



## MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

### UN ANÁLISIS DE DEPENDENCIA<sup>1</sup>.

**Autor: Juan Camilo Rave Restrepo**

Universidad Libre de Colombia, Becario Roberto Carri,  
Candidato a magíster en Gestión Pública,  
Facultad de CC.PP y RR.II, Universidad Nacional de Rosario.

“Duerme tranquilamente que viene un sable  
a vigilar tu sueño de gobernante.  
América te acuna como una madre  
con un brazo de rabia y otro de sangre.  
Duerme con aspavientos, duerme y no mandes  
que ya te están velando los estudiantes.  
Duerme mientras arriba lloran las aves  
y el lucero trabaja para la cárcel.  
Hombres, niños, mujeres, es decir: nadie,  
parece que no quieren que tú descanses.  
Rozan con penas chicas tu sueño grande.  
Cuando no piden casas, pretenden panes.  
Gritan junto a tu cuna.  
No te levantes aunque su grito diga: «Oíd, mortales».  
Duérmete oficialmente, sin preocuparte,  
que sólo algunas piedras son responsables.  
Que ya te están velando los estudiantes  
y los lirios del campo no tienen hambre.  
Y el lucero trabaja para la cárcel.”

María Elena Walsh,

“Poema Canción De Cuna Para Un Gobernante”

---

<sup>1</sup> Por: Juan Camilo Rave Restrepo, Abogado, Universidad Libre de Colombia, Becario Roberto Carri, candidato a magister en Gestión Pública, Facultad de CC.PP y RR.II, Universidad Nacional de Rosario.



## **I. RESUMEN.**

Se propone un análisis sobre las organizaciones públicas, realizando en primera instancia una conceptualización de esa categoría temática, teniendo como herramienta analítica algunos presupuestos o tópicos contributivos a una exploración de significancia que nos conduzca a pronunciarnos sobre la relación que tienen los modelos de gestión pública a partir de su existencia como estratagemas dependientes de fines estatales y su relación de influencia sobre la arquitectura de las organizaciones.

## **II. PALABRAS CLAVES.**

Organización pública, modelo de gestión pública, Estado, objetivos estatales, acción pública, realidad.

## **III. DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.**

Nos detendremos en este acápite sobre un tópico que en definitiva ha generado tórridos debates, particularmente frente a la acepción teórica de una organización pública, y no solamente desde la significación primaria de pertenencia al sector público (donde claramente hay reflexiones respecto al punto de quiebre, que diferencia la esfera privada o la pertenencia funcional a la burocracia estatal), sino de lo que se concibe organizativamente, las propiedades particulares que debe tener una organización en concreto, su posicionamiento en el espacio estatal, la construcción de pretensiones que inspiran valores organizacionales, los insumos usados para generar pretensiones (fines organizacionales); los instrumentos de supervivencia, la interiorización de procesos misionales y visionales; esto en términos macro se refiere a la construcción particular que tienen las organizaciones, así como su relación ambiental.

Como se anuncia, la doctrina especializada ha circundado el tema desde diferentes interfaces; señalamos por ejemplo como desde una mirada *histórico-estructural* se han



aportado importantes insumos técnicos en lo que se refiere al estudio de componentes que posibilitan una estructura pública y su coetánea vocación de generar valor público, se ha dado una centralización temática en lo que respecta al armazón organizacional, teniendo como ineludible el abordaje de la *materia interna* que subyace directamente de este tipo de líneas exploratorias, como lo es, la asunción de roles por parte de los servidores públicos, la afinidad funcional, la creación de espacios de innovación, la interacción inter e intra gubernamental, el uso de tecnologías, el asunto del liderazgo, etc., pero al mismo tiempo y por virtud teórica deja por fuera la matriz ideológica que ilumina la organización, en otras palabras: la creación de objetivos, el empoderamiento de estos, y las tácticas de acción desplegadas a partir de este proceso, en efecto:

(...) asuntos como el carácter público o privado, la naturaleza de los fines perseguidos, o la dimensión de las unidades involucradas no se plantean como objeto de análisis, destacándose en cambio atributos estructurales más abstractos (V.gr. grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización) (...) (Oslak, 1977).

El destacamento de esta perspectiva lógicamente reevaluada (histórico-estructural), y consecuentemente impactada por otro de tipo de interfaces teóricas, es intencional en este escrito, pues a partir de allí tenemos la oportunidad analítica de introducir un asunto equidistante a nuestra temática, el cual es el estudio de las organizaciones públicas prescindiendo del enfoque formalista esbozado en líneas anteriores, que a nuestro juicio es reduccionista y sesgado, pues al suprimir como meta de estudio la circunstancialidad extrema que impacta directamente las organizaciones públicas, incurrieron sus estudios en varios errores:

1. La delineación absoluta de organizaciones públicas como estructuras públicas, individualizadas bajo un marco público único (nótese la intención de la anáfora) tornando improbable una visualización de entramados de gestión



originados en red, el trabajo sectorial que comporta confusión de roles, o la creación de estructuras no físicas de actuación en los que se dirimen asuntos con intervención de personas naturales y jurídicas no vinculadas funcionalmente con determinada organización gubernamental.

2. Teniendo como premisa central que las organizaciones públicas trazan metas, en cuanto a la generación de impacto en la realidad, cogimos que el proceso de traducción de objetivos en materia sensible, involucra a nivel interno una alteración sustantiva-procedimental bifronte<sup>2</sup>:

\*Desde la alteración de condiciones internas de las organizaciones: es decir, por un lado, tenemos que cualquier tipo de organización pública, para la puesta en marcha de determinadas medidas o líneas de acción, requiere un acondicionamiento interno, es necesario viabilizar un escenario que sirva como base de despegue del esfuerzo público<sup>3</sup>; desde este momento podemos entonces decir, que desde la planificación de *outputs* dentro de una organización se están configurando cambios al interior de la estructura que inclusive podrían anchar o disminuir el tamaño de la misma, (efecto externo en la *estructura dura*); desde aquí pregonamos entonces, el carácter temporal, volitivo y dinámico de las organizaciones públicas, -obviamente bajo un proceso organizado y consciente<sup>4</sup> y no solamente por las decisiones gubernamentales que pueden alterar su existencia, sino por lógica misma del devenir de cada acción desplegada, tenemos que las organizaciones públicas poseen una estructura básica con una serie de fines que originaron su creación, pero insistimos que su marco competencial y la producción de bienes y servicios públicos, acarrearán transformaciones constantes, así como el renombramiento y alteración de superficies usuales de actuación, que bien pueden ser preservadas por su adaptación y posibilidad concreta de producción, pero también pueden ser reformadas a partir de

---

<sup>2</sup> Lo que los autores Oslak y O'Donnell denominan como: "cristalización institucional", fruto del doble proceso que reviste el despliegue de acción pública.

las necesidades particularísimas desde la satisfacción de los objetivos planteados a lo largo de la vida de la organización.

\*Desde la alteración dialéctica o como ciclo inteligente: Nos referimos en este punto, a los efectos que se podrían calificar como colaterales, en cuanto a la consecuencialidad atribuida a un despliegue de actividad pública frente a la organización promotora de la misma, tal como lo explicamos anteriormente, en primera instancia se surte un proceso de allanamiento de condiciones previas que tengan fuerza de pertinencia para propulsar determinada acción pública, en este segundo esbozo argumentativo, indicamos lo referente a lo acaecido en la organización pública en virtud de la mera existencia de un *output* perteneciente a ella por su confección, indicamos aquí que los movimientos de implementación acarrear cambios organizativos permanentemente<sup>5</sup>, piénsese en un ciclo de condiciones iniciales y temporales, pero no finales hasta que no se extinga el último aliento de una acción pública en concreto (Ejecución total) y se produzca una nueva acción, observemos gráficamente lo planteado:

---

<sup>3</sup> Creación de nuevos cargos, modalidades de evaluación, ampliación de veedurías, estratos funcionales – jerárquicos particulares, relaciones internas, encuadre misional, creación de dispositivos participativos no típicos, etc.

<sup>4</sup> Nos parecería interesante indagar sobre los llamados efectos tactitos o implícitos de este proceso objeto de estudio, es decir aquellos casos en que los cambios intra-organizacionales no son percibidos como potenciales en la planificación (dependiendo de la tipología diríamos que ni en ciertos monitoreos), sino que se identifican cuando estos aparecen realmente, lo atractivo de este nódulo temático, es que estos cambios imperceptibles en algún momento de análisis, pueden ser o no beneficiosos para la organización, pudiendo hablar entonces de contingencias internas o de cambios o evoluciones naturales que solo tienen fuerza de coadyuvamiento para la fluidez de determinada acción gubernamental.

<sup>5</sup> Aunque no permanentes en el tiempo, es decir estos mismos cambios tienen una función *atempori*.



Denotamos entonces un proceso empírico que se extiende como resultado de la puesta en marcha de las actividades de una organización pública, nos parece interesante resaltar como se anuncia adjetivamente en el subtítulo, que estamos al frente de un proceso cíclico de tal forma que mientras tenga duración una acción pública puntual que pretenda impactar realidad no tendremos condiciones finales definitorias, ello no quiere decir que estamos frente a un modelo teórico que observa las organizaciones en marcos no definibles, esta no puede ser la conclusión de nuestro esfuerzo argumental, puesto que lo que se pretende aducir es que bajo cierto espacio físico o virtual<sup>6</sup> en el cual se desarrollan actividades públicas, existen ciertos elementos, caracterizaciones, conductas, dispositivos, herramientas innovativas, metodologías, operaciones contextuales, diagramación de procesos, que están sujetos –insistimos razonadamente- a la influencia misma que provoca su existencia, siendo

<sup>6</sup> Espacios que son definidos inclusive por la ley, en cuanto a su estructura, presupuesto, organización jerárquica, fines y delimitación estructural.



esta no una representación estática de permanencia en el tiempo, sino la sumatoria de actos derivativos de su competencia, importante de esto es explicitar como categoría analítica en el estudio de las organizaciones, la transacción constante que tienen estas con la realidad, de aquí que sean pertinentes los pronunciamiento sobre la influencia ejercida, coincidiendo en que:

(...) las organizaciones deben hallar los medios más eficaces de adaptación de unidades organizacionales a las amenazas y restricciones de su contexto operativo. Su problema se reduce a resolver o superar los diversos obstáculos que tienden a disminuir la eficiencia y efectividad de las organizaciones y por tanto cuestionan su supervivencia (...) (Oslak, 1977).

Hablamos entonces, que en definitiva existe un arreglo estructural primario entre las organizaciones públicas y todos aquellos actores y circunstancias que rigen la externalidad destinataria de determinada operación administrativa, circunscrible en línea de acción, política pública o programa, de hecho, lo descrito por el autor citado, cuando se refiere a adaptación frente a amenazas y restricciones, si sana hermenéutica extensiva aplicáramos, diríamos que encaja lo antedicho en nuestro actual contexto descriptivo, pues una organización situable como monolítica, y sin presupuestos organizacionales que canalicen los cambios bigraduales descritos, en definitiva tendrá una fuerte incapacidad para responder a sus fines organizacionales, pues este tipo de patología no es más que la antesala de manifestaciones gubernativas descontextualizadas y con índice bajo de conexión con la realidad o con la situación problemática originante de una respuesta pública. (Cabrero, 2000.)

Ahondar sobre este tipo de tópicos, y buscando insumos que construyan una definición compatible con nuestro análisis de influencia e intersección entre modelos e instituciones, indudablemente terminaríamos teniendo presente el asunto de los fines de las organizaciones públicas, nos parece vital que cualquier investigación sobre las organizaciones comprometa en su haber teórico puntos descriptivos respecto al empoderamiento de objetivos institucionales, pues es desde esta vía, donde se relata lo vinculado con los valores que iluminan la actividad de las organizaciones, es en este



punto donde se dirige la construcción de propósitos genéricos, siendo estos los vehículos que transportan finalidades concretas de actuación.

Varios vectores orientarían el análisis de esta categoría temática, por existir multivariabilidad dentro de las causas que generan un armazón de fines o pretensiones dentro de las organizaciones, y múltiples también son las escuelas de pensamiento que interpretan el asunto de los fines organizativos o en matices autónomos de construcción o en decantación vertical homogéneo, de tal suerte que en aras de dimensionar lo anunciado, debemos proceder explicativamente así:

+Tener presente la heterogeneidad de los integrantes físicos de las organizaciones públicas, es un asunto que dificulta el entendimiento y la apropiación de un objetivo global de funcionamiento y por ende (aún en mayor complejidad) el empoderamiento que este debe tener por los miembros de las organizaciones, que en últimas son las personas encargadas de ejecutar los actos subyacentes de la competencia funcional que le asiste a una agrupación pública, téngase en cuenta de igual forma que son estos sujetos quienes a través de su filtro valorativo<sup>7</sup> actúan cotidianamente en el proceso de cristalización real de las prerrogativas que le asisten a las organizaciones, de allí que este sesgo, sea un autentico punto heterogéneo que ha de ser tenido en cuenta en el abordaje del estudio de los objetivos públicos. Coincidimos con lo planteado por Tamayo (1997) cuando especifica que *verbi gratia*:

(...) la decisión de incluir un problema en la agenda institucional la acaba adoptando una o varias personas. Los valores de las personas –las actitudes hacía el problema, la posición ideológica, o la especialidad profesional- se reflejarán en esta decisión (...)

Claramente la decisión a la que hace referencia el autor debe estar alineada con una filosofía institucional que compatibilice una potencial acción, con la especialidad de cada institución pública, afirmamos que a partir de los objetivos que regulan la actividad de una estructura es que se articulan actuaciones que representan la operacionalización misma del Estado como entidad, así pues, se trata de un margen que desde miradas posteriores pudo haber sido disminuido o ampliado a partir de la

<sup>7</sup> Desarrollado inclusive en momentos previos a su enrolamiento en determinada organización.



óptica particular de un funcionario, por lo que son posibles, **choques axiológicos entre los periplos valorativos individuales, el entendimiento subjetivo que realiza el operario público y la asignación objetiva que se marca en la fundación de una entidad pública.** Aclaremos por supuesto que este tipo de resultados dicotómicos, no lo referenciamos a un parangón insurrecto en el que los servidores públicos trazan fronteras diferenciales a las de su casa matriz<sup>8</sup>, sino que damos cuenta que cuando se da un proceso de rendimiento de objetivos institucionales, no basta solamente con la mirada a lo que aparece estatuido oficialmente; empíricamente y como hecho notorio, es verdadero que en el momento primario de la detección de una situación sobre la que se va focalizar una acción pública, la formulación de la misma, su puesta en práctica y el impacto generado (este es el mismo nexo causal al que hacíamos referencia en el punto temático previo), son eventos que capitalizan, replantean y especifican lo argüido como misional ordinariamente en términos genéricos.

+La relaciones de dominio entre el sector público y el sector privado, comportan una singular atención en nuestro punto de discusión, pues es a partir de allí donde se vuelve nubosa la diversificación tradicional entre una organización de carácter público y una institución de carácter privado; este tema podría generar sendas discusiones en cuanto a las implicaciones que tienen este tipo encuentros, originados por un esquema de gestión público que privilegie **el trabajo en red**, lo interesante de este empoderamiento, es la articulación de estrategias, las cuales no provienen directamente del Estado como figura gubernativa y regente, sino que teje toda una red de interlocutores, en procesos de discusión y comunicación, que logran permear los frutos públicos de supuesta validez, legitimidad y consistencia con la realidad (Principio de consonancia), este es el enfoque definitorio de este modelo, erigiéndose entonces el trabajo grupal, el liderazgo multisectorial, la interdisciplinariedad y la correlación horizontal, como comandos de acción en el despeje de soluciones claras, abarcativas pero ante todo eficientes.

---

<sup>8</sup> Aunque se puede presentar como buropatología, consistente inclusive en la creación de para-estructuras **ilegítimas**, operables y ejecutables de acciones públicas.



De importancia capital en este modelo, es que se da por sentado, que debido a la realidad fragmentada, el crecimiento de demandas complejas por parte de la ciudadanía, la competitividad desde la integración regional y de comercio y el cumplimiento de metas internacionales, la formulación de acciones públicas debe ser trabajada en un formato multivectorial, con exigencias de calibre y profundidad técnica de tal magnitud, que se priorice el trabajo mancomunado, para lograr *outputs* coordinados y coherentes, no cortos frente a las realidades que pretenden alcanzar.

Bajo el seguimiento de este modelo de trabajo, es más probable la difuminación inicial de los objetivos de una organización, pues una vez esta se encuentre insertada en un proceso de trabajo conjunto se configuran **zonas grises** en las que: i. la organización pública interioriza cambios requeridos para propiciar su plataforma en red. ii. los efectos propios del despliegue coligado afectan dinámicas de trabajo típico. iii. la organización puede configurar sus pretensiones a partir del conflicto natural de las interacciones con otros autores. iv. se afectan valores corporativos. v. se permea la cultura del funcionario público. vi. se puede imprimir efecto adicional a los fines organizativos. vii. se puede tornar más eficiente la materialización de pretensiones iniciales a partir de su especialización y su acomodación inteligente en los canales de dialogo- ix. se establecen *paraestructuras* legítimas conformadas por funcionarios públicos y otros actores no gubernamentales, en los que estaría extendido el plexo corporativo público, pero diversificado con las aspiraciones puntuales y lógicas de trabajo, innatas a otros sectores intervinientes en procesos políticos.

Ahora bien, las formulaciones que pretendan explicar las organizaciones públicas desde una perspectiva formal, es decir, haciendo referencia al análisis de su funcionamiento y de la existencia de estas más allá de la estructura física que ocupan, en definitiva deben trascender los insumos explicativos que la teoría del *management* privado aporta, en esto debemos ser irreductibles, y aunque es verificable doctrinariamente la abundante exportación de herramientas teóricas para dimensionar procesos de organizaciones públicas, por lo menos si debe existir un



delineamiento claro entre la naturaleza *sui generis* que comporta una institución pública y la lógica administrativa que acompaña el sector privado<sup>9</sup>; este punto adquiere legitimidad cuando incluimos en la ecuación analítica, las interrelaciones sociales que comportan las organizaciones públicas, por ende, debe ser esta caracterización, el filtro que operacionalice las elucubraciones que se levanten respecto a estas temáticas, a modo de paradigma si se quiere, las organizaciones públicas como resultado de la materialización real de la fuerza del Estado, y por la tipología de medidas que están en capacidad de producir, requieren una descripción no rígida que permita recibir como técnica de análisis, la realidad que ejerce influencia sobre ellas, y no desde la estrategia comercial de moldeo de los bienes y servicios, sino en cuanto a la construcción de metas sostenibles con la realidad, la afinidad con el régimen político que tiene lugar en un territorio y la constante fuerza de influencia que tienen los procesos políticos en el radio de acción de las organizaciones públicas, creemos que la condición de dinamicidad que acompaña a estos planteamientos que exponemos, es clave, para inferir la relatividad sustantiva que rodea a cualquier entidad del Estado, alegóricamente podríamos afirmar que las organizaciones están hechas de material mutable, que aunque hermetizan una serie de fines o razones que justificaron su creación, su permanencia en el tiempo implica el movimiento constante de los dispositivos internos que propician no solamente procesos de innovación en la gestión, sino que ubican el comportamiento de los funcionarios y su trayecto en la realización de fines públicos, en caminos de tornar productiva la relación tripartita que existe entre: poder público, productividad y el recurrente interés societal, estatal o *artificialmente* concebido en las antípodas o no por la propia organización, yuxtaponible, complementable o excluyente a los dos primeros desde la sumatoria misma de estos factores.

#### **IV. INFLUENCIA DE LOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA EN EL PROTOTIPO DE ORGANIZACIÓN PÚBLICA.**

<sup>9</sup> Larry Kirkhart (1971), citado por Oslak (1977) sostiene que la principal dificultad para situar el estudio de la administración pública dentro del mapa de las ciencias sociales deriva de su falta de fronteras conceptuales.



Debemos empezar anunciando la significancia intrínseca de un modelo de gestión pública, para visualizar *a posteriori* la relación que estos tienen con las organizaciones públicas y consecuentemente con el alcance de objetivos estatales; pues bien, concebimos esta categoría conceptual como una estrategia o tipología de práctica que tienen los Estados para satisfacer los objetivos que justifican su existencia como entidad depositaria de derechos y obligaciones, estando en el deber de proveer ciertos bienes y servicios a sus asociados por mandamiento *cogens/constitucional* de un contrato social que origina una estructura política regente; los modelos de gestión pública, marcan entonces la hoja de ruta que siguen los Estados para alcanzar situaciones esperadas, o vislumbrables como compatibles de acuerdo al sistema político que impera, se trata de las vías en que el ciudadano, puede identificar la presencia de una fuerza que regula (en mayor o menor grado según el régimen) su devenir en determinado territorio, el Estado como sujeto metafísico empoderado de calidades que lo estimulan a actuar o abstenerse de cierto tipo de prácticas, cuenta con plataformas o escenarios que dan vida a sus manifestaciones de autoridad gubernamental.

Lo anterior nos lleva a tener en cuenta en nuestro análisis, como los gobiernos de cada Estado vislumbran la realidad y pretenden moldearla o modificarla a través de su intervención, como fruto de su funcionamiento *per se* y la vocación natural que tienen de manifestación de poder, esta idea es central para analizar un modelo de gestión pública, puesto que lo que tenemos como centro de acotación no es una variable independiente que exista autónomamente, podemos afirmar que los *plots* de gestión pública, son abscisas subyacentes (en orden consecuencial) **del régimen político, el sistemas político, los objetivos que los Estados se plantean como loables (aterrizadas en agendas de gobierno), y de forma derivativa: la interpretación de su intervención en los procesos macro-y micro que competen a los ciudadanos**, de ahí, que dependiendo de estos factores, se estiliza un modelo particular que sea contextual y eficiente a las necesidades que se pretenden satisfacer y que por supuesto no



termine rebozando o quedándose miope frente a expectativas de realización de poder. Los modelos de gestión pública entonces antes que estructurarse como puentes entre el Estado y la ciudadanía son instrumentos de realización de objetivos de gobierno, son corrientes cuyo cause ideológico, determina los presupuestos teóricos que condicionan la forma en que el Estado empíricamente desarrolla realidad sensible.

Este primer nivel de relación es definitorio, y es a partir de ahí que adquiere vigencia el argumento consistente en que los modelos de gestión pública deben ser construcciones propias, arquetipizadas con presupuestos internos que son en definitiva los que han de ser canalizados y dirigidos, es ilógico y por demás anti técnico que los factores que enunciamos anteriormente con fuerza de influencia, sean tratados como islotes, caso en el que no se consulta exactamente cuál sería la forma idónea de tejer una relación en términos de compatibilidad, que permita que las categorías universales de poder tengan ejecutabilidad en cuanto a sus premisas constitutivas; situaciones como la importación de modelos foráneos, o el seguimiento de directrices de gestión impartidas por Estados extranjeros y organismos financieros internacionales, deben ser recibidos con beneficio de inventario, pues son los objetivos que justifican la presencia del Estado como director político, los elementos de juicio unívocos que parirán con afinidad teórica el modelo *in natura* pertinente para la realización de sus fines.

Tiene relevancia lo escrito, cuando adherimos al razonamiento la figura de la organización pública, y es que metodológicamente, este camino lógico es el que debe recorrer cualquier tipo de proposición respecto al tema, se trata de un movimiento deductivo, que va desagregando niveles de análisis que se encuentran vinculados relacionamente y que van ejerciendo presión proporcional sobre cada uno, de tal suerte que un determinado modelo de gestión a partir de su implantación como estratagema, se convierte en un autentico sistema poseedor de una estructura organizativa a tono con los eslabones primarios que le dan origen, presuponemos entonces, que a partir de un modelo de gestión pública particular, se tendrán



concepciones diferenciales de las organizaciones que integran ese modelo, pues terminarán por dar vida o ejecución técnica y política a un número de objetivos o prioridades en específico, así pues, identificamos que la mutación organizacional de modelo a modelo, será inidentificable en las siguientes dimensiones:

**\*Dimensión teológica:** Podríamos afirmar que es la más visible, pues es el punto de entrada, donde están los objetivos que se pretenden alcanzar, cada organización pública por su naturaleza tendrá en su competencia, el alcance de cierto tipo de fines o la regulación de determinados aspectos, pero en términos generales por estar cobijados por un espacio de gestión imperante, serán piezas componentes de unos objetivos macro, instrumentalizados por el modelo de gestión pública y propuestos (por ser naturales, en términos del deber ser.) por el gobierno del Estado.

**\*Dimensión formal:** Cada esquema de gestión requerirá un especial tipo de arquitectura de organización, *verbi gratia* no es lo mismo una organización pública cuyo nicho es la burocracia, por tener como fin estatal la intervención activa en el mercado, a una en que la nueva gestión pública es el marco orientador por tener como uno de los fines estatales la privatización de empresas consideradas como productoras de bienes que le corresponden a los agentes privados del mercado; el tamaño de las organizaciones, su fuerza coercitiva, su capacidad de influencia en la realidad, y ante todo la **técnica administrativa**, se encuentran en este margen de dependencia.

**\*Dimensión normativa:** El soporte jurídico de las organizaciones es también variable de acuerdo al modelo de gestión, esto implica que las organizaciones cuenten con mayor o menor grado de autonomía en cuanto a la toma de decisiones que les competen, así como con dispositivos que propendan por procesos de innovación o de autonomía gerencial. El basamento normativo como variable de un modelo de gestión, no debe ser juzgado de acuerdo a la abundancia de las normas jurídicas, como normalmente se realiza para extender críticas a ciertos modelos, nos parece que las



conclusiones arrojadas de estos razonamientos serían parciales y no dicientes por no ser definitivas en un juicio de valor que demerite o dilate la eficiencia organizativa, este asunto en nuestro foco de análisis requiere ser estudiando desde la perspectiva del estilo y contenido de esas normas, de su utilidad como ampliadoras de potestades y posibilitamiento de mayor influencia en el medio, así como la cualidad de los instrumento de evaluación, veeduría y control que se concretan a través de parámetros normativos; de igual forma nos parece apropiado resaltar como a partir de esta relación, son las mismas normas y su alcance regulativo dentro de un sistema organizativo, las que dan cuenta de ciertos fines y conductas, de los cuales se esperaría que fueran asumidos por los servidores públicos<sup>10</sup>.

**\*Dimensión de recursos:** En definitiva este aspecto presenta un interesante grado de dependencia, pues la apropiación de recursos en cuanto a su tipo<sup>11</sup> y su procesamiento para la generación de valor público, son los aspectos primordiales que estarán enmarcados por el esquema de gestión en concreto, así pues el acceso a los recursos económicos, financieros y tecnológicos, tendrán especial sujeción a la fuerza originaria que posee la organización pública para aprehenderlos y transformarlos, dicha fuerza es otorgada cual cesión por el Estado, siendo articulada por la tipología de gestión en específico que se trate.

**\*Dimensión de la cultura organizacional:** Cuando nos referimos a este aspecto, estamos haciendo hincapié sobre las ideologías, símbolos, lenguajes, rituales y mitos que constituyen una impronta pública, identificando la especialidad de la organización, los estilos de trabajo aplicables, las metas perseguibles y su proyección institucional como coadyuvantes a la transformación de la realidad, la construcción de la cultura

---

<sup>10</sup> Para ampliar la importancia de los marcos legales dentro de una organización pública, específicamente bajo un marco democrático ver entre otros a Olsen (2004) en *"Maybe It is time to rediscover bureaucracy"*,

<sup>11</sup> Cada línea de acción pública subyace de un objetivo, a su vez, cada objetivo tiene un nivel distinto de valoración, entonces por abstracción lógica, algunos objetivos comunes a diferentes tipos de regímenes, sistemas e interacciones, tendrán una valoración y posición diferente en una agenda gubernativa, siendo este el nexo causal de la forma en que determinada organización afronta la realización del mismo.



organizacional es un presupuesto obligatorio en cada organización pública, frente a esto la injerencia de un determinado esquema de gestión, no particulariza en la posibilidad neta de creación de la cultura, sino que los vectores claves allí, serían: \*la autonomía de esa construcción, es decir la posibilidad que una organización posea en cierto momento sus propios intereses reflejados en una cultura organizacional separada de los intereses que tiene el mismo Estado y la sociedad civil, este tipo de posibilidades son argüidas desde esta dimensión, pues es allí donde se marca la ruta de navegación que ha de seguir la organización; bajo determinados esquemas la autonomía organizacional es tan amplia, que no es remoto que se presente este tipo de situación, de esta forma, desde la construcción de estos presupuestos, es posible que las instituciones públicas refuercen su capacidad y asuman roles no tanto de puente comunicativo de Estado hacia sociedad civil, sino de mediador<sup>12</sup>. \*Otro aspecto es sobre la apropiación de lo elaborado organizacionalmente por parte de los funcionarios, la capacidad que estos tienen para empoderarlo, decantarlo, e instrumentalizarlo, aquí adquiere vinculación estratégica la dimensión normativa, pues a partir de uno u otro modelo de gestión, existen más garantías o posibilidades para que el funcionario intervenga activamente (*ad hoc*) en la operacionalización cotidiana que tiene la cultura organizacional, siendo posible que en algunos casos que esta entre en conflicto con su propia praxis cultural o simplemente sea condensada para lograr una especie de *areté* funcional.

**\*Dimensión de los procesos sicosociales:** El subtítulo reside en lo relativo a aquellos tractos que se manifiestan a través de la interacción de sistemas de poder, liderazgos, grupos informales, conflictos, alianzas etc., como se observa, en este acápite debemos hacer referencia a la movilidad inter-organizacional, la creación de acuerdos sub-estructurales, la promoción de liderazgo distributivo, y el desate de conflictos respecto a acciones que involucran actores externos a la estructura pública, de este modo el esquema de gestión predominante diferirán algunos aspectos de acuerdo a su sentido técnico:

<sup>12</sup> Esta situación ha sido tratada por Oslak (1977) haciendo análisis sobre la burocracia estatal.





- El liderazgo tiene un matiz diferente en cada esquema de gestión pública, reflejado en la dimensión de la cultura organizacional y la atribución normativa rígida o no de funciones, podemos encontrar entonces fomentado en este ámbito, un estilo de liderazgo catalítico o monolítico<sup>13</sup>, lo importante de este tipo de reflexiones, es que las opciones que brindan uno u otro esquema no se deben valorar apriorísticamente sin analizar la compatibilidad o su funcionalidad dentro de determinada escala de actuación pública, de esta forma, bajo cierto tipo de prerrogativas o aspiraciones institucionales puede ser clave la preservación de la jerarquía y la verticalidad, la división exacta de tareas operativas y de liderazgo, la dicotomización tecnocrática y política, por lo que decimos que los grados o niveles de alcance de estos fenómenos es directamente proporcional a la implantación de determinado estilo de gestión.
- La alteración de estructuras institucionales para lograr acuerdos: Nos parece pertinente para este efecto citar lo dicho por Cunill (2005.) quien señala lo siguiente: “la inter-sectorialidad aplicada a la formulación o planificación de las políticas requiere de arreglos institucionales ad hoc, en lo posible deslindados de los clásicos mecanismos de coordinación”, cuando analizamos este planteo, asumimos que antes de realizar este tipo de encuentros institucionales es necesario verificar las condiciones que posibilitan estas acciones, esto incluye en primera instancia la consulta normativa que permite y hace posible bajo marcos de eficiencia el avance de este tipo de temas (Presupuestaciones conjuntas, alteración de rutinas, comisión de labores, creación de mesas, mecanismos sub judice de evaluación, monitoreos, veedurías ciudadanas, etc.), en segundo lugar también es vital constatar si las estructuras públicas comprometidas tienen la habilidad institucional para ello, es decir si cuentan con los recursos técnicos, humanos y económicos para viabilizar este tipo de

---

<sup>13</sup> Basamos este lenguaje en la apropiación teórica del trabajo propuesto por Longo, Francisco. (2009). En “Liderazgo distribuido en la administración pública”



alternativas, nosotros creemos que a medida que vamos avanzando por esta senda conceptual, vamos desarrollando una especie de escepticismo frente a algunas formulas catalogadas como innovativas o de *second best*, toda esta argumentación ha servido para comprobar que las iniciativas de actuación que surgen en las instituciones públicas en si mismas pueden ser interesantes abordarlas y ponerlas en práctica, asunto diferente es concluir, si estás están a tono con el modelo de gestión de la organización y con los objetivos que se pretenden satisfacer políticamente, es a partir de allí y bajo la finalidad de consecución de determinadas metas genéricas<sup>14</sup> que se evalúa la **pertinencia** de los acuerdos, y no solamente por la celebración misma de estos, sino que es absolutamente discutible desde un modelo de gestión en específico el tipo de acuerdo que se realiza, los productos llamados a nacer de ese acuerdo, la vigilancia ejecutiva del mismo, y proponemos como trascendental un interrogante que confirma la contingencia de las organizaciones y su dependencia certera frente a un modelo de gestión: **¿con quién (que otra organización o dependencias) se realizan esos acuerdos?**, insistimos que la variabilidad de forma organizativa, incluye el sistema de prioridades públicas, para definir el tipo de alianzas y sujetos públicos requeridos para darles tratamiento a ellas.

- La interacción del poder la concebimos desde una perspectiva acumulativa, es decir, pensemos que una organización pública nace a partir de un acto en el que además de proclamar la creación de la misma, también se hace una especie de cesión de poder, esta es naturalmente una operación básica democrática que entre otros asuntos tiene justificación en el balance del poder, la eficiencia productiva y la descentralización de

---

<sup>14</sup> De las cuales se desprenden otras particulares de creación *ex post*, como resultado de la cotidianidad laboral de las instituciones, entrando a jugar justamente los vectores sobre los que hemos avanzado en este trabajo, que tocan el tema del empoderamiento, el filtro, la decantación y la condensación de tipos de objetivos a partir del trabajo del funcionario público.



un solo musculo gubernativo, entonces, cuando analizamos la injerencia que tendría un modelo de gestión en este asunto, podríamos pensar inmediatamente en la libertad de la organización para desplegar ese poder, de ahí que nos preguntemos lo siguiente: ¿cómo se encuentra concentrado el poder en la organización?, ¿qué mecanismos impiden situaciones de arbitrariedad en el manejo del mismo?, ¿cuáles son las formas establecidas que garantizan la explotación de ese poder?, ¿qué fronteras tiene el uso del mismo?, ¿cómo funciona la cesión de poder internamente? , ¿cuánto de ese poder se puede usar? (pensamos en límites variables según el sistema organizativo que disminuyen focos de acción aunque funcionalmente este extendido), este tipo de preguntas, tendrían una respuesta diferente en cada tipología de gestión, de ahí que la dependencia en este asunto este confirmada.

**\*Dimensión de interacciones con el contexto:** Nos referimos a la posibilidad de todo un código de conducta externo, con el objetivo que la organización pueda obtener recursos y la prestación de bienes y servicios, abordemos este planteo así:

- Obtención de recursos: Aceptamos que los recursos que tiene una organización pública *grosso modo* tiene una fuente bifronte, estos son los otorgados directamente por el Estado (transferencia ordinaria, regalía, préstamo, patrocinios de proyectos, comodato, usufructo, etc.) y los que capta externamente, dentro de esta última categoría que tiene afinidad temática con esta dimensión encontramos: las asunciones crediticias financieras, los recursos captados por O.N.G.s nacionales e internacionales, donaciones, cobros ejecutivos, etc., nuestra reflexión tendría lugar entonces en la forma en que las organizaciones reciben estos recursos, desde esta perspectiva, la formulación de variables alterables a partir del marco de gestión reside en: \*la fuerza (capacidad) de búsqueda de recursos, \*el ejercicio administrativo de la organización, \*la influencia de órganos de control en la gerencia y \*la influencia que tiene la sociedad civil a través del presupuesto participativo y



demás mecanismos de participación ciudadana, para definir tipos de apropiación y delimitación de rubros. Como se observa, nos detenemos básicamente en las potestades de la participación, la autogestión, la influencia sobre la gestión, la contraloría y sindicatura de los recursos, por lo que un sistema rígido o no, independientemente de los motivos que originen esa dureza o laxitud, tendrá sus propias reglas de juego frente a este tipo de potestades, así pues, la apertura de las organizaciones públicas (como movimiento inicial) en la búsqueda y en la recepción de recursos, indudablemente se ve definida por la interpretación estatal de la relación que tienen las instituciones públicas y las personas o grupos externos a estas, pensemos entonces esta relación más allá de un espectro mediático, y vislumbrémosla en términos de como el sistema político de determinado Estado tiene concebidas las relaciones entre los gobernantes y los gobernados, este parámetro genérico, en cualquier caso de confección de estructuras públicas, tiene gran influencia, es casi un derrotero que imprime el diámetro y la intensidad de las acciones públicas a través de sus entidades, indudablemente la canalización de recursos estatales vía societal, es un ejemplo de un tipo de relación entre una entidad pública determinada y cierta muestra poblacional civil, de ahí que sin importar el tipo de recurso, un modelo de gestión pública se erige como sistema explicativo de relaciones de poder, donde se confirmará bajo qué medidas y ámbitos y con qué mecanismos se puede posicionar como receptor de algunos recursos, incluso limitando o expandiendo los tipos que está dispuesto a recibir como destinatario.

- Prestación de bienes y servicios: Utilizando la proposición argumentativa anterior, podemos dilucidar este aspecto y proponer algunas notas sobre como es relativo el esquema de prestación de bienes y servicios según el modelo de gestión pública que alumbre la actividad en las organizaciones, y es respecto a este punto donde podemos encontrar todo un *dossier* de posibilidades, la amplitud teórica y pragmática de este asunto es lógica pues



este subnivel de la dimensión abordada, ¡resume la actividad del Estado!, por tanto la viabilidad de un esquema de gestión pública y la construcción de organizaciones públicas vuelven y juegan como los vectores con que hemos venido trabajado las anteriores acotaciones, pero deseamos dejar por sentado la forma en que este aspecto es susceptible de cambio cuando se mira desde un sistema político a otro con un cariz diferente, en la misma línea los regímenes políticos como contributivos al moldeo de las relaciones de poder, tienen una influencia mayúscula en la observancia de la prestación de bienes y servicios; en este asunto tenemos como ineludible por ser relacional, tener en cuenta que las desigualdades socio-económicas se reproducen a nivel político, ello quiere decir que las organizaciones apuntarían a superar este margen de desigualdad a partir de la prestación de bienes y servicios que tienen a su cargo, así, estas serían las variables que marcarían la diferencia de un modelo de gestión a otro y su efecto en las organizaciones: a. el tipo de servicios y bienes públicos que el Estado debe proveer; b. la cobertura de la prestación de los bienes y servicios. c. la pertinencia de la cobertura. d. la procedencia de la acción afirmativa. e. la propiedad sobre los medios de producción de bienes y servicios públicos. f. la definición misma de la calidad pública de servicios y bienes. g. la transacción de los mismos. h. la elección racional de los ciudadanos. i. la democratización de la prestación de los bienes y servicios públicos. Estas variables legitiman lo planteado por Thoenig (2006) cuando señala que “las organizaciones públicas son un tipo específico de configuración social responsable de dos funciones de producción que la impulsan, y no sólo de una, como es el caso de las empresas o de las asociaciones de beneficencia” para nuestro caso nos interesaría la función productiva que tiene que ver con provocación de cambio en la sociedad a través de la transformación de recursos en soluciones de asuntos públicos; de esta manera, las variables que expusimos matizarán en la justa medida de su alcance el cumplimiento de esta función, por lo que la generación de impacto también será diferencial,



siendo algunas metas de transformación de realidad más afines o complementarias de otros modelos de gestión.

A partir de esta exposición, es fundamental entonces concebir las organizaciones públicas como materializaciones concretas, sinérgicas, y mutables, que en definitiva tienen una inserción o pertenencia a un sistema más amplio (vinculación sistémica), asunto del cual devienen un sin número de consecuencias, entre las cuales nos hemos centrado en la interdependencia de los modelos de gestión pública y las organizaciones, desde los efectos que los primeros terminan imprimiendo al segundo en cuanto a su capacidad productiva, incluyendo los procesos que se requieren para el sostenimiento de ella; estas notas deberían servir como insumo metodológico para acompañar investigaciones que se realicen en torno a las organizaciones públicas, pues estamos seguros, que cuando se realiza una indagación sobre esta temática, seguramente van a confluir conclusiones sobre la eficiencia, pertinencia, eficacia, (según el sistema valorativo), de cierta organización y el modelo que viene posibilitando las acciones de este, de esta forma, los juicios valorativos no deben realizar estrictas comparaciones entre prototipo de medidas, situándose en un ámbito y tornándolo como rasero para evaluar el otro, la importancia de abordar este tema reside precisamente en ser cuidadosos y analíticos ni siquiera en estas descripciones valorativas que explicamos, sino cuando se persigue poner en marcha proposiciones que pretendan modificar presupuestos internos que pueden alterar la capacidad y producción de una institución; recordamos que los *tests* que permiten llegar a raciocinios objetivos, son aquellos que privilegian un enfoque sistémico para el análisis organizativo, por lo que se debe estudiar en primera instancia, la funcionalidad en el contexto estatal que le dio vigencia, la afinidad de este al sistema normativo y su existencia lógica como cristalización institucional base para el alcance de un objetivo estatal, el espectro de los objetivos que las organizaciones formulan como alcanzables y los ritos de actuación que posee según el esquema de gestión que acompañe la hechura de actos.



Obsérvese que en nuestra exposición trabajamos de forma genérica con estos modelos de gestión, sin particularizar los efectos que podrían tener las organizaciones concretamente desde el modelo burocrático o de la nueva gestión pública, nuestro objetivo no era hacer formulaciones teóricas particulares de modelos de gestión, porque la materialidad de cada uno no es lo que convoca el análisis de dependencia que realizamos, pues podría terminar siendo reduccionista frente a las variables formuladas por nosotros desde un esquema mental general, de esta forma, lo dicho aquí no se limita a la relación específica de burocracia, NGP, o gobernanza con prototipos de organizaciones públicas, sino de aquellos puntos en los que uno podría verificar la presencia de un modelo de gestión pública, para entender como este se reproduce, precisamente se trata de como se observar *material genético* de un esquema de gestión en una organización y de esta forma poder afirmar si efectivamente la materialización de la fuerza del Estado está canalizada por los caminos pertinentes para el logro de sus fines o por el contrario la entropía<sup>15</sup> de vías se erigen como mecanismos no legítimos y sin posibilidad de cause, aunque puedan ser susceptibles de ser observados como eficientes en razonamientos meramente institucionales y desconectados con teoremas superiores que en algún momento fueron los que dieron origen a la misma organización.

---

<sup>15</sup> Al respecto, Hintze (2006) en "La desorganización óptima"



## V. BIBLIOGRAFÍA.

- Cunill Grau, N., "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social", X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18- 1 Oct. 2005, ed. digital en <http://www.mimdes.gob.pe/clad/documentos/cunill.pdf>. (última visita, agosto 24 de 2011)
- Hintze, Jorge. 2009. La desorganización óptima. Biblioteca Virtual. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar). Tecnología para la Organización Pública-TOP. Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. 1997. Organizaciones públicas. Tomo 1 Guía temática básica. Serie Documentos de apoyo a la capacitación. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires, Argentina.
- Longo, Francisco. (2009). Liderazgo distribuido en la administración pública. XIV Congreso Internacional del CLAD, Salvador de Bahía, Brasil.
- O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar. 1976. Estado y políticas estatales en América Latina. Centro de Estudios de Estado y Sociedad-CEDES. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, Oscar. 1977. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. CEDES/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO Vol. 8. Buenos Aires, Argentina.
- Tamayo Sáez, Manuel. 1997. El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). La nueva administración pública. Alianza Universidad. Madrid, España.
- Olsen, Johan P. (2004). "*Maybe It is time to rediscover bureaucracy*", Documento preparado para el IX Congreso de Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004, traducido del inglés por Sonia Sescovich.



**difusiones**

REVISTA UCSE -DASS

- Thoenig Jean-Claude. 2006. El rescate de las *publicness* en los estudios de la organización. En: Gestión y Política Pública. Vol. XV N° 2 CIDE. Ciudad de México, México.