

PUBLIC ADMINISTRATION: Decline of bureaucracy, new public management and governance in Latin America

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Descenso de la burocracia, la nueva gestión pública y gobernanza en América Latina

Johnson Marcelo Folleco Chalá¹, Mónica Alejandra Legarda Sevilla²

¹Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, Quito, Ecuador

²Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas, Quito, Ecuador

Resumen: Este estudio tiene como propósito el análisis de los efectos que condujeron al descenso de la burocracia y su estado actual, así como los aspectos relevantes de las corrientes ortodoxas y heterodoxas; premisas para el surgimiento de nuevos enfoques de la administración pública como: La Nueva Gestión Pública NGP, Políticas Públicas, Gobernanza y Gobernabilidad, que se han constituido en los nuevos paradigmas de la administración pública contemporánea y post contemporánea. Para este estudio se utiliza el método exploratorio descriptivo, respaldado en la recolección de datos de fuentes secundarias, el cual explica diversos puntos de vista en el contexto latinoamericano sobre política pública, la gobernanza y la gobernabilidad, desde su nacimiento y la coyuntura sociopolítica actual; alcanzando como resultados los sustentos sobre los cuales se respalda la sostenibilidad de las políticas públicas e incorporación de actores sociales, el mejoramiento de la gestión gubernamental mediante la simplificación de procedimientos y el apalancamiento en las tecnologías de la información y comunicación, las estrategias para la recuperación recíproca de la confianza política y ciudadana para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social y productivo y, la identificación de los mecanismos sobre los cuales se sustentan los nuevos estilos de gobierno, la acción participativa y mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Palabras Claves: Burocracia, Nueva Gestión Pública, Gobernanza, Gobernabilidad, Gobierno, Políticas Públicas.

Abstract: This study had the purpose of analyze the effects that lead to the decline of the bureaucracy; his current status; as well as the relevant aspects of the orthodox and heterodox currents, as premises for the emergence of new approaches to public administration, such as: The New Public Management NGP; Public politics; Governance; and, Governability, which have become in the new paradigms of contemporary and post-contemporary of the public administration. For this study are used the descriptive exploratory methods, backed up in the collection of data from secondary sources, in which various points of view are explained in the Latin American context on public policy, governance and governability, from the beginning and the socio-political situation current. Achieving results the sustenance who are supported on which the sustainability of the public policies and incorporation of social actors; the improvement of government management, through simplification of process and appeasement in the information and communication technologies; the strategies for the reciprocal recovery of the political and citizen trust for the strengthening of the democracy and the social and productive development; and, the identification of the mechanisms based on which the new styles of government, participatory action and upgrade of the quality of life of citizens.

Keywords: Bureaucracy, Government, Governance, New Public Management, Public Policy.

I. INTRODUCCIÓN

La burocracia surge en el entorno político económico francés como un instrumento de la monarquía absoluta a manera de tendencia negativa o enfermedad conocida como burocracia, obstaculizadora de las acciones con impactos sociopolíticos adversos. En el siglo XVIII era indispensable para gobernar el apoyo para lograr objetivos particulares por encima de los del Estado. Por tanto la burocracia se sostenía en una estructura social tripartita que enlazaba al Estado, la sociedad civil y las corporaciones con el fin de conciliar intereses (Oszlak, 1977).

De acuerdo con Galut (2004); en los Estados Unidos de Norteamérica a fines del siglo XIX e inicios del Siglo XX; con Woodrow Wilson (1856-1924) y Frank J. Goodnow (1859-1939), nace la administración pública progresiva como un deseo del gobierno de concentrarse en el desarrollo social y económico en oposición a un aparato administrativo grande que, a falta de control, se convertiría en corrupto e incompetente. Por otra parte, la sociedad moderna enfrentaba una fuerte competencia económica; complejas relaciones internacionales; así como, el crecimiento de la tecnología y una población diferenciada y plural. Frente a lo cual era necesaria la

intervención de la administración pública que amenazada por la lucha de poderes y por partidos políticos con actitud oportunista; debía tomar decisiones de alto impacto porque usaban al aparato administrativo para sus conveniencias; y por se consideró la amenaza de las empresas que influían a favor de las decisiones gubernamentales en contra del beneficio colectivo (Peter, 1999).

Bajo el contexto del progresismo se plantea: la necesidad de un gobierno controlado, limitado y separado de la política, con líneas de acción para la regulación gubernamental; estructurar una carrera en el servicio público con reglas transparentes para evitar el compadrazgo y el nepotismo de los políticos; desarrollar normativas que redujeran los actos corruptos o socialmente inequitativos; y, formular mecanismos administrativos con aparatos burocráticos encargados de vigilar y asegurar una acción administrativa consistente. Por estas consideraciones la administración pública progresiva fue atacada por Waldo 1937, Simon 1947 y Dahl 1981 (Hood & Jackson, 1997).

Los planteamientos expuestos no fueron suficientes; como lo dice Beltrani et al. (2008), Henri Fayol 1841-1925, introdujo el método científico en el área del trabajo; la empresa asume nuevos roles como: el desarrollo de procesos estandarizados, el uso de la tecnología en todas las tareas de la administración, el estudio de métodos y tiempos, la división del trabajo en tareas y la jerarquía en la toma de decisiones. Con estos nuevos instrumentos, las empresas habrían alcanzado crecimientos en la producción y las ganancias, así como una mejor comprensión y dirección, sobre todo, de las organizaciones complejas, con un mayor análisis y diseño de sus estructuras organizacionales, y la incorporación de principios útiles para guiar al administrador. Henri Fayol 1841-1925, concibió a la administración como una función universal, para lo cual divide los procesos en: la previsión, organización, dirección, coordinación y control; y formuló los catorce principios flexibles y susceptibles de adaptarse a todas las necesidades empresariales (Shafritz & Albert C, Hyde, 1999).

Según Weber 1864-1920 la burocracia era la estructura legal y racional de dominación que posibilitaba la maximización de la productividad en una sociedad organizada con principios racionales como: la existencia de áreas jurisdiccionales fijas y oficiales ordenadas por reglas leyes o regulaciones administrativas; la jerarquía y niveles de autoridad graduada por la superordinación y subordinación; la administración de la oficina basada en documentos escritos o archivos; una administración especializada de las oficinas con la preparación experta y completa; la capacidad de trabajo del funcionario sin que importe su tiempo en la oficina; la administración en base de reglas generales estables y exhaustivas (Castilla S. M., 2016).

Para Weber, existían tres formas de dominación y de legitimidad de la autoridad: la tradicional, carismática y legal; generando consecuencias sociopolíticas y económicas, que consideraban a la burocracia como un recurso de poder por el secreto en las relaciones; creando desconfianza en la sociedad, favorecía en lo económico los intereses de grupos que requerían de una estructura para sus fines; la dominación patrimonial y estamental, mantenía privilegios y rangos sociales, honoríficos y económicos. Además era partidario de la democracia como un sistema político, que luego fue el escenario favorable para la burocratización; el sistema electoral democrático demandaba de una estructura organizativa viable y efectiva para el conteo de votos y el ordenamiento de la logística electoral; la democracia basada en la igualdad jurídica entra en conflicto con los grupos administrativos poseedores del conocimiento, en razón de favorecer la elección de burócratas especializados y calificados, provenientes de todos los estratos sociales y no de castas privilegiadas, este sistema rechaza la elección basada en la formación (Shafritz & Albert C, Hyde, 1999).

Weber plantea que la empresa capitalista dependía del orden que sólo podía proporcionar un Estado moderno burocrático, por lo tanto, el capitalismo y la burocracia se encontraron uno al otro, con una concepción opuesta al neoutilitarismo. Los burócratas de Weber se preocupaban por cumplir sus tareas y contribuir a alcanzar los objetivos: el uso de prerrogativas para maximizar los intereses particulares era un rasgo preburocrático, la capacidad del Estado para apoyar a los mercados y la acumulación capitalista dependía de la burocracia como entidad corporativamente coherente; las metas eran la forma de promover el interés personal. Para la eficacia burocrática era decisiva la concentración de expertos a través del reclutamiento basado en méritos y oportunidades para promociones y ascensos en una carrera profesional. En el modelo de Weber el Estado era el organizador de los aspectos vitales del mercado (Evans, 1996).

En la administración pública ortodoxa, 1887-1945, los funcionarios debían definir el interés público para reorganizar y reformular las funciones de las instituciones gubernamentales y a su vez cooptar elementos que amenazaban la estabilidad del Estado. Se considera al pluralismo como instrumento para la estabilización de los sistemas políticos y sociales. La burocracia representativa, liderada por Krislov, se opuso al progresismo y a sus propuestas de un servicio neutral, racional, responsable y eficiente con base en el mérito; que sirvió para proporcionar servicios públicos, así como aumentar la equidad social mediante la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones del público al que atiende; de otro modo, difícilmente ganaría legitimidad y credibilidad pública. El pensamiento ortodoxo no otorgó un papel activo al ciudadano porque la administración fue considerada un asunto técnico; la insatisfacción con los costos y el desempeño del gobierno generó

oportunidades para la participación ciudadana como solución a una burocracia ineficaz y carente de respuesta a los problemas de la población; así resurgió la democracia participativa (Shafritz & Albert C, Hyde, 1999).

En Hawthorne, 1927-1932, con la intervención de Elton Mayo, se modifica el enfoque de la administración científica: el individuo no era una unidad aislada; el nivel de la producción no estaba determinado por las capacidades fisiológicas sino por normas sociales; los premios y sanciones, afectaban la conducta de los trabajadores y limitaba el efecto de los incentivos económicos; se pone de manifiesto la importancia de la jefatura y participación de los trabajadores en las decisiones; fomentó la escuela de las relaciones humanas desarrollada por Mary Parker Follet (Shafritz & Albert C, Hyde, 1999).

En la administración heterodoxa, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, aparecen nuevos problemas en la administración pública: las teorías del desarrollo del Estado de los años 50 y 60 proponían cambios estructurales en la industria, la agricultura e infraestructura urbana consideraban al Estado como un problema dados los fracasos de sus planes de desarrollo, los estancamientos en el comercio internacional, el aumento de tasas de interés, la reducción de préstamos comerciales que dieron lugar a ajustes estructurales impuestos por organismos internacionales. Kruger, en opinión, en la década de los 70, los funcionarios de gobierno generaban antipatía debido a esperas interminables en trámites, tratos intransigentes de los empleados y sus desempeños deficientes; privilegiando las teorías del desarrollo del mercado y la necesidad de replantear a un Estado esencial mínimo, necesario únicamente para el crecimiento económico y la protección de las personas, sus derechos y propiedades. La necesidad del Estado se redujo a la permanencia de funcionarios públicos y sus paladines, que requerían de partidarios políticos para la sobrevivencia, a cambio de favorecerles con prebendas (Evans, 1996).

A finales de los años sesenta y principios de los setenta a través de la administración heterodoxa se derrota al Estado por la incapacidad para resolver los problemas económicos y sociales, se critica la política regulativa basada en el control jerárquico; la imposibilidad del gobierno y las frustraciones de bienestar de la sociedad, hicieron que se cedan las funciones que no podía cumplir a favor de otros actores privados y asociaciones (Renate Mayntz, 2002).

Todos los hechos expuestos habrían servido de base para el surgimiento de nuevas corrientes administrativas como: la política pública y la Nueva Gestión Pública (NGP) en Latinoamérica; para Aguilar Villanueva (2007), aparecen en los años 80 y 90 como alternativas a la crisis fiscal de los Estados sociales desarrollados, cuyo objetivo fue restablecer la naturaleza pública de las políticas que los gobiernos autoritarios habían pervertido y, mejorar los servicios públicos que eran insatisfactorios en calidad, cobertura y costo de eficiencia; aunque su primera aparición dataría en los años 50, enfocada al mejoramiento de la gestión mediante la toma de decisiones.

La política pública cuestionaba la base cognoscitiva de las decisiones políticas; se ha concentrado desde sus inicios en el proceso de decisiones de los gobiernos, las ha criticado por no estar estructuradas cognoscitivamente por la información imperfecta, ser un análisis económico deficiente y calificado como un supuesto causal incierto. La NGP tiene como propósito las estructuras jerárquicas burocráticas de la administración pública.

La Nueva Gestión Pública es un conjunto de decisiones sobre políticas públicas relacionadas con la gestión del gobierno, así como; la administración del Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte, fueron los pioneros de este paradigma. Y, a través del criterio de Aucoin, surge de la necesidad de cambio en las políticas de la administración: la reducción de costos y la eficiencia en la prestación de servicios públicos. La NGP reinventa el Gobierno, superando el paradigma burocrático Weberiano; los cambios que fueron positivos en épocas anteriores se tornaron negativos para la gestión, los exámenes de selección así como la instrumentación de exámenes de selección y la estabilidad funcional, fueron una de las causas que generaron amplios índices de mediocridad en la fuerza de trabajo al no permitir la cesación de funciones y que primero contribuyeron a la estabilidad de empleados; adicionalmente se pretendió controlar de manera virtual todo, ignorando los resultados y, el gobierno se transformó en lento, ineficiente e impersonal (Barzelay, 2003).

A juicio de Hood C (1996), la NGP es un nuevo hábitat del Weberianismo; los desarrollos tecnológicos permiten que, el alcance limitado de la época en que Weber expuso sus planteamientos, hoy puedan ser aplicables, por lo tanto, la tecnología de la información aproxima la visión al tratamiento impersonal, basado en las reglas. El mal uso de las competencias, la especificación de las funciones, la verticalidad de la autoridad y la estructura, la desconfianza respecto a las iniciativas de los agentes, la falta de conocimiento sobre las necesidades de la ciudadanía y la prevaencia del control, la regla y el procedimiento; han desligado la racionalidad y eficiencia institucional. Por otro lado, la preocupación por la calidad y la generación de valor, que socialmente era valorado en cuanto a resultados más que en términos de procedimientos por los ciudadanos, no se consideraron en el enfoque burocrático (Barzelay, 2003).

La Nueva Gestión Pública surge de la relación entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. Las instituciones públicas son relevantes para entender las interacciones entre los individuos y cuentan con una estructura lógica que condiciona las preferencias individuales. A la institución se la define como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden en los distintos actores; dirigiendo y limitando su comportamiento. La Gerencia Profesional, toma en cuenta las ideas Neotayloristas y se define como el estudio de la organización burocrática la cual busca romper el mito de las diferencias en la gestión entre los sectores público y privado (Hood C. , 1996).

De acuerdo con Sánchez (2007), el nuevo institucionalismo se estructura a partir de: la teoría de la elección pública, la teoría de los costes de transacción, y la teoría de la agencia. (i) La teoría de la elección pública o “public choice”, según, es el estudio de las decisiones económicas adoptadas sin tomar en cuenta al mercado y los proyectos versan sobre los problemas que la burocracia considera adecuados para la eficiencia en la gestión pública, admitiendo el monopolio estatal. La eficiencia del sector público no solo se basa en la transformación de lo público en privado; es necesario la incorporación de otros mecanismos de mercado, como: mayor competencia en la provisión de servicios públicos; información al usuario sobre nuevas opciones con la cual compare costos, calidad y otros atributos; mayor control sobre la actuación de la burocracia. Se considera a la competencia como la mejor alternativa para la solución de los problemas; el monopolio público es reemplazable por otros mecanismos en los mercados triturados por compradores y vendedores que poseen toda la información. (ii) La teoría de los costes de transacción y la prestación de servicios públicos por el mercado, supera la calidad de los provistos por el gobierno; los costos no serán iguales, existirán ajustes adicionales; los costes de transacción se argumentan con las ventajas comparativas y la determinación de contar con mejores opciones de producción externa cuando los costes de transacción son mayores. (iii) El neo taylorismo pretende explicar las causas de la mala gestión, atribuyéndose a la carencia de sistemas de gestión, la falta de información confiable sobre los costes de las actividades y logros, así como el perfil tradicional e inadecuado de los gestores públicos. La reinversión del gobierno mediante la transformación de los organismos y sistemas públicos para la búsqueda de mayor eficiencia, eficacia e innovación a través de la separación entre política y gestión; reducción de las normas de actuación, fundamentalmente las relacionadas con órganos directivos, se busca el gerencialismo y profesionalización de los gestores; el incremento de controles en los aspectos económicos y financieros, facilitando el establecimiento de responsabilidades personales, establecimiento de mecanismos de incentivo y sanciones por los resultados. (iv) La teoría de la agencia, se fundamenta en un conjunto de transacciones entre un individuo que contrata a otro, denominado como “agente” al quien se delega la ejecución de una tarea determinada.

Otros aspectos considerados para la eficacia del sector público fueron: la aplicación de técnicas del sector privado; la reducción de las formalidades y mayor iniciativa gerencial; tal como el aumento de la influencia de los ciudadanos como clientes. Existen diferencias entre la administración gubernamental y la administración empresarial; la administración gubernamental tiene movimientos más lentos comparados con la empresa, en las cuales los administradores toman decisiones rápidamente a diferencia de la misión fundamental de una administración gubernamental que se basa en “hacer el bien y no hacer dinero”, como sí ocurre en la lógica empresarial; lo cual conlleva una mayor complejidad en la gestión pública respecto a la gerencia privada (Osborne & Ted, 1994).

Al parecer la Nueva Gestión Pública ya no fue suficiente en el quehacer de la administración del Estado, por lo tanto, se demandaron de nuevas formas de gobernar y como respuesta aparece la *governance*, misma que implica formas de regulaciones paralelas o conjuntas, tanto en el ámbito estatal como civil; en las redes de políticas, el Estado es un “*primus inter pares*” (el primero entre iguales). Además de las tareas sociales, también, se delegan el desarrollo de políticas, el diseño de decisiones ejecutivas o legislativas y la elaboración de programas de intervención. Un componente importante de la *governance* en el Estado moderno son las instituciones de autorregulación social, que surgen voluntariamente o por disposición del Estado y se conoce como la autorregulación delegada (Mayntz, 2006).

La gobernabilidad y la gobernanza son dos enfoques complementarios que se derivan de la capacidad o incapacidad de los gobiernos para dirigir la sociedad, la cual evoca problemas de ingobernabilidad que generan desorden, inseguridad y conflictos. Para asegurar la aplicabilidad de estos enfoques se debe reorganizar las formas de Estado y ser gobernada por un agente externo, dotado de poderes, capacidades y recursos para ordenarla y coordinarla; guardar relación con el gobierno y no con la sociedad. La ingobernabilidad es una probabilidad en las democracias de las sociedades avanzadas, donde los gobiernos han agotado sus capacidades de respuesta a las demandas sociales (Aguilar Villanueva, 2007).

En los años 90, mientras las reformas financieras y administrativas de la Nueva Gestión Pública estaban en apogeo, aparece el término gobernanza como acción y efecto de gobernar o gobernarse; estas nuevas prácticas del gobierno incorporan a actores privados y sociales a la provisión de bienes y servicios con nuevos mecanismos de coordinación de mercados y redes de la sociedad civil; entre las nuevas funciones del gobierno

se promovió la asociación con empresas privadas y organizaciones sociales, abandonando el tradicional modo jerárquico burocrático; los problemas de gobernar, provocados por errores directivos, ocasionaron crisis fiscales como, ineficiencias y defectos en los servicios públicos. El proceso de gobernar hace alusión a los sujetos, principios, reglas, instrumentos, patrones de operación, supone calidad del gobernante, la legitimidad de su cargo y legalidad de su actuación. El gobierno es incapaz de conducir la sociedad si ésta no le concede autoridad o superioridad de mando (Aguilar, 2008)

El gobierno, sector privado y el tercer sector eran los actores de la gobernanza, dado que entre ellos existían intereses que generaban tensiones internas y para reducirlos o controlarlos fue necesario el establecimiento de políticas, planes de inversión, proyectos para la generación de servicios públicos con una adecuada división del trabajo o de tareas entre el sector público y privado, la determinación de la cantidad y tipo de aporte de recursos de cada uno de los sectores, la distribución de la autoridad y la responsabilidad durante el proceso de ejecución (Aguilar, 2008).

La "Gobernanza" (Governance) va más allá del Gobierno (Government), como modelos de decisión de los antiguos escenarios, jerárquicos, puede ser vista como el conjunto de arreglos institucionales que son utilizados en la preparación, adopción y para la ejecución de las decisiones que en el orden público deben instrumentarse, sobre todo en lo que guarda relación con el entorno social; éste incluye las estructuras, los procesos, relaciones con los actores así como un conjunto de reglas y mecanismos de control y rendición de cuentas; se incluyen incentivos, normas formales e informales, así como un conjunto de instrumentos que influyen en las decisiones en el ámbito público. Se citan tres perspectivas relacionadas con la gobernanza: gobernanza democrática, gobernanza eficaz y buena gobernanza (Longo, 2009).

El término "Gobernanza" se atribuye a una teoría académica neoinstitucionalista y a los cambios en la gestión pública en el Estado relacional. Las democracias contemporáneas se caracterizan por la disputa de las jerarquías públicas entre los mercados y redes, la demanda de nuevos marcos políticos por la globalización, las nuevas formas de participación social, la expansión de asociaciones de defensa de las causas públicas y, finalmente, la intervención de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública. Se considera como referencia, el surgimiento de nuevas necesidades sociales que se trasladan a los gobiernos y que las personas, organizaciones y los mercados son incapaces de resolverlos; dada su complejidad demandan una agenda pública porque los gobiernos y sus organizaciones carecen de capacidades y legitimidad para dar respuestas públicas. En la gobernanza el gobierno sigue siendo actor central y debe compartir la acción pública con otros actores, públicos y privados, y para ello, las formas de intervención e interacción deben ser revisadas (Longo, 2009).

Para Longo, la gobernanza tiene cinco ejes que delimitan su accionar:

1) Las instituciones políticas: enmarcan la acción de los gobiernos, ciudadanos y grupos sociales, es decir, el grado en que las reglas básicas y principios son comprendidos, aceptados e interiorizados. La calidad de la representación política está relacionada con las características del sistema de partidos;

2) Las instituciones de justicia: reconoce a la justicia de carácter independiente así como transparente, donde las decisiones que se adopten no sean mediáticas y no respondan a intereses particulares y que los mismos sean sometidos al escrutinio público, justicia accesible necesaria, sin distinción ni discriminación. El Estado de derecho requiere el control legal; el uso de la fuerza implica supeditación a las fuerzas armadas y la seguridad jurídica garantizada por el poder judicial. La seguridad personal y el imperio de la ley son bienes públicos primarios, legitimadores del sistema político. La existencia de formas extrajudiciales de resolución de conflictos, constituye un atributo de la gobernanza que facilita, agiliza y robustece el funcionamiento de la justicia y estimula fórmulas menos costosas;

3) Las instituciones de mercado: favorecen el buen funcionamiento de los mercados, mediante el respeto de los derechos económicos básicos; garantizados por instituciones encargadas de la fe pública. La seguridad jurídica, constituye el requisito indispensable para el óptimo funcionamiento de los mercados. La expansión del rol regulador del Estado convierte a las instituciones reguladoras en un atributo esencial de la gobernanza;

4) La gestión pública: sustenta su existencia en una administración pública imparcial y eficaz. La eficacia del gobierno, refería al Estado moderno como el proveedor de bienes y servicios, con elevadas tasas de gasto público sobre el PIB. Para la OCDE la construcción de una meritocracia flexible implica el desarrollo de capacidades de gestión en los sistemas públicos. Entre estas capacidades se halla la dirección pública profesional, como respuesta a la necesidad de mejorar la eficacia directiva de los gobiernos y su capacidad de control sobre una maquinaria administrativa cada vez más diversificada y compleja; y,

5) La sociedad civil: entendida como capital social. La calidad de la gobernanza se relaciona con el nivel de participación de las organizaciones sociales en asuntos de interés público. No siempre la fortaleza de las asociaciones de la sociedad civil favorece a la gobernanza. Las redes mafiosas serían un contratipo extremo.

El presente estudio tiene como objeto de estudio los paradigmas de la administración pública que surgieron a propósito del descenso de la burocracia, para lo cual se requirió la aplicación de los métodos inductivos sustentados en la descripción, explicación y análisis de datos; así como el deductivo, con la utilización de conceptos y definiciones expuestas en fuentes primarias y secundarias. En cuanto a los modelos de investigación aplicados exclusivamente a la administración científica, se utilizan el análisis diacrónico para explicar los fenómenos y los eventos ocurridos y sus consecuencias con la finalidad de explicar un fenómeno a partir de sus antecedentes y su evolución. Con el análisis sincrónico, se pretendió descartar la dimensión temporal de los hechos sociales y analizarlos desde sus diversas coyunturas.

II. RESULTADOS Y DISCUSIONES

1. Principales rasgos del descenso de la burocracia en el contexto de la administración pública ortodoxa y heterodoxa en Latinoamérica

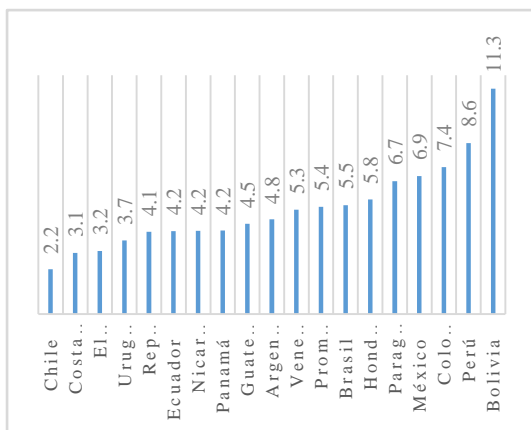
El concepto de burocracia formulado por Max Weber fue introducido como el modelo ideal para la administración del Estado; fue definida como la forma legal racional de organización, la cual estaba integrada por especialistas designados en base de sus perfiles y competencias para el desempeño de los cargos burocráticos organizados bajo una estructura jerárquica. Su rol era la administración eficiente del Estado en procura del cumplimiento de sus propósitos y los objetivos personales de los burócratas.

La burocracia, como lo estructuró Weber, resulta ineficiente para la época actual, en razón de los procesos de transformación social, política, económico, así como los grandes desarrollos de la ciencia y la tecnología; las organizaciones tienen una connotación abierta donde los procesos de transformación lo acometen.

La administración progresista de Goodnow, Wilson y Frank J. Goodnow fue criticada fuertemente por Waldo, Simon y Dahl, quienes rebatieron los postulados que admitían como inalterables las teorías "clásica" y "científica" de Winslow Taylor y Henri Fayol; poniendo a consideración el tampoco lejano análisis del crecimiento económico y la diversificación de las organizaciones que propiciaron la caída de las corrientes ortodoxas y el apareamiento de la administración heterodoxa luego de la segunda guerra mundial con las transformaciones de las teorías organizacionales y el proceso administrativo, por lo tanto la etapa de planeación se transformó con las nuevas herramientas de tecnologías de la información modificando la planificación estratégica; la fase de organización dio lugar a la nueva teoría de la organización y dio paso a las estructuras organizacionales como un componente formal; se desenchaja la división del trabajo en un modelo flexible auspiciado por la creatividad e iniciativa, arraigado a las deficiencias generadas en la toma de decisiones que instrumentaron la administración descentralizada; la administración de personal se convirtió en administración de recursos humanos por las implicaciones estratégicas en el rol de las personas en la organización, el carácter mecanicismo no privilegiaba al ser humano con capacidades y potencialidades; la etapa de la dirección da un nuevo giro al desarrollar acciones de liderazgo, motivación, comunicación y trabajo en equipo; y, el control se enarbola en las tecnologías de la información y comunicación para prevenir problemas y riesgos, así como la medición y evaluación orientados a mejorar el desempeño.

Los desafíos y responsabilidades en el Estado de Bienestar se caracterizaron por el crecimiento del empleo y la burocracia, dando valor a la motivación de los enfoques de Maslow y McGregor; a través del pensamiento ortodoxo que había propiciado la estructura y la autoridad formal, el cual fue cuestionado por Burnard porque su naturaleza afectaba a la comunicación, por lo tanto se concluyó que las organizaciones deben ser vistas como sistemas abiertos y no como lo había pensado Fayol.

Para los ortodoxos la administración era eminentemente técnica, con poca o ninguna importancia en el grado de satisfacción, calidad de los bienes o servicios y los costos; entonces, surge la necesidad de incorporar en las actividades de gobierno la participación ciudadana, debido a que la burocracia había fallado en este sentido al no tomar en cuenta a las personas en la solución de sus problemas, dando lugar al resurgimiento de la democracia participativa mediante el involucramiento de la gente en la política pública y la toma de decisiones con su enfoque de racionalidad, parámetro cuestionado por Simon porque para él era imposible las conductas descritas debido a la limitada capacidad de búsqueda y mejoramiento de las formas de actuar del personal y la tendencia humana a no esforzarse en la búsqueda de opciones. Lindblom plantea que las decisiones deben ser incrementales como respuesta a las demandas de los actores en situaciones imprevistas.



A nivel de los países latinoamericanos, se pasaron por alto aspectos relevantes que tuvieron mucho éxito en otras latitudes y se da vida a prácticas ortodoxas inadecuadas, no vigentes, por las transformaciones sociales. Postulados de la burocracia, aún se aplican, como es el principio de áreas jurisdiccionales; con esta base se han inspirado procesos de descentralización y desconcentración; se mantienen vigentes viejas estructuras administrativas ordenadas por reglas y procedimientos que hacen más turbulento el acceso a la prestación de servicios; se conservan las estructuras jerárquicas y la subordinación en los esquemas organizacionales de las carteras de Estado con el ministro, viceministro, subsecretarios o directores, o lo más común el presidente de la república y su vicepresidente; ha sido imposible escapar

del requerimiento de documentos a los ciudadanos por duplicado y triplicado, acción que no es ajena a la reproducción de documentos en los procesos internos de las organizaciones; el gobierno electrónico es ignorado y por ende los mensajes de datos, firmas, electrónicas, servicios electrónicos y transacciones mediante TIC, es indiscutible la existencia de comportamientos hacia la materialización de documentos electrónicos; la administración especializada en las oficinas públicas, también se mantiene vigente debido a la gran separación del Estado en áreas funcionales con la división y fraccionamiento que impiden la fluidez y aplicación de una gestión por procesos para reducir tiempos de ciclo prolongados y tiempos muertos que consumen recursos nuevos innecesarios; los cargos públicos aún se mantienen como vitalicios que desprivilegian los sistemas de méritos e igualdad de oportunidades por el compadrazgo y el tráfico de influencias de diversa índole.

2. Consecuencias de la sobrevivencia de algunos principios de la burocracia y deficiencias en la administración pública en Latinoamérica

Roseth, Reyes, & Santiso (2018) expresa que la situación política al unísono de la burocracia han generado una serie de inconvenientes en la administración pública, entre estos se citan: los trámites difíciles y transacciones costosas, la corrupción y desconfianza en los gobiernos, y el impacto en las personas de menos ingresos.

a) Trámites difíciles y transacciones costosas.-Según los datos del BID (2018) a través del latino barómetro, se demuestra que la gestión es engorrosa y burocráticamente compleja; ejecutarlos en promedio lleva 5,4 horas con una variada diferencia; en Chile es de 2,2 mientras que en Bolivia de 11,3 horas, en relación al costo hora/hombre, para ciertos procesos resultaría más oneroso hacer el trámite que dejar de hacerlo o asumir multas. Se toma como ejemplo los casos del pago del consumo de servicios básicos donde los costos transaccionales son más altos que la planilla de consumo, si se toma en cuenta desde el momento de tomar el autobús, hacer la cola y esperar ser atendido.

Ilustración 1 Horas país por tramite. (Roseth, Reyes, & Santiso, 2018)

Además de lentos y costosos, son difíciles; los trámites se diseñan en función de las necesidades administrativas y no con las demandas ciudadanas; los requerimientos no se atienden en la primera interacción, se ejecutan en dos o más: la primera para realizar la petición, la segunda consultar el estado del requerimiento y una tercera para recibir respuesta. Existen otras razones por las cuales se dificulta la gestión de los trámites; entre éstas se citan: la alta complejidad regulatoria, poca coordinación y colaboración interinstitucional, desconfianza del gobierno hacia los ciudadanos y el desaprovechamiento de los trámites digitales.

La alta complejidad regulatoria, genera afectaciones en los aspectos económicos y sus consecuentes costos administrativos. México era el único país en el 2013 con un nivel de complejidad regulatoria inferior al promedio, en relación con los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Según la OCDE se registran países con un desempeño muy pobre en los indicadores del Doing Business, el cual mide la facilidad de hacer negocios en temas de licencias para crear empresas, permisos de construcción y los registros de propiedad, entre otros. En este ranking, en 2017, de los 189 países del mundo solo uno de la región estaba entre los 50 mejores y nueve figuraban entre el puesto 51 y el 100.

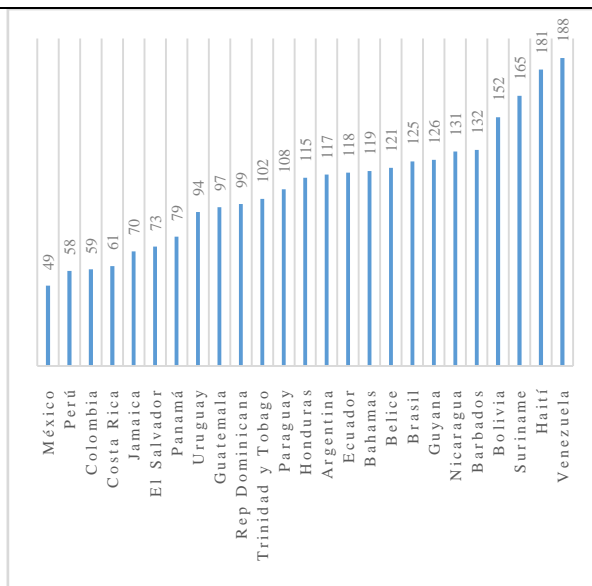


Ilustración 2 Ranking en Doing (Banco Mundial, 2017)

La regulación sirve adicionalmente para una multiplicidad de propósitos, como la protección de los ciudadanos, el medio ambiente o los programas sociales hasta el fomento de la competencia justa. En cuanto al comportamiento de los trámites según su procedimiento administrativo, con excepción de México, los demás países latinoamericanos están por encima de los márgenes de la OCDE

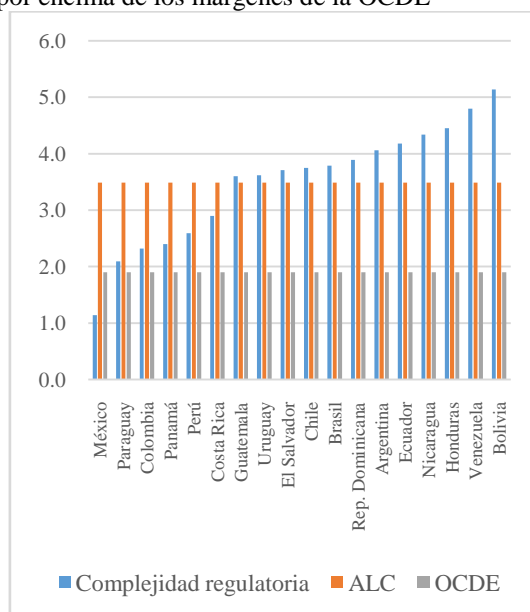


Ilustración 3 Complejidad Regulatoria (Banco Mundial, 2017)

Existe poca coordinación y colaboración interinstitucional en la mayoría de los países de la región, se critica la calidad de mensajero que asume el ciudadano en razón de la necesidad de completar sus trámites, puesto que debe trajinar de una institución a otra. Esto sucede porque la falta de coordinación entre las instituciones del gobierno no existe comunicación y por ende tampoco intercambian la información existente sobre los ciudadanos.

La desconfianza entre las partes implicadas induce a que se prioricen la seguridad por encima de la eficiencia; el 90% de los directivos estima que los ciudadanos pretenden soluciones a sus requerimientos con mecanismos indebidos, justificándose en las altas trabas burocráticas; el 43% de directivos habría manifestado que los funcionarios de ventanillas están expuestos a la corrupción y que por tanto se hace necesario limitar su capacidad de tomar decisiones, que, por parte de los ciudadanos existe una percepción de riesgo; el 62% de los

encuestados habrían expuesto la necesidad de imponer barreras de acceso e impedir el abuso de servicios (Roseth, Reyes, & Santiso, 2018).

El desaprovechamiento de los trámites digitales implica renunciar a la posibilidad de que las burocracias modernas solucionen sus problemas a través de estos mecanismos, que son más baratos; cuestan entre el 1,5% y el 5% menos, en relación a los presenciales y son menos vulnerables a la corrupción. Como punto crítico, se evidencia la implementación a nivel de la región es bajo, apenas el 7% de los ciudadanos reconoce haber hecho un trámite en línea.

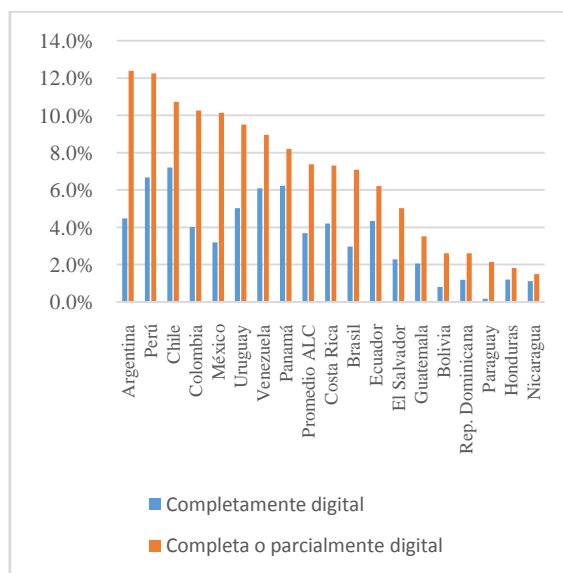


Ilustración 4 Uso de canales digitales en los trámites (BID, 2018)

Brasil, México y Uruguay ofrecen más del 50% de los trámites en línea. Las condiciones básicas para hacer accesibles los trámites en línea no suelen cumplirse. Siete países habrían reportado no saber cuántos trámites existían, y 10 reportaron no contar con un catálogo de todos los trámites. Hay mecanismos que están implantados, pero no se usan.

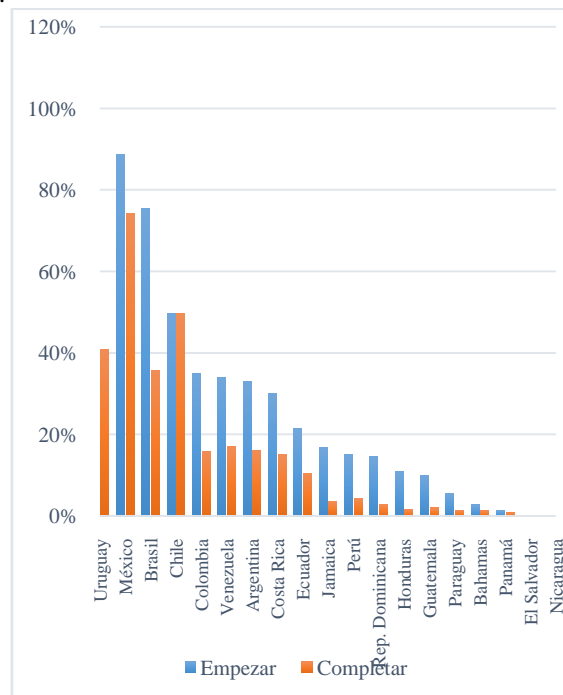


Ilustración 5 Trámites que se pueden empezar y completar en línea (Banco Mundial, 2017)

b) Los trámites son un foco de corrupción que afecta la confianza en el gobierno. El 29% reportó haber pagado un soborno, según datos de Transparencia Internacional en 2017; los pagos varían en los países de la región: México, República Dominicana y Perú registran las mayores proporciones con un 51%, 46% y 39%, respectivamente; Trinidad y Tobago, Brasil y Argentina reportan las menores tasas como 6%, 11% y 16%, respectivamente.

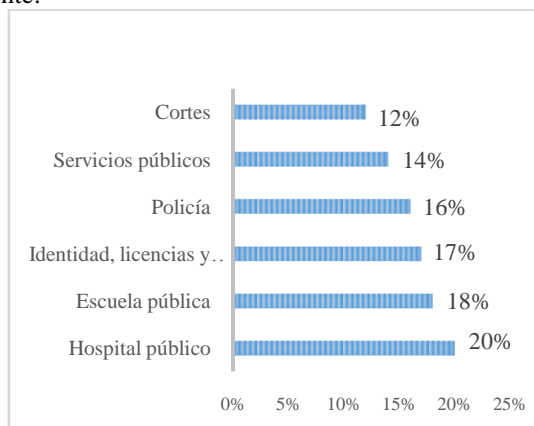


Ilustración 6 Pago de sobornos por trámites (Banco Mundial, 2017)

Los servicios de salud registrarían la tasa más alta de sobornos con relación de 1 de cada 5, los documentos de identidad representan el 17%, y, en los servicios de educación asciende al 18%. La corrupción es un efecto negativo y tiene un impacto en la efectividad de las políticas públicas, acarreado como consecuencia que los individuos confíen menos en la capacidad del Estado para prestar los servicios de una manera equitativa y justa. Según la información registrada en Roseth, Reyes, & Santiso (2018), en cuanto al tema de encuestas realizadas en El Salvador, Bolivia, Nicaragua y Paraguay; los ciudadanos perciben el pago del soborno como un costo negativo que les impone el Estado y perciben que los funcionarios están llevando a cabo injustamente una actividad improductiva con fines de lucro personal.

c) Los costos de los trámites afectan más a las personas de bajos ingresos.- los trámites difíciles tienen un carácter regresivo; afectan más a las personas de menores ingresos. La información compleja y de difícil acceso sobre requisitos y especificaciones de los trámites, formularios difíciles de llenar o un lenguaje complicado de entender son factores que afectan a las personas con menores niveles de escolaridad. Datos de Transparencia Internacional en 2017 demuestran que en ALCE, los ciudadanos de menores ingresos son víctimas de corrupción con mayor frecuencia que las personas de altos ingresos: un 30% reportó haber pagado un soborno, frente a un 25% de individuos de mayores ingresos. Tomando el nivel de escolaridad, se evidencia que los ciudadanos con menores niveles de educación reportaron haber realizado muchos menos trámites.

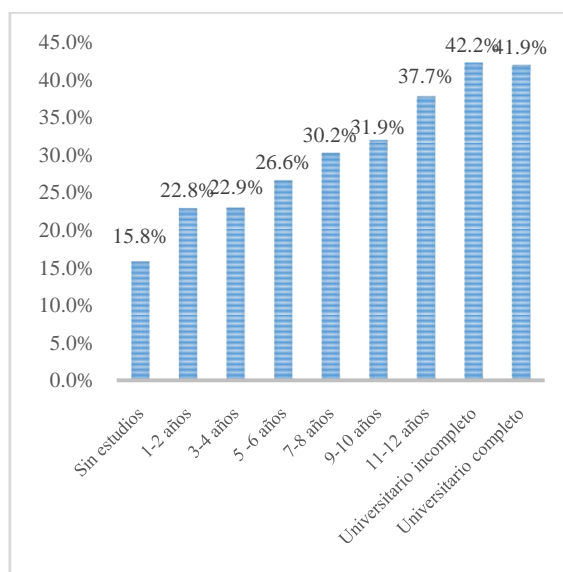


Ilustración 7 Trámites por nivel de estudios (BID, 2018)

3. Las Políticas Públicas y la Nueva Gestión Pública como puntos de partida de la Gobernanza y la Gobernabilidad

A lo largo de la existencia los gobiernos han ido ejecutando una serie de reformas y reorganizaciones relacionadas con la forma de administrar el Estado. Se menciona que la Nueva Gestión Pública, surge como consecuencia de la incapacidad de los gobiernos para administrar el Estado de la forma como lo realizan las organizaciones del mercado o la sociedad civil. Por otro lado, se considera que los problemas tienden a agravarse por la escasez de recursos y que, las demandas de los ciudadanos son cada vez más exigentes por los crecimientos poblacionales que rebasan la capacidad para responder a sus expectativas, lo cual visibiliza la diversidad de servicios en aumento creciente por efectos de las nuevas tecnologías y la crisis de carácter económico y financiero que agobia a los gobiernos.

Cualquiera que sea el motivo, queda claro que, se han instrumentado una serie de reformas, orientadas a fortalecer la capacidad para procesar de manera consistente y adecuada las necesidades de los ciudadanos en aras de no agravar las situaciones de pobreza, subdesarrollo y evitar el incremento del descontento popular; el cual pone en riesgo la estabilidad democrática, tal como se ha visto últimamente en Venezuela, Argentina, Chile, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia. Sin duda estas reformas tendrían como propósito hacer al sector público más eficiente, lejos de pensar en las recetas de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fundamentalmente.

La NGP refiere la instrumentación de técnicas de gestión orientadas a que el sector público funcione en forma semejante al sector privado, reorientando el rol del gobierno como un proveedor de servicios para sus clientes; afianzando una relación al estilo de cliente-empresa que demanda la participación de los ciudadanos en la determinación de la calidad y capacidad de los servicios. En este mismo orden, se plantea la necesidad de que los ciudadanos estén más involucrados y participen en las acciones de gobierno, en el planteamiento y discusión de todas las instancias o en el ciclo de la política pública como actores fundamentales en la gestión del Estado, sin que esto implique que formen parte del gobierno. Ejemplo de esto son los acontecidos en Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido.

Los programas de participación ciudadana, brindan opciones y establecen los marcos de referencia para que los ciudadanos intervengan de manera activa y sobre ello se toma como ejemplo a los países de Europa del norte afines al corporativismo. Vale mencionar que este enfoque no implica únicamente que los ciudadanos deban presentarse en forma periódica a elegir a sus mandantes, sino que además sean actores fundamentales.

Cuando se hace referencia a las deficiencias de la burocracia, sobre todo en la atención de la demanda ciudadana, surge la Nueva Gestión Pública y lo expuesto por Hood menciona que el mejor hábitat de las tendencias Weberianas se sitúan en la Nueva Gestión Pública; de allí la necesidad de repensar que si bien es cierto se considera a la administración pública como una ciencia, ésta se limita únicamente al cumplimiento de la recolección y sistematización de hechos y acontecimientos producidos en el tiempo y el espacio, pero no existe una verdadera prospección hacia el futuro que proyecte nuevas alternativas de gestión. Esto hace pensar también que las ideas Weberianas no fueron reacondicionadas en la NGP considerando la posibilidad del aprovechando de las facilidades del desarrollo tecnológico y las herramientas vinculadas con la información, la comunicación que dan lugar al surgimiento de la sociedad de la información y del conocimiento.

La Nueva Gestión Pública ve al gobernante como el gerente público en la tarea de gobernar, que no solo le corresponde la provisión de servicios públicos de óptima calidad, sino gerenciar la construcción de políticas públicas con enfoque participativo con una postura más descentralizada y ajustada a los contextos donde se genera la problemática.

No obstante, inicialmente la política pública tuvo como prioridad diseñar opciones de política económica eficiente; hoy sus perspectivas son más sociales, políticas y administrativas. Su espíritu gerencial original fue asegurar e incrementar la eficiencia económica de programas, unidades administrativas y personal público mediante la introducción de sistemas de medición y evaluación; posteriormente se introdujeron necesidades como las nuevas estructuras presupuestarias y el control interno de la gestión; la externalización de políticas, programas, servicios; la creación de agencias ejecutivas independientes; la introducción de mecanismos cuasi mercados en la administración pública; y; la descentralización vertical y/o horizontal de las decisiones, que implica empoderamiento del personal para que esté en condiciones de producir resultados eficientes.

De la misma manera, en sus inicios el robustecimiento de la gobernabilidad o capacidad directiva del gobierno se instrumenta a partir de métodos y técnicas de la política pública y la NGP, que estuvieron orientados a generar resultados eficientes en la economía para luego dar forma a un nuevo modo de gobernar en asociación con las redes públicas, privadas y sociales, mediante la participación en la deliberación de los asuntos públicos, en la formulación, implementación y evaluación de determinadas políticas públicas.

Una serie de servicios públicos, tan pronto como funciones públicas empezaron a ser ejecutadas mediante asociaciones entre organismos de gobierno y organizaciones privadas y civiles; con autorización y contratación de éstas mediante financiamiento, regulación y evaluación gubernamental. Esta nueva forma de gestión se denomina gobernanza indirecta, mediante terceros, con lo cual se pone fin al monopolio directivo y administrativo del gobierno e instaura un modo de gobernar alternativo. A través de nuevos esquemas parte el nacimiento de una serie de organizaciones con diferentes denominaciones, pero, con fines comunes como: las redes de políticas, asociaciones público privadas, democracia participativa, de presupuesto participativo, contraloría social, veeduría ciudadana, ámbito público no estatal, no gubernamental; entre otros.

4. Desafíos relevantes y prácticas para un buen gobierno

Se evidencia experiencias de países latinoamericanos que se pueden tomar como retos para la región. Entre éstos se mencionan:

a) El caso ecuatoriano, el cual refiere la orientación ciudadana en la prestación de servicios; un cambio en el rol del Estado que disminuye la crítica calidad de los servicios públicos y en particular de la burocracia, ineficiente y corrupta. La ciudadanía califica con 5/10 puntos a la calidad de los servicios públicos, según encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Censos; la transformación debe darse con un cambio constitucional y apoyado con leyes complementarias. Considerando que cronológicamente, en Ecuador la Constitución de 2008 establece la eficiencia, calidad y satisfacción de los ciudadanos como parámetros para la prestación de servicios, en el 2009 se aprueba el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ERJAFE, en el 2013 mediante Decreto 149, se determina que la gestión de la administración pública debe enfocarse en la simplificación de trámites y la disminución o eliminación de requisitos para el ciudadano, y, se designa a la Secretaría Nacional de Administración Pública (SNAP) como la entidad rectora.

La SNAP promovió la creación, estructuración y/o modificación de unidades administrativas en las diferentes entidades del Estado, como contrapartes institucionales en las reformas de simplificación. Sobre esta base, se hace un inventario de los servicios prestados por las entidades públicas. Este inventario se plasmó en un nuevo sistema informático de Gestión por Resultados (GPR): una plataforma digital en la que se documentan la jerarquía de planes, los macroprocesos y procesos de cada entidad, los proyectos y gastos, en relación a los servicios y trámites. A junio de 2017, la SNAP había identificado y registrado 4.111 trámites en la herramienta GPR, que correspondían a 92 instituciones públicas dependientes de la función ejecutiva. A partir de toda la información recolectada, la SNAP procedió a diseñar y ejecutar el Plan Nacional de Simplificación de Trámites; se gestionó a través de ésta un total de 446 en 2015 y 410 en 2016, y en ambos años se lograron mejoras importantes en el número de requisitos por trámite que bajó de siete a tres.

b) La interoperabilidad, según la CEPAL, se define como la habilidad de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los procesos de negocio para intercambiar datos y permitir que se comparta la información y el conocimiento. En relación con la digitalización de trámites, es la interoperabilidad lo que permite que el Estado establezca la coordinación necesaria para facilitar que la información ciudadana, se comparta de modo que el ciudadano solicitante no la tenga que volver a presentar. La interoperabilidad ayuda no solo a facilitar la digitalización completa de los trámites, sino que también tiene el potencial de simplificar los procesos que realizan los ciudadanos. La existencia de estándares de interoperabilidad es otro de los grandes avances, a través del cual se establecen los formatos que deben almacenar los datos para facilitar su intercambio.

En la Región, existen 15 países que tienen estándares y cinco están en proceso. Los países del Caribe: Bahamas, Barbados y Jamaica aun no cuentan con estándares de interoperabilidad. En México, Ecuador y Uruguay, todas las instituciones públicas del gobierno central han adoptado estándares. En las plataformas de interoperabilidad se conectan instituciones tanto públicas como privadas que intercambian información; en México, Trinidad y Tobago, y Uruguay el 100% de las instituciones del gobierno central están conectados a la plataforma. En el caso de Argentina, hay más instituciones conectadas que las que han adoptado los estándares, lo cual indica que los estándares constituyen un paso normativo que no necesariamente antecede a la conexión.

c) La participación ciudadana en el mejoramiento de los trámites es necesaria para orientar el Estado hacia el ciudadano y conocer cuáles son las necesidades y opiniones, conseguir que los cambios se adecúen a las necesidades y no a las instituciones públicas o personas que las dirigen. La participación ciudadana permite obtener información para identificar problemas como: ineficiencias en la gestión de los trámites, mala atención en la prestación, o malas prácticas de funcionarios. También sirve para identificar soluciones sobre la base de experiencias positivas o sugerencias de mejora. Además, el involucrar a los

ciudadanos en diferentes momentos de la reforma de los trámites demuestra que el Estado escucha, entiende y considera sus necesidades.

Existen distintas formas de participación ciudadana. Se cita: un sondeo para que el ciudadano indique a qué trámite desea acceder de manera digital, como se aplican en Chile y México; experiencias en laboratorios de innovación donde los ciudadanos diseñan cómo serían las interacciones ideales para hacer un trámite; Uruguay es el pionero de esta práctica; un sistema de peticiones, quejas y reclamos, como lo tiene México; y una ventanilla abierta para que el ciudadano deje sus ideas, como lo tiene Estonia. En Chile el ciudadano puede participar en la priorización de trámites a digitalizar; el portal de trámites ChileAtiende Digital recoge las mejores experiencias en este aspecto. México también ha llevado a cabo ejercicios de participación ciudadana en línea para identificar trámites susceptibles de ser digitalizados a través de la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Coordinador Empresarial. En Estonia, la participación ciudadana se realiza de forma descentralizada a nivel de cada institución. Desde la Oficina del Government Chief Information Officer (GCIO) se emiten lineamientos para el empoderamiento de los ciudadanos, tratando de estimular a las instituciones públicas para que implementen iniciativas de participación ciudadana; la plataforma llamada "Osale" cuenta con herramientas para recibir propuestas ciudadanas, opinar sobre propuestas del gobierno, y buscar información de actos jurídicos.

5. La gobernanza y el gobierno

La gobernanza no desconoce al gobierno como un actor de los procesos de política pública, sino que pone en debate la forma de gobernar del gobierno, por lo tanto, es uno más que participa; no excluye al gobierno, únicamente lo incorpora; no lo ignora, lo rescata y repiensa: el rol de Estado en los procesos de políticas, los actores estatales se vinculan o se relacionan con los actores gubernamentales y, a su vez, con actores no gubernamentales o no estatales; cuestiona la forma tradicional en la cual han estado estructurados los modelos de toma de decisiones y la asignación de funciones o tareas entre actores gubernamentales y no gubernamentales, porque devela mucho más que un modelo alternativo de toma de decisiones y pone en discusión la forma en la cual se gobierna o conduce a la sociedad.

Gobernar no es solo "decidir", implica: implementar, escuchar las demandas de la ciudadanía, ser responsable y al mismo tiempo rendir cuentas. La gobernanza cuestiona los modos jerárquicos de gobernar y de toma de decisiones; y resuelve como nueva forma de gobernar o de conducir las sociedades, la suposición de la cooperación entre actores que participan del proceso de gobierno, sean éstos actores gubernamentales y estatales, del sector privado, actores de la sociedad civil y actores corporativos; los cuales controlan, poseen recursos y capacidades claves para el proceso de gobierno. La gobernanza, por lo tanto, requiere generar un sistema de incentivos que promuevan la cooperación estatal gubernamental y no estatal no gubernamental, donde los conflictos de interés se presentan, pero cambia la forma de administrarlos y los resultados que generan.

Supone la formación de redes de actores portadores de un interés diferenciado que les incentive para cooperar mediante puntos de equilibrio, donde no todos ganan lo mismo porque son parte del conflicto. Además la negociación implica cooperación; es decir que la cooperación es el resultado de procesos de intercambio de argumentos racionales que parten del reconocimiento de intereses diferenciados; y la negociación implica concesiones, procesos de intercambio, y no supone la persuasión sino un punto de equilibrio en el proceso de intercambio que busca la posibilidad de alcanzar acuerdos.

La gobernanza permite procesos de autogobierno, donde la función del Estado no es transformarse en un actor, sino en un regulador y orientador de procesos autónomos, según arreglos o configuraciones variantes de la gobernanza, debido a que no existe una configuración única porque se modifica por ámbitos o redes de política pública, y puede implicar, además, una distribución de poder asimétrica. La gobernanza es una forma de estructurar un proceso de gobierno que implica nuevos arreglos institucionales o nuevas reglas de juego, formales e informales, que buscan inducir a los actores a alcanzar acuerdos que permiten legitimar las políticas.

6. Los mitos de la gobernanza en Latinoamérica

Diversos son los motivos que se citan como causas para el surgimiento de la gobernanza, mencionándose como los más recurrentes: las limitaciones de la Nueva Gestión Pública en la prestación de servicios públicos, los procesos de democratización de los regímenes autoritarios que abrieron paso a la participación ciudadana en los asuntos públicos, permitiendo que los ciudadanos intervengan y de algún modo puedan tomar algún control en las políticas públicas para asegurar mejores prestaciones por parte de los gobiernos. No se descarta tampoco que la causa principal de su surgimiento sea la globalización. Cualquiera que sea el motivo, dentro del marco de referencia de la gobernanza se plantean las siguientes cuestiones relevantes, en lo académico, se discute la diferencia entre el término gobernanza y gobernabilidad, siendo más conocido por supuesto el término de gobernanza y desde luego el más aceptado, debido a que ambos enfoques hacen alusión a la acción de dirigir del gobierno sin descartar su acción directiva o capacidad gubernativa. La gobernabilidad

tiene particulares acciones y se centra en la capacidad directiva del gobierno y, concretamente, en la capacidad para gobernar a la sociedad. En tanto que la Gobernanza es el nuevo proceso directivo de la sociedad, la cual: reconoce, valora e integra las capacidades sociales y las conjuga con las capacidades gubernamentales mediante la premisa de la insuficiencia de la capacidad gubernamental para establecer por sí mismo los objetivos de valía social, y sobre todo, para realizarlos con sus propios recursos o para obligar a los agentes privados y sociales a destinar los recursos que permitan alcanzar los objetivos gubernamentales.

La limitada capacidad, del mismo modo que, la carencia de control por parte del gobierno en cuanto a problemas complejos de la sociedad contemporánea tiene que ver; no es coyuntural o imputable a defectos de los dirigentes empíricos de gobierno o problemas pasajeros, sino es consecuencia de las limitaciones estructurales como financieras, administrativas y políticas. Para la gobernabilidad estos problemas son imputables a defectos de normatividad, organización y operación de gobierno; para la gobernanza en cambio las condiciones sociales deben ser nacionales o internacionales. Se considera al gobierno como un agente de dirección que resulta ser necesario pero insuficiente, premisa que ya había sido puesta de manifiesto por Wilson en los planteamientos de la Administración Pública Progresiva.

En las condiciones reales de una sociedad, la Gobernanza está estructurada en una dimensión valorativa por la constitución política, el cuerpo de leyes, las instituciones de justicia y las instituciones, mientras en la dimensión técnica ésta está estructurada por el aparato administrativo del gobierno (normas, distribución de la autoridad y división del trabajo, procesos y procedimientos, capacidades del personal), por los centros de información y conocimiento, por las organizaciones productivas y el grado de desarrollo tecnológico y organizacional de la sociedad en cuestión. La Gobernanza sin la dimensión tecno gerencial sería “un proyecto más”, una buena intención, un sueño social; carente de la capacidad de producir los objetivos preferidos y, por ende, ocasión de desgobierno y de una conducción efímera. Las operaciones del plano tecnogerencial consisten en seleccionar las actividades apropiadas para la efectuación de los objetivos, definir la división del trabajo, establecer las especificaciones de producto y estándares de desempeño, al punto que defina y seleccione las actividades apropiadas de seguimiento, medición y evaluación del desempeño y resultados.

El otro caso que se ha tomado muy en cuenta es la gobernanza, que, en términos generales y para muchos autores se define como el empowement ciudadano. También se lo ha denominado como gobierno participativo por el proceso propio de los gobiernos democrático, el cual implica que los ciudadanos deben tener un alto nivel de participación, fundamentalmente en las políticas públicas; la democracia participativa implica que los gobiernos brinden mayores posibilidades de actuación a los diferentes sectores de la sociedad, ya que ésta gestión no solamente implica la participación en los procesos de elección popular, donde el pueblo tiene la posibilidad no solo de escoger de manera más consciente sus representantes a través del voto popular, incluso brindar la viabilidad de castigar en las urnas a quienes no los representan de manera eficiente, así como, participar activamente en dichos procesos.

Existen mecanismos de gobernanza que implican la participación activa de los servidores públicos de rangos inferiores en la toma de decisiones y en la compartición de información, lo cual los hace sentir más motivados y se entregan con mayor empeño al trabajo. Se percibe incrementada la confianza en las instituciones públicas cuando los ciudadanos o los consumidores también aportan con información, revirtiéndose la postura de la idea preconcebida de que los gobiernos están muy alejados de los ciudadanos, y, por lo tanto, se refieren mejores mecanismos de participación y de empoderamiento. La existencia de grupos sociales activos es un camino para establecer mayor representación política.

Los modelos de gobernanza en la administración pública requieren de una población activa y movilizada dispuesta a tomarse parte del sector público; considerar que la tarea de gobernar implica la existencia de mecanismos orientados a implementar objetivos colectivos, las formas tradicionales de gobernar que concentran en la autoridad jerárquica el estilo Weberiano que implica desconocer de raíz los nuevos modelos a pesar de que se diga que se están aplicando las mismas, los gobiernos que se han aliado en una administración centralizada en la impartición de órdenes de ministros o servidores cercanos, totalmente alejados de las realidades sociales y desconociendo al pueblo como verdadero mandante y cumpliendo con consignas totalmente alejadas de la legitimidad del poder.

Se considera a la gobernanza como un enfoque alternativo dirigido hacia el sector público, ya que tiene como propósito involucrar a la sociedad en la tarea de gobernar, donde los esquemas burocráticos de la jerarquía y de la autoridad deben alejarse de la administración pública, llegando inclusive a pensarse en la existencia de la gobernanza sin gobierno porque su rol puede perfectamente ser asumido por las redes sociales para facilitar los elementos orientadores de un buen gobierno, considerando que en ellas participen los principales actores de los diversos campos de las políticas públicas. Las redes facilitan los vínculos entre el Estado y la sociedad como rol esencial, no aquel que es visto como la defensa de intereses netamente corporativistas, donde grupos reducidos de personas obtienen beneficios aprovechándose de los demás.

En este contexto, se plantea que las redes son una estructura abierta con cabida a una serie de opiniones, y su carácter autónomo implica que ciertamente pueden tener algo de coyuntura a nivel de gobierno, éstas deben ser vistas como la necesidad de abrir los canales de comunicación para la persuasión positiva y el bien común, evitando a toda costa la captación por parte del sector público.

III. CONCLUSIONES

- La evidencia de la preexistencia burocrática se sustenta en las estructuras organizacionales austeras y verticales que rigen la administración pública, a las que hay que complementar con el manual de funciones y la descripción de puestos, mismas que dan vida y forma a las teorías de la administración científica y las organizaciones mecanicistas de Taylor y Fayol en contrasentido a Elton Mayo y Follet.
- La sobrevivencia de algunos rasgos en la burocracia a nivel latinoamericano ha generado impactos negativos en los aspectos políticos, sociales y económicos de la región. El surgimiento de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza no han terminado por completo con la burocracia; existen rasgos característicos que se mantienen vigentes.
- La globalización y las tecnologías de la información cambian las formas de actuar e interactuar y por tanto los esquemas de la administración del estado burocrático, tal como los postulados de la administración en todas sus dimensiones, deben evolucionar a exigencia de los nuevos tiempos.
- Las nuevas teorías sobre la administración del Estado tienen diversos orígenes, que, en concreto se reducen a los fallos de mercado y mientras éstos subsistan las acciones del gobierno para gobernar serán insuficientes.
- La diferencia radical entre la NGP y la gobernanza se centra en que la primera privilegia la participación del mercado en la prestación de servicios públicos; en tanto que, la segunda apunta a la intervención de todos los actores sociales en todos los procesos del accionar del Estado.
- Existen serias discrepancias entre la actividad de gobernar en el sentido en el cual los gobernantes cuentan con la legalidad para ejercer el gobierno como resultado de procesos electorales victoriosos, sin embargo se pone en tela de duda la legitimidad, considerada como tal a la capacidad gerencial del gobierno para ejercer la autoridad.
- En América Latina, el deterioro de la imagen de los partidos políticos concibe necesario recordar el papel de las democracias contemporáneas, los liderazgos políticos de calidad como atributo de buena gobernanza, la construcción de consensos y la consideración de políticas públicas como proyectos de largo plazo que necesitan sobrevivir más allá del ciclo electoral.
- Naturalmente, el nivel de gobernabilidad depende del insumo fundamental que debate el deseo de la sociedad por ser gobernada, también es imprescindible mencionar que la calidad de las políticas públicas en el sentido cognitivo es fundamental para una buena gobernabilidad y gobernanza

IV. BIBLIOGRAFÍA

- [1]. Aguilar Villanueva, L. F. (30 de 10 de 2007). XII Congreso Internacional del CLAD. La reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, República Dominicana: CLAD.
- [2]. Aguilar, L. F. (2008). Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones. Cuadernos de Liderazgo nº17.
- [3]. Aucocin, P. (1996). Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y pèndulos. Instituto Nacional de Administración Pública, 293-515.
- [4]. Banco Mundial. (2017). Doing Business. Obtenido de <https://espanol.doingbusiness.org/>
- [5]. Barzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica, 241-251.
- [6]. Beltrami, M., Bonatti, P., Bonelli, M., Mendonça, Á., Franco, J., Fucaracce, J., & Gatto, A. (2008). Principios Fundamentales para la Administración de Organizaciones. Buenos Aires: Pearson.
- [7]. BID. (2018). Corporación Latinobarómetro. Obtenido de Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- [8]. Castilla, S. M. (2016). La Burocracia: Elemento de Dominación en la obra de Max Weber. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 141-154.
- [9]. Castilla, S. M. (2016). La burocracia: elementos de dominación en la obra de Max Weber. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 141-154.
- [10]. Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales, 529-559.
- [11]. Galut, D. A. (2004). Más allá de la reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina. México: Centro de Investigaciones y docencia económicas.

- [12]. Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública. Instituto Nacional de Administración, 469-490.
- [13]. Hood, C., & Jackson, M. (1997). La argumentación administrativa. México: Fondo de Cultura Económica.
- [14]. Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- [15]. Longo, F. (30 de octubre de 2009). XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Los desafíos de la gobernanza en los sistemas públicos Iberoamericanos. Salvador de Bahía, Brasil: CLAD.
- [16]. Mayntz, R. (2006). GOVERNANCE EN EL ESTADO MODERNO. Postdata, 103-117.
- [17]. Mayntz, Renate. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. CLAD Reforma y Democracia.
- [18]. Morgan, G. (1990). Imágenes of Organización. Madrid: RA-MA Editores.
- [19]. Osborne, D., & Ted, G. (1994). La reinención del gobierno. Barcelona: Gráficos.
- [20]. Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- [21]. Peter, B. G. (1999). La Política de la Burocracia. México: Fondo de Cultura Económica.
- [22]. Renate, M. (2006). Governance en el Estado Moderno. POSTData, 113-117.
- [23]. Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). Fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- [24]. Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). El Fin del Trámite Eterno. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- [25]. Sánchez, I. M. (2007). La Nueva Gestión Pública: Evolución y Tendencias. Presupuesto y Gasto Público, 37-64.
- [26]. Shafritz, J. M., & Albert C, Hyde. (1999). Clásicos de la Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Author Profile



Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Central del Ecuador, Ingeniero en Administración de Procesos, Graduado en la Escuela Politécnica Nacional en el 2003; Magister en Sistemas Informáticos Educativos en la Universidad Tecnológica Israel, Maestría en Telecomunicaciones; Diplomados en Regulación de Servicios Públicos, Gestión de las Telecomunicaciones y Administración de las Telecomunicaciones en la Universidad San Francisco de Quito y Especialización en Administración de Recursos Humanos. Experiencia laboral como Jefe de Recursos Humanos DINAC-Ministerio de Finanzas; Gerente y Subgerente de Recursos Humanos en EMETEL S. A , Andinatel S. A CNT, director y Asesor en la SENAIN-Presidencia de la República; Director de Talento Humano y Administrador General subrogante en Municipio de Quito; Director de Recursos Humanos Junta Nacional de Defensa del Artesano; Director de Administración de Recursos Humanos SENESCYT; Director de Talento Humano

Ministerio de Relaciones Exteriores; Asesor en Talento Humano, en el Tribunal Contencioso Electoral. Experiencia docente en pregrado y posgrado en la Universidad Tecnológica Israel, Universidad del Pacífico, Universidad Estatal Santiago de Guayaquil Universidad Central del Ecuador FIGEMPA-FCA.