

**XI CONGRESO NACIONAL DE DERECHO POLITICO**  
**“ESTADO DE DERECHO Y DESARROLLO”**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NOROESTE**  
**PERGAMINO, BUENOS AIRES**  
**16-17 DE OCTUBRE DE 2014**

**EL IMPACTO DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA**  
**ADMINISTRACION PÚBLICA SOBRE LA RELACION POLITICA –**  
**ADMINISTRACION**

**María Alejandra Nallino**

Facultad de Derecho y Cs. Ss. Universidad Nacional de Córdoba

Facultad de Derecho y Facultad de Ciencia Política y RRII

Universidad Católica de Córdoba

[alejandranallino@gmail.com](mailto:alejandranallino@gmail.com)

Resumen: El trabajo representa una aproximación al análisis del impacto de los cambios institucionales en la Administración Pública sobre la relación política – administración, toda vez que las transformaciones en las estructuras de decisión e implementación de políticas, operadas por la sustitución de modalidades de organización y actuación centralizadas y jerárquicas, por formas descentralizadas y horizontales, que a la vez incrementan y alteran el número y la naturaleza de los actores intervinientes, promueven una modificación en la determinación de los límites entre política y administración y entre público y privado, que tienden a desdibujarse.

Palabras clave: política – administración, Administración Pública burocrática, Nueva Gestión Pública, gobernanza.

*“Creemos que las normas jurídicas reflejan  
en última instancia una decisión del poder político  
y transforman en una regla de conducta un valor político”*

*Jorge Edmundo Barbará ; 2013*

## **Introducción**

¿Qué valores están en juego en la opción entre modelos alternativos de Administración Pública?

La manera en que el Estado se organiza y articula con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas, esto es, para realizar aquello que se ha definido como sus funciones o roles, corresponde al problema del diseño institucional del Estado y en particular de su Administración Pública.

El debate en torno a la definición del modelo deseable, posible o necesario de Administración Pública ha estado históricamente atravesado por la tensión entre política y administración y la opción entre formas derecho público y derecho privado, como formas que tienden a la realización de ciertos fines y expresan ciertos valores.

Desde la creación de la Administración Pública, al tiempo de la formación del Estado moderno, en el marco del absolutismo monárquico, hasta su configuración en el Estado constitucional, liberal, social y democrático actual, se ha debido optar por diferentes valores en juego en las distintas opciones, solapándose sólo parcialmente los distintos modelos.

La primer gran transformación de la Administración Pública corresponde al movimiento de reforma emprendido por los países capitalistas más avanzados, a mediados del siglo XIX, que decidieron poner fin al modelo patrimonialista, nepotista de administración pública y abrazaron el proyecto antidiscrecional (Prats Català, Joan; 2005: 150) a través del modelo burocrático.

Aun cuando con el paso del tiempo cambiaron sustantivamente los roles del Estado, el modelo burocrático mantuvo su vigencia como expresión de la racionalidad gerencial y la racionalidad legal y por tanto como garante de la eficacia, la eficiencia y la sumisión de la Administración Pública al Derecho.

Las críticas al modelo burocrático no se tradujeron en reformas administrativas significativas sino hasta la crisis del modelo estado céntrico en la década de ochenta del siglo XX y la emergencia de nuevas visiones acerca del modo en que es deseable, posible o necesario organizar la Administración Pública y establecer su articulación con la sociedad.

Desde la década del ochenta se ha puesto en cuestión la viabilidad del modelo burocrático de gestión de la Administración Pública y su aptitud para hacer frente a las crecientes exigencias que sobre ella recaen.

El debate ha girado desde entonces en torno a la posibilidad de la sustitución total o parcial del modelo burocrático por estructuras y procedimientos alternativos, que guardan sólo una relación parcial con sus valores de referencia, propiciando otros. En efecto, el modelo burocrático identificó eficacia y eficiencia con legalidad, jerarquía y exclusión de la política del ámbito de la administración pública. Los nuevos modelos identifican eficacia y eficiencia, bien con discrecionalidad en el nivel operativo, en el caso del enfoque neompresarial gerencial de la Nueva Gestión Pública, bien con horizontalidad y politización de la administración pública, en el caso del enfoque de la gobernanza.

Por una y otra vía la gestión pública se complejiza y diversifica. Se debilita la equivalencia entre Administración Pública y administración gubernamental, esto es, mediante organizaciones del gobierno, así como la idea según la cual el formato burocrático es la única forma posible de organización y dirección de la administración pública (Prats Català, Joan; 2005: 147).

La Administración Pública se diversifica abriendo espacio a nuevas estructuras, más horizontales y descentralizadas y a diversas formas de asociación y coproducción con organismos privados y sociales (Aguilar Villanueva, Luis; 2008), que incrementan y alteran el número y la naturaleza de los actores intervinientes.

Asimismo, se diversifica el régimen jurídico – administrativo aplicable (Prats Català, Joan; 2005; 148). De ello dan cuenta: la apelación a formas de organización y procedimientos del derecho privado, con un marcado énfasis en la “contractualización”; la sustitución del “imperio de la ley”, como principio general, por la “autonomía y discrecionalidad”; y la apelación a la “rendición de cuentas”, a través de criterios como el desempeño, la transparencia y la competencia, como mecanismo de control de la actuación de los actores implicados en la formulación e implementación de las políticas públicas, ya se trate de actores públicos o privados (Guttman, Dan; 2004), en lugar de la estricta sujeción a normas y procedimientos.

Todas estas transformaciones promueven una modificación en la determinación de los límites entre política y administración, entre gobierno y gobernados, entre derecho público y

privado, que tienden a desdibujarse (García Pelayo, Manuel; 1991; Messner, Dirk; 1990; Guttman, Dan; 2004; Restrepo; 2003; Shapiro, Martin; 2005).

Se trata de transformaciones que desbordan el dominio del derecho administrativo y discurren por el campo del derecho privado y el derecho constitucional.

El derecho administrativo -rama del derecho público, estrechamente vinculado al derecho constitucional- establece las reglas que tienen por objeto la organización, actuación y las relaciones de la Administración Pública (Marienhoff, Miguel; 1970: 149), sobre la base de reglas y principios de derecho público, cuya naturaleza difiere del derecho privado (Marienhoff, Miguel; 1970: 169, 170), aun cuando este tenga respecto de aquél un carácter subsidiario.

La introducción en el ámbito de la Administración Pública de formas de organización y actuación propias del derecho privado somete a la Administración Pública a una lógica extraña al derecho público administrativo, tanto por sus fines como por sus formas y procedimientos, si bien este no es un fenómeno enteramente nuevo, piénsese por ejemplo en las sociedades del Estado o las sociedades de economía mixta, cuya inclusión en nuestro sistema jurídico se hizo bajo la invocación de la mayor flexibilidad que proporcionan las formas de derecho privado<sup>1</sup>.

## **Desarrollo**

### **El modelo burocrático**

El diseño de la Administración Pública tradicional, de corte burocrático weberiano, cuya nota característica es la neta separación entre política y administración, responde a una

---

<sup>1</sup> El 31 de Julio de 1974 el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley N° 20.705 por la que se establece el régimen jurídico de las Sociedades del Estado. El proyecto de ley de Sociedades del Estado remitido por el Poder Ejecutivo para su tratamiento por el Congreso de la Nación es acompañado por el Mensaje del Poder Ejecutivo, suscripto por el Presidente Juan Domingo Perón, con fecha 10 de Diciembre de 1973. En dicho mensaje, de indudable valor interpretativo, se enuncian las razones y los objetivos políticos, sociales, económicos, jurídicos y administrativos, que se procura alcanzar a través del establecimiento del régimen jurídico de las Sociedades del Estado. Expresa: “... *la sociedad del Estado, estructura jurídica destinada a ofrecer un marco normativo adecuado a la actividad empresaria del Estado.*” ...

*“La sociedad del Estado pues, aspira a amalgamar la flexibilidad operativa propia de las sociedades anónimas, con las garantías de orden social inherentes a la propiedad estatal absoluta.”*

La alusión a la *flexibilidad operativa* como característica de las sociedades anónimas introduce una dimensión de análisis diferente de aquella relativa a los roles del Estado. Se trata en este caso de la cuestión referida al modo en que el Estado desenvuelve su actividad, formulando de modo expreso un elogio de la flexibilidad operativa de las sociedades anónimas, léase un elogio del derecho privado, e implícitamente una crítica a la inflexibilidad operativa del derecho público, al que por regla general está sujeta la administración pública.

serie de principios de organización política y de distribución del poder, que definen sus características estructurales y funcionales.

Históricamente este modelo representó un intento de control de la interferencia política, la corrupción y la falta de profesionalismo característico del servicio civil del siglo XIX (Wilson, Woodrow; 1999; Shepherd; 1999; Barzelay, Michael y Armajani, Babak; 1998).

Se ha caracterizado por su pretensión de lograr el imperio de la ley, la juridicidad de la actuación de la administración, la aplicación objetiva y general de la norma jurídica en la actuación del Estado, siendo su valor central la seguridad jurídica (Weber, Max; 1996)<sup>2</sup>.

Su ideal lo representa un cuerpo de funcionarios profesionales, políticamente neutral, impermeable a influencias externas y, por sobre todo, obediente a las normas y los fines políticos que le son fijados por la política.

Fue el paradigma desde el que se desarrolló tanto la primera etapa de las ciencias de la administración y de políticas públicas, como el Derecho administrativo del Estado de Derecho.

Separa política y administración y subordina la acción de los funcionarios de la Administración al principio de obediencia y legalidad, (Marienhoff, Miguel; 1970; García Pelayo, Manuel; 1991), sustrayéndole, como regla, el poder de un ejercicio discrecional de la autoridad (Olsen, Johan; 2005: 8), y allí donde la discrecionalidad es admitida, es siempre actividad “infra legem” (Marienhoff, Miguel; 1970), como consecuencia primaria derivada del Estado de derecho y resguardo de interés individual y el interés público (Marienhoff, Miguel; 1970).

A los mismos fines, desplaza la confrontación y transacción entre intereses y valores partidarios sectoriales hacia el ámbito político de formulación de la voluntad general, esto es, el Poder Legislativo (Kelsen, Hans; 1977, Heller, Herman; 1992).

---

<sup>2</sup> WEBER, MAX; 1996: 735: “La igualdad jurídica y la exigencia de garantías jurídicas contra la arbitrariedad requiere una objetividad racional formal por parte del régimen de gobierno, en oposición al capricho personal...”

(749): “Sólo la burocratización del Estado y del derecho reconoce en general la definitiva posibilidad de una rigurosa distinción conceptual entre un orden jurídico “objetivo” y los derechos “subjetivos” de los individuos por él garantizados, así como la separación entre el derecho “público”, que concierne a las relaciones entre las autoridades y los “súbditos”, y el “derecho privado”, que regula las relaciones de los individuos dominados entre sí. La burocratización presupone la separación abstracta entre el “Estado”, en cuanto sostén abstracto de los derechos de mando y creador de las “normas jurídicas” y todas las atribuciones personales de los individuos.”

El modelo burocrático de administración pública representa la operacionalización del modelo de dominación legal racional weberiano, instituido sobre la base de una regulación jurídica -a través de un derecho objetivo- de las conductas a observar por funcionarios profesionales en el ejercicio de sus funciones; establecidas estas, de acuerdo con una clara y firme definición de competencias (ámbito de deberes y servicios objetivamente delimitado con la asignación de los poderes necesarios para su ejercicio), jerarquía (ordenación de las autoridades según relaciones de supra-subordinación), a fin de ser ejercidas de conformidad con el procedimiento correspondiente y con sujeción al expediente y un sistema de responsabilidad legal de los miembros de la administración (Weber, Max; 1996: 173-175) .

Desde el punto de vista jurídico, la Administración -en este modelo- es disciplinada y regulada por un conjunto de normas y principios de derecho público que disponen sobre la organización de la Administración, el contenido de la actividad y el procedimiento de actuación, cuya inobservancia trae aparejadas consecuencias jurídicas (Marienhoff, Miguel; 1970)<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista político, la pasividad y dependencia de la ciudadanía constituye una de sus características (Cunill Grau, Nuria; 2004; Aguilar Villanueva, Luis; 2008). La orientación general del gobierno es vertical y descendente, esto en un doble sentido, por una parte, como modalidad de dirección de las organizaciones públicas y por la otra, como estilo de relación con la sociedad (Echevarría Ariznabarreta; 2000; Peters, Guy; 2003b; Aguilar Villanueva, Luis; 2008). La ausencia de mecanismos de participación social es consecuente -se afirma- con el modelo centrado en el Estado y los supuestos sobre los que se edificó la organización, esto es, la idea de una sociedad civil débil y la identificación de lo

---

<sup>3</sup> MARIENHOFF, MIGUEL; 1970: 74, 75: *“Al derecho le interesa siempre cómo actúa la Administración para lograr sus finalidades. Esto da como resultado la existencia de un conjunto de normas legales que disciplinan y regulan todo lo atinente a la actividad de la Administración, normas que Guicciardi clasifica en tres grupos que corresponden a tres momentos distintos de la actividad administrativa: 1º normas de organización; 2º normas atinentes al contenido del acto; normas relacionadas con el procedimiento... La violación de cualquiera de esos tipos de normas implicaría, para la Administración, haber excedido los respectivos límites puestos a su actividad. Así, por ejemplo, el desconocimiento de las llamadas normas sobre “organización” daría lugar a un acto viciado de incompetencia; la violación de las normas atinentes al “contenido” daría por resultado un acto viciado por cualquiera de las fallas que afectan a la expresión de voluntad, y así tendríamos un acto afectado de exceso de poder, de desviación de poder, de error, dolo o fraude. Lo mismo ocurriría con la violación de las normas que regulan el proceso de emanación del acto; por ejemplo, un acto que afecte derechos subjetivos de un administrado, requiere que en su emanación se le haya dado audiencia al interesado, que éste haya sido oído, ya que de lo contrario se habría afectado una garantía esencial. En síntesis: en cumplimiento de sus finalidades públicas, la Administración debe observar y respetar los expresados tres tipos de normas que regulan su actividad; si así no lo hace, el respectivo acto hallaríase viciado de “ilegitimidad”.”*

público, con lo estatal (Martínez Nogueira, 2000; Aguilar Luis; 2007).

El modelo concibe la posibilidad de planificación racional y se asienta en consecuencia sobre un conjunto de presupuestos: determinación clara y precisa de metas y medios, disponibilidad de toda la información fundamental, predictibilidad del comportamiento de los funcionarios, implementación precisa de las políticas con pleno sometimiento a las normas y disponibilidad de criterios de evaluación del cumplimiento de los objetivos (Lechner, 1997:9; Prats Català, Joan; 2005: 150).

Las críticas al modelo burocrático asumen dos direcciones. Una, sostiene que la administración es demasiado burocrática, dando a la expresión un sentido negativo, y otra, por el contrario, sostiene que no es suficientemente burocrática, dando a esta expresión un sentido positivo.

Los primeros, afirman que la Administración Pública tradicional es excesivamente rígida, lenta, ineficiente (CLAD; 1998), ineficaz, irresponsable, costosa (Messner, Dirk; 1999; Martínez Nogueira; 2000; Osborne, David y Plastrik, Peter; 1998; Echevarría Ariznabarreta; 2000; Valotti, Giovanni; 2006; Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier; 2009), arbitraria, disfuncional, detallista, ritualista (García Pelayo, Manuel; 1991), incapaz de adaptarse a la complejidad actual y a situaciones sujetas a cambios imprevisibles (Crozier; 1997, Shepherd; 1999; Ramió Matas; 2001), no receptiva (Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier; 2009), e incapaz de canalizar institucionalmente, de modo adecuado, la demanda social de participación en la formulación, implementación y control de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, Luis; 2008).

Los segundos, sostienen que el verdadero problema de la Administración Pública, es no haber logrado institucionalizar los principios de la administración burocrática (Olsen, Johan; 2005, Prats Català, Joan; 2001, Peters, Guy; 2003b), existiendo razones importantes para revalorizar el sentido normativo y técnico de la misma (Olsen, Johan; 2005), prestando particular atención a la especificidad del sector público, que vuelve en ocasiones inadecuadas las pautas organizativas gerenciales asociadas a la empresa privada (Echevarría y Mendoza; 1999; Ramió Matas; 2001), especialmente cuando no se desarrollan mecanismos adecuados de control, sustitutivos del control burocrático (Martínez Nogueira; 2000; Guttman, Dan; 2004; Prats Català, Joan; 2005).

Quienes asumen una posición crítica frente a la tendencia de eliminación de límites

entre política y administración, aun cuando reconocen las limitaciones del modelo burocrático tradicional, advierten que por lo general son destacadas las bondades de la supresión de tales límites, pero no son suficientemente estudiados y evaluados los riesgos y problemas asociados a un gobierno compartido, que van desde la atribución de potestades tradicionalmente reservadas a los representantes democráticamente elegidos, hasta la salvaguarda de valores como el interés público y la seguridad jurídica (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012; Ramió Matas; 2001).

Además, señalan que la Administración Pública no sólo no ha dejado de crecer sino que ha incrementado su influencia, abandonando su posición subordinada, para transformarse en actor o coactor de gobierno, con iniciativa y aspiraciones de dirección y conducción, lo cual representa una manifestación del llamado problema de la decadencia de la ley y de los órganos encargados de dictarla (O'Donnell, Guillermo; 2010; López, Mario; 1987).

Desde esta posición se sostiene que la urgencia es crear, verdaderas burocracias profesionales, capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica, frente a la corrupción, el clientelismo y la manipulación política (Osborne, David y Plastrik, Peter; 1998); “volver a lo básico”, esto es burocracia weberiana, una forma de Estado “neo - weberiano”. Este sería el camino emprendido en los últimos años en Europa, como una alternativa continental europea y escandinava a la Nueva Gestión Pública anglosajona (Olsen, Johan; 2005).

La necesidad parece aún más apremiante para América Latina, según lo destacan numerosos autores, que dan cuenta de la sobreburocratización formal y la simultánea vigencia de modalidades preburocráticas, informales, patrimonialistas, clientelares, particularistas, corporativas y oportunistas, en el comportamiento real, dada la debilidad de la sociedad civil y la extendida presencia de liderazgos personalistas (Prats Català, Joan; 2001a; Burki, S. y Perry, G. 1998; Peters, Guy; 2003b; Ramió Matas; 2001: 20; Nickson, Andrew; 2002; Echebarría, Koldo; 2006; CLAD; 1998; Declaración de Santo Domingo; 2002; O'Donnell, Guillermo; 2010; Sidicaro, Ricardo; 1995).

Según advierten, América Latina carece de un servicio civil de carrera; el reclutamiento y la promoción se basan todavía más en el patronazgo que en el mérito y los lazos políticos y familiares tienen decisiva influencia en la selección del personal. Carece de un *staff* permanente de administradores superiores de carrera, lo que lleva a un

“cortoplacismo” y “gerencia de crisis”, con el inevitable impacto sobre la sustentabilidad de las políticas. Carece de mecanismos eficientes para evaluar el desempeño del sector público. No se cumplen las disposiciones legales para la transparencia. La rendición de cuentas a la sociedad civil es débil. (Nickson, Andrew; 2002: 120).

Además, se observa en América Latina una tendencia a la configuración centralista y jerárquica de la estatalidad, si no siempre formalmente, sí en el plano informal. Ello mucho tendría que ver con un centralismo que hunde sus raíces en la historia colonial y que ha tendido a perdurar en el comportamiento de las elites políticas.

Asimismo, hay que destacar como componente negativo de nuestra cultura política, la tendencia hacia un “legalismo”, de frondosa normativa jurídica con escasa vigencia efectiva, (CLAD; 1998) o bien y como un aspecto mismo del estilo personalista, jerárquico y centralizado, la reducción de la participación a meros actos simbólicos y procedimentales, en los que un veto fáctico del poder político impide avanzar sobre las cuestiones sustantivas (Mols, 1987).

Simultáneamente, las asimetrías económicas, sociodemográficas y culturales, la inestabilidad democrática y las prácticas clientelares, corporativas y oportunistas -por citar sólo algunos aspectos-, no favorecieron el desarrollo de capacidades institucionales para llevar adelante la producción de bienes colectivos e impulsar relaciones más transparentes, horizontales y negociadas para la potenciación de dichas capacidades.

En esta dirección, la literatura politológica afirma que el oportunismo político - caracterizado por anteponer el éxito político personal a principios y valores- se desarrolla especialmente en situaciones de crisis o debilidad institucional del sistema político, así como en sistemas con bajo nivel de participación (Burki, S. y Perry, G. 1998).

La implementación de diseños institucionales innovadores en materia de relaciones intergubernamentales e intersectoriales, caracterizados en muchos casos por la sustitución de los esquemas tradicionales de organización y actuación de la administración pública, tales por ejemplo las asociaciones público - privadas, ha puesto de manifiesto los desafíos o dificultades a los que debe hacer frente la modernización del Estado, en materia de control, con la finalidad de institucionalizar relaciones intersectoriales e intergubernamentales descentralizadas y horizontales.

## **El modelo gerencial**

El enfoque gerencial de la Nueva Gestión Pública, desde la década del ochenta, impulsó procesos de reforma de la Administración Pública en los países desarrollados y en vías de desarrollo y la implementación de un modelo gerencial de organización y actuación de la administración pública, inspirados en los cambios organizacionales operados en el sector privado (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012).

Entre sus promotores es posible observar una variedad de posiciones que van desde la asimilación de la administración pública a una empresa privada, hasta el reconocimiento de la especificidad del sector público y la propuesta de un modelo gerencial público (Echevarría y Mendoza; 1999).

Quienes abogan por el modelo gerencial sostienen su crítica al modelo burocrático en el exceso de burocratización del modelo tradicional, pero no cuestionan la separación entre política y administración, es más, su propósito es conciliar la idea de disminuir y contener el poder de la Administración Pública, esto es, la politización de la administración, ya sea en su aspecto clientelar como en su aspecto corporativo, con la idea de aumentar su autonomía y discrecionalidad en la gestión, a efectos de asegurar la eficacia y la eficiencia de su actuación, lo cual en principio aparece como contradictorio.

La contradicción deja de ser tal -se dice- si se considera que las propuestas están pensadas para administraciones públicas realmente estructuradas sobre la base del modelo burocrático, profesionales y políticamente neutrales e impermeables a las influencias corporativas internas y externas, que permite incorporar medidas orientadas a la flexibilidad y la implementación de modalidades alternativas de control, como la rendición de cuentas, esto es, el control *a posteriori* sobre los resultados (Cunill Grau, Nuria; 2004; Bresser – Pereira; 2004).

En opinión de aquellos autores que adscriben dentro de la corriente gerencial a una posición moderada y en consecuencia concilian lo específico del sector público con las notas distintivas del sector privado, el modelo gerencial, por una parte, conserva del modelo burocrático la exigencia de profesionalización de la función pública a través de un servicio civil de carrera meritocrático (CLAD; 1998; Declaración de Santo Domingo; 2002), con el fin de revertir el perfil patrimonialista, clientelar, corporativista, de la administración pública y, por otra parte, incluye iniciativas de cambio intraorganizacional, derivadas del

gerencialismo y la teoría de la agencia e iniciativas de cambio interorganizacional, provenientes de la Nueva Economía Institucional (Nickson, Andrew; 2002), destinadas a ir más allá de un cambio en la gestión de los asuntos públicos e introducir una modificación estructural y funcional del Estado, alterando los incentivos institucionales del sistema (CLAD; 1998).

En otras palabras, el modelo gerencial propone: reducir los niveles jerárquicos de la tradicional administración piramidal; reducir la rigidez de la gestión, a través de la flexibilización de los procedimientos, incluso por medio de la adopción de reglas y formas propias del derecho privado; incrementar la discrecionalidad, la autonomía y responsabilidad de los sujetos implicados en el proceso de toma de decisiones y ejecución de las acciones.

El objetivo es la reorientación de la administración pública hacia el desempeño, el mercado y los ciudadanos, mediante la introducción de cambios que modifiquen las estructuras, los procedimientos, los mecanismos de control y la orientación de la administración pública, a fin de revertir el patrón centralista, jerárquico, informal, irresponsable, inflexible y autoreferido.

Las medidas características del modelo gerencial a través de las cuales se operativiza la flexibilización de la organización y de los procedimientos (Declaración de Santo Domingo; 2002) y la reorientación de la administración pública hacia el desempeño, el mercado y los ciudadanos, incluyen: la profesionalización de la administración pública; la desagregación estructural por medio de: la descentralización política, transfiriendo atribuciones, con los correlativos recursos y capacidades, hacia los niveles políticos regionales y locales, la descentralización administrativa, a través de la delegación de autoridad a los administradores públicos transformados en gerentes cada vez más autónomos (Aguilar Villanueva, Luis; 2007; Crozier; 1997; Nickson, Andrew; 2002), la separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas responsables de la ejecución de las políticas y la delegación de autoridad y autonomía a estas últimas.

El supuesto de base es que la flexibilidad derivada de la reducción de la carga de las reglas jerárquicas, la desagregación estructural, la delegación de autoridad desde las unidades centrales de los ministerios a favor de los niveles y unidades operativos y la promoción de una mayor autonomía de gestión de estos (agencias operativas, organismos regionales, gobiernos subnacionales) en el uso de los recursos para llevar a cabo las tareas, permiten

tomar decisiones adecuadas y mejora el desempeño de la Administración ya que los encargados de ellas están más próximos al problema y tienen objetivos más claros.

Sobre esta base sería posible reorientar la administración pública hacia el desempeño, el mercado y los ciudadanos.

La orientación hacia el desempeño pone el acento no ya en los insumos y el cumplimiento legal, sino en los productos, lo cual -se dice- provee incentivos que conducen a una mayor efectividad y mejoran el desempeño de la administración, porque los gerentes saben lo que se espera de ellos y, además, los resultados -fijados políticamente y técnicamente medibles- son evaluados conforme a tales expectativas (Shepherd, 1999; Aguilar Villanueva, Luis; 2007; Prats Català, Joan; 2005). Esto se podría lograr -sostienen- a través de la delimitación de los objetivos a ser alcanzados por las unidades descentralizadas en forma de indicadores de desempeño, que constituirían el centro del contrato de gestión entre el ministro y el responsable del órgano que es transformado (Bresser Pereira, 1997) y por medio del control por resultados, en lugar del control rígido, paso a paso, de los procesos administrativos (Bresser Pereira, 1997).

La orientación de la administración hacia el mercado supone la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir del cual aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas. El supuesto es que los contratos de gestión y personal, la competencia entre organismos públicos y proveedores, el cobro entre los organismos y la externalización, mejoran los incentivos orientados al desempeño (Shepherd; 1999) y promueven ahorro en los costos y responsabilidad en el cliente (Nickson, Andrew; 2002: 118). Es de observar que la idea de competencia asume que a los competidores razonablemente les interesa vigilarse entre sí y procurar que el sistema sea honesto.

La orientación de la administración hacia la atención del ciudadano (cliente), en lugar de tomarse a sí misma como referencia (Bresser Pereira, 1997), informando y escuchando a los ciudadanos, le permite a los gobiernos comprender sistemáticamente lo que quieren los ciudadanos y responder con productos más apropiados (Shepherd, 1999).

El modelo gerencial, inspirado en el enfoque neoempresarial, es objeto de críticas que destacan la especificidad del sector público (Echevarría y Mendoza; 1999:16; Ramió Matas; 2001: 4; Osborne, David y Plastrik, Peter; 1998), que vuelve inadecuadas para el sector la mayoría de las pautas organizativas, de actuación y control propias del sector privado, puesto

que es diferente la motivación que guía a la empresa privada y al sector público y la legitimidad de una y otro. Mientras la empresa privada actúa con ánimo de lucro, el poder público debe actuar conforme al interés público. Esta no es una cuestión menor si se piensa en el “Estado empresario”, como es el caso de las sociedades del Estado y sociedades de economía mixta, necesariamente tensionado por dos lógicas de actuación diferentes y hasta posiblemente contradictorias en términos económicos y políticos.

Además, es diferente la legitimación, mientras las empresas se legitiman por su supervivencia en el mercado, los gobiernos se legitiman a través del proceso democrático (CLAD; 1998).

La idea bastante característica de la Nueva Gestión Pública de que no importa quién haga el trabajo público siempre que alguien pueda “rendir cuentas” de ese trabajo, ya se trate de funcionarios públicos o actores privados, pasa por alto la insuficiencia de los medios propuestos para hacer que estos rindan cuentas, tales la competencia, el desempeño y la transparencia, si son implementados como sustitutos y no como complementos de los medios tradicionales. Como ha sido observado críticamente, la competencia supone, aunque no es algo obvio, que todos los intereses se encuentran adecuadamente representados y disponen de los recursos necesarios para promover sus posiciones. Las medidas de desempeño, en el caso de muchos fines públicos (educación, salud, investigación, desarrollo), tienen importantes limitaciones; tanto como la sola transparencia, de la que se espera que sea un disuasivo de la mala conducta y proporcione a los terceros (competidores, socios) los medios para detectarla y corregirla (Guttman, Dan; 2004).

### **El modelo participativo**

Las exigentes condiciones de éxito del modelo burocrático, que pocas veces se materializan, y las limitaciones en términos de participación del modelo gerencial, promovieron el desarrollo de una visión alternativa, que pone el acento en la inevitable injerencia política en el dominio de la Administración Pública. Esto por dos razones.

La primera razón es que la pretendida separación de política y administración no corresponde a la realidad, dado que las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas no guardan solución de continuidad y se solapan unas con otras. La segunda razón de la injerencia de la política en el campo de la administración, es que los actores sociales no

permanecen pasivos y ajenos frente a decisiones que impactan sobre sus vidas (García Pelayo; 1991). La primera plantea una exigencia de transparencia. La segunda plantea una exigencia de participación.

Dando cuenta de los cambios operados en la relación Estado – sociedad en las sociedades contemporáneas y a la vez alentando los mismos, ha tenido lugar el desarrollo doctrinario y práctico del modelo participativo del enfoque de la gobernanza, en sus versiones neo-elitistas y pluralistas.

El modelo participativo comparte varias de las características del modelo gerencial, pero se diferencia -y esto hace a la peculiaridad del modelo participativo- en la dimensión que se refiere a los sujetos y a la relación de la Administración Pública con la sociedad civil.

En el modelo participativo, la sociedad civil, a través de las más variadas organizaciones, ostenta la condición de sujeto activo, tanto en las estructuras de toma de decisiones e implementación, como en las de control.

El modelo a través de sus diversas manifestaciones, implica siempre la afirmación y reconocimiento de la inevitable relación entre el Estado, la sociedad y la política.

Entre las varias formas emergentes de articulación entre Estado - sociedad, Administración - administrados, las asociaciones público - privadas, o redes de actores públicos y privados, representan la institucionalización de estructuras mediante las cuales se produce la politización de la Administración Pública como consecuencia de hacer copartícipes del proceso de toma de decisiones a actores de la sociedad civil implicados por tales decisiones; todo lo cual se lleva a cabo a través de un proceso de discusión, negociación y transacción de intereses y valores, que de conformidad con la doctrina clásica corresponde funcionalmente a las instituciones políticas (como el Poder Legislativo) habilitadas para concretar el primer estadio en la formación de la voluntad política (creación de la norma jurídica), que como tal es una libre formación de voluntad, no sujeta a reglas (salvo, obviamente, las de rango superior como la Constitución), a diferencia de la decisión administrativa, que según la misma doctrina, como segundo estadio del proceso de formación de la voluntad política, es una voluntad reglada, sujeta a normas, es decir, atada al principio de legalidad.

Desde diversas posiciones, se plantea y demanda la participación de la ciudadanía en la gestión pública, en los procesos de formulación, implementación y control de las políticas

públicas, como una exigencia de eficacia, eficiencia, transparencia, ética en el ejercicio del poder y democratización de la gestión pública, frente a la clausura y falta de apertura de las instituciones estatales. Sin embargo, el enfoque de la gobernanza a través de redes tiene fervorosos adherentes y severos críticos.

Los adherentes encuentran en la gobernanza a través de redes una forma de combinar el objetivo de la eficacia y la eficiencia con el objetivo de la participación, entre otras razones, se afirma, porque las formas no jerárquicas de toma de decisión pueden proporcionar soluciones más efectivas, dado que proveen mayor información, permiten tomar en cuenta un mayor número de valores e intereses, ofrecen mayor flexibilidad y adaptabilidad, permitiendo en definitiva superar los problemas de acción colectiva, restringiendo los comportamientos oportunistas y egoístas y reduciendo los costos de información y transacción, al menos sectorialmente (Mayntz, Renate; 2001; Börzel, Tanja; 1997).

Los críticos por su parte, ponen en duda no sólo la realización del objetivo de la participación sino también la eficacia y efectividad de un gobierno a través de redes.

En cuanto a la participación, advierten los críticos, la coordinación a través de redes público – privadas, no es de modo necesario la concreción de un ideal democrático de autodeterminación de todos, especialmente porque se caracterizan por estar constituidas por un número limitado de participantes organizados, que persiguen intereses sectoriales, particularmente empresariales y generalmente no son permeables al acceso de grupos no reconocidos o el público en general (Aguilar Villanueva, Luis; 2007; Peters, Guy; 2007). Este aspecto ha sido destacado por autores neopluralistas como Charles Lindblom (1991), quien reconoce que los grupos empresariales suelen ocupar una posición privilegiada frente a otros grupos, lo que obedece a que el gobierno, por razones que hacen a su propia existencia, necesita y depende del progreso económico, de manera tal que se ve compelido a incentivar al empresariado y otorgarle ventajas de diverso tipo, entre las que se cuentan las ventajas económicas, pero también la influencia y participación en el proceso de formulación de políticas públicas.

Si bien no es una observación muy extendida, hay quienes han advertido las implicancias potencialmente negativas para la democracia que tiene la gobernanza, como gobierno compartido en redes público – privadas, donde no sólo el gobierno cumple la función

de gobernar, es decir, adoptar decisiones vinculantes de observancia general, sino también los actores de la sociedad civil o del mercado (Canto Sáenz, Rodolfo; 2012).

Varios factores inciden sobre la calidad democrática de las redes, especialmente las posibilidades de acceso de grupos con diferentes valores, intereses, capacidades y recursos (Peters, Guy; 2003b; 2007; Olsen, Johan; 2005). En no pocas ocasiones se podría caer en el círculo vicioso que hace que los que más necesitan participar para reivindicar sus derechos sean los que menos pueden hacerlo (Cunill Grau, Nuria; 2004; Peters, Guy; 2003 b; 2007).

La eficacia y eficiencia de un gobierno a través de redes también es puesta en duda por los críticos ya que es propio del mismo la fragmentación o desagregación sectorial, funcional, en subsistemas sociales parcialmente autónomos, que incrementan la complejidad y le restan unidad y coherencia a las políticas públicas (Zurbriggen, Cristina; 2004; Manning y Shepherd; 2009; Peters, Guy; 2009).

Precisamente, las limitaciones o fallas del modelo de redes devienen de la posibilidad de la presencia de varios riesgos que guardan íntima relación entre sí.

El primero de estos riesgos es la pérdida de control de la función desarrollada por parte del sujeto público y la cesión de la agenda pública a actores privados sectoriales, lo que no hace sino generar nuevos y más amplios problemas de gobernanza (Basilica, Federico; 2006; Ramio Matas; 2001), dado que si bien las redes pueden ofrecer una vía exitosa de resolución del problema de acción colectiva sectorialmente, esto es, el problema del “gorrón” o del “colado”, por los costos que impone al oportunismo, lo cierto es que el problema subsiste respecto de todo aquello que excede los estrechos límites sectoriales de la red o bien tiene carácter intersectorial.

Aquí está en cuestión la representatividad (Zurbriggen, Cristina; 2004) y legitimidad de los organismos intervinientes en la red, a los cuales incluso es posible que se invista institucionalmente de la capacidad de instalar, incorporar y excluir de la agenda pública los temas a tratar, a la vez que se les proporciona acceso a recursos, como legislación y regulación, que en cuanto instrumentos de mando corresponden al Estado (Zurbriggen Cristina; 2004). Por esta vía los actores de la red pueden llegar a constituirse tanto en agentes de cambio como de estancamiento (Börzel, Tanja; 1997).

El control sobre la agenda pública abre paso a nuevos problemas - riesgos: la captura de la red y la exclusión de actores, el establecimiento y consolidación de relaciones

asimétricas al interior de la red, la apropiación privada de beneficios y la externalización de los costos a terceros y adicionalmente la pérdida de eficiencia por falta de coherencia de las políticas públicas como consecuencia de la fragmentación sectorial.

El despliegue de acciones dirigidas a llevar a cabo la captura de la red, orientan la misma hacia la satisfacción de intereses particulares sectoriales, en detrimento de los intereses colectivos (Peters, Guy; 2003b; 2007; Ramio Matas; 2001; Bresser - Pereira, Luis; 2004; en contra, Mayntz, Renate; 2001), agravada por la fragmentación sectorial y la exclusión de actores de la red (Peters, Guy; 2007).

El establecimiento y consolidación de relaciones de poder asimétricas tanto al exterior como al interior de la red, es una consecuencia probable del modelo, lo que no haría sino reproducir las asimetrías preexistentes entre los actores, pudiendo devenir eventualmente en un mecanismo de control de unos sobre otros (Mayntz, Renate; 2006; Guttman, Dan; 2004).

La externalización de los costos a terceros, que deliberadamente son marginados de la red, se lleva a cabo mediante la aplicación de un criterio restrictivo de acceso y participación, que hace que las redes sufran así una merma en su componente de participación pluralista y un incremento de su perfil elitista.

A ellos se agregan las dificultades que surgen a la hora de atribuir responsabilidades en caso de resultados deficientes (Aguilar Villanueva, Luis; 2007; Zurbriggen, Cristina; 2004), toda vez que la misma noción de “imperio de la ley” ha perdido centralidad en la gobernanza, siendo desplazada por ideas como “negociación” y “rendición de cuentas” (Guttman, Dan; 2004; Canto Sáenz, Rodolfo; 2012). Ha perdido fuerza la exigencia de normas que definan la responsabilidad y limiten la autoridad, especialmente, de los actores no gubernamentales que realizan fines públicos (Guttman, Dan; 2004).

La institucionalización de las redes provee una estructura potencialmente apta para la producción de decisiones consensuadas; lo que de ser actualizado permitiría soslayar los costos que genera el conflicto y eludir las posibilidades de fracaso de las políticas públicas (Mayntz, Renate; 2001); sin embargo, los riesgos señalados son los que han tornado importante incorporar en el análisis de las redes la noción de poder, en tanto este se expresa, entre otros puntos, en la permeabilidad y accesibilidad de la red y la orientación que adquieren sus políticas (Zurbriggen, Cristina; 2004).

## **Conclusiones**

### **Ideas finales**

Si las normas jurídicas reflejan en última instancia una de decisión del poder político y transforman en una regla de conducta un valor político (Barbará, Jorge; 2013) reviste el mayor interés la pregunta acerca de qué valores expresan los modelos alternativos de Administración Pública.

En los últimos años la Administración Pública se ha convertido en el escenario y objeto de una disputa acerca de cuáles son las formas deseables, posibles o necesarias de administración y de gobierno, que plantea un debate y redefinición de los sujetos, la estructura, la agenda, el tamaño, los procedimientos, los recursos y los resultados del sector público.

Entra en juego aquí, por una parte, una clara definición del espacio propio de la política democrática, que resuelva qué consensos son los relevantes, quiénes son llamados a dar su adhesión, y por otra parte, cuáles son las garantías de responsabilidad, esto es, por medio de qué tipo de controles se resguarda el interés común frente a eventuales intentos de captura que procuren la satisfacción de intereses particulares o sectoriales no contemplados democráticamente.

Los cambios operados en los últimos años actualiza el valor de las preguntas acerca de ¿quién manda?, ¿cómo manda? y ¿en interés de quién manda?

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar Villanueva, Luis

1999 “Coordinación social y administración pública”, *Reforma del Estado y coordinación social*, Editorial Plaza y Valdés, México.

2007 El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 39, Octubre 2007, pp. 5-32

2008 *Gobernanza y Gestión Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Barbará, Jorge Edmundo

2013 Autonomía de la voluntad y subsistencia del Estado de Derecho. Regímenes incompatibles. *El Derecho en debate: cuestiones jurídicas contemporáneas*. Advocatus, Córdoba.

Barzelay, Michael y Armajani, Babak

1998 *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

Basilica, Federico

2006 Nuovi modelli istituzionali e organizzativi per una nuova amministrazione pubblica. *Le agenzie pubbliche, Modelli istituzionali e organizzativi*. Rubertino Editore SRL.

Börzel, Tanja

1997 ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. *Revista redes* [<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>]

Bresser Pereira, Luis

1997 “Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, N°9, Caracas, Venezuela.

2004 La restricción económica y la democracia. *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Argentina.

Burki, Shahid J. y Perry, Guillermo

1998 *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington, Banco Mundial

Canto Sáenz, Rodolfo

2012 Gobernanza y democracia. De vuelta al río revuelto de la política. *Gestión y política pública*. Volumen XXI, Número 2, Segundo Semestre de 2012. PP. 333-374. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

1998 “Una nueva Gestión Pública para América Latina”, *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)* [www.clad.org](http://www.clad.org).

Crozier, Michel

1997 “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, N°7, Caracas, Venezuela.

Cunnil Grau, Nuria

2004 La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Fondo de Cultura Económica, Argentina.

Declaración de Santo Domingo

2002 IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, 27 y 28 de Junio de 2002. [<http://www.Clad.org.ve/decsdomingo.html>].

Echevarría, Koldo y Mendoza Xavier

1999 “La especificidad de la Gestión Pública: El concepto de management público”, *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*”, Carlos Losada i

Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Echevarría Ariznabarreta, Koldo

2000 “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Documentos del V Congreso del CLAD*, Santo Domingo, República Dominicana,  
[<http://www.clad.org.ve/anales5.html>]

2006 Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 34 (Feb. 2006), Caracas.

García Pelayo, Manuel

1991 Burocracia y tecnocracia y otros escritos. *Obras Completas*, Tomo I; Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

Guttman, Dan

2004 De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y Política Pública*, Volumen XIII, Número 1, Primer semestre 2004. PP. 5-40. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.

Heller, Herman

1992 *Teoría del Estado*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Kelsen, Hans

1977 *Esencia y Valor de la Democracia*. Editorial Guadarrama

Lechner, Norbert

1997 “Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CEPAL* N°61.

Lindblom, Charles

1991 *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.

López, Mario Justo

1987 *Introducción a los estudios políticos*. Volumen I y II. Editorial Depalma, Buenos Aires.

Manning, Nick y Shepherd

2009 Reforma de la Gestión Pública: ¿qué debe aprender América Latina de la OCDE?. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 44.

March, James y Olsen, Johan

1997 “*El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*”. Editorial Fondo de Cultura Económica.

Marienhoff, Miguel

1970 *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires

Martínez Nogueira, R.

2000 “La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad”, en *Revista Política y Gestión* N°1, Noviembre, Homo Sapiens Ediciones.

Mayntz, Renate

- 1985 *Sociología de la Administración Pública*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- 1993 “Policy –Netzwerke und die Logia von Verhandlungssystemen” en *Sonderheft*, 21 Opladen, WVG
- 2000 “Nuevos desafíos de la teoría de la governance”, en *Instituciones y desarrollo. Desarrollo institucional para una gobernabilidad democrática*, Instituto Internacional de Gobernabilidad.  
[<http://www.iigov.org/revista/re07/mayntz.htm>], página consultada:1/3/2002.
- 2001 “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, Venezuela.
- 2006 Governance en el Estado moderno. *Revista Post Data, Revista de Análisis y Reflexión Político*. N° 11, Abril 2006. Grupo Interuniversitario Post Data.

Méndez, José

- 1999 “¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°13, Caracas, Venezuela.

Messner, Dirk

- 1999 “Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias de la coordinación social”, en *Reforma del Estado y coordinación social*, Editorial Plaza y Valdés, México.

Mols, Manfred

- 1987 *La democracia en América Latina*, Editorial Alfa, España.

Nickson, Andrew

- 2002 Transferencia de políticas y reforma de la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Managment. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 24 (Oct. 2002). Caracas

O'Donnell, Guillermo

- 2000 “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Revista Nueva Sociedad*, N°128, Noviembre –Diciembre, Caracas, Venezuela.
- 2010 *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Olsen, Johan

- 2005 Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. En *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°31, Caracas, Venezuela.

Ongaro, Edoardo

- 2006 *Le agenzie pubbliche. Modelli istituzionali e organizzativi*. Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica.

Osborne, David y Plastrik, Peter

- 1998 *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Editorial Paidós. Buenos Aires

Peters, Guy

- 1999 *La política de la burocracia*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

- 2003<sup>a</sup> *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa Editorial, Barcelona, España.
- 2003 “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 27, Caracas, Venezuela.
- 2005 “Concept and theories of horizontal policy management”, en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago, Chile*. [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)
- 2007 Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 39 (Octubre 2007) Caracas.
- 2009 Los dos futuros del gobierno: Descentrando y recentrando los procesos de gobierno. *Revista Studia Politicae* N° 18, Invierno 2009, Universidad Católica de Córdoba, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
- Prats Català, Joan
- 2001 “La rehabilitación del Estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales”, en *Instituto Internacional de Gobernabilidad, Biblioteca de Ideas, Colección de documentos*, [<http://www.iigov.pnud/bibliote/documentos/taller/docu3>], consulta 21/3/2001.
- 2005 Modos de gobernación de las sociedades globales. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Estudios Goberna; IIG Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya
- Ramió Matas, Carles
- 2001 “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, Venezuela.
- Restrepo, Darío
- 2003 “Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N° 25, Caracas, Venezuela.
- Shapiro, Martín
- Un Derecho Administrativo sin límites. Reflexiones sobre el gobierno y la gobernanza. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Colección: Estudios Goberna; IIG Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya
- Shepherd, Geoffrey
- 1999 “Administración pública en América Latina y el Caribe: En busca de un paradigma de reforma”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*”, Carlos Losada i Marrodán Editor, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Sidicaro, Ricardo
- 1995 Consideraciones sociológicas (en clave clásica) sobre la relación Estado – empresarios en América latina en la década del 80 y tempranos 90. *Revista Sociedad*, N° 6, Abril de 1995. Facultad de Ciencias

Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Sulbrandt, J. Lira, R. et al.

2001 “Redes interorganizacionales en la administración pública”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°21, Caracas, Venezuela.

Valotti, Giovanni

2006 *Le agenzie pubbliche, Modelli istituzionali e organizzativi*. Rubertino Editore SRL

Vernis, Alfred y Mendoza, Xavier

2009 Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 44, Junio 2009

Weber, Max

1996 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Wilson, Woodrow

1999 El estudio de la Administración. *Clásicos de la Administración Pública*. Shafritz, Jay y Hyde, Albert compiladores. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Zurbriggen, Cristina

2004 “Redes, actores e instituciones”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia* N°30, Caracas, Venezuela.