

Participación en los modelos de gestión: una discusión teórica

Mario Robert Aráuz-Chávez*

Rodolfo Luis Delgado-Aguilera**

Resumen

La participación constituye un criterio de gestión para la intervención en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones, independientemente de su naturaleza. Este trabajo presenta un análisis conceptual de participación, desde los distintos modelos de gestión, con base en un método analítico de diferentes posturas epistemológicas, de autores como, Cunill (1991), Bolos (2002), Pérez (1999) y Merino (1995). Partiendo de ello, se revela lo siguiente: 1. La concepción teórica de los autores se enfoca al ámbito donde la participación actúa y su implementación está en función al modelo de gestión que adopte; 2. Los modelos de gestión, condicionan el alcance de la concepción de participación en las decisiones, de acuerdo a los fines de la organización; y, 3. *La participación, generalmente, se concibe de forma directa e indirecta, sin embargo, depende del modelo de dirección.* Se concluye que la participación es una categoría polisémica, y se manifiesta independientemente de la gestión pública y/o privada.

Palabras clave: gestión, organización, participación, modelos de gestión

* Economista. Docente Universitario en la Universidad Laica Ely Alfaro de Manabí; Maestría Ejecutiva de Informática de Gestión y Nuevas Tecnologías, Especialista en Gerencia y Creación de negocios Informáticos Diploma Superior en Educación Universitaria por Competencia. Contacto: machproducciones2010@gmail.com.

** Economista. Magíster Scientiarum en Gerencia Pública. Docente-investigador del Instituto Universitario de Tecnología de Maracaibo. Co-Investigador Auxiliar de Investigación del Centro de Estudios de Empresa (CEE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) de la Universidad del Zulia (LUZ). Contacto: rodolfoisdelgado@yahoo.com.

Participation in Management Models: a Theoretical Discussion

Abstract

Participation constitutes a fundamental management criterion for intervention in the decision-making process of organizations, regardless of their nature. This paper presents a conceptual analysis of participation, from the different management models, based on an analytical method of different epistemological positions, from authors such as, Cunill (1991), Bolos (2002), Pérez (1999) and Merino (1995). Revealing: 1. The theoretical conception of the authors focuses on the field where participation acts and its implementation is based on the management model that is adopted. 2. The management models, condition the scope of the conception of participation in decisions, according to the aims of the organization; and, 3. Participation, generally, is conceived directly and indirectly, however, depends on the management model. It is concluded that participation is a polysemic category, and manifests itself independently of public and / or private management.

Key words: management, organization, participation, management models.

Consideraciones preliminares

La participación es un concepto que en los últimos 20 años se viene convirtiendo en elemento clave en los procesos de toma de decisiones de la gestión pública y privada, donde han emergido evidentes contradicciones en la tradicional forma de gestión, así como también la participación como mecanismo de interacción para la gestión en todo tipo de organizaciones. Es un concepto que incide directamente en la calidad de vida de las personas, especialmente, cuando las organizaciones pretenden tener pertinencia social y lo establecen como unos de sus fines y funciones.

Para explicar la categoría de participación, es necesario construir un marco teórico referencial con fundamentos vinculantes a diferentes modelos de gestión, históricamente concebidos desde la perspectiva de la dirección que asumen; esto, como una aproximación a la relación teórica que sustenta el concepto, asumiendo la participación a partir de las propuestas teóricas de algunos modelos de gestión en las organizaciones.

En virtud de estas breves reflexiones, esta investigación tiene como propósito analizar la participación en la gestión de las organizaciones **y**

elaborar un constructo conceptual de participación desde una perspectiva epistémica crítica, interpretativa y dialéctica de su relación con la gestión. Es una investigación analítica que, según Hurtado (2008), consiste en el análisis de las definiciones relacionadas al tema, para estudiar sus elementos en forma exhaustiva y comprenderlo en profundidad. Con un diseño de investigación documental y bibliográfico, a partir de aportes teóricos sobre la participación y los modelos de gestión.

Así pues, implica considerar los componentes esenciales de participación en la gestión desde una perspectiva teórica, en particular, en modelos de gestión como mecanismo para fortalecer las organizaciones en sus fines. Estudiar la participación, exige una perspectiva crítica, en función de los cuatro modelos en el desarrollo socio histórico de la gestión pública: burocrático, burocrático populista, tecnocrático y la nueva gestión pública.

El trabajo se estructura en dos partes, la primera presenta los referentes teóricos sobre participación, y en la segunda, se describen los rasgos esenciales de la participación en los modelos de gestión tradicionales, típicamente implementados en la gestión pública, y finalmente las reflexiones finales.

Fundamentos teóricos sobre participación

En términos generales, este concepto, según Cunill (1991), lo define como injerencia de la sociedad en los asuntos de la gestión pública. No obstante, el concepto es más amplio cuando se aborda desde perspectivas de relaciones múltiples y complejas entre estado y sociedad, así como de distintos ámbitos de acción. En tal sentido, otra apreciación es la expuesta por Bolos (2002), quien alude al termino para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.

“El termino de participación es empleado “para aludir a las organizaciones cooperativas, asociaciones civiles, a comunidades de autoayuda, organización sindical, gestión de las empresas, movimientos sociales, movilizaciones coyunturales de la población, emisión del voto, asistencia comunitaria, exhortación sistemática en los medios masivos y revoluciones sociales, entre otras formas de participación que emergen de sectores de la sociedad, cualesquiera que éstos sean”. Bolos (2002:33)

La participación está en el centro de la sociedad. Desde el ámbito de la gestión, significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo y que definan el rumbo del Estado y de la política pública en la democracia. De esta manera, sostiene Aguilar (1992), que la gestión debe actuar de cara a la sociedad y no solamente en mera administración gubernamental; mientras más públicos sean los actos administrativos del Estado, será más legítimo.

En este orden de ideas, Merino (1995) indica que participar significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones de forma colectiva, de la administración de recursos, atender como se distribuye sus costos y beneficios. Así, los ciudadanos formarán parte de las decisiones de sus gobernantes.

La participación emerge como alternativa a las limitaciones en la gestión, de quienes ejercen responsabilidad de Estado, surge de la discusión del funcionamiento del aparato público de la democracia representativa. Según Merino (1995:43):

“...participamos porque nuestros representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad; participamos para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas que se diluyen en el conjunto mucho más amplio de las naciones; participamos, en una palabra para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a demandas, las carencias y las expectativas de los diferentes grupos que integran la nación. En tanto, que la participación como concepto debe ser explicada desde las relaciones de convivencia y de producción en la sociedad actual”.

Sin embargo, Cunill (1991) señala que la participación origina una polisémica contradicción, pudiendo ser enriquecedora para la creatividad social. Pero hay casos en los que la ambigüedad se torna peligrosa. El extremo es que sirva para sustentar valores antagónicos como los que están tras la noción de democracia y dictadura, al punto de que una misma práctica pueda ser utilizada para promover tanto la autonomía como la heteronomía de los sujetos sociales.

En tal sentido, la participación se puede definir en dos dimensiones: *primero*, “como medio de socialización política”; y, *segundo*, “como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto, favorecer a esta” (Cunill, 1991:58). Este autor destaca que los posibles fundamentos de la participación pueden encontrarse en la crisis de representatividad y, sobre todo, en la crisis de eficiencia del Estado. Un elemento esencial en la participación es, sin duda alguna, la falta de satisfacción de los intereses de la ciudadanía. Sobre este particular aspecto, para Cunill (1991) la participación puede adoptar cuatro modalidades:

1. *Participación consultiva*, la cual es como una opinión de conocimiento; no es vinculante, en la toma de decisión. Es operativa en el momento de planificación, en el diagnóstico o en la formulación, en el momento de la definición de políticas públicas.
2. *Participación resolutoria*, es la que está vinculada a la instancia decisoria, la que implica injerencia en los asuntos de la cosa pública, es de carácter obligante, vinculante en la administración. Este tipo de participación, comparte el poder de toma de decisión sobre la dirección de las organizaciones y de las políticas de las mismas.
3. *Participación fiscalizadora, relacionada* con la injerencia en los procesos de la actividad pública; Se diferencia con la anterior, en que solo involucra a los sujetos sociales en el control de la política pública. En este sentido, la participación fiscalizadora atañe a la corrección o reorientación de las acciones públicas; y la última, pero no menos importante.
4. *Participación en la ejecución*, que es y está directamente relacionada con una actividad pública en la prestación de un servicio en particular.

De tal manera que la participación ciudadana que se desarrolla en el nivel político puede ser “consultiva, resolutoria o fiscalizadora, aunque no ejecutora, en tanto la implementación de la política pública que se adopte remite de hecho al plano administrativo” (Cunill 1991:59). A partir de esta concepción del autor, se asume el plano estricto de la participación como aquella que puede adoptar cualquier forma, porque es posible encontrarla desde la consulta o la intervención de los ciudadanos para la solución de un problema concreto o hasta la participación en la dirección o en el control de un servicio público.

De este modo, la participación cuenta con la valoración positiva en cuanto a constituir un medio adecuado para lograr ciertos objetivos defi-

nidos como buenos, o porque se piensa que la expresión misma es expresión de un valor (Baño, 2004). De ahí, resulta la idea de que se incentive, se impulse y desarrolle la “participación ciudadana” como mecanismo democrático para resolver conflictos entre grupos sociales que antagonizan en el terreno político.

Baño (2004), señala que el tema de la participación ha de observarse más allá de las consideraciones teóricas, tomando en cuenta que se ubica en el terreno de la existencia de un poder público que pretende ser expresivo del interés general de la respectiva unidad social, así como de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público. Políticamente, la participación apunta al tema del régimen político, en cuanto al procedimiento de constitución de la voluntad política; en concreto, ella ha estado referida a la sustitución de la democracia representativa. Es decir, la participación como medio para la resolución de problemas o conflictos en el ámbito local, donde el Estado ha sido ineficiente.

Al respecto, Ziccardi y Saltalamacchia (1997) sostienen que es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a los bienes y servicios públicos, formando así la dimensión social y política del ciudadano. Creando conciencia colectiva de las decisiones públicas y apropiándose del espacio público para la convivencia. De tal manera que, desde el espacio local, cuando los ciudadanos participan irrumpen en el espacio público para satisfacer necesidades que el Estado no ha logrado. Al respecto, argumenta Cabrero (1996) que esta relación entre el espacio público y participación, es una ampliación de la esfera de acción pública.

Por otra parte, diferenciando el contexto socio-político que da cuenta de la *participación* como concepto, se considera insertar o no peticiones o demandas ciudadanas en la agenda política de los gobernantes, de esta manera, se inserta la *participación colectiva* como aquella que está orientada por un conjunto de ideas con el objetivo central de promover los procesos de democratización. Los ciudadanos, consideran muy importante averiguar si su participación ha influido en las decisiones, de esa manera ellos sienten que se ha cumplido su objetivo. (Correa, 1998).

Desde la perspectiva del ejercicio de la ciudadanía, la participación busca concretar y reforzar los derechos de la gente en su espacio. Al respecto, *la ciudadanía civil*, está asociada a derechos propios de libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); *la ciudadanía política*, se sustenta en los principios

de democracia liberal y supone derecho a participar como elector y elegido a través del sufragio universal; y, *la ciudadanía social*, se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

En este sentido, la participación también busca el desarrollo de la ciudad, por tanto, se basa en mejorar la condición de ciudadanía, generando mejor calidad de vida. Los ciudadanos, siendo protagonistas, desde diferentes condiciones y acciones individuales o colectivas, como usuarios, clientes, gestores, emprendedores y otras formas, impulsan con gobiernos locales o supralocales, las administraciones correspondientes (Puig, 2004).

De tal manera que la participación promueve nuevas relaciones entre Estado y sociedad, donde se consideran *modalidades organizativas* desde la base, que emergen buscando democratizar más estas relaciones. No obstante,

“...sin la transferencia progresiva de los poderes en la toma de decisión (es decir: transferir a todos los niveles, incluidos al más altos de éstos), el concepto de participación carece de lógica valedera [...] cualquier puede ser las buenas intenciones con las que se pavimente el camino a preservación del infierno del sistema capitalista” (Mészáros, 2008:254).

En síntesis, aunque el término *participación* tiene una polisémica connotación, *generalmente, está asociado y se concibe como las formas directas e indirectas de atender los asuntos de la gente en el interés público*. Se interpreta que la participación como medio, puede construir consensos y colaborar en la legitimación de la democracia, así como también para lograr que los ciudadanos se integren e interactúen a la organización del Estado, desde el propio ejercicio de la gestión pública.

Participación en los modelos de gestión

Se asume que, a los diferentes modelos de gestión, se vinculan distintas formas de participación, por tal motivo la caracterización de la participación está relacionada con los diferentes paradigmas de gestión que se promuevan. Unos de los primeros modelos que surgen en el nacimiento de la sociedad capitalista, emerge sobre la base del modelo de gestión weberiano y, más recientemente, sobre aspectos del paradigma de la

Nueva Gestión Pública (CLAD, 1998). Sin embargo, en el desarrollo histórico del proceso de reacomodo del sistema capitalista, con los fines de mejorar su eficiencia y productividad, nos encontramos algunas variantes que llevan a identificar otros modelos de gestión, a saber: el Modelo Burocrático-populista (Ochoa *et al*, 1996) y el Modelo Tecnocrático (Ochoa, 1995).

Ahora bien, en este trabajo revisaremos los rasgos distintivos de la gestión que dan cuenta de la participación como medio y fin en los modelos de gestión mencionados. Tomaremos en cuenta los siguientes elementos: tipo de participación, objeto, sujeto que participa en la toma de decisiones en la organización, medios de participación, propósitos de la participación.

Modelo weberiano

Este modelo se sustenta en el deber ser de la gestión pública formal. Tal como lo señala su mismo autor, Weber (1977:173), los rasgos fundamentales en este modelo son:

“a) Todos los actos deben ser estatuidos de modo racional dentro de normas jurídicas y deben ser respetados y obedecidos como una orden impersonal incluso por quienes son electos; b) Los deberes y funciones deben ser claramente delimitados al igual que los poderes para su realización; c) Las autoridades deben ordenarse de modo fijo y deben estar calificados profesionalmente; d) Clara separación entre los administradores y los propietarios, los primeros están sujetos a participar; e) El expediente, es decir el documento escrito, es un principio administrativo y rige el secreto de la información; f) El funcionario, se debe sólo a los deberes de su cargo, respetando la jerarquía administrativa y las competencias claramente fijadas, su calificación es certificada con pruebas, su trabajo es su única profesión y es retribuido con sueldo fijo y está sometido a rigurosa disciplina y vigilancia”.

Según Kliksberg (1989:55), el modelo weberiano es “un sistema legal más que humano; donde la regla cubre todas las contingencias y, en el que se asegura la obediencia mediante la elección de los supervisores técnicamente expertos, que administran la ley con precisión y con fría imparcialidad.”

El cumplimiento de los procesos legalmente establecidos constituye el criterio fundamental de control. En este marco, la participación en el modelo de gestión weberiano, se limita a que el funcionario responsable (sujeto) de la ejecución de la gestión reproduce para el propietario sus instrucciones, siguiendo estrictamente las normas establecidas en manuales y procedimientos previamente establecidos. El propietario o representante de los intereses de la organización es quien está ubicado en las instancias de definición de políticas y el que participa en la toma de decisiones en la gestión de las instancias organizativas. (Kliksberg, 1989)

Los sujetos-funcionarios solo participan siguiendo las normas y cumpliendo con el orden de la jerarquía, de acuerdo con sus funciones. El medio por excelencia formal de participación se reduce a presentar un informe confidencial que circula a través de los niveles jerárquicos definidos, el carácter secreto es aplicado según Mouzelis (1975:28), “incluso en los casos que el secreto no es realmente necesario”, ya que en definitiva se hace del medio un fin. La toma de decisión se hace a través de la comunicación con otras instancias del aparato estatal, entre ellos el poder legislativo, de tal manera que la participación al ciudadano tiene cabida indirectamente en el esquema burocrático weberiano. Según Cunill (2000:271):

“... desde fines del siglo pasado, con base principalmente en la doctrina de Wilson y luego de Weber, se asume que la responsabilidad de la Administración sólo puede ser exigible ante los representantes electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos, que presupone la separación de la política, de la administración y la primacía de aquella sobre ésta”.

Unos de los medios de participación es el informe escrito, que “de acuerdo a los parámetros legalmente establecidos, su contenido respeta el criterio de confidencialidad que la burocracia le asigna a la información” (Weber, 1977: 176).

La forma de participar en el modelo weberiano se caracteriza por el cumplimiento formal, pudiéndose denominar consultiva, en tanto se expresa como opinión o manifestación de conocimiento que no obliga al sujeto que adopta la decisión. La vigilancia administrativa del cumplimiento de las políticas y los procesos legalmente establecidos permiten identificar desviaciones y verificar la disciplina, lo cual es un principio fundamental en este modelo.

Modelo burocrático-populista

En América Latina, a mediados del siglo XX, comienza asumirse los criterios del Estado de Bienestar, conformándose una administración denominada por algunos autores *burocrático-populistas* (Ochoa *et al*, 1996), la cual busca alejarse de los postulados weberianos, pese a que formalmente se sustenta en este modelo. Las características fundamentales de la gestión burocrático-populista son:

“...escasa vinculación entre los procesos de planificación, evaluación y formulación de políticas; dichos procesos, más que instrumentos de definición de políticas, son estrategias de legitimación por la racionalidad que connotan; débil control del cumplimiento del modelo normativo y, contrariamente, una excesiva regulación; elevado crecimiento de las instituciones y del empleo, no sólo por el papel del Estado en la economía, sino también por el uso de criterios de bonanza que orientaron la creación de instituciones y cargos como una salida frecuente a los conflictos de poder, criterios clientelares en las funciones de la administración de personal y en la prestación del servicio público”. (Ochoa, 1997:127)

Los principales sujetos de dirección en la administración burocrático-populista son hombres y mujeres de partido, así como también empresarios. Al respecto, Rey (1991:544) señala que se trata de:

“...grupos organizados (grupos de presión, institucionales y asociaciones gremiales). Que expresan su participación en la búsqueda de cargos y prebendas manteniendo los lazos de relaciones laborales alejados de los conflictos, pero se convierten en ataduras burocráticas que coloca precios a las tomas de decisiones, es decir, a través del chantaje y la extorsión se venden las demandas sociales, impidiendo de esta manera el buen uso de la participación dentro de la organización como mecanismo de gestión que permita mejorar los procesos de trabajo en la organización”.

Como se observa, en el modelo de gestión pública burocrático-populista *el objeto* de la participación lo constituye esencialmente acciones reivindicativas por parte de los actores que participan, quienes se manifiestan con mayor vehemencia en la discusiones de contrataciones colectivas y/o prebendas salariales, convirtiendo la participación en una relación en la lucha por el control organizacional de sindicatos y gremios, ac-

ción que permite tener más o menor acceso a la gestión organizacional, en tanto que, quien tenga el poder y/o control de la instancia sindical, tendrá mayor capacidad en la toma de decisión en las relaciones internas organizacionales, con los niveles jerárquicos más altos de la misma. De tal manera, que la *toma de decisiones* permite tener acceso al sistema presupuestario y a la ejecución del gasto, el cual, tal como lo advierte Ochoa *et al* (1996), es el principal instrumento de legitimación del populismo.

Por otra parte, la participación en la toma de decisiones de la organización se expresa a través de informes técnicos que tienen como fin sugerencias que no son vinculantes, mientras que, a su vez, la organización concibe la participación de manera instrumental y unidireccional, es decir, convierte la gestión en una síntesis anual resumida, en una rendición de cuentas o informe de gestión que se publica o se entrega a los superiores jerárquicos con el fin de dar por terminado el proceso de trabajo, dando cuenta de la relación entre producción y productividad, eficiencia y eficacia en períodos determinados. Es de esta forma como participan los trabajadores en la gestión.

En síntesis, el propósito de la participación en el modelo de gestión burocrático-populista, no es utilizado para el ejercicio de la toma de decisiones del proceso de trabajo, sino como un medio de legitimación esencialmente a través del voto en las elecciones.

Modelo tecnocrático

Este modelo de gestión es producto de la tecnificación de la mano de obra especializada y del afianzamiento del sistema capitalista liberal en su afán de acumulación y aumento de la plusvalía del proceso de trabajo.

“...tiene su origen con la expansión de la gran empresa y es producto de la necesidad de la revolución científico - técnica en el campo de la administración. La expansión de la gran empresa tiene lugar en la segunda mitad del siglo pasado y es consecuencia de la fusión de grandes capitales para incorporar el desarrollo científico-técnico en la producción y para crear condiciones monopólicas, todo ello buscando acelerar el proceso de acumulación de capital”. (Ochoa, 1995:15)

El fenómeno de la tecnocracia comienza a ser evidente en el aparato estatal desde la crisis de los años treinta, especialmente después de la segunda guerra mundial, trascendiendo luego a ser un modelo hegemónico

desde fines de la década de los 80 con el advenimiento de la expansión de la economía de mercado y la conformación del estado neoliberal, razones por las cuales se expande a toda la administración pública. Son características fundamentales del modelo tecnocrático se resumen según (Ochoa, 1995):

Los hombres y mujeres (sujetos de la gestión), miembros de partidos políticos son sustituidos en los niveles de dirección por técnicos con formación gerencial y racionalidad economicista, es decir, que colocan la economía por encima de cualquier otra dimensión, esto es lo que define fundamentalmente a la dirección tecnocrática (el fin);

1. Reducción de los gastos sociales y del número de los trabajadores, no así, los gastos favorecedores del crecimiento económico;
2. Los planes constituyen guías de acción (medios), elaborados por especialistas, que se consideran neutrales;
3. Demostración de eficiencia, la cual constituye su principal instrumento de legitimación;
4. Relaciones estrechas de los sujetos de dirección con los sectores económicos;
5. Ocultamiento de la Información;
6. Aplicación sistemática de técnicas de control y productividad de los trabajadores;
7. Favorecimiento de la expansión privada del capital;
8. Vigilancia en el cumplimiento de la Ley, pero con diseño flexible de normas y otros instrumentos legales y entre otras;
9. Actualización permanente como estrategia de reproducción ideológica.

La participación de los sujetos en la toma de decisiones se traduce en la demostración de eficiencia y eficacia de quienes forman parte del proceso de trabajo, como cumplimiento de los planes y la reducción de costos operativos, promoviendo la meritocracia como premio al cumplimiento de los objetivos alcanzados en la organización, lo cual, desde el razonamiento del capital, se evalúa mediante una razón costos/beneficios económicos. La participación de la empresa u organización en el sector social es distante y alejada, se establece una relación subsidiaria, compensatoria y unidireccional, asumiendo la consigna de "responsabilidad social". No existe ninguna participación en la gestión por parte de los clientes o usuarios, destacándose la relación por la oferta y la demanda.

En el modelo tecnocrático priva la tecnificación en el proceso de trabajo, se flexibiliza las normas laborales; se deshumaniza el trabajo. Con relación a esto, Guerrero (2004:11) afirma:

“...la ciudadanía es pulverizada en átomos llamados consumidores, que siendo el objeto de los servicios públicos, de tal modo maximizarían utilidades individuales que son definidas como satisfacciones. La prestación de tales servicios debe ser hecha en el mercado y por medio de contrataciones bajo un régimen de competencia, así como en forma de productos cuya venta debe generar un máximo de rentabilidad”.

En este sentido, los fundamentos del modelo de gestión tecnocrático son básicamente economicistas, basados en la empresa privada y en el mercado. La participación en términos de la gestión y la toma de decisiones está definida en los distintos niveles de dirección superiores y, más que una participación para la toma de decisiones, se caracteriza por la participación accionaria de socios de la empresa u organización, respetando formalmente los niveles jerárquicos establecidos.

Al igual que en el modelo burocrático weberiano, en la administración tecnocrática el ciudadano, queda excluido como sujeto a quien la tecnocracia informa sobre sus logros y/o producto, no sucede lo mismo con los sectores económicos, a quienes en la práctica la tecnocracia solicita opinión para mejorar los procesos de trabajo y mejorar su eficiencia y productividad. Por otra parte, el modelo tecnocrático da cuenta de su gestión a través de diversos mecanismos sutiles, lo cual está vinculado a su compromiso con la expansión del capital.

“La tecnocracia promueve la expansión del capital, por una parte por el efecto en el crecimiento económico general, es decir por razones ideológicas..., por otro lado al promover la inversión privada la tecnocracia logra aceptación frente a los sectores dominantes del capital...” (Ochoa, 1995:52),

El propósito de la participación en el modelo tecnocrático es el control de los niveles jerárquicos inferiores, la búsqueda de una orientación economicista de la gestión pública y la legitimidad de la propia tecnocracia como un grupo social técnico-neutral que se encuentra al margen de intereses políticos. Por último, la participación se mueve entre procesos burocrático-populistas y tecnocráticos.

Nuevo modelo de gestión pública

Finalizando el siglo XX, se evidencia que los modelos de gestión pública implementados hasta la fecha han producido más pobreza y desigualdades sociales; pocos de ellos contribuyen a resolver los problemas concretos de la gente, según su ámbito de acción, nacional, regional, local y comunal. En tal sentido, el nuevo modelo de gestión pública señala la importancia de incrementar la participación de las personas en estos espacios para coadyuvar a paliar la situación del déficit de los servicios públicos y producción de bienes de primera necesidad. Se parte de la base de errores cometidos en lo que se ha llamado una primera generación de reformas, por cuanto, según el CLAD (1998:22):

“...ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por esto es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, de la mejor distribución de la renta y de la consolidación de la democracia”.

La nueva gestión pública, se ubica dentro de las nuevas formas de interrelaciones entre el Estado y sociedad, tomando en cuenta a la participación como instrumento para la toma de decisiones en las organizaciones, buscando legitimar aún más el sistema democrático, donde emerjan nuevas relaciones sociales de producción, que induzcan a superar la racionalidad de los modelos de gestión que lo antecedieron. En este sentido, se presentan las principales características del modelo de nueva gestión pública (CLAD, 1998):

1. Profesionalización de la alta burocracia, la cual sería la responsable de formulación, supervisión y regulación de políticas, con el propósito de reducir el clientelismo y la politización;
2. Supervisión de la burocracia por los partidos y la sociedad;
3. Participación y Transparencia en las decisiones públicas;
4. Descentralización de la ejecución de los servicios, hacia los niveles subnacionales;
5. Desconcentración funcional, que permita la separación entre las unidades que formulan y ejecutan políticas;

6. Control por resultados a partir de indicadores, complementado con la verificación del control de costos, seguimiento por competencia administrada y, el control social, especialmente en el área social, para asegurar una mejor relación entre los ciudadanos y la burocracia, sin la mediación de los políticos, propia de la democracia representativa;
7. Traspaso de servicios sociales a organizaciones no estatales, conservando el Estado la regulación y siendo su principal financiador;
8. Orientación del servicio hacia el ciudadano-usuario en oposición al modelo auto-referenciado que reafirma el poder del Estado y, de la burocracia;
9. Mayor responsabilización de la burocracia ante la sociedad, los políticos y los representantes de la sociedad.

El modelo de la nueva gestión pública trata de distanciarse de los otros tres modelos de gestión, en tanto supone un avance en término de gestión al visibilizar la participación en la toma de decisiones como aporte para legitimar las relaciones sociales de producción, en función de una democracia más participativa; tratando de superar la práctica tecnocrática del aparato estatal que ha acompañado el avance de la economía de mercado. Sin embargo, es un estilo de gestionar que no profundiza en el tema de la participación como mecanismo de gestión para la toma de decisiones. Siguiendo a Brugué (1996:48),

“Nos hallamos ante un intento de racionalizar una administración que debe hacer frente a un entorno más turbulento, a una sociedad más segmentada, a la introducción de nuevas tecnologías y a unos individuos cada vez más exigentes, pero que en ningún caso se plantea como introducir la dimensión democrática en sus formas de actuación”.

El propósito de la participación en este modelo es propiciar un proceso de comunicación entre organización y usuario, donde este tenga posibilidades de ejercer control y participe en la toma de decisiones. No obstante, esto ha quedado solo en enunciados conceptuales que sutilmente tratan de incorporar la participación como principal mecanismo en la gestión para la toma de decisiones.

En síntesis, la concepción teórica de los autores se enfoca al ámbito donde la participación actúa y su implementación está en función al mo-

delo de gestión que se adopte; los modelos de gestión condicionan el alcance de la visión de participación en las decisiones en consonancia con los fines de la organización; la participación, generalmente, se concibe de forma directa e indirecta, Sin embargo, depende del modelo de dirección.

Consideraciones finales

La participación se concibe como un mecanismo que es determinado por el contexto, el cual, a su vez, es definido como un ámbito de redefinición teórica donde la participación como mecanismo de interacción social en la gestión constituye uno de los elementos fundamentales del mismo. De esta forma, la organización y la gestión son interpelados y demandados permanentemente por la participación como concepto que busca la construcción de un nuevo sistema de relaciones humanas que integra a la sociedad a las organizaciones y al Estado en materia de gestión pública.

El desafío es transformar la escala de valores hasta ahora adoptada por los modelos de gestión vistos, por una que esté centrada en el ser humano, lo que implica el desarrollo de actitudes y virtudes propias de la democracia participativa, vinculadas con relaciones afectivas de convivencia, signadas por la cooperación y solidaridad, empleando estrategias para la comprensión de la realidad dialéctica, la reflexión crítica, el diálogo y el trabajo voluntario, máxima expresión de la concienciación social.

Productos de estos cambios formales, la transformación del Estado y de la gestión se ha convertido en un tema medular desde lo teórico, generando en esta última, relaciones de participación protagónica con las comunidades, relaciones que producen alteraciones en la dinámica administrativa de todas las organizaciones, por muchos años acostumbradas a encerrarse en recintos y evadir las demandas sociales o, en el mejor de los casos, contribuir con dadas compensatorias. Una nueva idea de los términos y conceptos debe surgir en la gestión; pretendiendo confeccionar una noción de participación en la gestión pública que permita transitar con más fluidez el proceso de transformación para el desarrollo regional y/o local.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis (1992). **El estudio de las políticas públicas**. Edsitorial Porrúa. México D. F., México.
- Baño, Rodrigo (1998). **Participación ciudadana: elementos conceptuales**. En Correa, E. y Noé, M. (Eds.). *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Serie Libros Flasco. Santiago de Chile, Chile. Pp. 15-37.
- Bolos, Silvia (2002). **Los dilemas de la participación en gobiernos locales**. Universidad Iberoamericana. Santa Fe, USA.
- Brugé, Quim (1996), **La dimensión democrática de la Nueva Gestión Pública**. Revista GAPP, número 5-6: Pp. 45-58.
- Cabrero, Enrique (1996). **Políticas públicas municipales: una agenda en construcción**. Ediciones del Centro de Investigación y Docencia Económica Miguel Ángel Porrúa. México D. F., México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998), **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**. Consejo Científico del CLAD. Caracas, Venezuela.
- Correa, Enrique (1998). **Participación ciudadana y gobernabilidad**. En Correa, E. y Noé, M. (Eds.). *Nociones de una Ciudadanía que Crece*. Serie Libros Flasco. Santiago de Chile, Chile. Pp. 83-90.
- Cunill, Nuria (1991). **Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, Venezuela.
- Cunill, Nuria (2000). **Responsabilización por el control social**. En Consejo Científico del CLAD (Ed). *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Pp. 269-327.
- Fernández, Lya (1999). **Algunas aproximaciones a la participación política**. Revista Reflexión política. Año 1, número, 1. Documento en línea. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11010112.pdf>. Consulta: 12/03/2012.
- Guerrero, Omar (2004). **El mito del nuevo "Management" público**. *Revista Venezolana de Gerencia*. Año 9, número 25: Pp. 9-52.
- Hurtado, Jacqueline (2008). **El proyecto de investigación holística. Metodología de la investigación holística**. Sexta Edición. Ediciones Quirón. Caracas, Venezuela.
- Kliksberg, Bernardo (1989). **Los límites del Modelo Burocrático-Formal. La racionalidad irracional de la burocracia**, En Kliksberg, B. (Ed.). *Gerencia*

cia Pública en tiempo de incertidumbre. Serie Administración Pública. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.

- Merino, Mauricio (1995). **La participación ciudadana en la democracia**. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México D. F., México.
- Mészáros, István (2008). **El desafío y la carga del tiempo histórico. El socialismo en el siglo XXI**. Editorial Vadell Hermanos-CLACSO. Valencia, Venezuela.
- Mouzelis, Nicos (1975), **Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre organizaciones sociales**. Ediciones Península. Barcelona, España.
- Ochoa, Haydée; López, Mirtha y Rodríguez, Isabel (1996). **Administración pública y populismo en Venezuela**. Revista Venezolana de Gerencia. Vol. 1, número 1: Pp. 35-58.
- Ochoa, Haydée (1995). **Tecnocracia y empresas públicas en Venezuela**. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- Ochoa, Haydée (1997). **La reforma de la administración pública en Venezuela: proyectos y realidad**. Revista Gestión y Política Pública. Vol. 6, número 1: Pp. 125-149.
- Pérez, Héctor (1999). **Gobierno y participación ciudadana**. Revista Quórum. Año 8, número 68: Pp. 165-178.
- Puig, Teresa (2004). **Cultura de la participación**. Revista Intervención Psicosocial. Vol. 13, número 3: Pp. 361-372.
- Rey, Juan (1991). **La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación**. Revista Estudios Políticos. N° 74: Pp. 533-578.
- Weber, Max (1977). **Economía y sociedad**. Fondo de Cultura Económica. México D.F., México.
- Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero (1997). **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas**. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F., México.

