerdos y consensos, imparcial y apegado a la ley. En este sentido, existen cinco elementos fundamentales que caracterizan a las instituciones públicas en esta gobernanza:

1.- Son más interactivas: Se abre la puerta al diálogo y al debate con los actores organizados de la sociedad.

⁴³Amparo Muñoz Ferriol, “La Doble Dimensión de la Sociedad Abierta y el papel de la discusión crítica”. [En Línea] p. 138 [Fecha de Consulta: 22/06/2015]

2.- Desarrollo de redes horizontales: Dejar de lado las relaciones verticales de jerarquía en la toma de decisiones e incentivar este tipo de participación para la conformación de la agenda de gobierno.

3.- Son comprendidas mediante Políticas Públicas: La decisión en torno a la asignación y cantidad de esfuerzos y recursos públicos entra a debate con las partes involucradas.

4.- Están al alcance del ciudadano: Se abren las posibilidades reales para conocer que sucede dentro de las instituciones, esto en contraposición a la opacidad, el secretismo y el manejo discrecional de recursos característicos de los modelos verticales de decisión.

5.- Adquieren la evaluación ciudadana como forma de aprendizaje: Las instituciones dejan de lado la autoevaluación y retroalimentan sus decisiones, acciones y herramientas mediante los resultados y percepción que la sociedad hace explícita.

Es importante recalcar que, en la relación entre la Administración pública y la sociedad organizada ya no se pueden concebir un elemento sin el otro, la sociedad moderna no se entiende sin el papel que en ella realiza la Administración pública mediante el establecimiento de políticas y programas; y esta última tampoco se entiende sin la relación con la sociedad, dado que las demandas y los problemas se generan desde ese núcleo.⁴⁴

Esta correlación se explica desde la trinchera de la Administración pública, pues tiene en sus manos los mecanismos para generar las condiciones óptimas en el intercambio de bienes y servicios que necesita la sociedad para lograr su desarrollo, es decir, que el actuar administrativo es fundamental para crear un ambiente de certeza en que la sociedad pueda desarrollar sus actividades con normalidad.

Además del cumplimiento de la ley, la Administración pública tiene en sus manos todo lo relacionado bienes y servicios públicos, infraestructura, y capacidad de

⁴⁴ Rina Aguilera Hiltelholher, "La importancia de lo público-social en la comprensión de la Administración Pública", pp. 97-98.

gestión. De aquí que la gobernanza encuentre su actuar en la Administración pública bajo el esquema llamado “Gobierno por políticas”, en el cual se enfoca la legalidad de las autoridades y la legitimidad de la sociedad; mediante la integración de lo público, lo privado y lo social.

En este sentido, las decisiones surgen bajo un riguroso análisis, con una base de conocimientos sólidos, con información y técnicas actuales; con recursos suficientes, siempre y cuando haya oportunidades propicias para su adopción. Este un modo de dirigir, coordinar, incentivar y corresponsabilizar las acciones de gobierno, no pueden ser entendidas sin la participación constante de la sociedad civil y de las esferas gubernamentales. Le corresponde a la sociedad civil, ser aquel que dicte qué tareas son las que entren a la agenda de gobierno para su atención por la Administración pública, y cuál será el sentido de las mismas. Esto considerando que es en el seno de la sociedad civil en donde nacen y se desarrollan las necesidades colectivas y es justo desde esa trinchera de donde nace el reclamo de atención o solución gubernamental de carencias, situaciones negativas o necesidades sociales.

Caracterización de la gobernanza; el papel de lo público/gubernamental.

Como resultado de las demandas sociales hacia una apertura gubernamental, se han adoptado acciones que deriven en un combate constante a la opacidad interna de los procesos institucionales y hacia una apertura de las decisiones gubernamentales para ser revisadas, criticadas y retroalimentadas por la ciudadanía. Este nuevo paradigma gubernamental toma el nombre de Gobierno Abierto.

Este concepto fue popularizado en el año 2009 por el presidente norteamericano Barack Obama, al comprometerse a tener un gobierno y una administración colaborativa para que la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones se viera fortalecida en cada acción de gobierno, mediante el establecimiento de “un sistema

de transparencia, participación pública y colaboración.”⁴⁵ Sumado a esto, en septiembre de 2011, se crea la Alianza por el Gobierno Abierto, en la cual 62 países se han comprometido a crear condiciones gubernamentales comprometidas a la apertura, la transparencia y la participación ciudadana en torno a decisiones públicas.

El gobierno abierto, como perspectiva de acción gubernamental, se basa en tres elementos fundamentales. Si bien, Obama estableció como pilares fundamentales la transparencia, la participación y la colaboración; conceptualmente las dos últimas derivan en la misma acción.

De ahí que, siguiendo a la organización civil “Open Government standarts”, encargada de medir los niveles de apertura gubernamental en todo el mundo, se puedan retomar de una manera más acertada a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación como las dimensiones más importantes en el desarrollo de un Gobierno Abierto. A continuación, esta organización, presenta un cuadro con los elementos más importantes de cada concepto para su mejor entendimiento:

Cuadro 1: Elementos para comprender el Gobierno abierto.

Transparencia.	Participación.	Rendición de cuentas.
<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer el derecho de información. • Toda la información disponible de todos los cuerpos públicos. • Acceso como regla, secreto como excepción. • Publicación proactiva de información. 	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura. • Plazos de participación claros y razonables. • Información clara y de fácil comprensión. • Colaboración activa. • Empoderamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Códigos de conducta: Estándares claros de comportamiento. • Mecanismos de prevención de conflictos. • Cuerpos independientes de fortalecimiento.

⁴⁵ Pedro Prieto-Martín y Álvaro Ramírez-Alujas, “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”, p. 63.

<ul style="list-style-type: none"> • Formatos abiertos. 		<ul style="list-style-type: none"> • Medidas específicas y detalladas para reducir el riesgo de corrupción.
--	--	--

Fuente: Open Government Standards (2012), Open Government Standards/Principles. [En Línea] Disponible en:
http://www.opengovstandards.org/?page_id=60. [Fecha de consulta: 27/07/2015]

Estos tres elementos están en estrecha relación, si bien la transparencia y la rendición de cuentas son puramente instrumentales, no deben dejarse de lado en la búsqueda del empoderamiento de la ciudadanía y su consecuente participación en las decisiones de gobierno.

La gobernanza⁴⁶ debe entenderse en el contexto de un despertar de la sociedad civil y de los grupos organizados que de ahí emanen; así mismo debe entenderse dentro del empoderamiento que ha tenido la ciudadanía. Además, se entiende como la apertura hacia nuevos actores dentro del escenario gubernamental y con esto la adopción de nuevos procesos para canalizar las demandas de manera ágil, eficiente e innovadora. Esto en busca de evitar que la cultura, la inercia y las rutinas administrativas alejen a los Estados de los ciudadanos.

Un alejamiento, de las acciones de gobierno, por parte de la sociedad, implica un campo abierto a la verticalidad y centralización de las decisiones, los recursos y los beneficios; elementos que dan pie a sistemas autoritarios y excluyentes.

Esto implica observar que si no existe una relación directa y constante entre la ciudadanía -que exige resultados- y el gobierno -que ofrece opciones de solución pública- no existirá una vigilancia ciudadana de los recursos ni tampoco una justificación de decisiones y recursos; derivando en uso de recursos injustificados y decisiones públicas excluyentes.

La Administración pública en la idea de gobernanza, además de ejercer los medios para que la sociedad se desenvuelva, tiene un sistema de respuestas

⁴⁶ Ricardo Uvalle Berrones, "Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo", p. 58.

formales y que se encarga de procesar conflictos y carencias. Este sistema de respuestas se relaciona directamente con las responsabilidades estatales en materia de seguridad nacional, orden social, respeto y castigo ante la ley, cobro de impuestos e inversión pública, diplomacia.

Retomando la importancia de la sociedad civil dentro del establecimiento de las acciones de gobierno y considerando su responsabilidad en la toma de decisiones, es importante establecer cuál es el lugar en donde conviven, debaten y radican los grupos organizados y los individuos. El espacio público se entiende como la calle, los kioscos, los parques, los mercados y todos los sitios en que exista convivencia y un intercambio de ideas, preocupaciones y acciones colectivas.

Este espacio se debe entender en tres dimensiones para tener en cuenta el alcance y la importancia de las acciones que de ahí surjan. En primer lugar, se entiende como espacio de lucha. Es así, ya que dentro del mismo se citan a grupos y organizaciones que hacen públicas diversas demandas. Parten de esta dimensión debido al debate ideológico concurrente, el cual toma las múltiples necesidades sociales y las presenta como demandas en específico. En esta dimensión la falta de un servicio público para ser una necesidad social a una demanda social.

En segundo lugar, el espacio público se entiende como encuentro. Esta dimensión nace del entendimiento de lo público como un lugar a la vista de toda la sociedad, en la cual se dan cita diversos grupos y demandas las cuales encuentran puntos de coincidencia en sus necesidades. Estos grupos afines consecuentemente se articulan en un grupo más grande y visible; y por ende con más posibilidades ejercer presión a la autoridad. En este sentido, se deja de lado el servicio específico faltante y se crea una demanda en conjunto.

Ahora bien, la tercera dimensión establece al espacio público como estrategia. Se entiende como tal debido a que es éste en donde se establecen tiempos, formas y modos de llevar a cabo presión hacia la autoridad con el fin de obtener la atención y un lugar en la agenda de gobierno. La necesidad de establecer estrategias para el establecimiento de demandas, es fundamental para poder obtener la atención de

la autoridad, ya que es importante recordar que para que la relación entre la sociedad y el gobierno se pueda dar, es fundamental que exista una previa organización social.

Al sumar la importancia del espacio público en sus tres dimensiones (Lucha, Encuentro y Estrategia) para la toma de decisiones, encontramos que en la actualidad, el Estado, mediante la Administración pública, se ve permeado de un carácter público o público-social. Es decir que el actuar gubernamental deja de ser un cúmulo de acciones y procedimientos mecánicos y deshumanizados; al contrario, se vuelve un entre vivo que está en continua relación con la sociedad civil y mediante sus programas, da respuesta a las demandas.

Sumado a la participación social, el actuar gubernamental adopta elementos que implican su apertura innegable. Entre ellos encontramos el establecimiento del derecho positivo, la transparencia, rendición de cuentas y procesos de evaluación pública. La suma de los anteriores, da como resultado procesos incluyentes, transparentes y, lo más importante, de toma de decisiones y evaluaciones compartidas entre el gobierno y la sociedad; lo que finalmente indica que el actuar gubernamental no podrá tomar decisiones unipersonales y al contrario deberá dar la cara a la sociedad para su escrutinio.

En este sentido, los problemas de operación resultantes en el gobierno deberán ser tratados desde la perspectiva ciudadana y atendidos desde el cambio al diseño institucional y no solamente desde un ámbito técnico interno, que erróneamente, se basa en pensar que la burocracia dotada de expertos, son infalibles y depositarios únicos de las verdades administrativas.

Conclusión.

Las formas de desarrollo de una sociedad implican elementos culturales, económicos y políticos que la dotan de ciertas particularidades para su estudio. En este ensayo hemos podido analizar el nacimiento y desarrollo de tres sociedades distintas y cómo las instituciones públicas se han adaptado para dar soluciones a las demandas que de estas emanen. Es por eso que reiteramos que las instituciones no son estáticas, sino que están en constante cambio, retroalimentación y apertura, para adaptarse a las situaciones específicas en las que se desarrollan.

Si bien, existe un replanteamiento del tamaño, acción y responsabilidad del Estado, no se eliminan por completo actitudes o bases para el funcionamiento de las instituciones públicas. Por ejemplo, el paso de la perspectiva burocrática a la neo-gerencial; si bien, es la más evidente, pues hay ciertos elementos que se contraponen, no existe una ruptura entre ambas, sino que, hay un enriquecimiento de las acciones burocráticas para poder dar una mejor atención a las demandas sociales.

Así como el paso de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, no implica una ruptura de los modelos administrativos, sino que propugna por una apertura gubernamental y adapta a las instituciones para dar una cara más cercana a la ciudadanía, que así lo demanda. La gobernanza abre las puertas a una participación más horizontal dentro de las decisiones públicas, dejando de lado la visión de un sistema de decisiones, acciones, presupuestos, herramientas y leyes, en el cual todo es mecanizado y no cuenta con sentido social.

Sin embargo, en los tres modelos encontramos elementos que han trascendido a las sociedades, pues son bases fundamentales para la acción de la Administración pública; entre ellos encontramos, por ejemplo, la jerarquía, el salario, el establecimiento de normas escritas y la especialización en el cargo.

La Administración pública burocrática, como vimos en su respectivo apartado, nace a la par del desarrollo de la llamada “Gran industria”, de ahí que podamos

encontrar similitud en las herramientas administrativas utilizadas tanto en las instituciones mercantiles como en las públicas, elementos como un desarrollando un sistema de jerarquías, especialización y responsabilidades por área, acciones enfocadas en la eficiencia y el objetivo de crecimiento como símbolo de poderío.

Hay que entender que este modelo administrativo, se estableció en un inicio para asegurar el desarrollo del libre mercado, en el que las empresas mientras mayor tamaño -personal, material y presupuestal- mayor fortaleza reflejaban y fue papel del Estado, mediante sus instituciones, el dotar al mercado de condiciones para su desarrollo. Sin embargo, un modelo gubernamental y administrativo desarrollado a la par de un modelo de mercado el cual busca estar en constante crecimiento, buscara expandir su rango de acción, hasta volverse en el Estado burocrático de principios y mediados del Siglo XX el cual se convirtió en el impulsor más importante del crecimiento económico.

Sin embargo, su mantenimiento presupuestal dejó de ser sostenible, pues el gasto y el poder de decisión se vieron cada vez más cuestionados; el primero por falta de liquidez, lo que resulto en déficit; y el segundo por los cambios democráticos que se dieron en el mundo al finalizar la guerra fría. Estos elementos derivaron en la necesidad de un cambio en la dinámica de las instituciones públicas.

Por su parte, la Nueva Gestión Pública entra en escena de la mano con la globalización económica, política y cultural, y con el desarrollo de las tecnologías digitales, y más aun con el desarrollo de una sociedad más informada y menos estática. Entendamos que las demandas de la sociedad post-industrial se vieron encaminadas a la libertad del mercado a escala mundial, hacia demandas de tener mayor acceso a la información producida dentro y fuera de la esfera pública y a buscar certidumbre en las transacciones económicas.

El Estado ya no era necesario para la producción de valor en el mercado, pues él mismo reproducía sus necesidades, el Estado se vuelve el árbitro entre privados, velando que nadie trasgreda los derechos económicos y humanos de sus iguales en busca de mayores rendimientos financieros. La visión mercantil del Estado en

este modelo, derivó en cambios de la estructura interna, en primer lugar el tamaño del mismo se redujo considerablemente, pues era responsabilidad del mercado desarrollar actividades que crearan empleos. Las instituciones restantes, buscaron entrar al juego de costo-beneficio que propugna el mundo moderno, cambiando el esquema de gasto tanto en ingreso, permanencia, acción e inversión pública.

El mundo en estas condiciones está en constante movimiento y reconstrucción, ya no es fácil mantener las estructuras clásicas de control y gobernación; de ahí que la opción de la Nueva Gestión Pública sea considerada como una respuesta óptima para que la Administración pública entre en el esquema contemporáneo. Su implementación debe ser gradual y adaptada a las condiciones económicas, políticas y sociales específicas de un territorio para lograr un cambio exitoso de sistema administrativo.

La gobernanza, contienen elementos específicos de análisis como la apertura gubernamental o la horizontalidad de decisión, en una sociedad que se ha organizado de tal manera que exige una participación política constante, para lo cual el gobierno debe replantear la entrada de demandas, sugerencias y evaluaciones dentro de sí mismo.

La nueva dinámica administrativa propuesta en la gobernanza, en que la sociedad tiene un valor fundamental en la toma de decisiones y la Administración pública abre la posibilidad de ser vigilada, cuestionada y evaluada; implica formas innovadoras de comprender y ver a las oficinas gubernamentales.

Así mismo, se busca que sea la racionalidad pública sea lo que establezca el logro de las capacidades administrativas; ya que si es operada como un sistema que en sí mismo y de manera cerrada, busca su reproducción, no tendrá más que falsos logros. Esto, ya que la retroalimentación con la sociedad y sus demandas, dictamina su actuar, a fin de evitar que la Administración pública se entienda autónoma ante las demandas sociales.

Se puede entender que la gobernanza de igual forma dota al Estado de un papel importante como actor en el desarrollo de las comunidades, si bien la Nueva Gestión Pública deja de lado al gobierno y lo minimiza como el velador de las relaciones económicas, la gobernanza lo retoma como pieza clave –ya no única- en la toma de decisiones y la creación de ambientes de equidad e igualdad.

Finalmente, la Administración pública dota de incentivos a ciertos sectores sociales y económicos para poder estar a la par en las relaciones de competencia mercantil, elementos como becas, subsidios y programas de combate a la desnutrición, pobreza o analfabetismo han sido eje principal en países en desarrollo para combatir el rezago social y así mejorar las condiciones de equidad hacia aquellos que no les resulta fácil ver los beneficios del libre mercado. En términos de igualdad, el Estado tiene como principal objetivo alejarse de prácticas clientelares o de beneficio a algún círculo de influencia, el ejemplo más claro es la búsqueda de desarrollar el Estado de Derecho para dar certidumbre de un trato similar ante la ley y un terreno firme para el actuar cotidiano de la sociedad.

Bibliografía.

1. Aguilar Villanueva, Luis, **El Gobierno del Gobierno**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
2. Aguilera Hiltelholher, Rina, “La importancia de lo público-social en la comprensión de la Administración Pública” en Castañeda Sabido, Fernando y Rina Aguilera Hiltelholher, (Coordinadores), **La Administración Pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2015.
3. Arellano Gaul, David, “Nueva Gestión Pública. ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la Reforma Administrativa” en Arellano Gault, David (Coordinador), **Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina**, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
4. Barzelay, Michael, **Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
5. Bobbio, Norberto, **Liberalismo y Democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
6. Castells, Manuel, **La sociedad Red**, España, Alianza Editorial, 2008.
7. De Haro, Antonio, *et al*, “Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aportes de la economía para el estudio del financiamiento de las burocracias públicas.” en Arellano Gault, David (Coordinador), **Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina**, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
8. Harris, Richard, “La democratización del Estado y la gestión pública”, **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia**, número 18, Caracas, Venezuela, 2000.
9. Hood, Chistopher, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, Primavera de 1991, Royal Institute of Public

- Administration, en Cejudo, Guillermo M., (Compilador), **Nueva Gestión Pública**. México, Siglo XXI editores, 2011.
10. Lyotard, Jean-François, **La condición postmoderna**, España, Cátedra, 2008.
 11. Moreno Espinosa, Roberto, “Perfil contemporáneo de la administración pública y gobernanza”, en Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador), **Administración pública y gobernanza en la segunda década del Siglo XXI**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2014.
 12. Pichardo Pagaza, Ignacio, **Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable**, México, El Colegio Mexiquense, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.
 13. Prieto-Martín, Pedro y Álvaro Ramírez-Alujas, “Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto”, **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Reforma y Democracia**, número 58, Caracas, Venezuela, 2014.
 14. Smith, Peter y Elizabeth Smythe, “Globalization, citizenship and technology” en Webster, Frank (Editor), **Culture and Politics in the Information Age. A new politics?**, Londres, Routledge, 2001.
 15. Uvalle Berrones, Ricardo. “Gobernanza, transparencia, buen gobierno y gestión pública: facetas del poder contemporáneo” en Moreno Espinosa, Roberto (Coordinador), **Administración pública y gobernanza en la segunda década del Siglo XXI**, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2014.
 16. ———, “La naturaleza gubernamental de la Administración Pública” en Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), **El perfil Contemporáneo de la Administración Pública**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2005.
 17. ———, “La nueva visión de la Administración Pública contemporánea: El lenguaje ortodoxo en el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la Gobernanza Democrática” en Castañeda Sabido, Fernando y Rina

Aguilera Hittelholher, (Coordinadores), **La Administración Pública en el debate contemporáneo de las ciencias sociales**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2015.

18. Weber, Max, **Economía y Sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Mesografía.

1. Banco de México, “Política monetaria e inflación”, [Referencia en Línea], Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/politica-monetaria-e-inflacion/politica-monetaria-inflacion.html>
2. Banco Mundial, “¿Qué es la globalización?”, [Referencia en Línea], Disponible en:
<http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>
3. Bell, Daniel, **The Coming of Post-Industrial Society**, [Referencia en Línea], Business and Society Review. Disponible en: https://www.os3.nl/_media/2011-2012/daniel_bell_-_the_coming_of_post-industrial_society.pdf
4. Castells, Manuel, **La revolución de la tecnología de la información**, [Referencia en Línea], Disponible en:
http://www.frgp.utn.edu.ar/frgp/descargas/alumnos/ciencias_basicas/cs-sociales/ing-social/bibliografia/bibliografia-electrica/castells-m.-la-rev-de-la-tec-de-la-info.pdf
5. García Ruiz, Pablo, **De la sociedad de la información a la sociedad del conocimiento (Apuntes, ideas y notas)**, [Referencia en línea], España, Instituto Superior de Ciencias Religiosas, 2009. Disponible en:
<https://www.unav.es/cryf/iscr09tpgr.pdf>
6. International Monetary Fund. Research Department, **Perspectivas de la Economía Mundial**, [Referencia en Línea], Washington, Fondo Monetario Internacional, 1996. Disponible en:
<https://books.google.com.mx/books?id=74Alu3LPMEUC&pg=PR2&lpg=PR2&dq=1996++International+Monetary+Fund.+Research+Department,+Persp>

ectivas+de+la+Econom%C3%ADa+Mundial&source=bl&ots=1oq980DGO-
&sig=M4zNIIdnuis-rz2dFoUINrkjhw6g&hl=es-
419&sa=X&redir_esc=y#v=snippet&q=PIB&f=false

7. Iñigo Fernández, Luis, **Breve historia de la Revolución Industrial**, [Referencia en Línea], México, Ediciones Nowtilus S.L, 2012. Disponible en: https://books.google.com.mx/books?id=mV76AgTh_mgC&printsec=frontcover&dq=l%C3%B1igo+Fern%C3%A1ndez,+Luis+E.+Breve+historia+de+la+Revoluci%C3%B3n+Industrial.&hl=en&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=l%C3%B1igo%20Fern%C3%A1ndez%2C%20Luis%20E.%20Breve%20historia%20de%20la%20Revoluci%C3%B3n%20Industrial.&f=false
8. Muñoz Ferriol, Amparo, “La Doble Dimensión de la Sociedad Abierta y el papel de la discusión crítica”, [Referencia en línea], España, Universidad de Valencia, **Quaderns de filosofia i ciència**, número 41, 2011. Disponible en: http://www.uv.es/sfpv/quadern_textos/v41p137-148.pdf
9. Open Government Standards, “Open Government Standards/Principles”, [Referencia en Línea], Disponible en: http://www.opengovstandards.org/?page_id=60.
10. Parsons, Talcott, “An Outline of the Social System” en C. Calhoun et. al (Editor), **Classical Sociological Theory**, 2da Edición, [Referencia en Línea], Massachusetts, Estados Unidos de América, Publicaciones Blackwell. 2007. Disponible en: <http://www.csun.edu/~snk1966/Talcott%20Parsons%20-%20An%20Outline%20of%20the%20Social%20System.pdf>
11. Pedrajas, Marta, “La transformación ética de la racionalidad económica en Amartya Sen. Una recuperación de Adam Smith”, [Referencia en línea], España, **Quaderns de filosofia i ciencia**, número 36, 2006. Disponible en: http://www.uv.es/sfpv/quadern_textos/v36p105-117.pdf