

 **Impacto Científico**

**Revista Arbitrada Venezolana
del Núcleo LUZ-Costa Oriental del Lago**

Vol. 13. N°2. Diciembre 2018. pp. 207-218

Criterios conceptuales de la calidad política y la eficacia técnica de la administración pública

*** Omar Mejía, ** Hernán Delgado y **Abad Palacios**

** Universidad de Guayaquil. Ecuador*

omar.mejiaf@ug.edu.ec

*** Universidad Estatal del Sur de Manabí*

hernan.delgado@unesum.edu.ec

abad.palacios@unesum.edu.ec

Resumen

La administración pública como objeto de estudio está cruzada por diversos criterios conceptuales, correspondientes a diferentes problemáticas disciplinarias y teóricas, que determinan las descripciones, comparaciones, comprensiones y explicaciones que pueden elaborarse a la hora de establecer su calidad política y su eficacia técnica. Esto no sólo refleja diferentes posturas conceptuales, sino la complejidad misma de la realidad de la administración pública, en la cual se sobreponen las normas jurídicas vigentes, los fenómenos sociales que la atraviesan, las orientaciones disciplinarias normativas que se le aplican y hasta las posturas filosóficas que guían la acción social. Este artículo se propone como objetivo explorar y sistematizar los criterios conceptuales en los niveles de análisis: jurídico, sociológico, propiamente administrativo y doctrinario. Para ello se realizará un análisis de los principales conceptos aportados por los principales abordajes actuales, estableciendo sus diferencias y complementariedades. De acuerdo a ello, se elaborará una propuesta conceptual en función al logro doble de una calidad democrática y una eficacia adecuada a la acción de la administración pública.

Palabras clave: Administración pública, criterios conceptuales, calidad política, eficacia técnica, burocracia, responsabilidad, cooperación.

Conceptual criteria of political quality and technical efficiency of public administration

Abstract

The public administration as subject of study is crossing by a few conceptual criterias, suitable with different disciplinary and theoretical problematic, that determines the descriptions, comparisons, understandings and explanations that can be elaborated when we try to establish its political quality and technical efficacy. It`s reflects different conceptual positions and the complexity of the reality of the Public Administration, in that there are superpose juridical norms, social phenomenon, a few different disciplinary orientations and even philosophical postures that guides the social action. This article states as objectives explore and systematize the conceptual criterias in the very levels of analysis: juridical, sociologist, administrative and doctrinarian. To achieve this we will analyze of the main concepts taking from the principals actual approach with its differences and complementarily. Then, we will elaborate a conceptual proposition in function of the double achieve of the democratic quality and technical efficacy of the public administration.

Keywords: Public administration, conceptual criterion, political quality, technical efficacy, bureaucracy, responsibility, cooperation

Introducción. Planteamiento del problema

Entre todos los problemas que se le plantean a los estudios acerca de la administración pública, cabe destacar dos de gran relevancia política, como lo testimonian su planteamiento en los grandes proyectos políticos de cambio: la cuestión de la *calidad política* de la acción del estado y su *eficacia* para resolver los problemas que se le presentan. Tales asuntos están estrechamente con la *legitimidad*, puesto que se asume, en los modernos estudios politológicos, que ésta se sustenta en la *justificación política sobre la base de valores ideológicos compartidos*, como puede ser la democracia, por una parte y por la otra, en la *capacidad para responder a las expectativas de la población*. Estas dos caras, o más bien problemas, conciernen a dos conceptos de las propias normas jurídicas: la coherencia, que se cumple cuando el contenido de una norma se infiere lógicamente de un cuerpo de principios, y la eficacia, la conformidad de los hechos y acciones con las normas o prescripciones (Alzuru, 1994). Estas dos aristas nos guían para proponernos este estudio acerca de la administración pública, intentando colocar en función de esta perspectiva, la complejidad de ese objeto de estudio.

La administración pública es un objeto de estudio para diversas disciplinas y corrientes teóricas, por ello se impone cada vez más la orientación de abordarla desde sus distintos aspectos y en su complejidad. Fue delimitado como objeto de estudio justo con el surgimiento de experiencias históricas de los estados nacionales centralizados, especialmente el Imperio Napoleónico, en las primeras décadas del siglo XIX, y la unificación de Alemania con Bismarck, en la segunda mitad de ese siglo. Desde entonces ha sido abordado desde los estudios jurídicos, la filosofía, la sociología, la economía y la politología (cfr. Guerrero, 2010). Es por ello que como objeto de estudio está cruzada por diversos criterios conceptuales, correspondientes a diferentes problemáticas disciplinarias y teóricas, que determinan las descripciones, comparaciones, comprensiones y explicaciones que pueden elaborarse a la hora de establecer su calidad política y su eficacia técnica. Esto no sólo refleja diferentes posturas conceptuales, sino la complejidad misma de la realidad de la administración pública, en la cual se sobreponen las normas jurídicas vigentes, los fenómenos sociales que la atraviesan, las orientaciones disciplinarias normativas que se le aplican y hasta las posturas filosóficas que guían la acción social.

Este artículo se propone como objetivo explorar y sistematizar los criterios conceptuales en los siguientes niveles de análisis: jurídico, sociológico, propiamente administrativo y doctrinario-filosófico.

Desde un punto de vista jurídico, hay que partir de las caracterizaciones que se encuentran en la Constitución del país en cuestión (en este caso, la Constitución del Ecuador de 2008) y las leyes y reglamentos que regulan las definiciones, competencias y funciones de los agentes de la administración pública: los funcionarios (aquí consideraremos la Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, la Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen el Sector Público, 2017, y el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público de 2014). Por supuesto, prácticamente todas legislaciones nacionales, directa o indirectamente, contribuyen a tejer la red de normas que van definiendo la administración pública. Esto es así porque ella, históricamente, es el instrumento por excelencia del poder nacional (Ramos Jiménez, 2000).

Pero la existencia de un enrejado de normas jurídicas sólo da cuenta del aspecto jurídico institucional y no agota el estudio de los aspectos fundamentales de la administración pública, puesto que ella es también un hecho histórico y social. Hay unas condiciones históricas claves para la posibilidad misma de la existencia de ese fenómeno social, como lo es la distinción entre las esferas de lo público y lo privado, diferencia que se plantea para el pensamiento, específicamente la filosofía jurídica y política, desde el Imperio Romano y, posteriormente, por la efectividad de la tradición en la llamada “Civilización Occidental”, del Derecho Romano. El carácter de estas elaboraciones políticas tradicionales es marcadamente normativo y valorativo, es decir, apuntan más a cómo deberían ser las cosas, que a describir cómo son en realidad. Por ello, participan de sistemas éticos, políticos y filosóficos más amplios (Guerrero, Ob. Cit.). Ellos guiaron las ideologías que forjaron los proyectos de los nacientes estados nacionales, que comenzaron con los dominios centralizados de las

Monarquías europeas y más allá a partir del siglo XVII. De hecho, la presencia de un poderoso funcionariado y sistemas administrativos que aseguraban las inmensas tareas de un gran imperio, fueron notables en los Imperios chino, azteca, inca y otras en la antigüedad. Este pensamiento, a propósito del poder estatal, tienen el sello de las más amplias concepciones del mundo que han justificado estos grandes dominios territoriales (Weber, 1966).

De esta manera, además de la atención hacia las normas, reglas y orientaciones de la institucionalización de la administración pública, se debe examinar el aspecto propiamente social, hechos sociales que requerían los respectivos conceptos y modelos para poder ser observados, descritos y explicados. Esto incorpora la sociología y otras disciplinas como la politología y hasta la psicología a la investigación de los procesos administrativos.

Los conceptos clave, intrínsecamente relacionados, para aproximarnos a este nivel de análisis son el de Estado y la burocracia. Dentro de la tradición de la sociología, se menciona siempre a este respecto, el trabajo cimero de Max Weber (1966), quien ubica el surgimiento histórico de estos fenómenos sociales con el surgimiento del capitalismo en las sociedades occidentales.

La burocracia, en tanto cuadro administrativo del Estado Moderno, forma parte de un proceso gradual que va imponiendo un nuevo tipo de legitimación basado en

Un orden legal, burocracia, jurisdicción compulsiva sobre un territorio y monopolización del uso legítimo de la fuerza son las características esenciales del Estado Moderno (Weber, ob. Cit.: 391)

En el marco de la teoría weberiana de la autoridad y de los tipos de autoridad, la burocracia concreta el tipo legal racional de dominación por lo que su funcionamiento debiera ser regido por reglas impersonales (leyes y reglamentos) que establecen de manera racional las jerarquías y atribuciones correspondientes a cada posición, así como los procedimientos para el reclutamiento y promoción de los titulares de tales posiciones en la estructura estatal. Pero esta concepción, fundada en la observación de una realidad histórica determinada, el estado prusiano de finales del siglo XIX, no da cuenta completamente de los hechos sociales que la sociología actual sí puede observar y describir, y que constituyen verdaderos correctores de estas tipologías ideales (García Pelayo, 1989).

Ramos Jiménez apunta como nuevos aspectos a tomar en cuenta en la sociología de la burocracia:

- La sujeción al llamado “Estado de Derecho”, leyes y reglamentos de la burocracia, no se acerca a ser absoluta, ante la proliferación de interpretación de esas normas y la presencia efectiva de otras racionalidades informales de la acción,

- Regularmente surgen estructuras paralelas de poder, situadas en el exterior del cuadro administrativo: caso de las “mafias” o redes de corrupción administrativa;
- No es real la presunta eficiencia burocrática supuestamente garantizada por la organización burocrática, puesto que en ella también se presentan conflictos y atascos importantes;
- Las burocracias pueden convertirse por sí mismas en factores que disputan directamente por el poder en el interior de la estructura del estado (Ramos Jiménez, 2000)

Desde otras perspectivas sociológicas, se explican las realidades burocráticas y estatales en generales, así como la administración pública, como parte de un “campo social” más amplio, definido por unas regularidades de acción y las relaciones entre los participantes, donde varios agentes disputan un “capital político y simbólico”, poniendo en juego sus respectivos “capitales políticos y simbólicos” en competiciones reales que tienen ciertas regularidades describibles por el científico social. Así, Pierre Bourdieu (1996) ubica al funcionariado y demás figuras de la administración pública como uno de los actores sociales, que disputan, frente a políticos, gremios y otros, la posibilidad de determinar las decisiones, el uso de los recursos del estado y demás atributos del poder estatal y administrativo.

La visión del juego político como una competición entre actores diversos, con distintas disposiciones de recursos, es común en varios planteamientos politológicos. Desde un punto de vista politológico general, la burocracia, en las democracias modernas, participa como un actor más en las “poliarquías” (Dahl: 1971, 1997), término analítico y descriptivo, correspondiente al concepto valorativo y filosófico de “democracia”. De hecho, el problema general de este autor es el de la posibilidad de articular un criterio normativo a otro empírico descriptivo, para establecer umbrales a partir de los cuales se pueda establecer la existencia o no de la democracia. Entre esas condiciones empíricas en que la “poliarquía” establece el acercamiento al ideal democrático, se encuentran varias que corresponden a una adecuada y eficiente gestión pública, relacionada con el funcionamiento de la administración pública.

En un plano más vinculado a las ciencias de la administración, uno de los puntos en los cuales se discute criterios acerca de la administración pública, es la de la relación entre, por una parte, la “capacidad de respuesta” (“Responsiveness”, diferente de “responsabilidad” o “accountability”: obligación de presentar cuentas públicas por parte de los funcionarios públicos), y por la otra la cooperación o colaboración entre ciudadanos y funcionarios públicos. En este sentido, son notables las propuestas teóricas que proponen promover la participación ciudadana y su colaboración con el cuadro de la administración pública. Esto trae problemas específicos, porque hay tendencias actuales de las ciencias administrativas que asumen que la administración pública tiene una relación de cumplimiento con las peticiones y demandas de la población considerada como un conjunto de “clientes”. Pero se anota que esto estimula

la pasividad de la ciudadanía, lo cual repercute en una pérdida de calidad del régimen democrático.

Esta tensión entre el aspecto en que la administración pública es presionada a responder con mayor efectividad a las demandas de la ciudadanía como clientela, y la necesidad y pertinencia de la participación de la ciudadanía en la solución de los problemas concretos, tiene diferentes formas de articularse que provean soluciones de mayor eficiencia de la misma administración pública (ver Vigoda, 2002, Fox y Miller, 1995; Peters, 1996).

Este encuentro de nuevas formulaciones teóricas que vinculan eficiencia de la administración pública con la participación ciudadana, la atención a los procesos de formación de las políticas públicas a través de la acción de los distintos factores en competencia en la esfera pública (Kelly, 2005) nos colocan en un escenario de reflexión donde aparece la administración pública como una realidad mucho más compleja que la simple estructura piramidal sujeta a leyes y reglas formales e impersonales, que presentaba la tradicional teoría de la burocracia de inspiración weberiana.

Aspectos metodológicos

Nuestra investigación es de naturaleza teórica conceptual, y por ello se vale de la indagación de arcos bibliográfico-documental. Esta se utilizará para conformar un corpus de documentos y textos, tanto jurídicos como teóricos, vinculados a la problemática planteada de la administración pública. Realizaremos entonces el análisis de los principales conceptos aportados por los principales abordajes actuales, estableciendo sus diferencias y complementariedades.

Las categorías de análisis de partida serán entonces, en primer lugar, conceptos claves ya establecidos como premisas, a saber,

- La *calidad política* del funcionamiento y acción de la administración pública, vinculada a la realización empírica de las condiciones para el avance del modelo democrático, articulando enfoques normativos y descriptivos, en la orientación de Robert Dahl (ver Dahl 1971, 1997);
- La *efectividad* y *eficiencia* del “Servicio Público”
- Nuestro corpus de estudios está constituido por varios géneros de discurso.
- En primer lugar, textos jurídicos: la Constitución de la República del Ecuador, 2008, y la Ley Orgánica del Servicio Público, 2010, la Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen el Sector Público, 2017, y el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público de 2014.
- En segundo término, textos teóricos, correspondientes a las distintas disciplinas sociales desde las cuales se abordan los distintos aspectos de la administración pública: la sociología y la politología. Consideramos aportes

clásicos como los de Max Weber, hasta las discusiones actuales acerca del logro de mayor eficiencia de las burocracias estatales, pertinentes en los proyectos de transformación de los estado.

Estos géneros de discursos corresponden a diferentes tipos de conceptos: normativos y descriptivos-explicativos, que serán rastreados, distinguidos y determinados en nuestros análisis. Este último examinará los componentes conceptuales de cada uno para posteriormente realizar una síntesis en la cual se ordenarán sus diferentes aspectos con perspectivas de vinculación.

Además de la clasificación de acuerdo al campo disciplinario del cual surgen, y el análisis de sus sentidos, se procederá a una comparación y una exploración acerca de la posibilidad de su articulación lógica en una nueva formulación teórica en función a los dos puntos de fuga anotados: la calidad política democrática y la eficiencia.

Análisis y resultados

De la lectura de los materiales acopiados, encontramos en el género de los textos jurídicos, que en la Constitución de la República del Ecuador se le dedica toda la sección tercera a las servidoras y servidores públicos, a partir del artículo 225 hasta el 234. Ya de entrada en esta denominación, “servidora o servidor público”, que el legislador ha elegido prefiriéndola a “funcionario público” ya hay un sesgo hacia una administración pública a la cual se le exigirá responder a las demandas de la población. Están facultadas, como es lineamiento general para este tipo de regla, únicamente para aquellas competencias y facultades que aparecen explícitas en las normas (ver artículo 226). Ello pretende evitar la arbitrariedad y la extralimitación, en el marco de una concepción del evitamiento del abuso del estado sobre el ciudadano/a. Más adelante en el artículo 227 se enuncian los principios que regirán para la actuación de los servidores y servidoras públicas. Ellos son: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. El mismo texto constitucional, en el artículo 230, prohíbe explícitamente el desempeño de más de un cargo en la administración pública, así como el nepotismo (o favoritismo por razones de relaciones familiares o de amistad) y las acciones de discriminación de cualquier tipo, lo cual concuerda con las definiciones doctrinarias generales del estado ecuatoriano formuladas en los primeros artículos de la Carta Magna. Por otra parte, los artículos 231 y 232 prevén medidas contra la posible corrupción de los “servidores”, al establecer, uno, la obligación de la declaración jurada de bienes a la entrada y a la salida del servicio público, y el otro, la prohibición de ejercer cargos públicos que implique la potestad de control en aquellos ámbitos donde tengan intereses propios privados. Estas disposiciones tienen su colofón en el artículo 233 donde se instituye la responsabilidad civil, administrativa y penal por las acciones u omisiones que comentan durante el ejercicio de sus cargos.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Servicio Público establece de partida los principios generales que regirán la administración pública en la república del Ecuador; ellos son, según el artículo 1 de la mencionada ley: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación. Se establece en los siguientes artículos una carrera administrativa que propenderá al desarrollo técnico, profesional y personal de las y los servidores públicos mediante un sistema de gestión de talento humano. Así mismo, la mencionada ley, como le es propio, desarrolla y detalla los aspectos enunciados de manera general por la Constitución en lo que se refiere a las modalidades de incorporación, el combate de prácticas como el nepotismo, las prohibiciones, los deberes y derechos de los servidores públicos, los criterios para su remuneración, condiciones laborales, vacaciones, licencias, las faltas y la aplicación de sanciones, la cesación y las causales de destitución. En el título IV de la Ley se desarrolla los aspectos del Sistema Nacional de Gestión del Talento Humano. De los artículos 69 al 73 se especifica cómo se desarrollarán los planes de formación y mejoramiento de ese talento humano. Por otra parte, se establece un subsistema de evaluación del desempeño que prevén métodos cuantitativos y cualitativos para realizar diagnósticos de la situación, así como la planificación debida de las actividades de mejoramiento y formación del recurso humano.

Cabe destacar la calidad de estos instrumentos jurídicos. Sobre todo porque, en lo que respecta a estudios sociales y politológicos acerca de la efectividad de los estados latinoamericanos se anotan elementos muy críticos que indican que los problemas administrativos de los gobiernos latinoamericanos no son muy diferentes de los del resto del mundo en desarrollo. Pocos gobiernos son capaces de garantizar que se lograrán los objetivos de planes, programas o proyectos a los cuales se les asignan abundantes recursos. Pesan deficiencias administrativas como las relacionadas con las funciones de coordinación y control. Aunque, por un lado, se reconocen los problemas implicados en el crecimiento incontrolado de las nóminas, éstas continúan creciendo, no sólo por la influencia indebida del clientelismo político, sino incluso por la búsqueda de eficacia, de aseguramiento del cumplimiento de tareas a través del aumento de los funcionarios para garantizar que se hará lo que se tiene que hacer. Hay una especie de desequilibrio crónico entre el aumento de los ingresos relativos de los estados y el mayor tamaño y complejidad de las burocracias. Ello incide directamente en las trabas al mejoramiento de la eficacia de los gobiernos (Kelly, 2006; Peters, 1996).

La realidad es que, detrás de una fachada moderna y democrática, se mantienen las prácticas políticas más tradicionales, vinculadas con el autoritarismo y las relaciones familiares-nepóticas y la demagogia populista. Es por ello que se insiste en la aplicación de las nuevas tendencias de estudio y reformas de las estructuras de la administración pública, especialmente en una época de grandes transformaciones tecnológicas, que permiten el manejo de grandes masas de información, y en teoría, contribuyen a superar los tradicionales atascos en lo que se relaciona a la coordinación y el control

de las actividades burocráticas del estado (Fox, 1995). Esta discusión se ve afectada de alguna manera con la constatación de los profundos cambios en la organización y la administración privada, de las organizaciones orientadas a los negocios de lucro, que proveen además determinados enfoques y modelos que algunos autores proponen extrapolar a la administración pública, sin detenerse en la diferencia esencial de los dos tipos de organizaciones, y sus sentidos y funciones en la contemporaneidad, incluso si esta se encuentra en medio de profundas evoluciones (Genoe, 2011).

Las propuestas que hoy se hacen en relación a la eficiencia de la administración pública, hacen énfasis en la capacidad de respuesta de la estructura organizativa a los requerimientos y demandas de los ciudadanos, al tiempo que otro grupo de tratadistas resaltan la importancia de un cambio cultural profundo orientado hacia la cooperación y colaboración de la misma ciudadanía con los funcionarios públicos en el logro de los objetivos del bien común. Esas dos orientaciones pueden verse igual como controversiales, que como complementarias. Por una parte, algunas investigaciones apuntan a que el énfasis en la respuesta a las demandas ciudadanas pueden redundar en consecuencias no deseables, puesto que desvía de los intereses públicos generales al relieves las exigencias particulares. De esta manera, consideraciones de corto plazo, señaladas por las exigencias circunstanciales del público, pueden llegar a contradecir planes de mediano y largo plazo de la administración pública, así como se puede correr el riesgo de caer en prácticas que impliquen el aumento del poder de algunos, por sobre los intereses de los muchos. Por otro lado, se hace énfasis en la necesidad de funcionarios que sean sensibles, flexibles y dinámicos para responder a la voluntad popular en un momento dado (Vigoda, 2002). Es atendiendo a estas orientaciones, que se proponen ciertas líneas de trabajo tales como:

- Atender a estudios acerca de las actitudes y opiniones del público receptor de los servicios públicos,
- Considerar las actitudes y percepciones del sector no privado: social, cooperativas, asociaciones, gremios;
- Contrastar los objetivos planteados por la administración pública en un momento dado, con los criterios generales del dinamismo de las decisiones, su adecuación y su pertinencia,
- Implicar juicios de tipo ético a las decisiones técnicas administrativas.

Por otra parte, hay propuestas que propenden a hacer cooperar a los ciudadanos en los objetivos de interés público, promoviendo valores de solidaridad y participación, así como de la delegación de ciertas competencias en las asociaciones de la ciudadanía. Esto pretende vehicularse mediante

- Una relación más estrecha con el llamado “tercer sector”: cooperativas, asociaciones de vecinos, sindicatos, etc.;
- Involucrar al sector privado, las empresas que emplean y obtienen ganancias, teniendo como entorno las comunidades o el territorio determinado;

- Incorporar a estos sectores, así como a la misma administración pública, en la promoción educativa de valores relacionados con la participación y la responsabilidad cívica con el ambiente;
- Innovar con la promoción de organizaciones sin fines de lucro que puedan asumir tareas de interés público.

Conclusiones

- a. La administración pública es un objeto de estudio el cual puede ser abordado desde diversas perspectivas disciplinarias y teóricas. Esto está motivado por su complejidad objetiva, así como por las diferentes tradiciones que han formulado sus problemas y conceptos claves. Pero, en la actualidad, esta diversidad epistemológica del estudio de la administración pública puede jugar a favor de dos ejes fundamentales de problematización, que no son otra cosa que dos aspectos del asunto de la legitimación del estado: por un lado, la calidad política democrática del funcionamiento y el relacionamiento con el resto de la sociedad, y, por el otro, la eficiencia en el logro de las tareas propias de los objetivos del bien común público.
- b. Los abordajes principales desde los cuales pueden identificarse los criterios conceptuales para conocer, evaluar, diseñar y, en términos generales, pensar la administración pública, son los correspondientes al derecho, la sociología en sus enfoques históricos y estructurales, la politología y los planteamientos específicos respecto a la administración.
- c. Las normas legales que constituyen la institucionalidad del estado, plasmadas en las leyes y reglamentos de una nación, se contrastan con los estudios sociológicos y politológicos que encuentran en las realidades paralelas, informales y cruzadas con las fijadas por la juridicidad, los factores que explican las fallas, déficits, disfunciones que se hacen evidentes en el funcionamiento de la administración pública, y que de alguna manera motivan la búsqueda de nuevas propuestas, ya en el campo propio de la administración y las orientaciones hacia la organización y la acción social de los servidores públicos organizados formalmente en el estado.
- d. Las propuestas actuales en relación a la superación de las deficiencias de la administración pública, así como su adecuación a un mundo lleno de grandes transformaciones sociales, económicas y tecnológicas, atienden al mejoramiento de su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía, por una parte, y por la otra, la promoción de la participación, colaboración y cooperación de la misma ciudadanía en la solución de sus problemas y el logro del bien común. Estos planteamientos traen aparejados nuevos problemas de coordinación y direccionamiento gerencial que deben ser asumidos.

Referencias bibliográficas

- Alzuru, Alexis (1994). Racionalidad política y legitimidad de Estado. Monte Ávila Editores. Caracas.
- Bourdieu, Pierre (1996). “Espíritu de estado: génesis y estructura del campo burocrático” en revista “Sociedad” Universidad de Buenos Aires. P. 89-132.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Dahl, Robert (1971). *Poliarchy: participation and opposition* Yale U. Press: New Haven.
- _____ (1997) *Toward Democracy: A Journey. Reflections: 1940-1997* Vols I & II Institute of Governmental Studies Press: University of California, Berkeley.
- Fox, Charles J., and Hugh T. Miller. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- García Pelayo, Manuel (1989). *Burocracia y tecnocracia*. Alianza Universidad. Barcelona.
- Genoe, Patricia (2011). James Burnham, The Managerial Revolution, and the development of management theory in post-war America <http://moh.sagepub.com/content/6/4/411> The online version of this article can be found at: DOI: 10.1177/1744935911425824 2011 6: 411 Management & Organizational History McLaren
- Guerrero, Omar (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Kelly, Janet (comp.) (2005). *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Ediciones I,E,S.A. Caracas.
- Ley Orgánica Reformatoria a las leyes que rigen el sector público. República del Ecuador. Mayo 2017.
- Luhman, Niklas (1998). *Observaciones de la modernidad. Racionalidad y contingencia en la sociedad moderna*. Paidós Estudios. México.
- Peters, B. Guy (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas City, KS: University Press of Kansas.
- Pollock, Friedrich et al (Arato Edmund compil.) (1990). *The esencial Frankfurt School reader*. Continuum Publishing Company. New York.
- Ramos Jiménez, Alfredo (2000). *Comprender el Estado. Introducción a la politología*. C.I.P.C U.L.A. Mérida.
- Waldo, Dwight (1979). *The administrative State*. The Ronald Press. New York.
- Weber, Max (1966). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Vigoda, Eran (2002). "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration" taken from *Public Administration Review* • September/October 2002, Vol. 62, No. 5. Haifa, Israel.