

Desarrollo social, gestión pública y la nueva cara de la administración pública global

Social Development, Public Management and the New Face of Global Public Administration

Armando Castanedo Abay

Centro de Estudios de Administración Pública
Universidad de La Habana
Cuba



0000-0001-9317-4445

castanedo@ceap.uh.cu

Fecha de enviado: 24/06/2021

Fecha de aprobado: 23/03/2022

RESUMEN: El presente artículo refleja los vínculos indisolubles que se establecen entre el desarrollo social y el nuevo sistema operativo de la gestión pública que se viene gestando a nivel transnacional frente al desarrollo de las administraciones públicas nacionales con el objetivo, al parecer, de desembocar en el sistema administrativo globalizador que se construye a pasos agigantados y, desde esta perspectiva, se analiza cómo la normativa jurídica administrativa, en amplia movilización, pretende matizar la nueva realidad y controlarla desde los centros administrativos globales.

PALABRAS CLAVE: desarrollo social; administración pública; globalización, derecho administrativo.

ABSTRACT: The current article reflects the indissoluble links established between social development and the new public management operating system that has been working at the transnational level compared to the development of national public administrations, leading to the globalizing administrative system. It is built by leaps and bounds and, from this perspective, it is analyzed how the administrative legal regulations, in wide mobilization, try to qualify the new reality and control it from global administrative centers.

KEYWORDS: social development; public administration; globalization; administrative law.

El desarrollo social de la comunidad mundial, tanto a nivel local como universal, y la incidencia que sobre el mismo ejerce la Administración Pública, se encuentra en estos momentos de la historia de la humanidad en una encrucijada a partir del choque que se produce entre las administraciones públicas nacionales y la puja por la globalización que realizan las corporaciones y organismos internacionales y transnacionales.

La gestión pública que se había desarrollado en diferentes escuelas económicas a lo largo de la doctrina general, comienza a traspasar fronteras nacionales para establecerse, mediante encadenamientos, en el ámbito global.

Con ello se produce, en el mejor de los casos, una erogación de las identidades nacionales con menosprecio de culturas ancestrales, idiosincrasia, modos de gobierno, producción de bienes y servicios, etc.

Resulta imprescindible realizar un análisis que identifique la ruta crítica en que discurre este nuevo tipo de Administración Pública y develar su modelo post-burocrático.

Además, se debe aclarar su nuevo sistema operativo para construir un referente en el cual se pueden apalancar los gobiernos locales y nacionales que prefieren conservar sus identidades y el modelo económico que se ha escogido libremente para su desarrollo social y económico.

¿Están preparadas las administraciones públicas nacionales para la metamorfosis, para que la normativa mundial regule su desarrollo y determine qué es lo verdaderamente importante para sus habitantes o no y cómo y cuándo se debe actuar de un modo u otro?

Factores a considerar en la nueva puesta en escena de la administración pública en su faceta de gestión pública a nivel global

La Administración Pública desde su componente de ejecutividad se le ha asimilado a la gestión pública (GP). La intención de abordar esta como un eslabón esencial de la dinámica de funcionamiento económico en los diferentes países contribuyó a que se haya mantenido hasta el presente como el centro de un creciente debate a escala internacional, el cual abarca diversas aristas. Entre estas sobresalen:

1. La pertinencia de insertar a la GP como parte constitutiva de las ciencias sociales.
2. En una posición extrema se encuentran autores como Bozeman (1998), que estiman que la GP no puede ser considerada como una ciencia, sino que representa más que todo el empleo de determinadas técnicas y tecnologías que deben contribuir al logro de mejores resultados en el ámbito de las estructuras gubernamentales.
3. Bedoya y Fernando (2014) consideran que la GP se sustenta en la filosofía del racionalismo económico y más propiamente de carácter instrumental.
4. La GP como un modo específico de combinar la gerencia con la política o dar respuesta a objetivos de política a cumplimentar, y
5. Echevarría y Mendoza (2017) enfatizan que el campo de acción de la GP se sustenta en un mayor aprovechamiento de las enseñanzas de la GP (Marquetti, 2017, p. 59-60).

Cuatro son los factores básicos, desde la perspectiva de la gestión pública, que hacen irreversible el proceso de globalización o de

transnacionalización de la Administración Pública.

En primer término, tenemos al intercambio comercial. No cabe duda alguna que cada hora que transcurre se internacionalizan más, se desarrollan y se facilitan más los mecanismos creados para la movilidad del comercio internacional.

El intercambio comercial ha cambiado desde sus patrones originales en cuanto a concepción, organización, realización, objetivos y resultados.

Ya no se comercia para satisfacer las necesidades básicas, incluso ni más allá de ellas para satisfacer gustos y necesidades superfluas y hedonistas en el mejor de los casos.

Hoy se comercia con el fin de obtener más ganancias a menor costo con obsolescencia productiva predeterminada incluida y enrumbando la devaluación del producto al pronto recambio.

Ya no se organiza y mucho menos se realiza el comercio para lograr un desarrollo multifacético y equilibrado en el mercado que lleve a la plena satisfacción del consumidor, sino para lograr la ilusión de que se ha comprado o vendido el producto que satisfará todas nuestras expectativas y necesidades relacionadas con el mismo y que, al final, inducen frustración en el destinatario comprador por sentirse simplemente engañado.

Sólo hay que preguntarse y preguntar a un número de personas representativo: ¿cuántos productos han comprado que han utilizado sólo unas pocas veces o a veces ninguna y los han tirado por «volver a la realidad» en cuanto a su diferencia en valor de uso «del dicho al hecho»?

Las listas pueden ser interminables, pues el «enganche» que produce el mercado en sistemas eminentemente consumistas es más

fuerte que la voluntad humana, o, mejor dicho, reconduce a esta a sentir el control cuando activa la relación mercado-consumo. Una ficción manipuladora de la acción social del *homo sapiens*.

Los resultados del comercio de hoy no son, ni mucho menos, la satisfacción de las necesidades e intereses materiales y espirituales del ser humano, sino la deshumanización de la carrera de ese ser humano por poseer los medios para dejarse frustrar por el mercado, incluso, a veces, a sabiendas.

¿Qué hacen las administraciones públicas modernas en muchos casos?, pues crear las condiciones para que ese mercado las legitime e institucionalice los modos y los medios de actuar en cuanto a crear un orden económico favorable al *status quo* y lograr mantener el poder público por el mayor tiempo posible.

Al final ¿qué ocurre?, pues el empoderamiento del sector empresarial y la extensión de su poder más allá de sus fronteras hasta intentar internacionalizar esa realidad de mitos y ficciones para lucrar y mantener su preponderancia sobre las propias administraciones públicas que les dieron cabida y apoyo estructural y logístico.

El segundo de los factores básicos que hacen irreversible la globalización es la producción.

Las producciones en pequeña escala para un país o región determinada concluyeron su ciclo vital; hoy se conforman las cadenas productivas en la cuales un mismo producto tiene «nacionalidad», por así decirlo, de diferentes países, regiones y hasta continentes, de ello se desprende su transnacionalidad o multinacionalidad.

La imprescindible calidad de los productos para, a modo de ficción engañosa, satisfacer las

exigencias crecientes de los consumidores, obliga a la especialización manteniendo en un nivel racional los costes de producción, por ello se ubican como partes productivas de un producto a quienes cumplen estos términos productivos.

Términos productivos estos que se complementan con una mano de obra asalariada precariamente remunerada que se ocupa de la parte productiva de mayor costo en otros lugares del planeta que sean más apoyadas por sus administraciones públicas nacionales.

De este modo, surge lo que podríamos llamar la Administración Pública nacional al servicio de la Administración Pública transnacional, la cual predetermina las condiciones propicias para que desde lo global se encadene el sistema empresarial nacional en virtud de los intereses de la plusvalía relativa explicitada por los clásicos estudios del Marxismo.

El tercero de los mencionados factores se refiere a la movilidad internacional de las finanzas.

Las transacciones bancarias y las inversiones de las entidades que las movilizan cambian de objeto de inversiones cada vez que cambie la rentabilidad de estas.

Los paraísos fiscales y las mejores ofertas de incentivos tributarios para el gran capital gobernados por las administraciones públicas de determinados países ya jugaron su papel en la economía que se venía gestando como global.

Hoy se producen escándalos mayores como los de los «Panamá papers» en relación con empresas y verdaderas fortunas *off shore*, no para terminar con los orígenes dudosos de los fondos monetarios internacionales, sino para que estos sean movidos de sede protectora hacia destinos previamente diseñados para servir de

recapitalización para inversiones de decenas de miles de millones que vayan configurando, desde lo productivo tecnológico, la base económica de la sociedad global.

En pocas palabras, mientras dormíamos la globalización se agenciaba la base económica que le asegura potenciar su profundización y fortalecimiento exponencial.

El cuarto, con una incidencia sustancial en el cambio de paradigma administrativo desde lo nacional a lo transnacional, es el desarrollo de las relaciones empresariales a nivel global.

Por ejemplo, como ya mencionamos, desde hace ya dos décadas este proceso se venía gestando. En el año 1995, de alrededor de 7000 empresas transnacionales que había en los años 60, el número creció hasta 37 000. Sus ventas combinadas superaron la totalidad del comercio mundial que en el año 92 de la propia década alcanzó la suma de 5.8 billones de dólares. En los Estados Unidos, que tenía la mayor cantidad de las transnacionales, el 80% de las mercancías facturadas en dólares fuera del país no fueron exportaciones, sino ventas de empresas afiliadas, comercio intra-empresas (intrafirm trade), productos licenciados o vendidos a través de acuerdos de franquicias.

A nivel del mercado mundial, se calcula que alrededor del 40% del comercio mundial no se realiza a través de un comercio libre, sino como comercio intra empresarial (Dieterich, 1997).

Ya desde la década 1987-97 del pasado siglo, el número de países donde se cotizaban acciones de las diez principales transnacionales aumentó de 58 a 70; hoy son más de cien. En base a esto las transnacionales han dejado de ser meras exportadoras de mercancías y servicios para crear una infraestructura mundial de producción y distribución cuyo valor se

calcula superior a los 2.1 billones de dólares, es decir, dos veces mayor que el producto interno bruto (PIB) latinoamericano.

Desde otras perspectivas, analicemos los factores que obligan a un redimensionamiento de las administraciones públicas según los autores Cortada, Dijkstra, Mooney y Ramsey (2019)¹:

El futuro de las sociedades está condicionado por seis factores que están fuera del control de los gobiernos. Los fuertes cambios demográficos, la globalización, la preocupación por el medio ambiente, las relaciones sociales, la estabilidad social y la tecnología afectarán prácticamente a todas las administraciones públicas, exigiendo respuestas individualizadas y adecuadas a cada país, región o localidad.

Estos factores casi universales requieren una continua colaboración que se inicia con la intensificación de las comunicaciones multidireccionales y el uso de estándares operacionales y técnicos compartidos.

Además de esos requisitos esenciales, también se necesitan estrategias eficaces que permitan el cumplimiento de los objetivos en los que participan distintas instituciones (dentro y fuera de las fronteras geográficas) y mejorar la colaboración entre organizaciones transnacionales.

Al mismo tiempo y en idéntico sentido, las naciones están sufriendo el impacto de seis factores sobre los cuales los gobiernos y la sociedad tienen un control limitado. Dada su fuerza virulenta y concurrencia, los describiremos no sólo como «fuerzas» sino también como impulsores del cambio. Los seis tienen en común la característica de afectar potencialmente a todas las naciones de una manera u otra:

1. *Cambios demográficos*: se están produciendo enormes cambios a largo plazo en la composición de las poblaciones, que varían de un país y una región a otra.

Como ejemplos, podemos citar el aumento del promedio de edad en muchos países desarrollados, como Japón; o su descenso en países en desarrollo, como la India; o el cambio en el porcentaje de hombres y mujeres en China.

2. *Globalización*: los países y sus sociedades dependen cada vez más de acuerdos sociales, políticos y culturales.

Existe un mayor movimiento global de capitales, materias primas, productos acabados, trabajo y recursos humanos entre las entidades que antes eran independientes y soberanas, tal y como han demostrado las crisis financieras de créditos. Incluso las políticas públicas están cada vez más globalizadas.

La confianza de los ciudadanos en las instituciones financieras se está tambaleando ya que muchos fondos de pensiones y bancos se enfrentan a situaciones de insolvencia, y todo ello requiere medidas innovadoras por parte de la Administración Pública.

3. *Creciente preocupación por el medio ambiente*: la sociedad civil y la Administración Pública son cada vez más conscientes de lo que el medio natural nos puede proporcionar y cuáles son sus límites.

Estos temas afectan a ámbitos tan diversos como la política (la creciente importancia del «voto verde»), el desarrollo económico, las obras públicas, la construcción de infraestructuras o la educación.

4. *Relaciones sociales cambiantes*: los factores que están redefiniendo las relaciones entre los individuos y entre los clientes y las empresas, han cambiado las expectativas que los ciudadanos y el mundo empresarial tienen puestas en sus gobiernos (por ejemplo, el incremento de redes y movimientos sociales basados en la Web, y la necesidad de que los servicios públicos estén disponibles 24x7, del mismo modo que se le exige al sector privado).

5. *Amenazas crecientes a la estabilidad y el orden social*: las sociedades se enfrentan cada vez más a acciones armadas y actos terroristas, incluidos los conflictos interculturales, por no hablar de las catástrofes naturales o epidemias.

La naturaleza de esas amenazas está cambiando y las consecuencias potenciales de una respuesta inadecuada requieren especial atención.

6. *Creciente impacto de la tecnología*: las empresas, los individuos y las instituciones públicas están adoptando una amplia variedad de tecnologías (en el ámbito de las tecnologías de la información, la medicina, la nanotecnología, las comunicaciones, etc.) hasta el extremo de que están cambiando el modo en que cada entidad funciona y se interrelaciona.

No existen dos naciones iguales y, por ello, cada factor actuará de modo distinto en cada sociedad.

Existe una amplia disparidad entre los países en función de su experiencia histórica, valores sociales, aspiraciones y limitaciones. Responder

a estos desafíos requiere un cambio en el criterio que tradicionalmente han aplicado las administraciones públicas, caracterizadas por la lentitud en la adopción de medidas para la transformación.

Estas deben anticiparse a los cambios, determinando qué factores son prioritarios a la luz de cada circunstancia. En segundo lugar, en función de dichas prioridades, las naciones deben ser proactivas en el diseño e implantación de estrategias y soluciones personalizadas.

No hay duda de que existe una gran variedad de desafíos y los gobiernos deben responder a los mismos de una manera mucho más integrada que antes.

A la hora de desarrollar respuestas a medida, la colaboración alcanza una nueva dimensión y es lo que necesitan para dar respuesta a estos nuevos retos. Se requiere más cooperación y conexión que nunca a través de las instituciones, las sociedades y los gobiernos (Cortada, Dijkstra, Mooney & Ramsey, 2019).

Tolchin (1996) razona que, ante un panorama donde el poder transnacional impera, esa potestad planetaria no debe ser el sujeto que mueva a su antojo a los Estados nacionales, sino una preocupación del gobierno y un campo de acción de los manejadores genuinamente públicos. Ese mundo del intercambio comercial no debe ser visualizado como un paraíso del mercado, sino como un ámbito de acción del gobierno como el sujeto con iniciativa, no como el objeto del manipuleo de las corporaciones transnacionales privadas.

La Administración Pública global desdibuja fronteras, intentando desde el neo-capitalismo desatar las fuerzas del intercambio comercial, esto no se aleja mucho de los efectos que ya prácticamente se tocan con la mano, todo ello,

claro está, bajo los auspicios del valor de cambio que inventamos desde el famoso trueque en los tiempos que matizan nuestra prehistoria.

Ese valor de cambio que pretende desarrollar exponencialmente la Administración Pública global tiene en su centro los productos llamativos y perfumados que todos acudimos a comprar con una sonrisa en los labios –sonrisa que se mantiene mientras aún conservamos el papel sucio que pasa de mano en mano –llamado dinero- representativo de ese valor de cambio.

Salimos de la compra realizada con media sonrisa -ya perdimos media- pues sentimos el peso de lo que se conoce como la culpa del comprador (¿cómo gasté?; ¿quizás mejor hubiera comprado aquello o lo otro?; ya esto no se ve como en el mostrador); ¿por qué cambia la perspectiva no más salir de la tienda?, y, finalmente, terminamos el proceso con una mueca en nuestra cara al desechar lo comprado; ¿por qué habré comprado esto que sólo utilicé dos veces?

Ante la existencia humana en medio de una escasez del sentido de vivir, abrumada por la angustia existencial y cotidiana de su reproducción precaria, sin trascendencia espiritual más allá del consumismo trivializador, el enajenado sujeto, como *homo sapiens*, tiene sus días contados.

A partir de la praxis social de los últimos siglos, de los nuevos conocimientos de la ciencia avanzada y del desarrollo de la tecnología productiva, se podría inducir a intentar solucionar los grandes problemas que los protagonistas históricos no han logrado hacerlo, pero parece no quererse esto.

De este modo, a partir de la democracia real participativa, la economía de equivalencias y el sujeto ético racional (Dieterich, 1997), la

Administración Pública moderna estaría en mejor perspectiva de acceder a la sociedad de bienestar sostenible para sus respectivos clientes.

El modelo post burocrático de la Administración Pública

¿Qué ocurrirá entonces con la tesis weberiana del control burocrático de las administraciones públicas?; ¿También se controlará burocráticamente la Administración Pública transnacionalizada o global?

En lo relativo a la burocracia y su relación casi familiar con la Administración pública, debemos, en primera instancia, definir dos términos.

Los términos son burocracia y burocratismo. La primera es una necesaria instrumentalización del control de la funcionalidad en términos de eficiencia y eficacia de la Administración Pública, el segundo es toda una «agonía documentaria» que, en definitiva, retrasa y obstaculiza el cumplimiento de los patrones administrativos regularizados como mejores prácticas en cualquier sociedad de que se trate.

Los menos inclinados a la burocracia, los fieles contrarios a todo lo que huelga a weberismo, debían mirar hacia la Alemania de la segunda década del siglo XXI, pues en el país teutón, la burocracia weberiana se ha mantenido estable en su sentido legal-racional, es decir, ha mantenido criterios objetivos, jerarquía dentro y entre organismos, jurisdicciones especiales y una clara distinción entre medios de administración públicos y privados (Guerrero, 2004).

Además de esto, ya se trata del modelo post burocrático de la Administración Pública el cual presupone, a su vez, nuevas formas de organización y funcionamiento de las

administraciones públicas; por ejemplo, el modelo o paradigma post burocrático, el modelo de rompimiento con la burocracia y el reinvento del gobierno, entre otros.

El modelo post burocrático presenta una orientación al mercado y al cliente, haciendo énfasis en los resultados que se alcanzan en términos de clientela, más que por los recursos que controla o las tareas que desempeña, se preocupa por impulsar a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a sus clientes.

Se pretende romper con la burocracia en la búsqueda de una –dicen- productividad, pero lo que realmente se busca en el fondo es el considerable aumento de la ganancia. A mayor productividad, menos costes, y, por lo tanto, más ganancias; o lo que es lo mismo, la plusvalía relativa a la que se refería Marx.

Se pretende invertir la pirámide organizacional jerárquica en donde se daba una burocracia racional frente a una sociedad irracional, a un Estado-red que tienda a nuevas estructuras y funciones en una amplia gama de relaciones intergubernamentales y con una nueva gestión intergubernamental. Estos enfoques rompen, desde luego, con la Administración Pública tradicional (Fernández, 2009).

Los sistemas de control de las administraciones públicas tenderán más a la obtención de la plusvalía relativa que a la satisfacción de las necesidades de los llamados clientes, por ello la Administración Pública estadual debe focalizarse en la protección de los derechos de los llamados administrados.

Ya se ha referido el tema de la burocracia de la Administración Pública en relación con su internacionalización, pero debemos dejar claro,

una vez más, que es el burocratismo el que se debe eliminar, el burocratismo inoperante, el que frena a la actividad administrativa en la gestión de su eficiencia y eficacia, pues un nivel adecuado y productivo de la burocracia nos abre el camino al necesario control de la actividad de los funcionarios titulares de cargos u oficios públicos y a la transparencia de la actividad administrativa como elemento esencial de la democracia.

Ilustremos con lo que dijo en su tiempo Max Weber, haciendo referencia a la parte positiva de la burocracia dentro del funcionamiento de la Administración Pública:

La razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación. (Weber, 1996, pp. 730-731)

En la Administración Pública moderna se intenta reducir a un mínimo indispensable la burocracia que generan los procesos de gestión pública y con el desarrollo de las tecnologías de la informática y la comunicación pues sus procedimientos se dinamizan sin necesidad de mucha burocracia y esto es medida de la eficiencia en la gestión administrativa.

En el seno de un mundo político cosmopolita, todo Estado, independientemente de su grado de desarrollo, descansa en el nacionalismo y muchos de ellos gozan de una vida democrática intensa. Democracia y nacionalismo requieren del gobierno de la ley, de la legalidad y de la regulación del mercado, y es imperativo que sus

promesas ofrecidas sean alcanzadas a través de una burocracia que puede -y debe- ser criticada, pero no suprimida (Friedrich, 1940).

Por consiguiente, más que una fase de post-modernización estamos viviendo una etapa de para-modernización, a decir de Fred Rigs, donde existe una necesaria confrontación entre las consecuencias negativas de la modernización y de la burocracia como su instrumento (Lynn & Wildawsky, 1990).

En cualquier caso, en todos los tiempos, la burocracia es la organización que organiza y mantiene la continuidad de la vida estatal, y por extensión, de la sociedad y de su actividad económica.

La desburocratización, por su lado, comenta Sorolla (2017), ha sido promovida como respuesta a las exigencias económicas, sociales, políticas, académicas y propiamente administrativas que subyacen en las críticas a la disfuncionalidad o incoherencia en los encargos y en el desempeño de las organizaciones que integran la Administración Pública en cada país. En determinados contextos ha estado acompañada de reclamos a la limitación de las funciones del Estado y la disminución de su tamaño.

Sin embargo, más allá de paradigmas o modelos académicos o ideológicos y de entornos culturales, es el resultado de una confrontación entre los principios de funcionamiento de la economía con las necesidades y posibilidades de administración y gobierno bajo condiciones determinadas de desarrollo económico y social en un momento histórico concreto, así como las necesidades internas y externas de las organizaciones (Sorolla, 2017).

En tal sentido, al referirse a la alternativa de la optimización de trámites en los procesos de la

Administración Pública, comenta que «el diseño de circuitos de atención al usuario y la optimización de los trámites son típicamente condicionados por un contexto específico de implementación de políticas de cambio, por lo general procedentes de fuera de la organización» (Sorolla, 2017, p. 47).

Sin embargo, en las experiencias de optimización de trámites prevalece un modelo según el cual cada entidad pública simplifica, racionaliza o automatiza los trámites que le corresponden.

En esos casos, se aprovechan las facultades para reordenar y reducir documentos, requisitos o procedimientos que son de competencia de la entidad; pero cuando los equipos encargados del diseño y optimización de trámites intentan extender los cambios a un ámbito más amplio de la organización, incluso cuando lo logran, pueden correr el riesgo de tener un alcance limitado, una vez que su capacidad de optimizar queda limitada con la necesidad de cumplir con las normas externas o superiores de las cuales depende (Sorolla, 2017).

Con frecuencia, los trámites involucran a más de una entidad, e incluso a más de un sector del Estado, por lo que la optimización debe partir del concepto de cadena de trámites (Guzmán, 2015).

Esto implica modelar la tramitación con una visión sistémica de la Administración Pública y, eventualmente, crear mapas de cadenas de trámites que permitan identificar con mayor claridad los elementos que se deben mejorar y estimar los límites de la optimización, considerando las condiciones y requisitos que emanan del entorno y quedan fuera de nuestro alcance inmediato.

Un nuevo sistema operativo para la gestión pública

A partir de los disímiles diagnósticos de la forma de operar la gestión pública antes de la década de cambios de los 90, se demostró la necesidad de modificar sustancialmente las bases para operacionalizar el sistema de maniobrar el sector público sin que este pierda su esencia ni su rol esencial social.

Michael Barzelay, en sus estudios en Minnesota acerca de la inoperatividad de la Administración Pública burocrática, a través de ejemplos típicos como es el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias y que habiendo pedido una especificación por razones de costos se compró otra que la debida, introduce la necesidad de una transformación en la forma en que la burocracia actúa.

Su trabajo diagnostica un agotamiento del paradigma de que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de la autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme y entonces propone su modelo post burocrático a modo de contrastes con el anterior obsoleto y estructura su tesis de la siguiente manera:

- a) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia post burocrática, hacia las necesidades y perspectivas del cliente.
- b) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia post burocrática, u «orientada al cliente», por los resultados que alcanza para sus clientes.

- c) Una agencia burocrática controla los costos, una orientada al cliente crea valor neto sobre aquellos.
- d) Una agencia burocrática depende de la rutina, una post burocrática modifica las operaciones en respuesta a las demandas cambiantes de sus clientes.
- e) Una agencia burocrática lucha por su feudo, una post burocrática compete por sus negocios.
- f) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados, una orientada al cliente construye decisiones en sus sistemas de operaciones para servir a un propósito.
- g) Una agencia burocrática anuncia política y planes, una post burocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir sus operaciones estratégicas.
- h) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer, una orientada al cliente impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor transferido al cliente.

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicios, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de sus empleados.

El paradigma post burocrático requiere de cambiar variados y complejos valores:

1. Del interés público al del valor del resultado para los clientes.
2. De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.

3. De la administración de cosas a la producción de servicios.
4. Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
5. De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
6. De justificar costos a entregar valor.
7. De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
8. De seguir reglas y procedimientos a comprender y a aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
9. De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación (Arellano, 2001, p. 7).

En la otra cara de la moneda, y sin intención alguna de armar un trabalenguas, se viene perfilando la tesis de la reestructuración del servicio público bajo el presupuesto de que lo público y el interés general son responsabilidad del Estado y que lo que hay que perfeccionar es ese servicio público para garantizar la satisfacción del interés general.

De un modo u otro, hoy, más que nunca, las administraciones públicas estatales deben separarse de ejercer el poder por ejercerlo, y trabajar por una estructura organizativa y funcional que logre el necesario equilibrio entre la existencia de derechos de los administrados – clientes- y su ejercicio pacífico y garantizado.

La modernización de la Administración Pública implica orientarla hacia el usuario – cliente-: se trata de pasar de una «Administración de potestades» a una «Administración prestadora de servicios». Se habla de la necesidad de desarrollar un nuevo valor de gestión: la «receptividad administrativa». Receptividad entendida de que el ciudadano tiene derecho a que la Administración Municipal sea comprensible, esto es, que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; sea accesible en el plano espacial, temporal y material; responda a lo que de ella se espera; es decir, que dé soluciones y no aplase o retarde la solución de las demandas y peticiones de los ciudadanos y, por último, permita la participación de estos en la adopción de las decisiones que les afectan (Friedman & Llorens, 2012).

Se hace imprescindible, en medio de los nuevos derroteros de la Administración Pública y su transnacionalización, que las debidas autolimitaciones de la Administración Pública, en tanto inscribir legalmente las garantías de los administrados en su régimen jurídico regulador, tenga plena vigencia como garantizadora de los *intereses sociales* frente al enorme empuje que significa la transnacionalización de los *intereses empresariales*, pues también los entuertos que se han descrito pueden conducir a una confusión entre estas dos acepciones.

Las administraciones públicas nacionales. ¿Preparadas para la metamorfosis?

Francisco Javier Velásquez López, en su intervención en la inauguración del IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, el 2 de noviembre del 2004, lanzó un reto con su pregunta: “¿Qué papel pueden jugar las

administraciones públicas en este mundo tan cambiante, y en el que casi constantemente hay que responder a sus nuevos desafíos?"

Su respuesta fue esperanzadora:

Están llamadas a ser formidables instrumentos para el desarrollo político, económico y social, y han de ser las activas receptoras de las demandas de los ciudadanos. Han de estar al servicio del ciudadano, fuente de legitimidad de los poderes públicos, y ser instrumento esencial del combate contra la desigualdad permitiendo el acceso universal a los servicios públicos.

Nadie mejor que ustedes tienen conciencia de los retos que la globalización impone a nuestros Estados, y que pueden aportar respuestas. Que este Foro sea, al mismo tiempo, un momento para tomar conciencia de las nuevas responsabilidades y que la reflexión común, y en común, sea un nuevo baluarte, una nueva frontera: su experiencia y voluntad de servicio son los pivotes centrales del cambio y de la esperanza de la refundación democrática de los Estados de la región. (Velásquez, 2004)

También pudiéramos preguntar: ¿Qué pasará con las economías de las Administraciones públicas nacionales menos desarrolladas y, por tanto, incompetentes para ubicarse en las grandes cadenas productivas que desde ya se van conformando?

A través de lo que pasó a finales del siglo XX en el mercado financiero, mercado ya prácticamente completamente globalizado, se desarrolló una corriente de análisis defendiendo la idea que el mercado global infierniza la vida de los países, tiraniza los gobiernos nacionales, dejándolos sin fuerza para reaccionar, limitando considerablemente su soberanía de

concebidos de reglas del juego dentro de Estados independientes.

Esto sería el caso principalmente de los países más pobres. Esta corriente denuncia la tiranía exacerbada del liberalismo y del mercado.

Efectivamente, el mercado global, como su nombre lo indica muy bien, actúa a nivel global y por iniciativas privadas y, por consiguiente, no reacciona a decisiones y medidas tomadas por administraciones apenas nacionales (Tobelem, 2002).

¿Vale la pena que la Administración pública moderna potencie este proceso?; ¿el esfuerzo del *homo economicus cyberneticus* culminado en mueca productora consumista?

Que no quepa duda, ese es el camino de la enajenación provocada por la nueva Administración Pública global mientras que ella misma entreteje su tela de araña para lograr su máxima encomienda del control global, bajo un gobierno global que determine los designios de ese *homo sapiens economicus cyberneticus*.

La Administración Pública neoliberal y su acompañante, el Derecho administrativo justificador y fundamentador, no fue más que la creación de un grupo de políticos e intelectuales al servicio de consorcios internacionales encabezados por Walter Lippman y Friedrich Hayek, que reclutaron a otros políticos muy en activo para ponerle fin, en nombre del mercado, a la intervención de la Administración Pública en la economía.

¿Por qué el gran capital no quiere a la Administración Pública, tal y como es conocida hoy, metiendo sus narices en la economía?; ¿por qué quiere a un nuevo tipo de Administración Pública, la global?

Sencillo, entre otras cosas, porque de conjunto con la Administración Pública actual

llega el Derecho Administrativo actual, y este, por esencia y ciencia, debe ser garantizador, es decir, debe llevar consigo las garantías jurídicas en contra de las decisiones que desconozcan o no reconozcan los derechos y las conquistas de los llamados administrados y que pueden tender a controlar el poder administrativo.

¿O es que se pretende revivir el mito del Derecho Administrativo como el Derecho del poder sobre el destinatario de ese poder, en este caso desviándolo de su cauce originario exactamente a eso?

Por un lado, la retórica defiende una Administración Pública regeneradora de la sociedad y sus relaciones más determinantes para su desarrollo y un Derecho Administrativo garantizador del Estado de Derecho –que es el fundamento de la vida democrática- y, por otro, la Administración Pública global es propiciadora cuna del funcionariado público que actúa por encima de la Ley, en un hábitat de cómoda impunidad.

Para demostrarlo no necesitamos la aburrida tarea de la confrontación empírica, basta con una ligera mirada a las noticias del día, que, además, crean esos mismos funcionarios con su doble cara, exponiendo, en esta ocasión, la de los defensores de la legalidad.

La Administración Pública global recicla hoy, en su «desarrollo» en espiral al abandono de las estrategias keynesianas y su sustitución por el estadismo reaccionario, centrado en el neoclasicismo económico, el maltusianismo social y a un Derecho Administrativo que justifica que se privaticen hasta los lagos de un país, por poner un solo ejemplo entre miles.

La Administración Pública y el Derecho Administrativo hoy, ven reflejado en el espejo donde se miran, el cambio radical de las

relaciones de producción en dos sentidos fundamentales: la liberalización de los flujos de inversión a través de las fronteras nacionales y, en menor medida, los flujos de mercancías, así como la privatización de las empresas y, de lo que es más llamativo aún y nos concierne por el tema, de los patrimonios públicos.

La Administración Pública y el Derecho Administrativo regularizarán la transfronterización de la fuerza laboral, en la que la mejor preparada acudirá al mejor postor a crear puestos de trabajo y oportunidades y, como efecto contrario, impedir la realización de la inversión originaria en la referida fuerza laboral. Esto se refiere al conocido robo de cerebros y la fluctuación de la fuerza laboral mejor preparada hacia aquellos mercados laborales que tengan mejores incentivos para su realización y reproducción.

Hoy en día que tratamos de reivindicar a los recursos humanos como humanos con recursos, se revierte el proceso hasta el punto de partida de la fuerza laboral como una mercancía más, pero desde una perspectiva global autoreproducida.

Consideraciones finales

El paso de las administraciones públicas nacionales hacia la pretendida Administración Pública global, debe evitar opacar a las primeras en detrimento de sus respectivas identidades nacionales.

El desarrollo social no es equilibrado entre las diversas regiones del mundo contemporáneo, las tecnologías de la información y la comunicación no reportan beneficios para todos por igual ni la innovación se aplica para un desarrollo global multilateral, estos son elementos esenciales para

lograr una correlación entre las administraciones públicas nacionales y la global en construcción.

El tránsito a una Administración Pública global que ya parece indetenible, debe tomar en consideración el respeto a las identidades nacionales. Los centros de poder administrativo transnacional deben equilibrar el peso de sus decisiones con las esencias de las administraciones públicas nacionales y locales so pena de perderse la identidad de nuestras naciones en el proceso.

Referencias bibliográficas

- Arellano, D. (2001). *Gestión pública en Estados Unidos, crisis y estado del arte*. Estados Unidos: Universidad de Columbia.
- Bedoya Rivero, C. F. (2014). Una mirada epistemológica entre la gestión pública y la gerencia social: Desde el paradigma sistémico. *Revista Arbitrada del Centro de Investigación y Estudios gerenciales*, 5 (1), 281-295.
- Bozeman, B. (Comp.) (1998). *La gestión pública, situación actual*. México. Fondo de cultura Económica.
- Cortada, J., Dijkstra, S., Mooney, G. & Ramsey, T. (2019). *Administración Pública 2020: hacia un entorno de continua colaboración Seis factores globales exigen la adopción de nuevas estrategias*. New York: Barnes and Noble.
- Dieterich, H. (1997). *La sociedad global. Globalización, educación y democracia en América Latina*, Cuba: Editorial Abril.
- Dieterich, H. (1999). *Democracia participativa y protagonismo social*. Colección textos públicos No 1. Alcaldía de Caracas, República Bolivariana de Venezuela.
- Echevarría, C. & Mendoza X. (2014). La especificidad de la gestión pública. El concepto de management público. En Pucheu, A., *Desarrollo y eficacia organizacional: cómo apoyar la creación de capacidades en individuos, grupos y organizaciones*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Friedman, R. & Llorens, M. (2012). *Hacia el municipio del siglo XXI*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Friedrich, C. (1940). Public Policy and Nature of Administrative Responsibility. En Friedrich, C. & Manson, E. (Eds.), *Public Policy*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- Guerrero, O. (2004). *Reseña de Gerencia pública en la globalización. Economía, Sociedad y Territorio*, IV (16), 747-764.
- Guzmán, A (2015). *Tramitología, simplificación de procesos administrativos y reingeniería de Negocios*, II Congreso Internacional de la Mujer, Instituto Politécnico Nacional de México, Ciudad de México, 26-28 de Octubre.
- Lynn, N. & Wildawsky, A. (Eds.). (1980). *Public Administration: The State of Discipline*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Marquetti, H. (2017). Gestión pública en Cuba: una aproximación a su situación actual. En *Administración Pública. Conceptos y realidades*. La Habana: Casa Editorial Ruth.
- Max W. (1996). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica,
- Sorolla I. (2017). Desburocratización y optimización de trámites. ¿Mito o meta? En *Administración Pública. Conceptos y realidades*. La Habana: Casa Editorial Ruth.
- Tobelem, A. (2002). *El proceso de globalización: su impacto en la Administración pública*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre.
- Tolchin, S. (1996). The Global from Nowhere: Making Governance in the International Environment. *Public Administration Review*, 56 (1), 7-8.
- Velásquez, F. (2004). Intervención en la inauguración del IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el

Desarrollo, CLAD, el 2 de noviembre, Venezuela.

Nota

¹ Análisis extraído y comentado del informe de IBM Institute for Business Value el cual ha profundizado en los principales factores de cambio que afectan a los gobiernos actualmente y, en particular, en el modo en que éstos se manifiestan.

Plantea el resumen del informe: En mayo de 2007, reunimos a 35 expertos del Sector Público, que representaban a Canadá, China, Alemania, India, Japón, Reino Unido y Estados Unidos, y se mantuvieron conversaciones de seguimiento con algunos expertos más de IBM en Australia, Austria, Bélgica y Suecia.

Los análisis de los debates que se celebraron, la investigación posterior y las conclusiones de otros

tantos estudios realizados por IBM sobre el papel cambiante de la Administración Pública llevaron a la identificación de seis impulsores clave del proceso de transformación, así como el entorno de continua colaboración del que hablaremos más adelante y las recomendaciones correspondientes para ayudar a las organizaciones públicas a desarrollar estrategias que les permitan enfrentarse a los nuevos desafíos del mercado

Conflicto de intereses

El autor declara que no existe conflicto de intereses.