



## Investigación

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL MODELO POSTMODERNO DEL ESTADO

**Daniel P. Russo Silva**

<https://orcid.org/0000-0001-9867-2507>

Licenciado en Contaduría Pública UCLA-DCEE. Magister Scientiarum  
en Contaduría mención Auditoría.

Especialista en Contaduría mención Auditoría.

Doctorante en Ciencias Administrativas y Gerenciales. Auditor Nivel  
III en el Consejo Legislativo del Estado Lara.

Docente Asistente UCLA-DCEE.

Venezuela.

Email: [daparusi28@gmail.com](mailto:daparusi28@gmail.com)

#### RESUMEN

La Administración Pública demanda ajustarse al mundo actual, y en ese sentido se da a conocer el presente artículo. En él cual se ofrece una revisión teórica de varios autores que se han dedicado a estudiar, temas referidos a la Administración Pública, Gestión Pública, Desarrollo Humano, Gobernanza y Globalización, es de interés revisar los planteamientos de estos tópicos luego de la segunda guerra mundial y cómo los cambios de nuestros tiempos influyen y configuran los aspectos filosóficos y orgánicos del Estado en el siglo XXI, que de acuerdo a los periodos históricos, corresponde a la época de la postmodernidad, de modo que ir caracterizando el paradigma emergente y su episteme.

**Palabras Claves:** estado, administración pública, desarrollo, gestión pública, postmodernidad.

**Recibido:** 12-04-2020

**Aceptado:** 02-05-2020

## **PUBLIC ADMINISTRATION AND THE POSTMODERN MODEL OF THE STATE**

**Daniel P. Russo Silva**

<https://orcid.org/0000-0001-9867-2507>

Graduate in Public Accounting UCLA-DCEE. Magister Scientiarum in  
Accounting, Audit mention.

Accounting Specialist, Audit mention.

Doctorate in Administrative and Management Sciences. Level III

Auditor in the Legislative Council of the State of Lara.

UCLA-DCEE Assistant Professor.

Venezuela.

Email: [daparusi28@gmail.com](mailto:daparusi28@gmail.com)

### **ABSTRACT**

*The Public Administration demands to adjust to the current world, and in this sense the present article is disclosed. In it, a theoretical review of several authors who have dedicated themselves to study, topics related to Public Administration, Public Management, Human Development, Governance and Globalization, is offered. It is interesting to review the approaches of these topics after the Second World War. and how the changes of our times influence and shape the philosophical and organic aspects of the State in the XXI century, which, according to historical periods, corresponds to the postmodern era, so as to characterize the emerging paradigm and its episteme.*

**Keywords:** *state, public administration, development, public management, postmodernity.*

## 1. INTRODUCCIÓN

El estudio de los asuntos referidos al Estado, la administración pública y los enfoques de los modelos de desarrollo en el siglo XXI, representan un gran desafío, puesto que a finales del siglo XX, se comienza a palpar por la rapidez y no por su aparición espontánea, cambios importantes en los paradigmas de las ciencias e incluso en las mismas ciencias, producto de la concatenación de diversos factores sociales, económicos, culturales, tecnológicos y políticos, en un mundo donde sus procesos transaccionales son cada vez más inmediatos y dependientes que constituyen una red a escala global o incluso la conformación de la gran aldea.

Como lo señala Kliskberg, (s/f). “Un mundo absolutamente interrelacionado con cambios de esta magnitud y a esta velocidad genera niveles de complejidad en un sinfín de aspectos de la realidad y en particular en los aspectos organizacionales y de gestión, inéditos hasta la actualidad”.

En este entorno complejo, el Estado como institución, ha tenido que desarrollar sus procesos de adaptabilidad y acoplar su funcionalidad, con la aspiración de dar respuesta y como cualquier organización buscar sobrevivir a las circunstancias. Tal es así, que Restrepo (2009:168), señala que;

*Para lograr una funcionalidad de esa estructura que le sirviera inicialmente para ejercer sus competencias atendiendo al principio de legalidad, y más adelante operar con eficacia y eficiencia, se han ido adoptando paradigmas o modelos para la Administración Pública que han ido siendo reemplazados en la medida en que los anteriores han hecho crisis, obligando a una permanente reflexión acerca del modelo apropiado para que la administración pública cumpla cabalmente con sus fines.*

Sin embargo, quizás por la velocidad de los cambios y las circunstancias que los promovieron, todos estos procesos de ajustes, surgen empíricamente, y sobre su avance se van desarrollando sus fundamentos teóricos, esto fue lo que sucedió con la administración pública, que al momento de existir desajustes en el modelo de organización y forma de ejecución, debe desarrollar su capacidad adaptativa en las instituciones con la finalidad de ajustarse a la dinámica que asume el Estado.

En tal sentido, pudiésemos afirmar que tanto el Estado como el desarrollo de la acción administrativa han tenido diversas concepciones o modelos, que debemos asumirlos como parte de un proceso y no como elementos novedosos, únicos, exclusivos o excluyentes. Entendiendo como modelo, lo definido por Guerrero, (2001:168).

*Un modelo consiste en un grupo de símbolos y reglas operativas. Símbolo es una orden para hacer surgir de la memoria una cosa o evento determinados, o bien, un*

*conjunto específico de cosas o eventos, en tanto que las reglas operativas son los instrumentos mediante los cuales los modelos realizan directamente la producción del conocimiento. Esencialmente, el modelo es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades en estudio.*

Siendo, el propósito que planteamos en el presente ensayo de carácter teórico, el análisis de los modelos de la administración del Estado, después de la segunda guerra mundial hasta finales del siglo XX, es decir; los modelos burocrático, gerencial y gobernanza, pero además apuntaremos algunos rasgos que prefiguran el modelo del Estado, la administración pública y desarrollo en la postmodernidad.

## 2. ASPECTOS TEÓRICOS

La administración pública, ha tenido diversos momentos o estadios, que le caracterizan y diferencian de las formas teóricas y empíricas como se ejecuta las políticas públicas, todas estas características constituyen paradigmas o modelos que son construidos racionalmente de acuerdo a la realidad y su entorno.

Al respecto, “la burocracia, la gerencia pública y la gobernanza son asumidos como los principales modelos o paradigmas de la administración pública”. Restrepo (2009:168). Por ello, que en lo sucesivo, vamos a desarrollar estos modelos paradigmáticos de la modernidad, adicionalmente revisaremos las premisas teóricas que van configurando al Estado, la administración pública y el desarrollo en tiempos postmodernos, donde está sucediendo una especie de perestroika en el mundo de lo público y que encuentra su expresión en el surgimiento de nuevos paradigmas de gestión y de organización, evidenciando cuatro visiones de gestión pública; a) La Nueva Gestión Pública (New Public Management), b) La Nueva Gestión Pública Científica (New Scientific Management), c) La Gestión Pública Postmoderna y d) La Gestión Pública pensada desde el arte y la estética (Friedmann, 2003).

### 2.1. Modelo Burocrático

De acuerdo a Restrepo (2009:171),

*Después de la Segunda Guerra Mundial se produce un aumento extraordinario del volumen orgánico de las administraciones públicas occidentales, en función de la extensión de la prestación de los servicios a toda la población, producto de la adopción y aplicación del modelo de Estado social de derecho...*

El Estado postguerra, amplió su participación en los asuntos sociales y económicos, donde la administración pública adoptó el modelo burocrático, para “Weber la burocracia constituye el aparato administrativo que tiene mayor afinidad con el tipo legal – racional de dominación, propio de las formas de producción

capitalistas, basada entre otros en el principio de la racionalización en la organización del trabajo humano” Repetto (1998:36).

Este planteamiento, parece lógico, porque de acuerdo al contexto histórico, el modelo imperante era el sistema de producción capitalista, es decir, que se necesitaba un modelo administrativo que respondiese a ese sistema y para ello su buscaba la eficiencia, por ello que Repetto (ob. cit.) señala al mismo Weber en su clásico de *Economía y Sociedad*, donde se refiere a las funciones específicas de la burocracia moderna, donde destaca:

1) el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo; 2) rige el principio de la jerarquía funcional y de la tramitación, lo cual significa un sistema firmemente organizado de mando y subordinación; 3) la administración moderna se basa en expedientes; 4) la actividad burocrática especializada implica un concienzudo aprendizaje profesional. A manera de definición se puede puntualizar que,

*El modelo burocrático puede ser entendido como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales.* Restrepo (2009:169)

Entre los motivos que hicieron caer en crisis el paradigma burocrático, de acuerdo a lo mencionado por Restrepo (ob. cit.) podemos señalar; la falta de adaptación al entorno socioeconómico, otro elemento que caracterizó sus disfuncionalidad era que estaba pensado más para dar respuesta a la protección de derechos y garantías que para gestionar servicios públicos, además, y en contra de sus propósitos iniciales, la burocracia llegó abusar del poder y de los privilegios derivados de las atribuciones inherentes al ejercicio de la función, llevando a una desviación de la conducta del servidor público apartada de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados.

Estos factores fueron los que promovieron, el planteamiento del paradigma postburocrático, donde se incorpora la visión gerencial buscando la eficiencia y una administración pública basada en resultados, fue entonces cuando entra en juego el modelo de la *new public management*.

### 2.2 Modelo Gerencial.

El modelo gerencial se basa en la aplicación de técnicas y métodos empresariales en el sector público, tal como lo expresa Friedmann (2003:6):

A lo largo de los últimos veinte años, en la mayoría de los países del mundo occidental se ha podido observar una verdadera «revolución global»: El ascenso de un gobierno y sector público de corte empresarial. Ha surgido un nuevo paradigma cuya expresión más clara es la *New Public Management*. El *management* privado, entendido como el conjunto de técnicas, valores y principios se ha convertido en una de las principales fuentes de inspiración de la modernización del sector público en los países occidentales. Este enfoque pone el énfasis en la eficiencia y la eficacia del gobierno.

El surgimiento de esta etapa es la respuesta a la situación de crisis de financiamiento y eficiencia del Estado social, donde se confiaron las responsabilidades sociales al mercado y se introdujeron técnicas gerenciales en la administración pública, de manera que el ciudadano/administrado se convirtiera en cliente y la administración obrara con un enfoque empresarial, de gerencia por objetivos y resultados, orientada al mercado, en un entorno de competencia y privatización (Baena citado por Restrepo, 2009:134).

En este sentido, en primer lugar, la Nueva Gerencia Pública constituye una visión privada sobre lo público. En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz “gerencia” (*management*), no es la gerencia su fundamento, sino la más general noción de empresa mercantil, que es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Guerrero (2001:67).

Por lo tanto, continúa este autor señalando que la nueva gerencia pública propone la introducción de una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, en reemplazo de lo que supone como agotada naturaleza burocrática. Aquella es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera fase entraña la exprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia fuera del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. En la exprivatización la gerencia pública funge como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte el objeto de la transacción mercantil.

Tal es así, que Baena citado por Restrepo (2009:172) señala que para cumplir con estos propósitos, se aplicaron como estrategias la reducción del gastos público y la disminución del volumen orgánico y de la actividad del Estado, mediante la privatización, entendida como el traspaso desde el sector público a la empresa privada de la propiedad de empresas y de la titularidad de su actividad, complementada con la desregulación y la externalización de funciones y servicios cuando aquellas no fueron transferidas.

En palabras resumidas, podemos argumentar que el propósito de la nueva gestión pública en el marco del neoliberalismo, es el generador de su propio desplazamiento, ya que la propuesta de la reforma del Estado, bajo los mecanismos de funcionamiento del mercado, constituyendo esta una de sus principales críticas, ya que desvían los fines originarios del sector público, donde se concibe al sujeto como cliente, en detrimento, de la protección de los derechos de los ciudadanos, constituyendo esta realidad a finales del siglo XX e inicio del XXI en Latinoamérica la causa del ascenso de partidos de izquierdas al poder, por cuanto su oferta electoral contenía el rescate de los derechos sociales de los ciudadanos, impulsando un poco de inclusión y mayor alcance de los servicios, por encima de la rentabilidad lucrativa de los mismos.

### 2.3 Modelo de Gobernanza.

Para superar los problemas del gerencialismo público, y en respuesta a la complejidad contemporánea, surge el paradigma de la gobernanza, que defiende la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones privadas y la sociedad civil, organizando un espacio público deliberativo que retroalimente la confianza en la interdependencia, lo cual exige reestructurar las funciones gubernamentales y que los intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados (Parres citado por Restrepo, 2009).

Partimos que la gestión pública contribuye a fortalecer la capacidad administrativa del Estado, mientras que la *governance*, en la traducción que se desee, contribuye a fortalecer las capacidades políticas y legitimidad del propio Estado. Por el contrario, una de las mayores debilidades de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) es que sólo se preocupa por las implicaciones técnicas y resultados administrativos, en detrimento de las capacidades políticas de la *governance*. Sánchez (2002: 294)

Para este autor (ob.cit.), *Gobernanza* (*governance*) es una palabra y un concepto que se ha vuelto últimamente muy popular. Durante mucho tiempo, la palabra *governance* significó simplemente "gobierno", y esto referido al aspecto del proceso de gobierno. Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la "gobernanza moderna". "Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil," En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan, y a menudo cooperan, en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.

La *governance* como paradigma teórico conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en estas se fortalece la capacidad administrativa. Este dilema es central para la administración pública, debido a que pueden mejorarse las capacidades administrativas del Estado mediante las políticas de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, la *governance* destaca como un contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo. Sánchez (2002:301)

Con los modelos burocráticos, de gerencia o gestión pública y gobernanza, culminamos una revisión teórica sobre las reformas realizadas en la administración pública, en la búsqueda por adaptarse a los tiempos modernos, sin embargo como hemos señalado en la actualidad, a comienzos del siglo XXI, nos encontramos en un cambio de época donde la administración pública tendrá que reacomodar sus bases teóricas para la configuración de un nuevo paradigma adaptado a los nuevos tiempos y es lo que desarrollaremos seguidamente.

### 3. RASGOS POSTMODERNOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

En la actualidad "la ciencia está bajo críticas desde los más diferentes frentes, principalmente los aspectos que le imponen una forma rígida, mecánica y lineal de generar conocimiento disociado del contexto de su aplicación (dimensión práctica) e implicaciones (dimensión ética)". Souza (1999: 22).

Paralelamente a la New Public Management, se están perfilando enfoques alternativos a la tradición de la modernidad. La teoría de gestión moderna, que rechazó la posibilidad de lo casual y aleatorio, defendiendo con vehemencia la idea de causalidad y orden, debe enfrentarse hoy a unas de las vertientes más fértiles del pensamiento humano: la teoría del caos/complejidad (Nueva Ciencia), el constructivismo social y el arte. A través de estos enfoques el ser humano está en condiciones de entregarse a un fructífero «juego creativo», ya que una vez libre de las ataduras deterministas, puede innovar y recrearse. Friedmann (2003:6)

Continúa este autor, puntualizando que la nueva ciencia concibe a las organizaciones como un «organismo vivo», capaz de adaptarse permanentemente e intencionalmente a su entorno; en suma, como un sistema inteligente que evoluciona en la frontera del caos y es capaz de reinventarse constantemente. A su vez, el enfoque postmoderno enfatiza la organización y gestión pública como «construcción lingüística».

*La Administración Pública Posmoderna surge como la antítesis al positivismo rechazando los principales supuestos epistemológicos sobre el comportamiento en las ciencias sociales. La corriente de la Administración Pública Postmoderna se basa en las diferencias entre la modernidad, donde el conocimiento se encontraba basado en la razón, y la propia postmodernidad, la razón lógica pierde la supremacía. Los posmodernos describen la vida como una hiperrealidad, en la cual ocurre un proceso de destrucción de los significados. Pliscoff (2012:12)*

*La administración pública del siglo XXI deberá estructurarse de manera diferente a como lo ha hecho hasta ahora, por lo menos en América Latina, esto es incluso utilizando una especie de benchmarking, de las mejores prácticas, esto implicaría por ejemplo tomar de la new public management la visión de empresa privada, pero sin considerar al ciudadano solo como cliente sino también como parte del staff de toma de decisiones; y de receptor de la rendición de cuentas, (accountability) también debe separar el área de políticas públicas del área de administración pública, descentralización de funciones desde el gobierno central hacia las unidades organizativas de base.*

*Desde la Nueva Ciencia el Estado y la Gestión Pública deberán ser pensados como estructuras disipativas que le permitan aprovechar los desequilibrios para enfrentar y conquistar las exigencias de esta época postmoderna, aprovechando para ello los elementos del entorno que pueden ayudar, tales como los entes privados y los ciudadanos, con lo cual alcanzaríamos un tercer elemento la gobernanza.*

*Otro elemento a incorporar, necesariamente, en la administración o gerencia pública es la utilización los sistemas de información y comunicación electrónica que le permitan al Estado estar a la par del resto de los países.*

*Todo esto a través de la estructuración de un Estado red que permita articular la mayor cantidad de nodos internos y externos en pro de un mejor país, tal y como lo señala Friedmann (ob. cit.), el Estado postmoderno será un Estado Inteligente; un Estado Red; uno que es abierto al cambio, lo comprende y lo acepta. Una institución capaz de actuar en forma consonante con la forma de actuación del entorno, y capaz de construir un futuro”.*

*En fin, la postmodernidad nos exige bajo el paradigma de la complejidad, un nuevo Estado y sociedad que cuyas características a decir de Friedmann (ob. cit.) deben ser; “autoorganización, autorresponsabilidad, liderazgo compartido, mejoramiento continuo, diálogo permanente, vale decir, principios que coinciden con los principios organizativos derivados de la “biológica” de sistemas vivos y de los principios de la física cuántica”*

#### 4. VISION POSTMODERNA DEL DESARROLLO.

*En la segunda mitad del siglo pasado la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) planteó la tesis desarrollista, con ello se pretendía establecer lineamientos o mejor dicho aportes que coadyuvaran al desarrollo en la región de América Latina y el Caribe. La CEPAL utiliza un método particular denominado “histórico-estructural” que tal como lo expresa en su sitio Web “analiza la forma como las instituciones y la estructura productiva heredadas condicionan la dinámica económica de los países en desarrollo, y generan comportamientos que son diferentes a los de las naciones más desarrolladas.”*

*El método “histórico-estructural” no establece etapas que lleven a una nación al desarrollo. Según la CEPAL los países de Latino América y el Caribe poseen características económicas heterogéneas que los hacen muy distintos a las naciones desarrolladas. Citando el sitio Web de la CEPAL “Las características de nuestras economías son mejor captadas por el término “heterogeneidad estructural”, acuñado en los años setenta.”*

*Los planteamientos realizados por la CEPAL están enfocados desde la perspectiva económica y social. Pero aun así, estos argumentos dejan inquietudes como: ¿Qué es desarrollo? ¿Qué hace a una nación desarrollada? ¿Qué se debe hacer para que una nación se considere desarrollada? ¿Estamos hablando solo de factores económicos, solo de crecimiento económico?*

*Existen autores que definen el desarrollo desde una única arista: la económica, y lo relacionan con el producto interno bruto de un país. Entre estos autores, de corte clásico, se puede mencionar a Lewis (1954), Rostow (1956) o Myrdal (1957). Pero también existen otros autores que lo definen de una forma mucho más amplia, como son Schumpeter (1967) y Sen (1999).*

*Sen (1999) explica que el desarrollo no solo está relacionado con el éxito económico de un país, sino que implica la calidad de vida de los individuos que conforman su sociedad. En otras palabras, si una nación crece económicamente pero persiste en una gran desigualdad social, no se atienden las necesidades educativas de la población, no se valora el medio ambiente y no se tiene una visión del efecto que se puede causar a las generaciones futuras, entonces, no se puede hablar de desarrollo.*

*El nuevo paradigma que emergió a finales del siglo pasado; producto de los cambios en la forma de hacer ciencia, de la nueva época, como lo llama De Souza (1999) o de la sociedad red como lo denomina Castells (2000) o simplemente producto del fracaso del modelo de desarrollo neoliberal, que visualizaba el desarrollo por los ingresos y el crecimiento económico; surge el Desarrollo*

Humano (DH). Hasta hace poco tiempo el desarrollo se relacionaba con el área económica pero en los últimos años del siglo pasado y los que van del presente siglo ha ocurrido un cambio de perspectiva donde el desarrollo se asocia a la calidad de vida, con metas a largo plazo y haciendo el desarrollo en torno a la persona, buscando brindar oportunidades para la generación actual y para las generaciones venideras, es decir, un desarrollo para el presente y para el futuro, esto se denomina Desarrollo Humano (DH), Castellanos (2002).

Sen y Mahbub ul Haq son autores seminales del DH, y son los creadores del Índice de Desarrollo Humano (IDH) usado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990 y que sustituyó de forma exitosa a otros índices (Índice de calidad de vida física, Índice de producto bruto/Per capital).

El IDH utiliza los siguientes elementos en su cálculo, Castellanos (2002):

- Componente educativo (CE), es la tasa combinada de matrícula escolar y alfabetismo.
- Longevidad (LG), esperanza de vida al nacer.
- Poder adquisitivo (PA), el ingreso, basado en las estimaciones del Producto Interno Bruto (PIB).

$$IDH = \frac{(CE + LG + PA)}{3}$$

El IDH es sumamente importante para cada país, porque su resultado permite tener una visión del avance de la calidad de vida de los habitantes para así establecer las estrategias y políticas que fomenten el desarrollo.

Para complementar lo expuesto sobre DH agregaremos lo explicado por Mahbub ul Haq (1990:1):

*El propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Por lo general, las personas valoran logros que no aparecen del todo, o por lo menos inmediatamente, en cifras de ingreso o crecimiento: mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y servicios de salud, medios de vida más seguros, seguridad frente a crímenes y violencia física, un tiempo libre más satisfactorio, libertades políticas y culturales y un sentido de participación en actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de una vida larga, saludable y llena de creatividad.*

Lo expuesto por Mahbub ul Haq (ob.cit.) nos permite observar que el DH incluye una amplia gama de opciones humanas (Económicas, salud, sociales, culturales y políticas) contrario al paradigma anterior (Modelo de desarrollo Neoliberal) que se centra en lo

económico, en los ingresos. El paradigma de DH presenta una visión holística incluyendo todos los aspectos del desarrollo, no solo la parte económica. Además el DH fomenta el establecimiento de políticas económicas con valores éticos tanto para el sector público como privado.

Con respecto a los valores y a la ética Sen (2009:47) nos dice:

*...aunque en realidad, una economía puede operar de manera efectiva solamente en base a confianza entre las distintas partes. Cuando las actividades de negocio, incluyendo las que llevan a cabo los bancos y otras instituciones financieras, generan confianza y la gente sabe que van a hacer lo que prometen, las relaciones entre prestamistas y prestatarios pueden desarrollarse sin problemas y brindándose apoyo mutuamente. Como indicó Adam Smith:*

*“Cuando la gente de cualquier país en particular tiene la confianza en el futuro, la probidad y la prudencia de un banquero privado, como para creer que siempre estará listo para pagar, al primer requerimiento, sus pagarés tal como se puede presumir que se haga en cualquier momento; esos pagarés llegarán a tener el mismo valor que las monedas de oro y plata, debido a la confianza que se puede tener, en todo momento, en ellos”.*

Para el paradigma de DH el aspecto económico es un subsistema o un elemento del desarrollo, que aunados a otros ya mencionados llevan al verdadero desarrollo de la gente y de las naciones.

Castellanos (2002:4) nos dice al respecto el “Desarrollo debe entenderse como calidad de vida y ampliación de oportunidades para todos”

El DH no se opone al crecimiento pero le interesa más la distribución de ese crecimiento en la gente, para que esa misma gente contribuya al crecimiento del producto interno bruto de las naciones. Es invertir en oportunidades para la gente para que pueda tener una mejor calidad de vida, el DH es un concepto integral que se aplica a naciones ricas o pobres, porque las necesidades son comunes a todas las sociedades. El DH se refiere a “...la aplicación de las oportunidades para disfrutar de una vida prolongada y sana, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos para tener una vida decente” Castellanos (ob.cit).

Invertir en las personas nos lleva a un aspecto que es primordial para el DH, la educación. Sin educación no puede existir DH, como lo expresa Castellanos (ob.cit):

*...la base del desarrollo humano está en la educación, que pasa por la necesidad de conservación de la salud, mejorar la productividad, mejorar la capacitación de las gentes, lograr una mayor participación social de las gentes y que haya mejor ejercicio de sus propios derechos,*

y una actitud de convivencia humana y social. "La gente es el recurso fundamental", ha dicho un antiguo presidente del Banco Mundial, luego, sostener el recurso humano, es el objetivo global del desarrollo; y la educación debe ser su principal fuente.

Lo dicho por Castellanos (ob.cit.) no solo señala a la educación como la base del DH sino que deja ver otro aspecto que también es crucial para el DH, cuando el autor (ob.cit.) menciona aspectos como la actitud de convivencia humana y social, el ejercicio de los derechos de las gentes y el fomento de la participación; nos lleva al concepto de ciudadanía que viene aunado a la educación. El DH requiere de ciudadanía que tal como lo expresa Castellanos (ob.cit.) es:

...la capacidad de desarrollarse plenamente en el trabajo, en la familia, en el mundo social, en el mundo político, en el mundo cultural y crear vínculos indispensables de cohesión social; significa también tener acceso a los códigos de pertenencia (yo pertenezco a esto, esto es mi pueblo, es aquí donde yo vivo, nos pertenecemos unos a los otros) y una participación plural, que debe ser sistemática e informada. (p.8)

##### 5. ESTADO, GOVERNANCE, GESTIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO HUMANO EN EL SIGLO XXI. ¿SE RELACIONAN?

Si bien es cierto, que el paradigma del DH presenta una visión integradora y por ende completa, también es cierto que su puesta en práctica trae aunado cambios en la forma como el Estado funciona. Primeramente, al centrar el desarrollo en el ser humano y sus necesidades el Estado debe buscar una nueva manera de gobernar. Esto nos lleva a un término muy utilizado últimamente y además muy polisémico: La Governance.

La Governance es un término original del idioma inglés, que presenta diferentes traducciones al español, pero más importante que establecer una palabra para denominarlo en nuestro idioma es tener claro su significado Sánchez (2002:19) la define así:

El conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección política, acuerdos y consensos para implementar las políticas públicas con el apoyo y colaboración de los diferentes actores políticos dentro de la esfera del gobierno (poder legislativo y poder judicial), así como de actores fuera de este ámbito como ONGS, organizaciones de voluntarios y las llamadas organizaciones del "tercer sector".

Asimismo, Gutiérrez (2014:160) explica con respecto a este término que:

... es una especie de nueva forma o de nuevo modelo respecto a lo que es la acción de gobernar, y que se caracteriza porque se establecen una serie de acuerdos y de redes de colaboración entre lo que se estima debería

ser una relación armónica entre lo que es el sector gubernamental y el sector privado y el resto de la sociedad civil.

Ambas definiciones de Governance, además de compartir puntos en común, nos deja ver que la función del Estado bajo este nuevo paradigma es distinta a la que venía realizando hasta poco tiempo atrás. El Estado deja de controlar para convertirse en quien propicia las situaciones y relaciones para que se den los acuerdos y consensos mencionados en la Governance. La Governance implica un gobierno con estructura horizontal basado en redes y que realiza una gestión pública alineada al desarrollo humano.

La visión holística de desarrollo para la gente, nos lleva a plantear un desarrollo de abajo hacia arriba, de adentro hacia afuera pero que en ningún momento debe dejar de ser ubicado en el contexto mundial, global en el cual desea llevarse a cabo. En la sociedad de red actual es imposible existir y desarrollarse de forma aislada, porque todo está interconectado y relacionado y tal como lo expresa Lorenz, citado por Cazau (2007:12), con el efecto mariposa de la teoría del Caos, "El aleteo de una mariposa que vuela en la China puede producir un mes después un huracán en Texas".

Las estrategias implementadas por el Estado a través de la Governance deben ser locales pero globales al mismo tiempo, es decir, deben estar dirigidas al desarrollo del ser humano pero ubicadas y conectadas con las situaciones que ocurren a escala planetaria.

Dicho esto, resulta interesante plantearse como debe ser la gestión pública para que el Estado pueda realizar los cambios necesarios y materializarlos en estrategias y políticas que le permitan alcanzar el desarrollo, tal como lo describe y pretende hacerlo el nuevo paradigma del DH.

La gestión pública, también es un término con diferentes significados y que se origina de la palabra anglosajona Management. Sánchez (ob. cit.) explica que:

La gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para proporcionar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su pervivencia óptima.

Analizando la definición dada por Sánchez (ob.cit.) para gestión pública y las definiciones de Governance dada por este mismo autor (ob.cit.) y por Gutiérrez (2014:36) se puede observar la relación intrínseca que existe entre ambas.

Es decir, la gestión pública se refiere a las aptitudes que deben poseer los gestores públicos para conservar la organización del

Estado y la Governance son las acciones que el Estado promueve para lograr el consenso entre las diferentes partes involucradas para así alcanzar el desarrollo deseado.

La Governance es un elemento de la gestión pública, es decir, son dos caras de la misma moneda: la actividad gubernamental. La gestión pública debe mejorar sus niveles de Governance para alcanzar los intereses de todos y cada uno de los ciudadanos. Sánchez (2002:47).

La Governance nos coloca frente a otro término muy relacionado con los avances tecnológicos y con la sociedad red mencionada por Castells (2000:71), la Information and Technology Governance (IT Governance), cuya traducción al español no se encuentra definida de manera unánime.

Sin embargo se puede definir, según Naser y Concha (2011:12) como "...la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

La IT Governance posee diferentes herramientas para alcanzar su objetivo, una de ellas es el Gobierno Electrónico (GE). La definición de GE ha evolucionado a lo largo del tiempo pero tal como señala Naser y Concha (ob. cit.) todas se refieren a fines públicos por medios digitales.

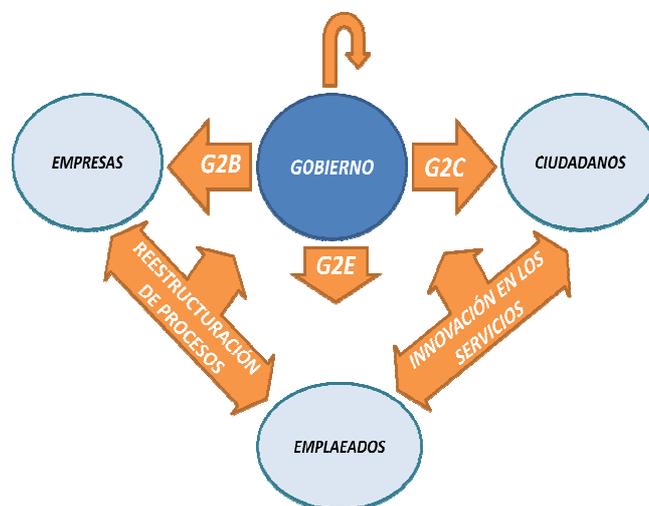
Si queremos una definición más concreta podemos usar la dada por Naser y Concha (ob. cit.) "Se habla de GE como el uso de la Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional".

El GE fomenta cuatro (04) tipos de relaciones que favorecen la interacción del Estado con la sociedad civil (ciudadano), la empresa privada y con el propio Estado. Estas relaciones son:

- La relación gobierno-ciudadano, por sus siglas en inglés G2C.
- La relación gobierno-empleado por sus siglas en inglés G2E.
- La relación gobierno-empresa por sus siglas en inglés G2B.
- La relación gobierno-gobierno por sus siglas en inglés G2G.

La figura 1 tomada de Naser y Concha (2011:17) no presenta en la flecha de la parte superior la leyenda G2G, referida a la relación gobierno-gobierno, que fue agregada por los autores.

**Figura 1.** Modelo Relacional de Servicios de la Administración Pública



Fuente: Naser y Concha (2011:17)

Si bien es cierto, que la implementación de GE no cubre todas las necesidades de interacción del Estado con los sectores involucrados para aplicar la Governance, no es menos cierto que su buen uso contribuye a facilitar o fomentar esa interacción.

Ante todo lo descrito, es innegable que el Estado tiene que adaptarse a la época actual, llámese postmoderna, moderna tardía, postburocrática o como considere prudente denominarla. El Estado debe buscar el desarrollo, comenzando por el desarrollo de cada uno de sus ciudadanos que luego lo llevarán al desarrollo como nación. Para ello debe cambiar su estructura jerárquica, rígida y vertical por una estructura de red, flexible y horizontal adaptada a la sociedad actual. Debe ejercer una gestión pública que fomente la Governance para así poder atender el interés de todos sus ciudadanos y no de un grupo en particular.

Cuando se habla de desarrollo de abajo hacia arriba o de adentro hacia afuera, cuando se menciona la necesidad de un Estado que facilite con sus políticas el desarrollo para el ser humano, no se está haciendo referencia a un modelo socialista o capitalista, estamos hablando de un Estado que busca el Desarrollo Humano, es decir, el desarrollo de cada ciudadano desde todos los aspectos y no solo desde la perspectiva económica, como lo establece el Modelo de Desarrollo Neoliberal vigente hasta hace poco.

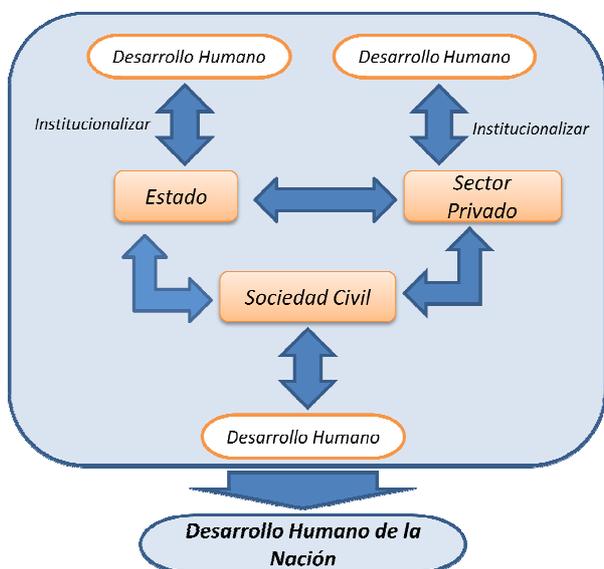
El mismo Amartya Sen reconoce los avances del DH pero tiene claro que queda mucho por hacer, tal como lo expuso en la Conferencia en Managua Nicaragua en el año 2013:

Se aseguró no estar contento con el rumbo que lleva el desarrollo humano. "¿Si estoy feliz con el progreso del desarrollo humano en el mundo?, no", respondió. "Hemos

visto algún avance, pero necesitamos mucho más", añadió. "Por ejemplo en la Conferencia Internacional que hemos tenido aquí (en Nicaragua), hemos discutido mucho las maneras y caminos para avanzar en desarrollo humano y cómo hacerlo en diferentes partes del mundo y en diferentes áreas, y también cómo podemos aplicar el concepto. Entonces no estoy satisfecho todavía", explicó.

En cambio, sí se mostró satisfecho con el debate. "Estoy muy feliz de que el desafío del desarrollo humano recibe más atención que antes, no vamos a mudarnos de una situación de imperfección bastante fuerte a una perfección inmediatamente, pero tenemos que dar pasos", resaltó.

**Figura 2.** Implementación de Nuevo Paradigma de Desarrollo Humano



Elaboración propia. Fuente: Guerra (2014)

Como se puede observar en la figura 2, la implementación exitosa del DH depende de múltiples actores y de la interacción entre ellos. Por una parte se debe institucionalizar el paradigma de DH en la sociedad civil, en el ciudadano, en todos y cada uno de los organismos del Estado y en la empresas privadas Guerra (2014:87), para que cada persona internalice este nuevo paradigma convirtiéndolo en parte de su idiosincrasia, de modo que todos compartiendo esa misma visión puedan generar las estrategias mancomunadas que contribuyan al desarrollo de cada persona, de cada comunidad, de cada ciudad, de cada estado y de cada nación.

Además de lo dicho en el párrafo anterior, el proceso de implementación de DH implica constancia porque el mismo debe ser continuo y sostenido para que se convierta en una práctica social Guerra (ob,cit). La implementación de DH debe realizarse de

manera multidireccional entre los distintos actores involucrados y no de forma unilateral.

El desarrollo humano continúa avanzado y dándose a conocer a escala mundial, sabemos que no resulta sencilla su implementación, se requiere de cambios profundos en el Estado, en la forma de implementar políticas públicas y principalmente en la gente, pero ante los altos niveles de pobreza y desigualdad que se pueden observar en el mundo de hoy, resulta válido considerarlo.

**6. REFLEXIONES FINALES.**

Luego de la revisión teórica relacionada con Estado, Gestión Pública y Desarrollo me permito presentar las siguientes reflexiones finales:

Desde mediados del siglo XX se ha visto como los diferentes paradigmas de la Administración Pública, del Estado y del Modelo Desarrollo no han dado los resultados deseados y la sociedad requiere de nuevas formas de hacer gestión pública, de gobernar que les permita el desarrollo de todas las personas, por medio de la formulación y ejecución de políticas públicas efectivas.

Los cambios acelerados que caracterizan la postmodernidad, demandan adaptaciones en nuestras estructuras públicas y en la forma de acción gubernamental, e incluso sin haber alcanzado los objetivos de los modelos anteriores, razón por la cual, para algunos países, como Venezuela y otros de Latinoamérica, hace más cuesta arriba el proceso transicional, donde un factor dinamizador y impulsor será que todos los actores sociales, políticos y económicos conciernen en el mismo propósito, por medio de un diálogo sincero y transparente, para ello, el gran desafío será la construcción propia del paradigma postmoderno.

El desarrollo para estos tiempos, está centrado en el ser humano, por lo tanto su búsqueda debe hacer con y para los ciudadanos, generando oportunidades para el fomento y ampliación de las capacidades y potencialidades humanas, en armonía con el ambiente, por lo tanto, lo económico es un medio y no un fin.

La implementación de un desarrollo para las personas exige de ellas un cambio, que consiste en asumir su rol de ciudadano que le incluya como protagonistas y promotores de su desarrollo, por ello, no sólo bastará con la institucionalización, de los modelos de desarrollo postmodernos, sino que además las personas asuman la visión compartida, siendo necesaria la construcción de códigos lingüísticos que permitan crear símbolos y significados para lograr un diálogo constructivo.

Se debe fomentar un desarrollo sostenible, es decir no solo pensando en el desarrollo de la generación actual sino en el desarrollo y crecimiento de las futuras generaciones, que aunado al

enfoque biológico, se trata de garantizar el acceso a los recursos a generaciones futuras.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Amartya Sen afirma que no existen países socialistas ni capitalistas. (14 de Septiembre de 2013). *La Vanguardia*. Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/economia/20130914/54383486233/amartya-sen-no-paises-socialistas-capitalistas.html> [Consultado el 10 de Agosto de 2016].

Castellanos, D.L. (2002). *Desarrollo Humano y Economía*. En: Guerra Alexis y Ponte de Moreno Beatriz (Compiladores). *Aportes para la Investigación en Gerencia y Contaduría en Venezuela*. (pp.2-10) Barquisimeto: Ediciones Catedra Libre BCV-UCLA.

Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red. Volumen I, segunda edición*. [Documento en línea]. Disponible en: [http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA\\_SOCIEDAD\\_RED-Castells-copia.pdf](http://www.felsemiotica.org/site/wp-content/uploads/2014/10/LA_SOCIEDAD_RED-Castells-copia.pdf) [Consultado el 5 de Julio de 2016].

Cazau, P. (2007). *La Teoría del Caos*. Disponible en: [http://galeon.com/pcazau/artfis\\_caos.htm](http://galeon.com/pcazau/artfis_caos.htm) [Consultado el 15 de Julio de 2016].

Comisión Económica para América Latina CEPAL (2016). *Página Web en Línea*. Fuente: <http://www.cepal.org/es/historia-de-la-cepal> [Consultado el 02 de Agosto de 2016].

Friedmann, R. (2003). *La Gestión Pública en el siglo XXI. Anticipando los Cambios que Vienen*. Universidad Central de Chile. Disponible en: [https://www.uazuay.edu.ec/estudios/com\\_exterior/etica\\_profesional/VII\\_La\\_gestion\\_publica\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI.pdf](https://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/etica_profesional/VII_La_gestion_publica_en_el_siglo_XXI.pdf) [Consultado el 21 de agosto de 2016].

Guerra, A. (2014). *Desarrollo Humano Integral: un estudio introductorio*. En: Guerra Alexis y Giménez Lizarzado Carlos (Coordinadores). *Desarrollo Humano Integral Compromiso de Todos*. (pp.17-83) Barquisimeto: Ediciones Catedra Libre BCV-UCLA.

Guerrero, O. (2001). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. *Revista Digital Universitaria*. Vol. 2. N° 3. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/> [Consultado el 07 de agosto de 2016].

Gutiérrez Hidalgo, C. (2014). *Gobernanza y Gestión del Desarrollo Local desde la Perspectiva del Desarrollo Humano*. En: Guerra Alexis y Giménez Lizarzado Carlos (Coordinadores). *Desarrollo Humano Integral Compromiso de Todos*. (pp.158-172) Barquisimeto: Ediciones Catedra Libre BCV-UCLA.

Kliksberg, B. (s/ff). *Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración*. Disponible en: [http://orion2020.org/archivo/competencias\\_gerenciales/comunicacion\\_organizacional/s2\\_nuevagerenciapublica.pdf](http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf) [Consultado el 02 de agosto de 2016].

Mahubul Haq. (1990). *El Paradigma del Desarrollo Humano*. Disponible en: <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/MulHaqParadigmaDesarrolloHumano.pdf> [Consultado el 29 de Julio de 2016].

Naser, A. y Concha G. (2011). *El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina CEPAL. Serie Gestión Pública. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf) [Consultado el 20 de agosto de 2016].

Plisoff Varas, Cristian, (2012). *Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: Reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción*. [Documento en línea]. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/plisoff.pdf> [consultado el 16 de agosto de 2016].

Restrepo Medina, M. (2009). *Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza*. *Revista Diálogo de Saberes*. N° 30, pp. 167-185. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3224477.pdf> [Consultado el 16 de agosto de 2016].

Repetto, F. (1998). *La Administración Pública. Escenario Actual, Estudios y Perspectivas recientes. Ejes para una agenda de Investigación*. Fundación Gobierno y Sociedad. [Documento en línea] disponible en: [https://www.academia.edu/3193216/La\\_administracion\\_publica\\_escenario\\_actual\\_estudios\\_y\\_perspectivas\\_recientes\\_Ejes\\_para\\_una\\_agenda\\_de\\_investigacion](https://www.academia.edu/3193216/La_administracion_publica_escenario_actual_estudios_y_perspectivas_recientes_Ejes_para_una_agenda_de_investigacion) [Consultado el 21 de agosto de 2016].

Sánchez González, J.J. (2002). *Gestión Pública y Governance*. Toluca, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.e.

Sen, A. (2009). *El Capitalismo más Allá de la Crisis*. Disponible en: <http://prodavinci.com/2009/04/20/desarrollo/amartya-sen-el-capitalismo-mas-alla-de-la-crisis/> [Consultado el 16 de agosto de 2016].

Sen, A. (1999). *Romper el Ciclo de la Pobreza: Invertir en la Infancia*. En: Conferencia Magistral, BID. Disponible en: [www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S.pdf](http://www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S.pdf). [Consultado el 22 de agosto de 2016].

Souza Silva, J. de (1999). *El Cambio de Época, el Modo Emergente de Generación de Conocimiento y los Papeles Cambiantes de la Investigación y Extensión en la Academia del Siglo XXI. Red Nuevo Paradigma para la Innovación Institucional en América Latina*. Disponible en: [http://www.sidocfeminista.org/images/books/13956/13956\\_00.pdf](http://www.sidocfeminista.org/images/books/13956/13956_00.pdf) [Consultado el 08 de julio de 2016].