

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>: NUEVOS TÓPICOS ESPECIALES<sup>2</sup> EN GERENCIA PÚBLICA

**Autor: Obert Alejandro Ortiz Rodríguez<sup>3</sup>**

**Institución:** Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Facultad de Posgrado.

---

### Resumen

A partir de la realización del curso Gerencia Pública en la maestría en Administración Pública de la ESAP, se revisó en diferentes fuentes la definición conceptual sobre administración pública con el fin de adoptar una posición en los tiempos actuales, en los que la ciudadanía es más activa en los asuntos públicos. El ejercicio consistió en la revisión bibliográfica y posterior análisis o comparación para determinar si los mismos argumentos sostenidos por diferentes autores a lo largo del proceso histórico de consolidación no solo del Estado, sino de la Administración Pública, han surtido modificación o no. Como conclusión, así como los conceptos de Estado, soberanía, poder, administración pública tradicional o clásica, nueva administración pública, gerencia pública y gestión pública han surtido fuertes debates que han impulsado su transformación a las nuevas realidades, la Administración Pública también ha sido impactada por esa oleada de nuevas tendencias reformistas en su definición conceptual.

**Palabras clave:** *Administración pública, gestión pública, gobierno, gobernanza, mercado, sociedad civil, gerencia pública.*

---

### Introducción

Estamos en un mundo complejo, donde todo ha evolucionado por el auge de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la denominada “sociedad del conocimiento”<sup>4</sup>. Es decir, todo ha cambiado a velocidades inimaginables por la

---

<sup>1</sup> Ensayo requerido en el curso de Gerencia Pública, en la Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública, profesor Carlos Emilio González García, Facultad de Posgrados.

<sup>2</sup> El objeto de revisar la conceptualización de administración pública lo constituye el hecho de afianzar competencias en la temática: tópicos en la gestión y gerencia pública, de conformidad con el curso académico visto en la Maestría.

<sup>3</sup> Abogado, Especialista en Gestión Pública, Docente Catedrático (Asistente) en pregrado y posgrado en la ESAP y también de otras universidades. Investigador, capacitador y con estudios culminados en la Maestría en Administración Pública de la ESAP, 2016-I. Columnista diarios *La Nación* y *Panorama Araucano*.

<sup>4</sup> El término ‘sociedad del conocimiento’ ocupa un lugar estelar en la discusión actual en las ciencias sociales, así como en la política europea. Se trata de un concepto que aparentemente resume las transformaciones sociales que se están produciendo en la sociedad moderna y sirve para el análisis de estas transformaciones. Al mismo tiempo, ofrece una visión del futuro para guiar normativamente las acciones políticas. Sin embargo, ha tenido una adaptación desigual en las diferentes áreas lingüísticas, concurriendo también con otros términos como ‘sociedad de la información’ y ‘sociedad red’. Este artículo tiene como objetivo exponer brevemente la discusión alemana de la sociedad del conocimiento. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. (serie documental de Geocrítica). Universidad de Barcelona. Vol. XI, n.º 683, 25 de octubre de 2006.

globalización, también denominada mundialización o internacionalización. Estos cambios han impactado no solo el mismo comportamiento del ser humano consigo mismo, sino con la naturaleza y fuera de ella. Constructos del hombre en torno a sociedad, democracia, gobierno, autoridad, poder, política, dominación, obediencia, fuerza y consenso, políticas públicas, entre otros, están en decadencia o reformulación. En ello han contribuido autores con textos o teorías que versan sobre complejidad, caos determinista, dinámica no lineal, fractales, redes complejas, algoritmos evolucionarios, ciencia cognitiva, neurociencia general, neurociencia cognitiva o neurociencia social y acción colectiva (Reynoso, 2007).

De esta coyuntura o encrucijada en la que está la humanidad y que trasciende hasta en la epistemología, como lo indica Jaramillo (2003), no se escapan ni siquiera las formas de organización social<sup>5</sup> que ha construido o edificado históricamente la sociedad en torno a lo que ha conceptualizado sobre el Estado principalmente y la Administración Pública como aparato institucional de dominación, que lo soporta. Así lo deja ver claramente Caminal (2005) al manifestar que cada vez surgen más fenómenos que cuestionan la forma del Estado-nación por los nuevos procesos que se están dando en el mundo actual y que contribuyen en el desarrollo de organizaciones, por un lado, de ámbito supraestatal y, por otro, a nivel subestatal<sup>6</sup>. Con otro enfoque están Negri (2004)<sup>7</sup>—que pregunta directamente para qué sirve aún el Estado, y luego profundiza este interrogante con otro: ¿qué máquinas de subjetividades libres e iguales de fuerzas sociales cooperativas se podrían transformar y construir hoy?— y Santos (2010, pp. 67-111)<sup>8</sup>, que pregunta sobre qué tipo de Estado está de vuelta.

Con estas premisas e interrogantes no solo de Negri y Santos, sino también de otros autores, se contextualiza una crisis en la noción del Estado en esta época distinta. Como consecuencia de ello, una nueva concepción o referente se está gestando en él. Iguales interrogantes se dan en el campo de la administración pública.

## **Transformación de la Administración Pública**

Al abordar la definición conceptual sobre administración pública, es necesario, ante todo, fundamentar la incidencia que han tenido las distintas visiones de los enfoques sobre el Estado, pues así como estos han variado dependiendo las circunstancias históricas, también se han modificado los sustentos de quienes han abordado esta ciencia. Sea lo primero referenciar la concepción de Weber (1997, pp. 1047-1076)<sup>9</sup>, en la que concebía el Estado como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio —el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio

<sup>5</sup> En este texto, el Estado como organización social supone: organización política obligatoria, un ordenamiento jurídico, un aparato de gobierno, una población y un territorio.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 499. Aquí explica la doble tendencia del poder de las democracias modernas.

<sup>7</sup> Prólogo al libro de Víctor Manuel Moncayo. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*.

<sup>8</sup> “La refundación del Estado y los falsos positivos” en: *La refundación del Estado en América latina, perspectivas desde una epistemología del sur*. Lima: IIDS y PDTG.

<sup>9</sup> “El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima (es decir: considerada legítima)”.

de la coacción física legítima”. Así mismo, que “desde el punto de vista de la Sociología, el Estado moderno era como una empresa con el mismo título de una fábrica”. Con estos pensamientos enfatizaba que la dominación por parte del Estado está inserta en todos los sectores o grados de formación de las personas.

Entre tanto, Kelsen (1960, pp. 215-246)<sup>10</sup>, al cuestionarse si el Estado es una entidad real (sociológica) o una entidad jurídica, concluía en su análisis “que no hay un concepto sociológico del Estado diferente al concepto jurídico...”. Por lo tanto, que incluso el “sentido sociológico de Estado supone previamente un concepto jurídico del mismo. Un órgano del Estado no es otra cosa que un individuo a cargo de una función específica dentro del ordenamiento jurídico. Los llamados elementos clásicos del Estado (poder, territorio, población) no son otra cosa que la eficacia del orden jurídico y sus ámbitos de validez jurisdiccional”.

Nótese que en estos dos enfoques la noción de Estado necesariamente tiene como protagonistas, por un lado, a la comunidad humana en general y, por otro, a los individuos que tengan algún cargo o función. Mientras para Weber lo destacable era el monopolio de la coacción física en esa comunidad, Kelsen admitía no esa coacción, sino el mando de esos individuos (representan órganos del Estado) sobre otros desde la eficacia del orden jurídico, entendiendo que siempre existe una relación entre quienes mandan y gobiernan y quienes obedecen y son gobernados. Es decir, la concepción sobre dominación pareciera que es distinta.

Con otra mirada, Carnoy (1993, pp. 63-113)<sup>11</sup>, al avocar los enfoques propuestos por Marx, Engels, Lenin y Gramsci sobre el Estado, encuentra en sus análisis que el Estado es el aparato represivo de la burguesía. Un órgano del régimen de clase para que las clases con intereses económicos en pugna no se devoren entre sí; se hizo necesario un poder, este poder que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado. Este es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse. Mientras el proletariado necesite todavía un Estado, no lo necesitará en interés de la libertad, sino para someter a sus adversarios; y tan pronto como pueda hablarse de libertad, el *Estado* como tal dejará de existir. Este es, al mismo tiempo, instrumento primario para la expansión del poder de la clase dominante y fuerza coercitiva (sociedad política) que mantiene débiles y desorganizados a los grupos subordinados.

---

<sup>10</sup> Kelsen expresa que se debe hacer alusión al Estado como personificación del orden jurídico nacional, como orden y como comunidad constituida por ese orden, como unidad sociológica (unidad social constituida por acción recíproca o por una voluntad común o por intereses comunes, como organismo, como dominación), y el concepto jurídico y sociológico del Estado, además de sus órganos, sujeto de deberes y derechos, elementos y su relación entre el derecho privado y público.

<sup>11</sup> Al referirse a Marx, expresa que, en realidad, el Estado es un medio esencial de la dominación de clase en la sociedad capitalista. No está por encima de la lucha de clases, sino profundamente comprometido en ellas. El Estado, surgiendo de las relaciones de producción, no representa el bien común, sino que es la expresión política de la estructura de clases inherente a la producción. En los mismos términos, manifiesta que, según Hegel (también coinciden Hobbes, Locke, Rousseau y Smith), el Estado es eterno, no histórico: trasciende la sociedad como una colectividad idealizada. Por ello, es más que unas simples instituciones políticas.

A diferencia de Weber y Kelsen, Carnoy decanta en su abordaje conceptual sobre la concepción del Estado; que fue creado por voluntad de la sociedad al facultar con un poder extremo y convertirlo en un aparato represivo para solucionar los conflictos que se originan en el seno de la misma sociedad. Con estos planteamientos aparece un nuevo elemento como es el poder. Con este puede hacerse efectivo el monopolio de la coacción física legítima explicada por Weber y también la eficacia del orden jurídico manifestado por Kelsen.

Desde otra arista, Karl Schmitt (1991, pp. 49-122) concibió el Estado como el estatus político de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales. Por el sentido del término y por la índole del fenómeno histórico, el Estado representa un determinado modo de estar de un pueblo. Es el modo que contiene en el caso decisivo la pauta concluyente; por esta razón, frente a los diversos estatus individuales y colectivos, teóricamente posibles, él es el estatus por antonomasia. Por lo menos con este criterio ya no están presentes la coacción defendida por Weber, la eficacia de Kelsen ni el poder que advertía Carnoy. La característica es que representaba la forma de estar un pueblo. Esto implica de todas formas que el pueblo es el que determina la organización social deseada en un momento histórico.

Las palabras de Torres (2004, pp. 211-242) sobre el concepto de Estado dejan entrever que su construcción está en la noción de violencia o, si se quiere, en forma más general, lo decisivo está en una teoría sobre la violencia. En otros términos, en el momento de generarse un cortocircuito entra a funcionar el Estado para garantizar el proceso de selectividad sistémico o para operar con la evitación sistémica (violencia). Sin embargo, aquí se manifiesta por legítima el uso de la violencia cuando se considere que se generan hechos que alteren la normal comunicación del Estado que le hable en dicho momento. Bajo esta concepción, estarían aquí presentes el poder, la coacción y la forma de estar de un pueblo.

En el caso de Marsh y Stoker (1997, pp. 273-291), al referirse al Estado plantean que ninguna corriente teórica contemporánea lo considera un mero agente de una o varias fuerzas sociales, puesto que todos reconocen su autonomía. Al mismo tiempo, la mayoría de los autores no da su unidad por sentada ni la consideran inevitable, sino más bien una construcción política. Así, el análisis tiene que reconocer que las divisiones que hay entre el Estado y su forma de relacionarse con la sociedad civil tienen repercusiones en esa misma sociedad civil y reflejan también sus divisiones. Además, dicho análisis tiene que determinar en qué medida y cómo se construye la unidad del Estado.

En este otro apartado, cuando se trata de la trayectoria de los procesos históricos del concepto de administración pública, es bueno recalcar lo plasmado por Dwight Waldo, afirma que la administración pública tiene que mirarse desde tres acepciones básicas: 1. La actividad o proceso mismo; 2. La disciplina de estudio, y 3. La enseñanza e investigación de la actividad pública. Esta advertencia tiene como propósito no confundir la actividad, la disciplina y su enseñanza como una misma cosa. Según estos planteamientos, mientras que la actividad (objeto) es tan antigua como el gobierno mismo (Wilson), por su parte, la

disciplina (estudio del objeto) surge en el siglo XVIII con el movimiento de los cameralistas y en particular con la ciencia de la policía; su enseñanza e investigación (Ciencia Administrativa) se inicia de manera sistemática en el siglo XIX y se desarrolla en forma extensa en el siglo XX (Sánchez, 2001, p. 15).

Pretender en el presente ensayo entregar definiciones de la administración pública implicaría acudir no solo a los aportes históricos para su conceptualización, sino a las definiciones relacionadas con su actividad (objeto de estudio: actividad organizada del Estado), como disciplina (estudio del objeto: enseñanza de la ciencia administrativa), como objeto y estudio a la vez y también a todos aquellos elementos que integran una definición amplia.

Una de las definiciones clásicas en la Administración Pública establece que esta es la actividad organizada del Estado. Es importante manifestar al respecto que no existe una sola definición que permita reducir su vasto quehacer en un solo concepto. Sin embargo, existen definiciones clásicas que nos permiten tener una idea aproximada de la disciplina<sup>12</sup>. A estas alturas, cuando ya se han superado tanto la crisis de identidad (que la consideraba como arte, disciplina, ciencia o profesión) como los llamados “nudos históricos” (en lo epistemológico, científico, interdisciplinario, jurídico, político y administrativo) correspondientes a las diversas etapas de su desarrollo, es posible delimitar su ámbito de acción, naturaleza y características particulares. Es decir, los teóricos de la administración pública han llegado a un particular consenso en calificarla como ciencia que sigue en proceso de fortalecimiento.

La anterior posición se comprende cuando se entiende que el estudio del Estado está en auge, bien por su vaciamiento, desuso o por su notable regreso y al aceptar que la identidad de la administración pública es propia de una ciencia administrativa. Que cuenta con el apoyo contundente de la ciencia política. Que no se pueden desconocer las brechas entre la teoría con la práctica, la norma y la realidad. Que existe una marcada tradición de la administración pública y su fuente de comparación (administración pública comparada). Y, finalmente, que sigue en aumento, cada vez más floreciente, la generación de investigaciones científicas en torno a la administración pública dado su protagonismo como disciplina, esto es, como ciencia administrativa.

Se pueden argumentar y defender los planteamientos antes indicados<sup>13</sup> cuando el profesor Freire<sup>14</sup> en su conferencia “El Sistema Político Brasileño: Fundamentos Históricos,

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*, p. 297.

<sup>13</sup> Seminario Latinoamericano de Administración Pública: Tópicos Especiales en Gestión Pública, realizado en la Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil. Noviembre de 2015.

<sup>14</sup> Américo Freire: historiador. Posdoctorado del Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE). Doctorado en Historia Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Actúa como investigador del CNPQ y es profesor del programa de posgrado en Historia Política y Bienes Culturales del CDPOC/FGV (Fundación Getulio Vargas) y de la Escuela Superior de Ciencias Sociales de la misma institución. Coordina el grupo de investigaciones “CNPQ Culturas Políticas y Procesos de Democratización”. Es autor y organizador de diversos libros, entre los cuales se encuentran *Señales troncadas: Río de Janeiro y la república brasileira* (Editorial 7 Letras, 2012); *La política carioca en cuatro tiempos*, en coautoría con Marly Motta y Carlos Eduardo Sarmiento (Editorial FGV, 2004), y *Guerra de posiciones en la metrópolis* (Editorial FGV, 2001).

Estructuras y Perspectivas”<sup>15</sup>, muestra desde un punto de vista panorámico e histórico la forma como el concepto de Estado se considera en la moderna política brasileña y está presente en el pacto constitucional-Constitución ciudadana desde la “Era Vargas 1930-1950” y el intervalo democrático 1945-1964, el régimen militar y la transición pactada.

En los planteamientos de la conferencia, la discusión se centró en que Brasil aún está en el proceso de consolidación como Estado y en la misma Administración Pública. Que se ha dificultado la tarea, en el hecho de que los partidos perdieron su identidad ideológica. En consecuencia, que el debate actual gira en torno a cómo hacer para que los partidos tengan mayor capacidad ideológica, cómo hacer para mantener equilibrado ese presidencialismo de coaliciones sin perder el equilibrio y qué mecanismos se deben crear para establecer una gobernanza más moderada. Se explicó todo sobre cuál era la raíz de los problemas de corrupción, no solo de los actuales partidos, sino de los anteriores. Así mismo, que la relación entre el Gobierno y los partidos acabó corrompiéndose y por ello Brasil está en esta encrucijada y al borde de la destitución de un presidente. Además, que se tienen presentes las siguientes preguntas: cómo garantizar la financiación de los partidos y cómo garantizar el manejo transparente del financiamiento de campañas con recursos públicos, mixtos, privados y con partidos frágiles, pues dentro de ese juego lo que ocurre es que culminan apareciendo más actos de corrupción. Igualmente, cómo permitir que haya fiscalización de fondos para apoyar la financiación de los partidos en los procesos de elecciones. Esta y otras dificultades están presentes en el sistema electoral, poderes ejecutivo y judicial y en el sistema de partidos, que evidencian la fragilidad del Estado por parte de la ciudadanía en general y que son visibles o se trasladan a la Administración Pública como aparato institucional que soporta al Estado.

En la disertación del profesor Bevilacqua<sup>16</sup> –la cual estuvo centrada en la necesidad de un control en la Administración Pública, medición y evaluación de desempeño bajo la implementación y aplicación de una colección de atributos y de desafíos de gestión en el sector público para lograr gobernanza en un gobierno para el público–, puntualizó: se requieren enfoques fundamentados en resultados que permitan la construcción de visión de futuro. Ello implica un liderazgo, estrategia y control que tengan como faro la transparencia para crear valor público. Es decir, se hace necesario que el Gobierno supere el

---

<sup>15</sup> En la conferencia se hizo una presentación sobre el abordaje panorámico e histórico de Brasil, la construcción de una moderna política republicana brasileña, énfasis en el estudio del pacto constitucional-Constitución Ciudadana de 1988, la política en números, debates sobre la reforma política, temas para la reflexión sobre cultura o culturas políticas brasileñas, elementos de continuidad y discontinuidad; la era Getulio Vargas bajo el autoritarismo, la modernización social, nacionalismo, derechos sociales, pacto laboral 1930-1950, el intervalo democrático (1945-1964), partidos nacionales, ampliación del electorado, liderazgos carismáticos, desarrollismo, radicalización política y golpe civil militar de 1964. Por otro lado, se dio cuenta en la conferencia sobre el régimen militar: estructura y funcionamiento, régimen dictatorial-estado de excepción, actos excepción, actos institucionales, restricción de los derechos civiles y políticos, el bipartidismo, subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo, institucionalización autoritaria-elecciones e instituciones en funcionamiento; la transición pactada para la democracia, dimensión y apertura política como proyecto gradualista, la amnistía parcial y pluripartidismo limitado que se tuvo y la crisis político-económica y la transición pactada, así como la retirada de los militares y el retorno de los civiles en 1985.

<sup>16</sup> Roberto Bevilacqua Otero: concluyó en la EBAPE/FGV la Maestría en Administración en la EBAPE/FGV y se graduó en Administración Pública y de Empresas en la misma institución. Es consultor de proyectos de la Fundación Getulio Vargas FGV y profesor colaborador de la Escuela Nacional de Administración, principalmente en las áreas del sector público, desempeño y resultados, así como en planeamiento, control y modelaje organizacional.

patrimonialismo, clientelismo, corrupción y fraude, cortoplacismo, discontinuidad, desprecio por el valor público, criterios exclusivamente políticos para ocupar posiciones, tráfico de influencias, conflicto de intereses, trágicas omisiones gubernamentales y escenificación de buenas prácticas, para que más bien se convierta en un gobierno para el público que privilegie la publicidad, probidad, impersonalidad, legalidad, eficiencia, *accountability* (rendición de cuentas y responsabilidades) y la transparencia. Que haga real la exposición permanente al escrutinio público, receptivo a nuevas ideas y demandas atendidas con equidad, razonabilidad, proporcionalidad y verdadera y real democracia. Ese sería el resultado de una buena Administración Pública.

Por otro lado, la profesora Pinhanez<sup>17</sup>, al realizar un análisis sobre el Gobierno y la Administración Pública en Brasil, presentó el devenir histórico sobre el origen del Estado (corriente teológica, familiar o patriarcal, fuerza o violencia, contractualista, económica y la teoría del origen natural) y las formas de organización política (Estado antiguo, griego, romano, medieval, moderno, absolutista, liberal). Su finalidad es que comprendiéramos lo que significa el gobierno, gobernabilidad y gobernanza en un contexto contemporáneo donde los intereses y demandas de la sociedad son otras, dado que los actuales actores sociales están organizados (Estado, tercer sector, iniciativa privada) para la disposición de bienes públicos y privados cuyo propósito es el bienestar o calidad de vida, que es diferente a lo logrado hasta ahora.

También fundamentó el hecho de que la administración pública (desde el punto de vista formal, material, operacional y global) ha evolucionado en sus funciones clásicas desde lo que implicó la seguridad y defensa interna de los Estados, protección económica, asistencia (patriarcalismo), intervención económica, función social, oferta de bienes y servicios sociales hacia las funciones contemporáneas, como la defensa interna y externa (soberanía), relaciones externas (países, bloques económicos, organismos multilaterales), capacidad de distribución, estabilización interna, corregir fallos del mercado y regulación de la infracción de los derechos e infracciones del orden económico. En otras palabras, todo el esfuerzo ha sido por lograr gobernanza, eficiencia y democracia. Ese esfuerzo ha implicado evolución de modelos de administración pública (patrimonialista, burocrática, gerencial).

Se extrajo del evento que hay factores determinantes en la actual crisis del Estado, como son la globalización, crisis fiscal, política, económica, modo de administrar, déficit de desempeño, entre otros. Estos factores han generado profundas reformas tanto del Estado como de las administraciones públicas por el impacto de la sociedad del conocimiento, el rol

---

<sup>17</sup> Pinhanez, M. PhD em Desenvolvimento Internacional e Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), Cambridge, Massachusetts. Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas-SP. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pesquisadora em reforma administrativa de governos subnacionais; Professora das disciplinas de Finanças Públicas em Países em Desenvolvimento, Desenvolvimento Econômico e Políticas Públicas; Experiência profissional na área jurídica, como advogada, e como consultora tributária. Sus áreas de interés son: Teorias organizacionais aplicadas ao setor público, New Public Management e New Public Administration, Reforma do Estado, Reforma Administrativa Tributária, Desempenho e motivação do funcionalismo público, Treinamento e capacitação no setor público, Indicadores de desempenho do setor público, Finanças Públicas e gestão pública.

regulador que se ha cumplido con la nueva gerencia o gestión pública que ha involucrado la gestión de personas.

En relación con los aportes de la conferencia Emprendedorismo y Capacidad Innovadora en el Sector Público, el profesor Castanhar<sup>18</sup> expresó que lo primero que se debe aclarar es que el campo del emprendedorismo no solo pertenece al sector privado, sino que también es propio del sector público. Indicó que Schumpeter (Theory of Economic Development) formuló este concepto para explicar el desarrollo económico y los ciclos económicos y que es una consecuencia del surgimiento de nuevas combinaciones y usos de recursos. Este hecho puede asumir las siguientes formas: introducción de un nuevo bien (producto o servicio), de un nuevo método de producción, apertura (descubrimiento, exploración) de un nuevo mercado, descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas o bienes semifabricados y el desarrollo de nuevas formas de organización en alguna industria o sector específico de la economía.

Para el autor referenciado por el conferencista, “el desenvolvimiento de esas nuevas actividades lo podemos llamar emprendedorismo; y a los individuos que desenvuelven esas actividades podemos llamarlos de emprendedores”. En consecuencia, el emprendedor es presentado como una fuerza de desequilibrio, produciendo el efecto llamado de la ‘destrucción creativa’ con unas dimensiones esenciales que le permiten una disposición para innovar, capacidad para asumir riesgos, al igual que identificar y explorar oportunidades, con un comportamiento proactivo, capacidad de constituir alianzas estratégicas, de fortalecerse en momentos de crisis, amplia creatividad para competir y crecer con recursos escasos y deseo de realización (controlar el propio futuro).

Los nuevos gobernantes, según lo enseñado en el seminario, deben capacitarse para adoptar el Modelo Mental (“Mind Set”) de emprendedor, puesto que se requiere investigar oportunidades de forma obsesiva (énfasis en el desarrollo de nuevos modelos de negocio); investigar las oportunidades de forma metódica y comprometida (desarrollar herramientas para la catalogación y clasificación de oportunidades); tener la capacidad de seleccionar las oportunidades de gran potencial; objetivar en la ejecución (exploración de las oportunidades), especialmente por medio de un abordaje adaptativo (explorando contingencias); motivar personas de dentro y fuera de la organización para el desarrollo de las oportunidades (énfasis en alianzas estratégicas –internas y externas–); decisión con base en una “pérdida aceptable”, al revés de un retorno esperado; constitución de alianzas estratégicas, al revés del análisis de mercado y de la competencia; capacidad de enfrentar y explorar contingencias, al revés de la exploración del conocimiento previo, y estrategias que buscan controlar un futuro imprevisible, al revés de intentar prever un futuro.

---

<sup>18</sup> Castanhar, J. C.: Doctor en Gestión por la Escuela de Gestión del Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de las Empresas (ISCTE) de Lisboa, Portugal. Es magíster en Empresas (EBAEP-FGV), especialista en Tecnología de la Información para el Planeamiento de Políticas Públicas, de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Se graduó de ingeniero en la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Ha realizado diversos estudios en metodología y diseño de sistemas de evaluación de políticas y programas públicos.



De otra parte el liderazgo requerido para lograr un emprendimiento social, colectivo e integrado, que produzca bienes y servicios para la comunidad, y que esté focalizado en la búsqueda de soluciones para los problemas sociales y necesidades de la comunidad, es aquel que por su desempeño obtenga un impacto en términos de transformación social, además debe rescatar a las personas en situación de riesgo social y a su vez promover y generar capital social; inclusión y emancipación social; lo cual será el reto de los nuevos gobernantes.

Sobra advertir que al emprendedor en el sector público –sector marcado por la rigidez de los procesos administrativos (contratación, presupuesto, carrera administrativa), poca o ninguna autonomía, escasez de recursos e interferencia política– es urgente capacitarlo y entrenarlo, puesto que, por otro lado, se deben fortalecer tanto la carrera administrativa del Estado como el desarrollo de nuevos gestores y los liderazgos de calidad comprometidos, ya que el alcance de los resultados de una gestión pública de calidad constituye el sello o marca personal del emprendedor durante y después de su gestión.

Desde la visión económica, el profesor Kasznar<sup>19</sup> presentó en el seminario un conjunto de datos y de información fiscal, tributaria y económica no solo de Brasil, sino de América Latina, para poner en contexto la estructura de los Estados y si estos tienen la capacidad de crecer o, por el contrario, debemos limitar su crecimiento o afectar la Administración Pública. O en su defecto, garantizar su acompañamiento de manera controlada para que no gasten en ineficiencias, sean eficientes y puedan recaudar y redistribuir bien. Es decir, incluir sin excluir dados los ciclos económicos a los que se está sujeto y en los que la Administración Pública juega un rol protagónico, porque allí confluyen tanto la política como las ideas políticas.

En cuanto a la modelación de las organizaciones públicas, la profesora Magarão<sup>20</sup>, *por una parte, sustentó los fundamentos teóricos de la organización clásica a la organización contemporánea, la evolución del pensamiento administrativo, la teoría de los sistemas abiertos, dinámica sistémica, enfoque sociotécnico, teoría de la contingencia, incertidumbre y la perspectiva relacional.* De otra, amplió los pilares de la evolución del pensamiento administrativo desde las teorías de los costos de transacción, de la dependencia de los recursos, selección natural, e institucional (neoinstitucional). Destacó la necesidad de acoger los postulados de la Nueva Gestión Pública para lograr la gobernanza pública bajo la estricta aplicación de los nuevos modelos de las organizaciones públicas que analizan tanto

---

<sup>19</sup> Kasznar, I. Economista, técnico en Administración Pública y de Empresas; PhD por la CCU-California. Magíster en Economía por la EPGE/FGV. En 2008 recibió el Premio Ernesto Aracama Zorraquin de Propiedad Intelectual en Argentina y para América Latina. Así mismo, se hizo acreedor al Premio ABAC en Consorcios, con la tesis *Modelación de consorcios a favor de la caja de ahorros "(Poupanca)" programas en Brasil-2009* y al Premio Becip en Vivienda Popular y Construcción de Casa Propia de Baja Renta 2009. Es profesor emérito de Eceme y conferencista nacional e internacional. También es autor y coautor de libros en las áreas de economía, finanzas, administración, políticas públicas y salud, entre otras.

<sup>20</sup> Magarão Acosta, M.: Es magíster en Administración de Empresas por la Fundación Getulio Vargas FGV y administradora de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Actúa como profesora en cursos de educación continuada de la FGV y en cursos de pregrado en diferentes facultades de Río de Janeiro. Es consultora de empresas de los sectores público y privado en el área de modernización organizacional con aplicación de conceptos de gestión por procesos de negocios. Desarrolló proyectos para los sectores financiero, industrial, público, de salud, de previsión social y de telecomunicaciones.

la estructura, los procesos, la red y la creación de valor desde el modelo de red de valor, la estructura lineal jerárquica, la estructura matriz, el modelo de transición, el modelo de célula, el modelo mintzberg y las nuevas formas de organización en red basadas en la teoría de las redes.

El principal aporte de esta conferencia hace relación a que la gobernanza pública exige la coordinación de políticas en la red de la organización, la relación con la sociedad, legitimidad por la agregación de valor público, ética en las relaciones, rendición de cuentas y transparencia de los criterios en la toma de decisiones. Solo es posible lograr indicadores de innovación si en la estructura de la organización se verifica la descentralización, la reducción de los niveles jerárquicos y se evidencia la estructura de los proyectos. En cuanto a los procesos, la comunicación debe ser tanto vertical como horizontal y mejorar inversión en tecnología y nuevas prácticas de gestión de personas. Y en cuanto a las fronteras, si están presentes el *downscoping*, *outsourcing* y las alianzas estratégicas.

Para validar lo aprendido en el seminario, se efectuó una visita al Centro Integrado de Comando y Control de Río de Janeiro<sup>21</sup>, institución ideada para garantizar la seguridad y la prevención de los riesgos de la ciudad con la colaboración armoniosa y en un solo lugar de las agencias que la componen, como la Policía, Ejército, Defensa Civil, Bomberos, Secretaría de Río, agencias de inteligencia, con un enfoque de actitud y aptitud emprendedora para ser aplicado en la gestión pública y que maximice todos los elementos en pro del propósito común, dado que liderar con los seres humanos es complicado. No obstante, usar el máximo de los recursos disponibles con coordinación para quebrar las barreras o paradigmas del trabajo independiente como meta propuesta. Se evidenció un nuevo esquema de administración pública con este centro para garantizar la seguridad y cumplir una de las funciones del Estado en cuanto a seguridad interna.

Los anteriores enfoques y fundamentos, tanto del Estado como de la administración pública, y lo validado en el seminario indican la relación entre el hombre y el Estado y las tensiones (fuerza, poder, autoridad, gobierno, dominación, legitimidad, legalidad y consenso) producidas entre este y los actores de poder, que en la actualidad ya no responden con las mismas lógicas de hace siglos, menos cuando en la administración pública se concreta este actuar.

Esa relación y tensiones han cambiado profundamente, incluso las concepciones anotadas, además de las manifestaciones con las que se presentan. Lo común es un cuestionamiento frente a la efectividad de los sistemas de organización de la sociedad actual tanto en sus dimensiones económicas como políticas por las demandas que no son solucionadas. La reflexión se expande también en cuanto a si aún las categorías de persona,

---

<sup>21</sup> Centro Integrado de Comando e Controle de Río. Entidad que utiliza las tecnologías disponibles de la categoría móvil, detección de disparos de arma de fuego, video monitoreamiento urbano y embarcado, plataforma de observación elevada, observatorio sistema de máquinas, imaginadores aéreos, mesa táctica, sistema de despacho de medios, equipos de georreferenciamiento, plataformas integradoras, sistema de aeronaves remotamente pilotadas, sistema de lectura óptica virtual, entre otros.

individuo, ciudadano o sujeto con derechos o desprovistos de estos por los servicios persistirán en las nuevas visiones de la vida y del mundo que se prospecta y que permea a la Administración Pública por tener la responsabilidad o carga a costas en viabilizar esas soluciones a las demandas indicadas como aparato institucional del Estado.

Los conceptos anotados sobre el Estado y la administración pública y los cuestionamientos realizados en el curso de Gerencia y Gestión Pública de la Maestría en Administración Pública concuerdan con las disertaciones en el seminario internacional en la Fundación Getulio Vargas, dado que permiten entender el sendero de las transformaciones a las que hacen alusión los fundamentos de Jessop (1999, pp. 89-122) cuando contempla que ha llegado el momento necesario para destronar al Estado de su posición superior dentro de la sociedad y considerarlo simplemente como un ordenamiento institucional entre otros más. Incluso ayuda a advertir que tanto los marxistas ya no consideran al Estado como un capitalista colectivo ideal; que los neoestadistas ya no lo ven como un sujeto legal soberano; que ha sido deconstruido por los foucaultianos; que las feministas ya no lo conciben simplemente como el patriarca general; y que los analistas del discurso, así como los teóricos de la *autopoiesis* (Galassi, J. G. & Correa, B. 2001), consideran que se constituye, sea irónicamente o no, a través de prácticas discursivas contingentes o comunicativas. En otras palabras, el Estado se percibe como un sistema emergente, parcial, inestable e interdependiente de otros sistemas en un orden social complejo. Lo mismo para la Administración Pública, donde ya estamos en pleno revuelo de la Nueva Gestión Pública o de la Nueva Gobernanza. O sencillamente, como la denominan algunos autores, la era de la metagobernanza.

En los sustentos de Santos (2010) se distinguen dos vertientes de transformación del Estado; la primera como comunidad ilusoria (conjunto de reformas recientes que buscan devolver alguna centralidad al Estado en la economía y en las políticas sociales) y la segunda, la de las venas cerradas (sintetiza hoy las posibilidades –y también los límites– de la imaginación política del fin del capitalismo y del fin del colonialismo). Plantea además la refundación del Estado a partir de un constitucionalismo transformador, el reconocimiento de la plurinacionalidad, su consagración en un proyecto de país consagrado en la Constitución, una nueva institucionalidad en función de los derechos colectivos con aceptación del pluralismo jurídico, una nueva territorialidad, nueva organización del Estado y nuevas formas de planificación y reconocimiento de la interculturalidad y del mestizaje propios de cada contexto.

Por su parte, Moncayo (2004) expresa que la visión del Estado actual y del desplazamiento de sus funciones constitucionales de antes al ámbito del imperio (capitalismo) es definitiva. Solo teniéndola clara se puede evitar el grave error de albergar nostalgia por los poderes del Estado-nación o resucitar cualquier política que festeje la nación.

Por último, no es posible dejar un vacío conceptual en la necesidad de comprender la transformación del Estado y de la Administración Pública al manifestar que dentro de su funcionamiento, según los enfoques mencionados, se presentan ciertos momentos o circunstancias en los que se altera su aparente normal desarrollo, situación que en general se ha denominado estados de excepción y en la que la Administración Pública se ve resquebrajada.

Al respecto, Giorgio (2004, pp. 9-78) indica que el estado de excepción se presenta como la apertura en el ordenamiento de una laguna ficticia con el objetivo de salvaguardar la existencia de la norma y su aplicabilidad a la situación ordinaria. La laguna no es interna a la ley, sino que se refiere a su relación con la realidad, a la propia posibilidad de su aplicación. Es como si el derecho contuviera una fractura esencial que se sitúa entre el establecimiento de la norma y su aplicación, y que, en el caso extremo, solo puede componerse por medio del estado de excepción, es decir, creando una zona en que la aplicación es suspendida, pero la ley permanece como tal en vigor.

Este fundamento prácticamente no ha sido la excepción, sino la constante en el funcionamiento de los Estados. Constituye una realidad que fractura los acuerdos establecidos en una constitución de quienes han representado a la sociedad. Sin embargo, la expresión de las tensiones exige aplicación o intervención inmediata y luego se legalizan y también quedan legitimados.

Así las cosas, según Giandoménico (2010, p. 240), cuando concluye frente a la relación entre la transformación de la creación contemporánea de políticas y el nuevo énfasis en las ideas y las instituciones en los estudios de política, nos estamos alejando de la antigua perspectiva centrada en el Estado que va de arriba hacia abajo –ejemplificada por la dependencia de los instrumentos de mando y control– y también de la perspectiva de abajo hacia arriba, tan popular en las décadas de 1960 y 1970, para ir hacia una perspectiva más contractual de la creación de políticas. Quiere decir esto que, con esa perspectiva, se proporciona un marco conceptual conveniente para comprender las conexiones entre la búsqueda de la eficiencia, la importancia cada vez mayor de la credibilidad política y el redescubrimiento de la importancia de las instituciones. Este sería el principal argumento sobre la necesidad de revalorar la Administración Pública como ciencia que es.

## **Comentarios generales**

Con el auge o dominio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el fácil acceso a la información, el progreso de la ciencia, la producción y reproducción acelerada del conocimiento (reforma del pensamiento, Morin, 2011), sumados a la consolidación de procesos propios derivados de las dinámicas de internacionalización y globalización o mundialización por incidencia del mercado o el capitalismo, se ha propiciado

un replanteamiento en todos los campos de la humanidad, en el caso de la organización y estructuración del Estado y de la misma Administración Pública (Pardo, 2011). Entonces, ¿qué tanto podemos evidenciar de lo ocurrido?

La percepción de la sociedad sobre la inexistencia de fronteras, barreras o límites territoriales entre regiones o Estados ha tomado fuerza. El patriarcado del Estado demostrado con el uso de la violencia legítima, del poder y de la coacción física, en cuanto a que contribuye a solucionar los problemas de la comunidad, está fracturado, así como su concepción histórica, por el poder o la facultad que en su momento le entregó la sociedad.

Lo que está claro por ahora es que definitivamente la comprensión conjunta del Estado, el Gobierno, la Administración Pública y políticas públicas sin sujetos no es posible ni comprenderla ni mucho menos entenderla. No es posible únicamente tener como componente fundamental o protagonista solamente al Estado, el Gobierno o la Administración Pública. El reto es comprender el nuevo rol de los sujetos en la sociedad del conocimiento o en el marco del pleno desarrollo del capitalismo inmerso también en las nuevas estructuras o superestructuras del Estado (comprende sistema y régimen político) que reclama soluciones democráticas para el logro de calidad de vida o bienestar. El predominio en esta nueva sociedad es lo económico y lo político (no lo estatal o estructuras de gobierno tradicional).

Como lo afirma Caminal (2005, p. 498), “el sujeto es un pueblo, lo hemos identificado como una nacionalidad política que reivindica ejercer ese derecho colectivo de decisión democrática (autodeterminación) para escoger su propia soberanía o su propio orden social y su forma de gobierno”. En este orden de ideas, vale reiterar los interrogantes planteados por Negri (2004, pp. 36-37): ¿seremos capaces de seguir la transformación de la intelectualidad en sujeto revolucionario, de enriquecer políticamente la producción de la subjetividad? ¿Es posible poner en funcionamiento la presencia de la utopía? ¿El problema de la movilidad subjetiva interna de la intelectualidad de la masa tiene un sentido? ¿Qué significa descubrir y determinar el poder constituyente del intelecto general? ¿Qué máquinas de subjetividades libres e iguales, de fuerzas sociales cooperativas, se pueden construir hoy? Y luego recalcó: “Hoy convendría ir mucho más allá y sospechar, de manera crítica, que allí puede estar la verdad, una utopía que puede construir una nueva máquina”.

Esta nueva máquina, que en este caso sería una nueva organización social, para una época distinta, que exige soluciones diferentes, requiere indiscutiblemente el despojo de la alienación que se ha padecido por siglos para responder a las novedosas exigencias y comportamientos de esta sociedad, también distinta a la de hace siglos. En un mundo como el de hoy, en el que no existen las fronteras que anteriormente se profundizaron y que constituyeron por años el eje fundamental de la soberanía de los Estados como unos de sus elementos constitutivos, también está impactada por las conductas de la sociedad mejor

informada y más empoderada conceptualmente y sobre sus derechos fundamentales más apropiada.

La sociedad de hoy tiene una valoración más consciente de lo que significa la igualdad de un hombre frente a otro hombre o ser humano. Esta misma sociedad cuestiona con mucha más potencia el hecho o derecho que se arrogan unos hombres de mandar y otros el de obedecer, que, finalmente, como se advirtió, es la razón del Estado (dominación con legitimidad política).

También esa misma sociedad no está ajena ni alienada frente a las grandes transformaciones que están ocurriendo en el planeta Tierra en todos los campos o sectores. Por el contrario, se encuentra en una especie de reflexión en torno a la evolución en sí misma del hombre y el cosmos y las etapas que han marcado rupturas y, por lo tanto, modificado comportamientos.

En otras palabras, está revaluándose lo que significó en sus inicios la agricultura, el uso de los metales, la Revolución Industrial, luego la tecnológica o de las comunicaciones y ahora la de las energías alternativas. Es decir, por lo menos, se tiene la conciencia de estar en un proceso de transición del mundo micro (nano) al mundo macro (necesidades), que ha impactado con mayores efectos en esta era a la sociedad del conocimiento o de la información. La preocupación es no seguir pensando y actuando en forma lineal en un mundo que no está comportándose igual, que es hiperacelerado y en el que la sensación de vivir en tiempos exponenciales y bajo lineamientos adicionales de una revolución genética que está en marcha es su patrón principal. Como quedó de las conferencias del seminario en la Fundación Getulio Vargas: “Estamos en el camino de la conquista social” y del curso de Gerencia y Gestión Pública con estudiantes de la maestría en Administración Pública de la ESAP con el Profesor González (2015), en el campo de la “ciudadanía activa”.

Si tales situaciones están ocurriendo a velocidades incalculables, obliga a indagar en qué medida los políticos, planificadores, actores y promotores de lo que hasta hoy se conoce como “desarrollo y bienestar humano” se han apropiado de esta ola transformadora; o si, por el contrario, se quedaron del tren de este mundo en movimiento y en continuo cambio. Y ni qué hablar o pensar de los que se consideran dominantes de los otros hombres y que se encuentran cobijados bajo la figura del Estado o en su calidad de gobernantes.

¿Será que estos personajes que se arrogan el derecho de conducir a otros seguirán pensando que el desarrollo económico tiene como objetivo mejorar la renta, el bienestar y capacidad económica de los pueblos únicamente desde la concepción de la renta per cápita (calificando entre países pobres y ricos)? ¿O que para que haya progreso económico basta con asegurar que haya capital humano cualificado, un progreso técnico a partir de la investigación y que este mismo progreso se mida positivamente si se garantiza que hay aumento de tasas de ahorro y producción?

Desde otra perspectiva, ¿persistirá que aún no tienen la suficiente certeza y conciencia sobre la crisis de energía en la sociedad humana y la necesidad de replantear los cimientos de una cooperación real y eficaz entre el ser humano y la naturaleza? O, por el contrario, ¿no se habrán dado cuenta de que con sus acciones adornadas con las que aparentan impulsar el desarrollo desde la concepción económica este ha llegado al principio del fin? Y finalmente, ¿será que aún están con el paradigma en cuanto a que el rol del Estado no tiene por qué cambiar en esta época de transformaciones? ¿O que no es evidente que el auge de la gobernanza y de las políticas públicas como demostración de la existencia del Estado no es tan convincente?

Si todo cambió o está transformándose, como se ha reiterado por los autores aquí citados o por los planteamientos del curso de Gerencia y Gestión Pública y en el seminario internacional, ¿por qué la forma o la concepción que se tiene sobre desarrollo aún no se alteran? ¿La modificación o concepción histórica del Estado aún se aferra y persiste inmune? ¿También la Administración Pública debe cambiar o no o si esta cambia en la medida que cambia el Estado?

No es posible continuar ensayando con la sociedad concepciones que son cortas ante los nuevos retos y prioridades de la humanidad, como lo han planteado algunos investigadores cuando han hecho referencia a la necesidad de una nueva visión que tome holísticamente la naturaleza y al ser humano desde un enfoque sistémico, alternativo, además de ser nuevamente concebida y corregida.

A manera de ejemplo, se puede referenciar la concepción de Manfred (1993) cuando invita a ser herejes para cambiar concepciones o componentes, incluso de teorías económicas, y fomentar un cambio, en especial del concepto de desarrollo con acciones, estrategias, programas y operaciones hasta hoy desconocidos. Incluso, se propone ir mucho más allá cuando reconoce que hasta la concepción del tiempo y el espacio hoy es diferente.

Si se acogiera este llamado en cuanto a que se requiere concebir el desarrollo desde el entendimiento o comprensión de otra tecnología, economía, saber, visión de la ciencia, concepción del progreso, de la vida y de la muerte, de la pobreza y la riqueza enmarcado dentro de un cambio radical y profundo con políticas de equidad, pensando exclusivamente en el ser humano y la naturaleza, el reto y trabajo en esta sociedad del conocimiento estaría enfocado a transformar la tecnología micro en sistemas macro para superar en parte los problemas del mismo ser humano, sin deteriorar el medio ambiente o la naturaleza, bajo una marcada obligación moral de orientar todos los asuntos que tienen que ver con la salud, seguridad alimentaria, remediación ambiental y producción de energía, bajo un enfoque holístico y no seguir desperdiciando las aún novedosas propiedades que exhibe la materia. En ello también influye la Administración Pública.

Esto implicaría un cambio de chip o, mejor, un cambio en todo orden, por supuesto el del Estado y de la Administración Pública como es conocido hoy. Ello ocurriría o tendría mayor apoyo por parte de una sociedad vibrante y apropiada de sus necesidades y satisfactores tanto personales como familiares y contextuales de este nuevo mundo, que tiene otras connotaciones, diferentes a las de hace décadas y siglos. O quizás por las lógicas que nunca debieron cambiar, como las leyes de la naturaleza. En consecuencia, las revoluciones que ha tenido la humanidad son objeto nuevamente de reflexión para entender en qué momento se cambió de norte y tratar de enmendar en algo lo realizado en el transcurso de la evolución del hombre.

La gran conclusión la constituye el hecho de que pareciera que el retorno a la época en la que no se contaba con la figura del Estado, o, mejor, de un Estado dominador del ser humano o prójimo, constituye el mayor anhelo. No obstante, el verdadero secreto está en la educación de los hombres para entender que otras formas de organización social son posibles de conseguir y alcanzar para que no se siga contemplando como una utopía, sino que se haga realidad.

Una nueva organización social sembrada en la sociedad, de la sociedad y para la sociedad y no para dominar al ser humano y prójimo, sino para lograr acciones colectivas basadas en las necesidades y satisfactores humanos debe ser la meta. El uso de la violencia legítima, de la fuerza, del poder, de la dominación por parte del Estado ya fue permeado en estos tiempos de crisis o cambios profundos de civilización que se acentúan en la necesidad de instalarse en la búsqueda de una identidad originaria.

La mejor forma de cerrar esta disertación es citando a Peters (2011), quien manifiesta que el giro hacia la gobernanza significa que el Gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad para convertirse en parte de un Estado facilitador. Luego expresa que la posibilidad de hacer una reforma de la Administración Pública al estilo de la gobernanza dependerá mucho de que existan organizaciones fuertes en la sociedad civil, así como normas institucionalizadas que legitimen la participación directa de los grupos de interés y otros órganos análogos en la elaboración de las políticas.

En la misma línea, Martínez (1997) establece que las categorías de clasificación de lo público y lo privado, de lo nacional e internacional no son útiles para esta nueva realidad. En buena lógica, el concepto de administración pública hay que revisarlo para alejarse de los aspectos formales y subrayar la responsabilidad de la función de administrar, aunque quizás sea más apropiado decir gestionar, pues tiene una connotación menos mecánica. Todos los procesos organizativos –adopción de decisiones, planeamiento estratégico, gestión de la información y del conocimiento–, en la actualidad no responden a los anhelos de una mejor administración pública. En esta situación, el ciclo de las políticas contribuye a definir el nuevo concepto de administración siempre con el tamiz de la especificidad pública y de los



valores que intenta impulsar: equidad, orientación al mercado/entorno, ética, eficacia, eficiencia y calidad.

Como se decantó conceptualmente, dependiendo del cambio y ampliación de las funciones del Estado, la Administración Pública puede definirse como una institución de la sociedad y del Estado creada para llevar a cabo la acción gubernamental que conduzca a la resolución de las demandas sociales y los problemas públicos.

## Referencias Bibliográficas

- Bañon, R. & Carrillo, E. (Comps). (1997). *La nueva Administración Pública*. Alianza Editorial. Madrid.
- Caminal, M. (2005). *Manual de Ciencia Política*.
- Carnoy, Martín. (1993). *El Estado y la teoría política*. México, Alianza, 1993, pp. 63-113.
- Galassi, J. G. & Correa, B. (s. f.) La teoría de la autopoiesis y su aplicación en las ciencias sociales. El caso de la interacción social. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*. Universidad de la Frontera. Chile.
- Giorgio, A. (2004). Estado de excepción. Homo sacer III, Valencia, *Pre-Textos*, 9-78.
- González García, C. E. (2016). *Curso Gerencia y Gestión Pública*. Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. IV Semestre (2016-I.) Facultad de Posgrados. Bogotá, D.C.
- Jaramillo Echeverry, L.G. (2003) *¿Qué es Epistemología? Mi mirar epistemológico y el progreso de la ciencia*. Universidad del Cauca. Agosto.
- Jessop, Bob. (1999). *Desarrollo recientes en la teoría del Estado*. En: *Crisis del Estado de Bienestar*. Siglo del Hombre/Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Unal. Bogotá, pp. 89-122.
- Kelsen, Hans (1960). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México, UNAM, 1969, Pág. 215-246.
- Manfred, A. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Nordan-comunidad. Barcelona.
- Marsh, David & Stoker, Gerry (1997). “La convergencia de las teorías del Estado”, en: *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial. Madrid, 1997, pp. 273-291.
- Ministerio de Administraciones Públicas-MAP (s. f.). *Lecturas de gestión Pública, Ministerio de la Presidencia*.
- Moncayo C., V. M. (2004). *El leviatán derrotado: reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*. Editorial Norma.
- Morin, E. *La vía para el futuro de la humanidad*. Paidós. Barcelona.
- Negri, A. *¿Para qué sirve aún el Estado?* Prólogo al libro de Víctor Manuel Moncayo. *El leviatán derrotado: Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*.

- Novoa, O. (2001) Lo público y lo privado. *Revista Trans*. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. No. 2.
- Pardo, M del C. (Comp). (2011). *De la Administración Pública a la gobernanza*. El Colegio de México. México.
- Ramió Carles. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Editorial Tecnos S.A. Madrid.
- Reynoso C. (2007). *Edgar Morín y la complejidad: Elemento para una crítica*. Universidad de Buenos Aires. Grupo Antropocaos. Versión 1.6- septiembre.
- Sánchez Gonzales, J.J. (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. IAPEM. Plaza y Valdez. PYV Editores. Primera Edición. Enero, p. 15.
- Santos, Boaventura de Souza (2010). La refundación del Estado y los falsos positivos. *La refundación del Estado en América latina, perspectivas desde una epistemología del sur*, Lima: IIDS y PDTG, pp. 67-111.
- Schmitt, Karl. (1991). *El concepto de lo político (texto de 1932)*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, p. 49-122.
- Torres Nafarrete, J. (2004). El Estado del sistema político. En: Luhmann: *La política como sistema*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Iberoamericana/UNAM, p. 211-242.
- Vergara, R. (2010). *Organización e instituciones*. Biblioteca Básica de Administración Pública-BBAPDF-2010.
- Weber, Max, (1997). *Economía y sociedad*. Bogotá, F.C.E. IX. La institución Estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos (sociología del Estado), pág. 1047-1076.