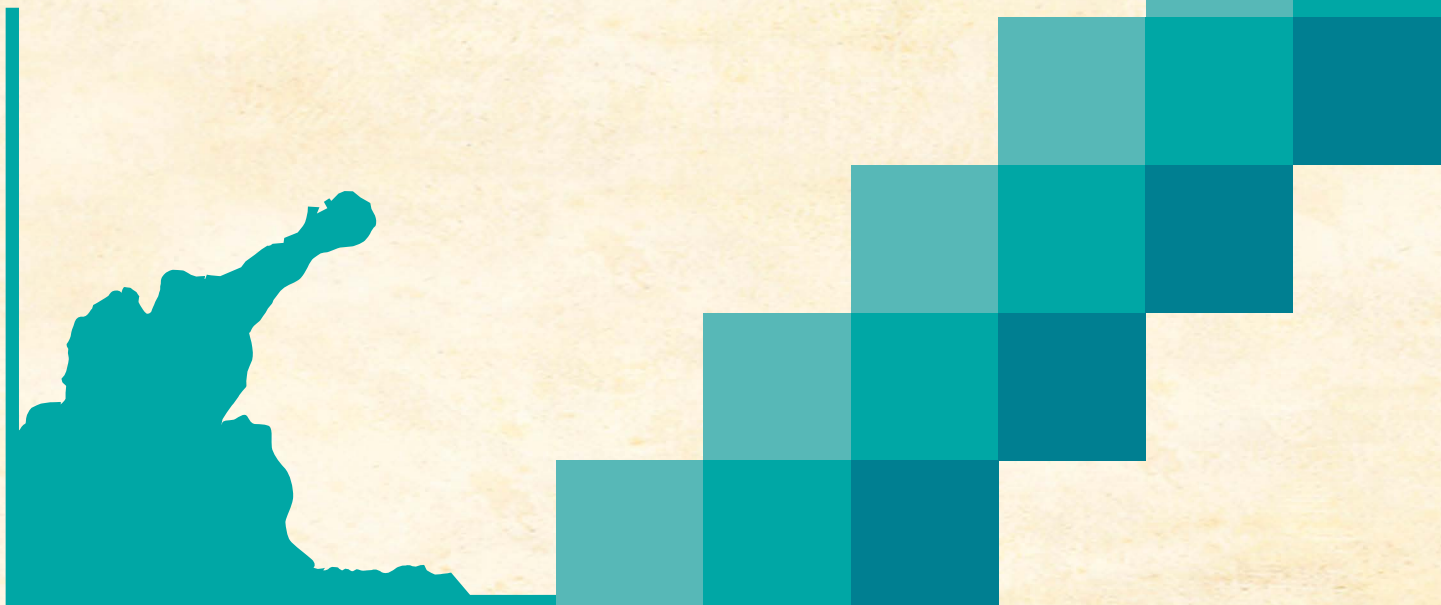


8



ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL

Políticas de gestión pública: desarrollos conceptuales y traducción en Colombia



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA

Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Juliana Torres Quijano

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

Claudia Hernández León

Directora Jurídica

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Alejandro Becker Rojas

Director de Desarrollo Organizacional

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Roger Alonso Quirama García

Jefe Oficina de Tecnología de la
Información y las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Sonia Stella Romero Torres

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

André-Noël Roth Deubel

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado
Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

César Augusto Arciniegas Beltrán
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Departamento Administrativo
de la Función Pública**

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 739 5656 / 86 - Fax: 739 5657
Web: www.funcionpublica.gov.co
eva@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario:
018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
1. La evolución de la concepción administrativa y de la gestión pública	9
2. La transformación del marco referencial de la gestión pública en Colombia	30
2.1. La política de gestión pública bajo el referencial moderno	31
2.2. La política de gestión pública bajo el referencial gerencial	39
3. ¿Hacia una política de gestión pública bajo el referencial colaborativo?	51
Conclusión.....	56
Bibliografía	59

- DOCUMENTO OFICIAL -

Índice de tablas

Tabla 1: Perspectivas de gestión pública comparadas.....	20
--	----

Presentación

Liliana Caballero
Directora Función Pública

Con ocasión de la conmemoración de los sesenta años de las reformas administrativas propiciadas por el Plebiscito de 1957, entre ellas la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy de la Función Pública, y con miras a fortalecer la relación del Estado con la academia, además de destacar el esfuerzo dedicado a recuperar algo muy importante: la noción de que la historia, es decir el cómo y el cuándo, es un insumo importante a la hora de entender cómo reformar la administración pública, se adoptó el programa "El estado del Estado".

"El estado del Estado" tiene como propósito construir memoria institucional y dejar un legado de documentos y resultados de eventos académicos que permitan un balance de los principales avances en materia de institucionalidad en el país y generar análisis y reflexiones en torno a las grandes reformas de la organización de entidades y la gestión estatal para que, en el futuro, tengamos una referencia ordenada de los cambios del Estado.

Es así como desde 2016 se han efectuado foros nacionales e internacionales, además de la elaboración de documentos académicos de análisis y prospectivas de la administración pública, que no se circunscriben a los tradicionales informes de gestión, sino que permiten dar una mirada más estratégica y contextualizada de los ámbitos de actuación de Función Pública.

Estos documentos, resultado de la gestión del conocimiento, abarcan temáticas como el fortalecimiento institucional, el cambio cultural, la transparencia en la gestión y la participación ciudadana, la gestión territorial y los desarrollos normativos y jurisprudenciales de la administración pública y el análisis del contexto teórico e histórico de la modernización del Estado y la administración pública en Colombia.

En tal sentido, a continuación se encuentra el documento elaborado por André-Noël Roth Deubel.

Introducción

La gestión pública se ha transformado profundamente en estas últimas décadas. La selección de instrumentos de gestión, de herramientas de planeación y de gestión del talento humano por los gobiernos condiciona no solo su capacidad de gestión para lograr sus objetivos, sino que es reveladora también frente a la concepción política del gobierno de la sociedad.

En este capítulo, se pretende, *primero*, señalar la evolución de los enfoques conceptuales que han orientado la gestión pública durante el siglo XX hasta hoy en día y subrayar cómo, a medida que el carácter estrictamente técnico-racional de una concepción clásica de la administración se evaporaba, dejando atrás la creencia en la existencia de una verdadera ciencia positiva de la administración pública, fue necesario abordar conscientemente la gestión pública como una política pública.

En este sentido, se reconoce ahora que la gestión pública se desarrolla, como cualquier política pública, desde un marco interpretativo o referencial ideológico que se despliega en una serie congruente y articulada de valores, normas y dispositivos retóricos e instrumentales para orientar el comportamiento individual y colectivo de la forma que se considera adecuada para lograr los fines establecidos por la dirección política (Lascoumes, 2004). En el segundo momento, el capítulo se centra en identificar precisamente en la realidad político-administrativa colombiana la traducción de estas evoluciones referenciales en los documentos oficiales, en particular a través de los sucesivos planes nacionales de desarrollo (PND), la producción normativa relacionada, y otros documentos pertinentes.

1.

La evolución de la concepción administrativa y de la gestión pública

La constitución de la administración pública como ente ejecutor de la voluntad de los gobernantes tiene una historia larga que, para el mundo occidental moderno, tiene sus raíces en la religión cristiana, la dialéctica aristotélica, el derecho romano y el desarrollo en los siglos XII y XIII de la escolástica y el arte gótico¹.

La época innovadora del Renacimiento desemboca en la invención de los Estados y las burocracias modernos para superar la crisis de las instituciones feudales y de sus servidores reales (Dreyfus, 2012). En particular, con las ciencias camerales (o *Polizeiwissenschaft*) de los siglos XVII-XVIII, se empezó a disponer de las primeras teorizaciones o sistematizaciones doctrinales en materia de buena gestión pública. Posteriormente, desde finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX, los desarrollos del Estado republicano y de la revolución industrial, como procesos conducidos por la racionalidad, conllevó naturalmente a considerar la necesidad de construir la administración desde una perspectiva racional y científica.

Había que desarrollar, ya no un catálogo de buenas prácticas, sino una verdadera ciencia administrativa bajo los auspicios del positivismo de Auguste Comte. Las primeras décadas del siglo XX serán particularmente productivas para la construcción científica de un objeto de estudio, como la administración y, más ampliamente, la organización. De un lado, Max Weber (1987) señalará de forma convincente la superioridad técnica de la organización burocrática frente a cualquier otro modo organizativo. Con él se asocia la modernidad a la burocracia.

Los principios fundamentales de la burocracia moderna señalados por Weber -impersonalidad, meritocracia, especialización de tareas, jerarquía, personal estable con base en contrato escrito, remuneración fija, concurso, reglas escritas, trabajo con base en expedientes, etc.- serán considerados desde entonces como la técnica adecuada para disponer de un instrumento eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos políticos.

1 Se retoman en esta sección elementos del texto publicado por el autor en Mariñez F. (ed.), 2017. Sobre el papel de la escolástica, véase Roth (2017a).

Conceptualmente, la administración pretende convertirse en un instrumento neutral, basado en su capacidad de cálculo y de previsión, desligado de la política, diseñado científicamente para transformar las decisiones políticas en una sucesión de decisiones técnicas, que deben garantizar su ejecución con la mayor eficiencia y eficacia posibles. Este enfoque top down (de arriba hacia abajo) se constituyó desde entonces en la concepción clásica o racional de la administración.

El enfoque de la administración racional corresponde al modelo ideal de un ente ejecutor perfecto de las decisiones políticas. La ciencia administrativa se dedica a encontrar los medios más eficientes para alcanzar los objetivos políticos sin discutirlos.

Se concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida, que observa de manera estricta y uniforme las reglas y los objetivos. En un contexto de control administrativo perfecto, logra una excelente coordinación entre las distintas unidades administrativas, sin presión temporal excesiva y recursos ilimitados para llevar a bien los procesos de implementación de los objetivos de la política pública (Lane, 1995:101). Esa evolución marca el declive de una concepción de la toma de decisión colegiada, de gobernanza deliberativa (rey, nobleza, iglesia,...), que tendía a prevalecer en la época medieval.

Con la concepción moderna, se impone el supuesto de que “los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación” (Elmore en Aguilar, 2000:254). La administración, entendida como una estructura profesional y neutral, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, de sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias (Mény, Thoenig, 1992, p. 160). Entonces, se pretende despolitizar la gestión pública.

La administración moderna cumple y hace cumplir las órdenes, y no busca el diálogo o la negociación con los destinatarios de la política. Se trata de hacer respetar la norma establecida por la autoridad pública, nada menos, pero nada más tampoco (Roth, 2014). La administración moderna

cumple su tarea mediante el dominio del saber técnico y el cálculo, sin ira y sin pasión, como lo señalara M. Weber (1987).

Este horizonte conceptual es también compartido por F. Taylor (1981) y H. Fayol (1981), quienes, desde una perspectiva más ingenieril desarrollaron modelos concebidos inicialmente para la administración y organización de la producción industrial. Para Taylor, la ciencia, el cálculo, debía permitir descubrir la solución universalmente más eficiente entre todas las demás: *the one best way*.

Los dos autores consideraron que sus modelos eran de aplicación generalizada, y en particular también válidos para la administración del Estado. Para Taylor, todo el proceso de decisión debía quedar en manos de la jerarquía, desposeyendo de toda iniciativa o capacidad de decisión a los empleados o subalternos. La teoría de la administración racional se concentra en el diseño de una estructura formal ideal, piramidal, en donde el individuo no es más que un simple engranaje en una máquina controlada por su director o propietario. El modelo de Taylor será también el ejemplo a seguir, por considerarse científico, para la construcción de la sociedad socialista. Como es conocido, Lenin consideraba a la organización burocrática como un "mecanismo de alta perfección técnica (...) susceptible de ser puesto en marcha" a favor del proletariado (Lenin, 1973).

Sin embargo, desde los años 30 del siglo XX, esta perspectiva racional conoció sus primeras dificultades al descubrir la importancia de las relaciones informales en el seno de la organización. La teoría de las relaciones humanas desarrollada por Elton Mayo (1972) mostró la importancia del "factor humano" en la productividad.

La ciencia comportamental, la psicología y la sociología industriales buscarán entonces, comprender los resortes de la motivación humana en el trabajo para permitir una extensión de la lógica de comando y control de tipo tayloriano.

Si con Taylor se concebía controlar la parte física o mecánica del ser humano para la producción, con la teoría de las relaciones humanas se pretendía entonces controlar el factor humano, es decir, extender el control

sobre los sentimientos y los afectos (considerados como irracionales) de los individuos, pretendiendo así ejercer, mediante su manipulación, una dominación aún más completa sobre el comportamiento de los individuos.

Cualquier organización se entiende entonces, en una perspectiva organicista y funcionalista, como un sistema o, incluso, un organismo social específico: "una organización, ya sea una sociedad anónima o una burocracia gubernamental, representa una compleja respuesta a un medio histórico particular, una institución que se adapta constantemente a las necesidades, sentimientos y emociones de sus integrantes, y estos a ella. La función primordial de estas organizaciones (...consiste...) en promover los valores de estabilidad social, cohesión e integración" (Wolin, 2001, p. 442).

Posteriormente, y desde una perspectiva más racionalista, la complejidad de los procesos de decisión de los seres humanos, la dificultad de predecir sus comportamientos, administrativos en particular, así como la de disponer de la información suficiente para tomar una decisión racional, condujo a Herbert Simon (1962) a considerar que el individuo situado en un contexto real no era (por ahora) capaz de actuar bajo una plena racionalidad, significando así la imposibilidad, tanto de prever los comportamientos humanos como de garantizar una toma de decisión racional.

Simon demostró con claridad que los principios establecidos por la teoría clásica de la administración, se asemejaban más a proverbios que a leyes científicas. El ser humano actúa en realidad de manera racional, pero en un contexto de racionalidad limitada que le hace tomar decisiones tan solo razonables o "satisfactorias". Es decir, nunca se puede garantizar una decisión óptima o perfectamente racional debido a que factores como valores, tiempo, dinero, afectos, información incompleta, entre otros, limitan la aplicación de una razón en absoluto en las decisiones y comportamientos de los seres humanos en la vida real.

A mediados del siglo XX, la teoría de la racionalidad limitada se constituyó en el paradigma de las ciencias sociales en general. Del positivismo se

pasó al neopositivismo, aceptando, por ahora², la imposibilidad de determinar o prever con certeza los comportamientos humanos de personas concretas, limitándose a observar, en el mejor de los casos, cierta regularidad estadística o probabilística³.

En consecuencia, en la actualidad ningún teórico atribuye vigencia al modelo de racionalidad plena para orientar las decisiones de la administración pública; en ese sentido, la concepción ideal de la burocracia weberiana vigente en los años 50-60, con sus revisiones posteriores, fue considerada como inapropiada e ineficiente para la realización de los objetivos políticos, debido a la incapacidad del ser humano a actuar de manera completamente racional.

De este modo, en los años 80 empezó a ser sustituida por el paradigma de la "eficiencia" de la Nueva Gestión Pública (NGP o NPM por sus siglas en inglés) que se basa en principios de la teoría económica neoclásica y de la eficiencia de la mano invisible del mercado autorregulador; es decir, si con la administración clásica la fuente de la definición y de la coordinación de la labor administrativa se encontraba en la capacidad intelectual de la jerarquía mediante la expedición de normas técnico-legales racionales, con la NGP, esa fuente de racionalidad se externaliza: es el mercado, considerado como una fuerza natural -que se equipara entonces a racional- el que debe establecer las normas a seguir.

Así, con la NGP se sustituyó a los administradores clásicos por "gerentes" preocupados más por los resultados y los costos que por el carácter racional-legal formal de sus acciones. El paradigma weberiano, centrado en el comando y control estatal, cedió ante la expansión de lo que se puede denominar como el paradigma económico-racional, centrado en la

2 Objetivo que prosiguen actualmente las neurociencias.

3 Para Weinberg (1972) un número importante de problemas de políticas públicas no pueden ser resueltos por los métodos científicos por varias razones. La primera es por una razón práctica: resulta demasiado costoso realizar la investigación que se requiere para dar una respuesta certera. El segundo motivo tiene que ver con el tipo de ciencia que se necesita movilizar: la ciencia social no permite prever con certeza los comportamientos de personas concretas y situadas, sino de forma probabilística en el mejor de los casos. Ya con anterioridad, Dewey (2014 [1929]: 265) había señalado que no existía posibilidad alguna de una "ciencia mecánica" exacta para un individuo.

regulación por el mercado y el interés individual y egoísta, es decir, fundamentado desde una perspectiva externa al Estado y asumiendo una naturaleza comportamental del ser humano asentada sobre los principios del *homo economicus* o de la teoría de la elección racional (*rational choice*).

Barzelay (1998) consideró esa evolución como el nacimiento de un “paradigma de gestión posburocrática”. Con este nuevo enfoque, el gerente público se preocuparía principalmente por satisfacer de manera eficiente a los clientes, usuarios o consumidores de los servicios o bienes propuestos, de modo que este cambio paradigmático en la gestión pública reflejara un desplazamiento del centro de interés (y de legitimación) desde lo político administrativo (centro, *top-down*) hacia el cliente o usuario (periferia, *bottom-up*).

Este cambio paradigmático es significativo también de la evolución que ha tenido la concepción de la legitimidad de la acción pública. La legalidad (lo legal-racional) de una acción, como atributo específico del Estado, ya no es suficiente para fundar su legitimidad. La eficiencia económica en la obtención de resultados, determinada por el mercado y la calidad del producto o servicio, así como la satisfacción de los ciudadanos, tendieron a ser criterios fundamentales para la legitimidad de una acción pública; estos criterios pasaron a ser elementos indispensables para un “buen gobierno”, dejando ver así que la implementación de las políticas no dependía solamente de la administración pública, sino de la interacción entre diferentes actores e instituciones tanto públicos como privados o asociativos.

Un punto esencial de esa evolución es también el lugar otorgado al ciudadano en estas perspectivas. Mientras que en la burocracia moderna de tipo weberiana, el ciudadano (como el obrero de Taylor) es simplemente un beneficiario pasivo, sin voz, de la acción administrativa, con la NGP el ciudadano se transforma en un actor activo.

Como cliente, tiene capacidad de orientar la acción administrativa a través de sus elecciones individuales de mercado (cuando es posible) o mediante su evaluación del servicio. La NGP concede también al ciudadano un rol de veedor de la acción pública y/o de participante en ciertas decisiones a

través de asociaciones de usuarios, por ejemplo, o también, eventualmente como actor de la implementación, mediante un contrato de prestación de servicios (externalización).

La implementación de la NGP ha dado de esta forma un nuevo rol al ciudadano y a las empresas privadas, que pasan de ser totalmente pasivos en la burocracia moderna, a tener una cierta participación en la gestión pública (Osborne, Gaebler, 1992). Sin embargo, la adopción de la NGP no se limitó a la importación desde el sector privado hacia el sector público de una serie de instrumentos y técnicas gerenciales para lograr mayor flexibilidad organizacional, eficiencia, participación y satisfacción⁴; con ello, se importaron también sus valores. La NGP, por lo tanto, contribuyó a legitimar los valores del mercado, del individualismo y del *business management* en la labor administrativa pública (Denhardt, Denhardt, 2007, p. 22) y, por allí, en la sociedad en general.

En América Latina, la introducción de la NGP se tradujo por un movimiento importante de externalización de la gestión pública (privatización) y también por una legitimación de la participación de la ciudadanía en ella. Este último tomará una amplitud particular en el contexto de la democratización de los regímenes políticos en las décadas ochenta y noventa, y las exigencias de superación o complementación de la democracia representativa, esta ampliamente dominada por el clientelismo político, por una democracia más participativa.

Experiencias como el Presupuesto Participativo (una innovación brasileña) y posteriormente de las consultas previas han conducido al desarrollo y legitimación de un cierto imperativo participativo o deliberativo, en particular a nivel local, que se pudo articular, hasta cierto punto, con algunos de los principios más participativos de la NGP. Con ello, la gestión pública adquirió un carácter crítico y situado, tratando de introducir los valores y

4 De modo que existen varias versiones de la NGP, unas más "neopresupuestales" que otras (ver Ramió, 2001). Hay que precisar que la NGP no es una teoría como tal, sino una serie de principios e instrumentos que buscan mejorar la eficiencia administrativa mediante la flexibilización contractual de los agentes, la delegación de tareas y la participación de usuarios con una fuerte orientación a favor del mercado competitivo como instrumento de regulación.

las racionalidades de los ciudadanos reales en la gestión pública, alejándose así de una perspectiva de soluciones y técnicas a carácter universal y abstracto.

Como hecho notable para América Latina, la confrontación político académica entre "antiguos" y "modernos" sobre la pertinencia o no de la adopción de la NGP en el caso latinoamericano, desembocó en que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) publicará en 1998 un documento titulado "*Una nueva gestión pública para América Latina*" (CLAD, 1998). Se pretendió realizar con ello una síntesis entre el modelo de gestión burocrática weberiana y el modelo de la Nueva Gestión Pública orientado por el mercado. En él se asume, de un lado, la defensa del papel del Estado en América Latina y la validez del modelo burocrático para los sectores estratégicos y en la organización de la alta administración (el "centro"), y por otro lado, se valora el papel otorgado a la ciudadanía para el control social de los servicios públicos, la participación en la gestión de los mismos (1998, p. 17) y su regulación mediante un uso más intensivo de mecanismos de mercado (externalización) en la "periferia" administrativa.

El CLAD subraya que, en el contexto de la creación de un "Estado-red" en reemplazo del fallido "Estado como motor de desarrollo", la ciudadanía debe desempeñar un papel activo en la organización de la acción colectiva y participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas (1998: 19). Para el CLAD entonces no es el fin de la burocracia, sino su transformación en una "nueva burocracia" (1998, p. 21), integrada por funcionarios más independientes y responsables, más capacitados y mejor pagados en el "centro".

Con la creación del concepto de "un espacio público no estatal" se ampliarían las formas de participación popular en las áreas de evaluación y control de los servicios públicos que participarían en el propósito general de la necesaria consolidación de la democracia (1998, p.22). La orientación política de la gestión pública tendrá entonces un fuerte impulso hacia la externalización o tercerización, delegación y privatización de la oferta de servicios públicos.

De manera general, se buscó sustituir y reducir una gestión burocrática por una gestión por contrato según la oferta existente en el mercado, y por la devolución de mayor responsabilidad a la sociedad civil y al individuo para transformar el Estado en un ente más eficiente y evitar su burocratización excesiva. Estas orientaciones serán, a su vez, congruentes con las políticas promovidas desde las instituciones internacionales, y en particular el Banco Mundial, para reformar el Estado en el marco acordado por el "Consenso de Washington". De modo que la NGP se acopló muy bien a las políticas neoliberales, e hizo parte del "combo" de modernización o reforma del Estado de las décadas ochenta y noventa del siglo XX.

Posteriormente, en el 2010, el CLAD revisó su posición publicando un nuevo documento doctrinal, en sustitución del de 1998, titulado "*Una gestión pública latinoamericana para el Siglo XXI*" (CLAD, 2010), que valora la participación en el proceso de democratización de la administración pública. Considera que, durante el siglo XX, el patrimonialismo, particularmente expresado en la captura del Estado por las empresas privadas, y el formalismo burocrático, dificultaron la "republicanización" del Estado y la profesionalización de la administración pública en América Latina (CLAD, 2010, p. 4-5).

De acuerdo con el CLAD, a partir de los años 80, un proceso de reforma administrativa fue iniciado y un programa se creó en la década del 90 en cinco áreas específicas: la democratización de la administración pública, la profesionalización del servicio público, la nueva tecnología para la gestión (*e-government*), la gestión por resultados orientados hacia el desarrollo y los mecanismos de gobernanza.

Refiriéndose a la cuestión de la democratización de la administración pública, el CLAD considera la necesidad de crear nuevas formas institucionales para la participación ciudadana (2010, p. 8). El objetivo de la democratización es el de actuar de tal manera que es posible "configurar una esfera pública transparente y participativa, que proporcionará los elementos necesarios para que *todos* (cursiva nuestra) puedan tener acceso a las decisiones o influir en ellas hasta cierto punto" (2010, p. 22). Si bien, la versión latinoamericana de la nueva gestión pública incorporó doctrinalmente la importancia de la democratización de la

administración pública y de la participación ciudadana, en la práctica, la gestión pública resultó ampliamente dominada por una perspectiva neoinstitucional economicista, cercana a una perspectiva neoliberal de reducción drástica del Estado, promovida por los organismos financieros y de cooperación internacionales⁵.

Sin embargo, con el tiempo, el economicismo de la NGP, que favorece el comportamiento competitivo y reduce al ciudadano a un cliente, ha también mostrado sus límites: el mercado no siempre existe y los comportamientos utilitaristas y egoístas no son suficientes para “hacer” sociedad. Así mismo, la mayor contractualización de servicios públicos no ha hecho desaparecer la corrupción y el clientelismo.

La gobernabilidad de la sociedad implica para el Estado la creación y el desarrollo de valores públicos, de una “infraestructura de la ética pública” (OCDE, 1998 citado en Ramió, 2001) basada en el fortalecimiento de valores como “la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas” para evitar recaer en una “preburocracia clientelista” (Ramió, 2001). En ese mismo sentido, pero de manera más profunda, la propuesta formulada a partir de finales de la década de los noventa, de un Nuevo Servicio Público (NSP) busca dejar atrás la NGP para “reafirmar los valores de la democracia, de la ciudadanía y del interés público como valores preeminentes de la administración pública” (Denhardt y Denhardt, 2007, p. 6). Así, el NSP pretende fundamentar su perspectiva sobre la teoría democrática, concibe el interés público como resultante de un diálogo intercultural y considera a los usuarios de la administración pública no como clientes sino como ciudadanos informados, competentes y responsables (Denhardt y Denhardt, 2007, p. 28).

5 Se distingue una perspectiva neoliberal de una perspectiva neoinstitucional, por el hecho de que la segunda reconoce la necesidad del Estado para fijar reglas que permiten el funcionamiento adecuado de la lógica del mercado; de allí la necesidad de disponer de instituciones, mientras que la primera considera toda intervención de una institución como el Estado como distorsionadora de la ley del mercado, y por consecuencia, como siendo ineficiente.

Al final del siglo XX, esa evolución de la reflexión y de las prácticas sobre la gestión pública y sus condiciones de legitimidad y de éxito, conducirá a la resurgencia del concepto de gobernanza para significar esta transformación en el modo de gobernar: se necesita menos gobierno y más gobernanza, entendiendo esa como el ejercicio de gobierno en tanto que tarea compartida entre varios actores públicos y privados (Aguilar, 2006). La implementación de la acción pública pasó de ser la labor casi exclusiva de la administración pública como fiel ejecutor, a ser un proceso de gobernanza (Hill, Hupe, 2002), en donde se entiende la gobernanza como una acción resultante de una negociación o colaboración permanente entre varios actores, públicos, privados, asociativos o hasta ciudadanos involucrados en la gestión del problema específico.

La acción pública se vuelve entonces claramente situada y transdisciplinaria, lejos de las perspectivas científicas y universalistas con las cuales se pretendía gobernar las sociedades modernas a inicios del siglo XX, pero también a distancia de la perspectiva regida por el mecanismo de mercado que se desarrolló en el último cuarto del mismo siglo. La tabla 1 muestra de manera comparada algunos elementos distintivos de las tres perspectivas gestionarias que se constituyen en referenciales estilizados.

Tabla 1: Perspectivas de gestión pública comparadas			
	Referencial burocrático Administración Pública	Referencial gerencial Nueva Gestión Pública	Referencial colaborativo Nuevo Servicio Publico
Fundaciones epistemológicas y teóricas	Teoría política y social, positivismo	Teoría económica, positivismo	Teoría democrática interpretativa, crítica y positivista (pluralismo)
Tipos de racionalidad y modelos de comportamientos humanos asociados	Racionalidad sinóptica. ("administrative man")	Racionalidad técnica y económica (Homo economicus)	Estratégica, formal, múltiple (política, económica, organizacional)

Concepciones del interés público	Interés público determinado por la política e inscrito en la ley	Interés público como agregación de intereses individuales	Interés público como resultado del diálogo sobre valores compartidos
¿Ante quién responden los funcionarios públicos?	Legisladores	Clientes	Ciudadanos
Rol del gobierno	Diseñar e implementar políticas transformadas en objetivos sencillos	Organizar el funcionamiento del mercado	Negociar y mediar entre los diferentes intereses de la ciudadanía, crear valores compartidos
Mecanismos previstos para lograr los objetivos	Administrar programas a través de agencias especializadas	Crear mecanismos y promover mecanismos para sector privado y ong	Construir coaliciones de actores públicos, privados y ong's para encontrar soluciones compartidas a necesidades
Rendición de cuentas	Jerarquía administrativa y política	Satisfacción de los clientes	Múltiple - leyes, valores comunes, normas políticas, profesionales e intereses ciudadanos
Discrecionalidad administrativa	Limitada	Amplia si corresponde a mercado	Discrecionalidad limitada por coacciones y rendición de cuentas
Estructura administrativa asumida	Burocrática	Descentralizada	Colaborativa
Bases motivacionales de los funcionarios públicos	Salario y seguridad	Espíritu empresarial y reducción del estado	Servicio público, deseo de contribuir a la sociedad

Fuente: Denhardt y Denhardt (2007, p. 28-29). Traducción personal.

La evolución anterior de la gestión pública señala, de un lado, una pérdida de “fe” en la posibilidad de desarrollar una concepción científica (racional), es decir abstracta, universal y vertical (*top-down*) de la tarea administrativa. Por otro lado, el ciudadano, antes considerado como un actor pasivo, se transforma en un sujeto activo de la gestión pública que interviene en los procesos de gestión como un ciudadano concreto, es decir situado y sensible.

Existe en este sentido, un potencial emancipador para el ciudadano que se encuentra como partícipe de las decisiones que le afectan, y eventualmente de la implementación de estas y ya no como sometido a decisiones administrativas consideradas como racionales (y por lo tanto incuestionables) u orientadas por el garrote y la zanahoria de la ley natural del mercado autorregulador. Finalmente, el análisis de las actividades públicas tiende a mostrar que la acción del sector público se desarrolla ahora en colaboración con una pluralidad de instituciones y actores desbordando así de su perímetro tradicional. Organizaciones privadas, asociativas y ciudadanía tienen entonces un papel importante tanto en la definición de los objetivos como en el diseño institucional necesario para la puesta en marcha de la acción pública.

La introducción de nuevos actores en la gobernanza de las acciones colectivas impone entonces también una reflexión sobre la adecuación institucional. Si bien el paradigma moderno impuso un esquema organizativo que se tradujo en instituciones de un determinado tipo (modelo tayloriano o weberiano jerárquico, autoritario y vertical), el nuevo paradigma de una gestión pública basada en la participación colaborativa de actores no pertenecientes al sector público, implica también redefinir ciertos procedimientos e instituciones para su implementación concreta⁶. Lo anterior, aunado a la revolución numérica o digital en curso (cuarta revolución industrial), debe inducir, por lo tanto, transformaciones no solamente en los ámbitos de la economía (e-negocios) y de la producción (innovaciones

6 Se trata de considerar la administración pública, ya no como la proveedora de soluciones, sino como una institución capaz de movilizar los medios necesarios (legales y materiales) a la organización del proceso deliberativo entre actores involucrados para la construcción de soluciones.

tecnológicas y organizacionales), sino también en las condiciones, formas y medios de intervención del sector público.

Términos como gobierno electrónico o en línea, gobierno digital, gobierno 2.0 y gobierno abierto, son sintomáticos de los cambios en curso (Mariñez, 2013). En particular, las barreras de acceso a la información, saber-poder tradicional de la administración pública moderna, se desvanecen o se transforman profundamente. El mayor acceso y difusión de la información y de los conocimientos que autorizan los medios digitales limitan la verticalidad del poder tradicional para favorecer una mayor horizontalidad.

La administración pública moderna, cerrada, jerárquica, unitaria, secreta, basada en rutinas y una cultura administrativa rígidas y mecánicas, que fue diseñada para garantizar una igualdad formal ante la norma y una obediencia a la autoridad administrativa de la ciudadanía, parece hoy inadecuada e incapaz de hacer frente a los desafíos y problemas públicos contemporáneos (emergencia de nuevos problemas públicos, complejidad y diversidad de estos, información y conocimientos compartidos).

La revolución digital construye un mundo de individuos interconectados en tiempo real que rompe tanto las barreras de información, de tiempo y de distancia como las tradicionales estructuras jerárquicas y organizacionales; a través de estas nuevas herramientas tecnológicas, las relaciones sociales se encuentran en transformación rápida y profunda.

El Estado y la política no pueden quedar ajenos a estas transformaciones. Si bien esta situación provoca crisis, destrucción o transformación de las organizaciones de intermediación (modelo "Uber", "uberización" de las relaciones sociales) y de representación (partidos, gremios, parlamentos, administración pública), generando temores y resistencias sociales ante la rapidez de los cambios (Wolin, 2001, p. 440-1), también constituye una oportunidad para democratizar el poder y la gestión pública. A los procesos de innovación social y tecnológica en curso en la sociedad, le deben corresponder procesos de innovación en las formas, prácticas, instrumentos y diseños institucionales de las administraciones públicas. Es el desafío que debe encarar una nueva política de la gestión pública para el siglo XXI.

Así, el tema de una adecuación de la institucionalidad pública es aún más relevante y urgente. Si bien, parte de la gestión pública seguirá haciéndose mediante una lógica burocrática y rutinaria – aunque cada vez más automatizada o robotizada-, es preciso que la política de la gestión pública contribuya a la adecuación cultural, social, económica y política de la gestión pública y de sus integrantes generadas por el cambio tecnológico, los procesos de globalización y las aspiraciones a una mayor participación ciudadana.

Probablemente, más que de una sustitución paradigmática de la concepción de la gestión pública, se asistirá a la adopción de una mezcla o de un mestizaje de perspectivas según lugares, poblaciones y temas. Más que de una sucesión, se tratará de una superposición de generaciones de perspectivas de gestión. Las soluciones nuevas de gestión pública, siempre situadas y nunca definitivas, deben emerger de procesos de gobernanza democrática o colaborativa innovadora que se construyen llamando tanto a los principios de la administración burocrática, del mercado autorregulador, como de la solidaridad comunitaria y de la autogestión o, más precisamente, de la colaboración.

Este desafío implica un proceso importante de *innovación pública*. Se entiende por innovación pública “un intento por reinventar la epistemología política de las intervenciones del Estado - la naturaleza y el alcance de los conocimientos y procesos en los que el Estado vuelve a descubrir lo público y sus problemas - al aceptar la falta de conocimiento como un punto de partida para un proceso experimental e iterativo de desarrollo” (Christiansen, 2013 citado en García y Peña, 2015). La innovación pública consiste entonces precisamente en proponer y experimentar transformaciones en la gestión de los asuntos públicos, y en particular en las relaciones de las instituciones públicas con los usuarios o los públicos involucrados (la ciudadanía) y en la manera de intervenir en la sociedad; eso sin que se pierdan de vista los objetivos tradicionales de interés público o común de igualdad, libertad, justicia y democracia, creando así valor público.

Se trata de dar una nueva configuración organizacional e institucional, un nuevo contenido y un nuevo modo de participación a los tres elementos fundantes de la democracia, según su caracterización hecha por

Aristóteles en la *Política*: igualdad en la toma de decisión o en el poder (isocracia), igualdad ante las normas (isonomía) e igualdad en la participación en la administración (isegoría).

La irrupción del ciudadano concreto, como actor activo y "completo", constituye un cambio profundo en la concepción política de la ciudadanía, lo cual implica una transformación del proceso de la política y de la gestión pública. De manera similar al famoso análisis de Kantorowitz (1989) en relación a los "dos cuerpos del rey", un cuerpo celeste y un cuerpo mortal, el primero como símbolo abstracto del poder real y el segundo como el cuerpo imperfecto del líder humano, en la teoría administrativa moderna ha dominado una concepción abstracta del ciudadano que desconoce voluntariamente el ciudadano real.

Es un ciudadano idealizado y racionalizado que, teóricamente, es el soberano y el jefe supremo de la administración pública a través del ejercicio del voto, y simultáneamente, es el muñeco anónimo de su acción. En esta concepción, los hombres y las mujeres como seres sensibles, de carne, hueso, mente y afectos, resultan ausentes de la relación administrativa para limitarse a su dimensión normativa. La administración moderna de tipo weberiana aparece entonces como insensible y distante de la vida cotidiana de las personas. Como lo señala Milan Kundera, la burocracia es el mundo de lo abstracto (citado en Nanteuil, 2009, p.21). Situación que se ilustró claramente en la literatura romántica que denunciaba el trato inhumano ejercido por la burocracia naciente en el siglo XIX, como por ejemplo en la obra *El Castillo* de Franz Kafka. La burocracia sirve a una ciudadanía abstracta, que no tiene relación con la realidad vivida por las personas. Los ciudadanos son clasificados mediante un frío cálculo en diversas categorías para permitir una gestión socio-económica y técnica de individuos considerados como átomos aislados o como simples objetos a disponer de manera adecuada en la gran mecánica social que conforma la sociedad.

En América Latina, es particularmente evidente cómo el republicanismo y la democracia procedimental y formal han dominado de manera importante los siglos XIX y XX, generando así una lectura vacía del espacio

público y de la ciudadanía⁷. El Estado moderno latinoamericano, en su intento de gobernar lo universal, se refugió tanto en el formalismo lógico, que terminó aislado y distante de la realidad de la vida cotidiana de las personas (Estado formal vs. Estado real). De vez en cuando, la reconexión sensible entre líderes políticos y pueblos se realiza mediante un caudillismo carismático.

Es solamente en años recientes que las constituciones latinoamericanas empezaron a reconocer elementos diferenciadores de esta ciudadanía mestizada. En particular, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes (y también las distinciones de géneros hombre, mujer, LGBTI) empezaron a aparecer como componentes distintivos de esta extrema diversidad poblacional y cultural que conforma las naciones americanas (Fuentes, 1992). Este paso ha obligado al Estado a desarrollar una gestión diferenciada de poblaciones que se distinguen por unas condiciones concretas específicas.

Se exigió entonces a la burocracia desarrollar una diferenciación en el trato a ciertas poblaciones. ¿Pero hasta dónde ir en el reconocimiento de la diversidad? Las “políticas de las diversidades” (Roth, Wagbou, 2009) buscaron inicialmente responder burocráticamente a las necesidades específicas expresadas por la pluralidad de las formas de vida ahora reconocidas y legitimadas por la administración. Esta evolución multiculturalista representa para las tesis universalistas el riesgo de caer en el comunitarismo, en el repliegue étnico, haciendo peligrar la idea de un trato igualitario formal de una ciudadanía universal compuesta por individuos racionales y autónomos. La idea de nación única e indivisible se revela entonces, para la perspectiva universalista, en peligro al reconocer la nación como compuesta por una diversidad de identidades colectivas.

7 La influencia del positivismo de Auguste Comte fue muy importante en el republicanismo latinoamericano. Situación que se refleja en particular en el lema oficial brasileño (orden y progreso) y en México con los gobiernos de Porfirio Díaz que deseaba crear un gobierno “científico”. Para este último, otro lema que reflejaba esta negación de la dimensión política del ser humano era “nada de política, mucho de administración”. En Colombia, se puede asociar esta perspectiva con la presidencia de Rafael Reyes (1904-1909) con su lema, más mesurado, de “menos política, más administración”.

Simplemente, en la época contemporánea, el modelo burocrático moderno, pensado para la homogeneidad (y la homogeneización) ciudadana no dispone de las herramientas técnicas e intelectuales para una gestión integral y sensible de lo diverso, por eso termina fragmentado en una multitud de compartimentos comunicados que se agotan en intentos de coordinación. En vez de construir una gestión intercultural, que favorece la creación de un deseo de vivir juntos por encima de las diferencias étnicas y sociales, se fomentó un multi o pluriculturalismo compartimentado, cada uno con su segmento burocrático especializado.

La irrupción del ciudadano real, sensible, en el escenario político administrativo constituye entonces un desafío, y un límite, para la burocracia moderna y para la formulación e implementación de las políticas públicas. Ahora el reto consiste en intentar construir una gestión pública de los asuntos públicos con cara humana, una administración sensible, de cercanía, que reconoce las diferencias sin erigir compartimentos simplemente yuxtapuestos, y sin caer en un nueva lógica clientelar o corrupta.

Este objetivo no se puede lograr sin una renovación epistemológica de las intervenciones del Estado. Es lo que se pretende con la innovación pública, que se diferencia fundamentalmente de la "simple" innovación en el sector público por el hecho de integrar en el proceso innovador, el punto de vista de los públicos o usuarios, generando así un proceso de cocreación y coproducción de las acciones públicas. Esto significa la creación y experimentación de dispositivos colaborativos reflexivos *ad hoc* que favorecen un aprendizaje colectivo que supera el egoísmo individual o el interés personal o de grupos específicos de cada uno de los actores involucrados en la problemática específica.

Actualmente varias corrientes teóricas intentan encarar estos retos que implica el desarrollo de una gobernanza colaborativa de los asuntos públicos. Una gobernanza colaborativa significa la inclusión de una pluralidad de actores que, mediante un proceso interactivo, logran generar un aprendizaje colectivo para la gestión, no solo de lo "público" –concepto demasiado restrictivo a la gestión de los bienes públicos de propiedad o responsabilidad exclusiva del Estado-, sino de lo "común", concepto más amplio entendido como todo bien material o inmaterial que beneficia a

toda la comunidad. Siguiendo a Cobbaut (en Taskin, de Nanteuil, 2011), se pueden considerar tres enfoques que intentan, de menos a más, incluir este carácter reflexivo de la gobernanza colaborativa. Se trata en primer lugar del neoinstitucionalismo, luego del enfoque deliberativo y, finalmente de las perspectivas pragmatistas.

La perspectiva menos reflexiva corresponde sin duda a la corriente neoinstitucionalista. En efecto, esta perspectiva es estrictamente externalista en la medida que es solamente mediante un factor externo – por ejemplo, una norma que obliga a colaborar- que se logra una extensión a otros actores para que participen a la definición de la modalidad de coordinación (la gobernanza) de la acción colectiva o pública. Por lo general, esta perspectiva consiste en una yuxtaposición de intereses que produce, *a mínima*, una consulta no vinculante y, *a máxima*, una negociación bilateral entre diversos intereses constituidos. En esta perspectiva dominante en una América Latina pos-neoliberal, no se generan aprendizajes colectivos.

El segundo enfoque, el deliberativo, cuyo principal referente teórico es Habermas, consiste en proponer una organización de la interacción de las competencias comunicacionales. El proceso deliberativo así organizado debería, por sí mismo, desde una lógica procedimental, conducir a un aprendizaje colectivo producido por la transformación de los comportamientos de los actores participantes y de las representaciones de los problemas tratados. El enfoque deliberativo se caracteriza por una igualdad de acceso a los debates bajo ciertos criterios formales que definen quiénes acceden y cómo se debate.

Finalmente, el enfoque pragmatista, con grado de reflexividad diferente según sus variantes (experimentalista, generativa o genética), se ha desarrollado a partir de la constatación de las limitaciones o insuficiencias del modelo deliberativo. No se trata solamente de compartir objetivos, sino de compartir responsabilidades en relación a la implementación de estos objetivos, es decir, de interesarse por las consecuencias.

De modo que la gobernanza colaborativa de tipo pragmatista no se limita a definir objetivos conjuntos, sino que implica involucrarse, mediante procesos de investigación conjunta -en tanto que actividad que permite

transformar las representaciones-, en la resolución de los problemas que surgen, generando así un aprendizaje colectivo y un nuevo conocimiento.

Con estas perspectivas pragmatistas se intenta superar una visión centrada en un momento decisional, como la definición de objetivos, para sustituirla por un proceso continuo de reflexión colectiva sobre lo común. Su desarrollo implica entonces la puesta en marcha de dispositivos institucionales innovadores; eso significa también, en cuanto a la gobernanza, que, además del establecimiento de una estructura de organización *ad hoc*, se necesita de un dispositivo de monitoreo que permite evaluar si las estructuras institucionales permiten la realización de los reajustes necesarios (Cobbaut, 2011, p. 76).

El desarrollo de esta nueva razón colaborativa que favorece decisiones y acciones que emergen de procesos innovadores de coproducción de las acciones públicas debe conducir así a una transformación de la gestión pública. En este sentido, el CLAD delinea, en una de sus últimas cartas de orientación, una interesante perspectiva hacia un gobierno abierto (CLAD, 2016). Se asiste, tal vez, a la emergencia de una nueva forma de dominación legítima y se ampliaría así la tipología weberiana de formas legítimas de dominación -tradicional, carismática y moderna-, a una cuarta forma: una dominación producida por procesos de gobernanza colaborativa que se puede calificar como post-estatal, por su característica más horizontal y colaborativa, en contraste con la perspectiva moderna, jerárquica y autoritaria, que se encuentra ligada a la forma estatal.

2.

La transformación del marco referencial de la gestión pública en Colombia

La política de gestión pública se despliega fundamentalmente en dos ámbitos diferenciados aunque relacionados. Un primer ámbito corresponde a lo interno, es decir, a los valores y normas que organizan y regulan la gestión y el funcionamiento interno de la administración pública, en tanto que conjunto de organizaciones específicas.

Un segundo ámbito corresponde a la proyección externa de la gestión pública, o sea las acciones que emprende el Estado mediante la administración pública hacia la sociedad. Se trata de los valores y normas que regulan la acción pública destinada a transformar el entorno del Estado. Es lo relativo a lo que podríamos denominar como la política de gestión de las políticas públicas.

A continuación, el análisis se centra en la evolución de la política colombiana de gestión pública en el primero de estos ámbitos, es decir la administración pública. Se parte de la consideración que las políticas públicas están orientadas por un referencial, entendido como una serie de valores y de normas prescriptivas (Jobert, Muller, 1987), que guían la construcción de las políticas. En esta perspectiva, se señalan a continuación los principales dispositivos normativos que dan cuenta, en el caso colombiano, de estos distintos referenciales de las políticas de gestión pública denominados como moderno, gerencial o colaborativo.

2.1. La política de gestión pública bajo el referencial moderno

Como lo afirma (Martínez, 2010, p. 109), "en América Latina, desde el mismo proceso de colonización, se implementaron las prácticas patrimonialistas y clientelares como orientadoras de la gestión pública gubernamental"; sin embargo, si bien se pueden hacer intentos de modernización administrativa en América Latina, por lo menos desde las reformas borbónicas del siglo XVIII, es realmente con las nacientes repúblicas independientes que se pretenderá erradicar formalmente estas prácticas jurídico administrativas correspondientes al tipo de dominación caracterizado como tradicional por Max Weber (1987).

A pesar de ello, la instauración de la meritocracia, como uno de los referentes centrales de la concepción moderna, en la conformación de los cuerpos burocráticos al servicio de la república resultó muy trabajosa (Roth, 2006). Si bien, progresivamente, estos cuerpos de funcionarios fueron formalmente organizados legal y administrativamente desde la perspectiva moderna, según la tipología weberiana, en la realidad se considera comúnmente que siguió imponiéndose el régimen clientelista y patrimonialista, tanto en la vida política como en la gestión administrativa, prácticamente hasta hoy en día.

En el caso de Colombia, la primera tentativa de reglamentación de la carrera administrativa se realizó solamente en 1902 mediante un anteproyecto de ley presentado por el General Rafael Uribe Uribe. En términos de intervención pública, el referencial técnico científico de la Política de Gestión Pública se refuerza en concordancia con la concepción modernizadora del Estado.

Como lo hemos señalado, derivado de la influencia del positivismo comtiano de finales de siglo XIX, que entendía el progreso como el crecimiento económico y la modernización, la gestión pública se orienta a promover el progreso mediante la técnica, y en particular impulsando la industrialización y el crecimiento económico del país. En Colombia, esta fase toma su impulso con el gobierno "progresista" de Rafael Reyes (1904-1909), tras la Guerra de los Mil Días y la pérdida de Panamá, y que se refleja en su lema "Menos política, más administración"; sin embargo, habrá que esperar hasta octubre de 1938 para que se lograra expedir la primera ley de carrera administrativa (Ley 165), pocos meses después de finalizar el primer mandato del gobierno liberal modernizador, de inspiración keynesiana, de López Pumarejo (1934-1938).

Esta ley, de inspiración claramente weberiana, será seguida por otra en diciembre de 1948 (Ley 141), bajo la presidencia conservadora de Luis Mariano Ospina Pérez (1946-1950). Esta última norma, expedida en el contexto del gabinete de Unidad Nacional conformado posteriormente al asesinato de Gaitán con el liberal Darío Echandía como ministro de Gobierno, instauró una Comisión Interparlamentaria del Servicio Civil cuya misión central era "estudiar la nómina" para "reducir el personal

burocrático" (art. 5 alinea a) y proponer algunas normas sobre la carrera administrativa.

Más fundamentalmente, a través de estas dos normas, se percibe la lucha ideológica en relación al rol y al tamaño del Estado en la sociedad que enfrentaba a los dos partidos políticos tradicionales: el liberal y el conservador. De un lado, la idea de un Estado intervencionista, modernizador, de tipo keynesiano, que representó la *Revolución en Marcha* de la Presidencia liberal de López Pumarejo⁸, y del otro, la Presidencia conservadora de Luis Mariano Ospina Pérez que se entiende como el defensor de la idea del Estado mínimo, del Estado gendarme.

Así, la norma de 1948 suena como un intento de retorno al Estado mínimo; si bien se mantiene la idea de una carrera administrativa, había que impedir el crecimiento de la administración pública. La norma buscó tomar medidas para reducir el costo de la administración pública e impedir el desarrollo de su actividad; por ejemplo, el artículo 13 de la Ley 141 de 1948 señala que se suspende

"por el término de la presente vigencia y por las vigencias fiscales de 1949 y 1950 la compra, por parte de las oficinas públicas nacionales, de muebles, kárdex, archivadores, tapetes, alfombras, y de materiales análogos, y la de máquinas de escribir, máquinas calculadoras, dictáfonos y elementos de la misma naturaleza".

Igualmente, mediante su artículo 16, la norma suspende también la compra de automóviles para el servicio oficial, limitando su posesión a un solo vehículo por ministerio y a cinco para la presidencia.

La disputa ideológica sobre el rol del Estado tenía consecuencias concretas sobre la política de la gestión pública, considerando los cargos públicos como botín político, y, como corolario obvio, sobre la política tributaria. Aumentar la tributación, como lo había hecho López Pumarejo en 1935, resulta ser una condición *sine qua non* para permitir financiar una eventual expansión del perímetro de la actividad administrativa. La

8 López Pumarejo estudió temas económicos en la London School of Economics and Political Science a inicio del siglo XX.

disputa sobre la imposición tributaria dividirá profundamente a los dos partidos políticos dominantes. De modo que, el tema de la reforma tributaria tiene un impacto directo sobre la política relativa a la administración pública y a su posible desarrollo.

En este contexto, no resulta extraño que, en 1952, sobre unos 45.700 empleados gubernamentales (Estado central, sin Defensa nacional) que existían en el país, menos de 1.500 pertenecían a la carrera administrativa y muy pocos lo habían hecho mediante concurso de mérito (Ramírez, 2011, p. 44-50). Adicionalmente, existían 50.800 empleos públicos departamentales y 24.600 a nivel municipal, sumando así aproximadamente unos 118.700 empleos públicos en el país.

Con relación a la población de la época (aprox. 13 millones), la administración pública disponía entonces de 1 funcionario por cada 110 habitantes, al final de la década (1959), marcada por el periodo conocido como de La Violencia y seguido por la dictadura militar de Rojas Pinilla (1948-1958), la proporción se irá incluso reduciendo a 1 funcionario (nacional, departamental o municipal) por 120 habitantes⁹. Las cifras de la década muestran una evolución hacia la desconcentración¹⁰ de la función pública. Los empleados nacionales pasan de 47.000 en 1950 a 41.200 en 1959, y se aumentan los empleados adscritos a los gobiernos departamentales (47.400 en 1950 a 56.600 en 1959) y municipales (24.200 en 1950 a 35.800 en 1959).

Habrá que esperar el fin del régimen militar de Rojas Pinilla y la instalación del Frente Nacional en 1958 para que se retome el propósito de modernizar y reforzar la carrera administrativa. El nuevo régimen político podrá aprovechar el trabajo presentado por Lauchlin Currie (1988) en 1952, llegado al país como jefe de una Misión del Banco Mundial (en este

9 Cálculo propio a partir de los datos reproducidos en el "Plan General de Desarrollo Económico y Social" presentado por el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (Plan de Desarrollo Económico y Social 1961-1970 - Alberto Lleras Camargo). Cuadro VI-14 (sin paginación).

10 Uso el término de desconcentración y no de descentralización, ya que no existía real autonomía administrativa de los departamentos y municipios. El sistema era de tipo prefectoral. De hecho, el presidente tenía el monopolio del poder ejecutivo en todos los niveles.

entonces Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). En efecto, el estudio del norteamericano se destaca por presentar una “visión general y por ser el primer estudio de conjunto” de la administración pública colombiana que servirá de base para las reformas futuras (Vidal Perdomo, 2004, p. 320).

Así, bajo el régimen bipartidista del Frente Nacional se constitucionalizó el principio de la carrera administrativa (art. 5)¹¹ y se expidió luego la Ley 19 de 1958¹² que creó el Departamento Administrativo del Servicio

11 Artículo 5° del plebiscito de 1 de diciembre de 1957 dice: “El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido”. El establecimiento constitucional de la carrera administrativa dio lugar a normas complementarias de prohibición de actividades políticas de sus afiliados, y de presiones políticas para el nombramiento, promoción o destitución (artículos 6° y 7°) (Vidal Perdomo, 2004:323).

12 Art. 1: La reorganización de la administración pública, de acuerdo con las normas de la presente ley, tiene por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial, conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo.

Art. 8: Créanse el departamento administrativo del servicio civil, que tendrá a su cargo la organización del servicio civil y de la carrera administrativa, y la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina, compuesta por cuatro miembros nombrados por el presidente de la república para períodos de cuatro años, con observancia de la regla de la paridad política, y que tendrá las siguientes funciones:

a) Establecer listas de candidatos capacitados para los diferentes empleos administrativos. Los candidatos serán inscritos en estas listas después de verificada su capacitación por la comisión y según el orden de sus méritos. En todos los casos señalados por el reglamento, el modo de seleccionar a los candidatos será el concurso a base de pruebas escritas y orales. Además de la lista referente a empleos no clasificados dentro de un cuadro administrativo, habrá una lista para cada uno de estos.

b) Actuar como organismo administrativo de apelación en todos los litigios que se susciten entre los servidores públicos y sus respectivas administraciones y servicios en materia de ascensos y disciplina. La comisión conocerá de las demandas presentadas por escrito y acompañadas por los conceptos emitidos al respecto por la respectiva comisión de personal instituida conforme a lo previsto en el ordinal g del artículo anterior. El decreto reglamentario fijará los requisitos que hayan de exigirse para la designación de los miembros de la comisión y de sus suplentes, y determinará las condiciones de funcionamiento de la misma.

Civil (Art. 8), como antecesor al actual Departamento Administrativo de la Función Pública. Se creó también la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP (art. 17), el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (Art. 2), y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (art. 3).

La Ley 19 está claramente inspirada por la doctrina de la organización científica del trabajo propuesta por F. Taylor y sus desarrollos posteriores. Así en su artículo 19, relativo al “ordenamiento racional de los servicios públicos”, se señala que para “el estudio o implantación de las reformas (...), a fin de acelerar el despacho de los negocios públicos, con el máximo de economía para el Estado y los particulares” se creará “una sección especial dentro de la oficina de organización y métodos de trabajo”. Así mismo, la concepción de Fayol relativa a la necesidad de formar a los futuros administradores públicos se plasmó en la creación formal de la ESAP.

El Departamento Administrativo del Servicio Civil (Art. 8) tenía como tarea “la organización del servicio civil y de la carrera administrativa, y la comisión de reclutamiento, ascensos y disciplina”. De manera clara, se trataba de fomentar la creación de una moderna administración pública capaz de poner en ejecución la nueva estrategia de desarrollo del país fundamentada sobre la idea de una planificación racional de este.

Es significativo que para realizar esa tarea de desarrollo económico no se recurrió a la figura política habitual de un ministerio, sino a una figura que aparece como más técnica, es decir de departamentos administrativos bajo la autoridad directa de la Presidencia. La organización del Servicio Civil y de la planeación del desarrollo eran labores que se sustraían así a la razón política, ya que, en esta perspectiva, se trataba de una labor fundamentalmente concebida como técnica, basada en el uso del conocimiento científico de la planeación para fomentar el desarrollo económico del país. Posteriormente, y en la misma línea, la Ley 1732 de 1960 precisará la reglamentación señalando en su artículo 34 que la

“Carrera Administrativa tiene por objeto establecer un sistema técnico de administración del personal al servicio del Estado, que en la selección de los empleados públicos no reconozca motivos distintos de sus méritos, virtudes y talentos, ofrezca a todos

los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, garantice a dichos empleados condiciones de vida satisfactorias, estabilidad y progreso en el trabajo en razón de los méritos y la eficiencia, y los ampare con normas adecuadas de previsión social”.

Con la reforma constitucional realizada por el gobierno liberal de Carlos Lleras Restrepo (1966-70), se dio un nuevo impulso a esta estrategia, profundizando aún más la concentración del poder en el ejecutivo al detrimento del legislativo. Con esta reforma, se buscó retomar la senda de la Revolución en Marcha de la década de los 30, intentando construir un Estado técnico, por encima de las luchas partidistas, basado en las técnicas modernas de la planeación racional. Así, la ley 65 de 1967 otorgó facultades extraordinarias al presidente para que este pueda

“Reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil y señalarles sus funciones a objeto de que puedan prestar al Gobierno, en asocio a la Secretaría de Organización e inspección de la administración Pública, la cooperación necesaria para el ejercicio de las facultades que contempla la presente Ley” (Art. 1 alinea f).

En desarrollo de esta ley, se promulgaron los Decretos Ley 1050, 2400 y 3130 de 1968. El primero pretendió establecer las “normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional”. El decreto 2400 marca una cierta evolución en relación a la gestión del personal. En efecto, se aleja de la pura técnica burocrática para reconocer ya el carácter político de tal actividad: en él se estipulaba que el Departamento Administrativo de Servicio Civil tenía la responsabilidad de “fijar la política en materia de administración de personal civil” (art. 54).

Finalmente, el tercer decreto intentó regular el funcionamiento de las entidades descentralizadas de orden nacional “para lograr una mejor orientación, coordinación y control” de estas. Estos decretos, en particular los 1050 y 3130, fueron considerados durante muchos años como los Estatutos Básicos de la administración pública y fueron asimilados por la Corte Suprema de Justicia a una Ley Orgánica (Ibañez, s.f.,p. 10).

Posteriormente, el Decreto 1950 de 1973 completará aún más la normatividad en materia de servicio civil en la perspectiva de la consolidación de una administración pública legal racional en acuerdo con la perspectiva moderna de tipo weberiano. De esta manera, los fundamentos normativos de la administración pública plasmados en la reforma de 1968 han ofrecido coherencia y estabilidad normativas en la materia.

Uno de sus protagonistas, Vidal Perdomo (2004, 2005), considerará que, con estos decretos, se asentó incluso una "teoría" para la administración pública colombiana. Esa "teoría" determinó, por primera vez, la integración de la rama ejecutiva del poder público, conformado por la Presidencia de la República, los ministerios y departamentos administrativos, las superintendencias y los establecimientos públicos. Esta organización se completa con las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta y se establecen los principios de la administración descentralizada por servicios. Igualmente, quedaron establecidas las funciones de la administración nacional. Esta normatividad se mantuvo hasta su reemplazo por la ley 489 de 1998.

Sin embargo, a pesar de estos avances en materia de derecho administrativo, es de anotar que, por lo general, la estructura de la administración quedó fluctuante, ya que, de manera tradicional, cada gobierno iniciaba su gestión mediante el otorgamiento de facultades extraordinarias para suprimir, fusionar o reestructurar entidades y organismos administrativos. Así mismo, la carrera administrativa de tipo burocrático siguió sin implementación efectiva, ya que, mediante incorporaciones extraordinarias, con base en facultades del estado de sitio y otras herramientas, los diferentes gobiernos siempre mantuvieron la normatividad en estado de interinidad. No hacía falta cambiarla para no aplicarla.

Esta situación se prolongó por lo menos hasta finalizar el periodo político pactado del Frente Nacional (1958-1974/78) que incluía una repartición milimétrica de la burocracia entre los dos partidos tradicionales que se alternaban en el poder.

Desde finales de la década de los setenta, en un contexto internacional de crisis, vientos de cambios sobre el rol del Estado y críticas relacionadas

con su tamaño empezaron a hacerse sentir. Se criticó su gigantismo, su burocratización, su ineficiencia y se lo responsabilizó por el estancamiento de la economía mundial. La “década perdida” de los años ochenta en América Latina sirvió de contexto general para contemplar la necesidad de una reforma del Estado.

2.2. La política de gestión pública bajo el referencial gerencial

La crítica al tamaño, ineficacia e ineficiencia del Estado impulsó en un primer momento un movimiento hacia la descentralización. En Colombia, esa crítica, que se relacionaba directamente con el carácter clientelista de la administración pública, caló en las percepciones dominantes.

La denuncia de la ineficiencia de la burocracia estatal permitía asociar este problema con el tamaño del Estado e impulsar su reforma y su democratización para su “modernización”. Desde entonces, la gestión de la administración pública pasó de ser un tema considerado de carácter esencialmente técnico a ser un tema político. Se debía impulsar, desde el ámbito político, una transformación de los principios fundamentales de la organización institucional del Estado.

La institucionalidad pública adquirió así el “estatus” de una estrategia política. De este modo, a partir de 1982, el tema hizo su entrada en los planes nacionales de desarrollo presentados por los gobiernos de turno, inicialmente mediante el impulso a la política de descentralización institucional, para luego inscribirse, claramente a partir de 1990, en la perspectiva gerencial, centrada en la búsqueda de eficiencia, desarrollada por la llamada Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management (NPM)*.

Si bien la preocupación por el diseño institucional se percibe desde el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno de Turbay Ayala “Plan de Integración Social” (1978-1982), este se limita a abogar por una descentralización institucional arrimada al “fomento de la descentralización industrial”. Significativamente, se busca primordialmente promover

la descentralización industrial, en el marco de la política sectorial industrial, con el fin de reducir la brecha de desarrollo entre las principales ciudades y las regiones más periféricas. Esta descentralización industrial debe ser acompañada de una descentralización administrativa, en donde se considera que,

“en un plazo conveniente los servicios básicos de energía, acueducto y alcantarillado estén suministrados y dirigidos por los organismos regionales competentes, y no por establecimientos públicos del poder central”.¹³

Será tarea del próximo Plan Nacional de Desarrollo de Belisario Betancur (Cambio con Equidad 1982-1986) asumir más claramente el tema de la descentralización como una política de modernización institucional fundamental:

“Proponemos avanzar en la democracia de nuestras instituciones políticas. (...) la democratización de la vida colectiva consiste en modernizar las instituciones que constituyen soporte a la democracia: los partidos, la Registraduría electoral, la Procuraduría. De igual importancia son aquellas medidas tendientes a dar mayor poder, económico y político, a las comunidades, de modo que puedan ser partícipes del desarrollo y guardianas de las acciones del estado. En esa perspectiva se enmarcan las tareas de descentralización de los servicios públicos y de dar mayores rentas propias a departamentos y municipios”.¹⁴

Finalmente, con el Plan Nacional de Desarrollo de Virgilio Barco (Plan de Economía Social, 1986-1990) la modernización de la administración pública tendrá derecho a un capítulo completo titulado “Políticas de modernización de la administración pública”. Este capítulo sigue a uno consagrado a políticas de desarrollo regional, en donde se busca consolidar la descentralización ya iniciada por los gobiernos anteriores (en particular con la elección popular de alcalde).

13 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, “Plan de Integración Social, Política industrial”, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay_Polits_Programas_Sociales.pdf, sin pág.

14 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 1938-1986 “Cambio con equidad”, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Betancur_Fundamentos_Plan.pdf, s.f.

En este capítulo, empieza a aparecer más claramente la problemática de la eficiencia como argumento para la reforma: se considera que se ha generado “ineficiencia en la asignación de recursos” en el “campo de la administración central y la planificación” por la excesiva “concentración a nivel nacional de las decisiones de orden técnico y administrativo”¹⁵. Para mejorar esto, se propone apoyarse sobre el “nuevo esquema de administración descentralizada”.

La justificación para emprender una modernización de la administración pública se fundamenta en un diagnóstico que enfatiza en la ineficiencia del Estado. Se considera que el aparato de Estado se encuentra “rezagado” y que su organización es “concebida para un país y una gestión pública menos complejos, es anticuada, ineficiente e ineficaz.”¹⁶

El Plan del Presidente Barco establece un diagnóstico en donde, de un lado, señala el crecimiento “desordenado y desarticulado” de instituciones estatales y, del otro, considera que el funcionamiento interno de la administración es marcado por problemas que las hacen ineficientes. En particular se señala que sus objetivos institucionales son difusos y modificados a veces por voluntad de los directivos de turno, sus acciones suelen contradecir las políticas de gobierno, presenta “sistemas de planificación, información, evaluación y control de gestión deficientes o inexistentes”. Asimismo, la atención a la ciudadanía presenta graves problemas y, en

“la gestión de los recursos humanos al servicio del Estado existen fallas importantes como la desviación del sentido de la carrera administrativa y su restringida aplicación; la excesiva movilidad de los funcionarios técnicos de alto nivel (...), la precariedad de sus instrumentos para la administración de personal; la falta de estímulos relacionados con la obtención de resultados; y la ausencia de políticas generales de capacitación y bienestar del empleado público.”¹⁷

15 Departamento Nacional de Planeación, Políticas de Desarrollo Territorial del Gobierno de Virgilio Barco, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Dllo_Territorial.pdf, s.f.

16 Departamento Nacional de Planeación, Políticas de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de Virgilio Barco, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Barco_Polits_Modernizacion_Admon_Pub.pdf, s.f.

17 Idem.

Para remediar estos problemas el Plan propone desarrollar tres políticas para modernizar en profundidad el aparato estatal. Estas políticas se enfocan a 1) Modernizar la estructura general del aparato administrativo del Estado mediante la descentralización y la definición de competencias, 2) Modernizar el funcionamiento interno de las entidades públicas y 3) Modernizar los procedimientos de la gestión pública.

Se planeó el desarrollo de estas políticas a través del despliegue de ocho programas: Definición de Competencia y Descentralización, Mejoramiento de la Eficiencia interna de las Entidades, Fortalecimiento de la Planeación, Desarrollo Científico y Tecnológico, Desarrollo de Sistemas de Información para la Gestión Pública, Desarrollo de la Informática, Articulación entre Planeación y Presupuestación, Simplificación de Trámites y Procedimientos, Modernización de la Gestión de Personal, Participación Comunitaria a la Gestión Pública.

Para ello, se crea en particular la Comisión para el Reordenamiento de la Administración Pública (Decreto 342 de 1987) y la Comisión Colombia Eficiente (Decreto 3435 de 1986). En su conjunto, estos dispositivos buscaron mejorar la eficiencia administrativa, permitir la simplificación de trámites y la reducción de la burocracia y la descentralización (municipalización) de los servicios públicos (Decretos 77 a 81 de 1981, decreto 1333 de 1986); sin embargo, estas acciones resultaron poco efectivas e insuficientes "por la lentitud y resistencia al cambio de las autoridades" (Howald, 2001, p.54). Por eso, posteriormente, se creó la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano (Decreto 1150 de 2 de junio 1989)¹⁸, cuya tarea era realizar un diagnóstico de la administración pública¹⁹ del país y proponer reformas.

18 Composición: Alberto Hernández Mora (presidente); Hernando Agudelo Villa; Eduardo Aldana Valdés; Alfonso Esguerra Fajardo; José Vicente Kataráin; Manuel Rodríguez Becerra; Fernando Botero Zea; Rudolf Hommes.

19 Entre los diagnósticos establecidos se observó, con relación a la composición de la alta función pública, la muy débil participación de perfiles profesionales de gerencia, en particular la ausencia completa de administradores públicos, y la fuerte presencia de la profesión jurídica: abogados: 35%, economistas: 15%, ingenieros: 13%, médicos: 9% (n=. (ver: Rodríguez Becerra, 1992:135ss).

Publicado en mayo del año 1990, el informe de la Comisión Presidencial será retomado por el sucesor de Virgilio Barco, el Presidente César Gaviria. Las recomendaciones de la comisión apuntaron a una transformación profunda de la administración pública y del rol del Estado, en una perspectiva claramente neoliberal de reducción y descentralización del Estado en unos sectores, de fortalecimiento de la capacidad de la rama ejecutiva central y de privatización. Se buscó así de un lado el fortalecimiento institucional de la presidencia, mediante la creación de varias consejerías, de las cuales se destacan la Consejería para la Privatización y la Desregulación. En 1990, el presidente Gaviria creó así la Consejería para la Modernización del Estado. Entre las recomendaciones se encontraban medidas tales como:

“a- Asegurar la adecuada redefinición de roles entre el sector público y el sector privado, utilizando selectivamente instrumentos de privatización o estatización de conformidad con el interés general. b- Eliminación gradual de los subsidios del lado del oferente y transición a un sistema de subsidios del lado del usuario. c- Desregulación y otras medidas dirigidas a controlar la expedición de nuevas normas.” (El Tiempo, 18 de noviembre 1990).

Estas medidas apuntaban a:

“optimizar la productividad social de los recursos públicos, asegurar la eficiencia y la democratización de la sociedad en su conjunto, liberar energías individuales, redefinir los roles del Estado y de los particulares (especialmente en cuanto a la asignación de recursos y a la asunción de riesgos), y afirmar el principio de responsabilidad individual.” (El Tiempo, 18 de noviembre 1990).

En cuanto al funcionamiento de la administración se sugirió también su “democratización” mediante la “contractualización de las relaciones entre autoridades centrales y entidades descentralizadas, para precisar responsabilidades y posibilitar la evaluación del desempeño de las unidades ejecutoras” (El Tiempo, 18 de noviembre 1990).

Las anteriores medidas forman claramente parte de los principios gerenciales formulados por la Nueva Gestión Pública, la cual acompañará la reforma del Estado impulsada por el entonces recién “Consenso de

Washington" (1989), que sintetizó en 10 recomendaciones una agenda de reformas políticas y económicas para los países de América Latina.

Esta misma perspectiva gerencial será claramente adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo "La revolución pacífica" presentado por el Presidente Gaviria (1990-1994). Este Plan, en el contexto internacional de la crisis y desmoronamiento de los regímenes políticos socialistas y el fin de las dictaduras en América Latina y, en el plano interior, la expedición de la nueva Constitución de Colombia (1991), tendrá la impronta del "Consenso de Washington", en tanto que recomendaciones de los organismos internacionales (FMI, BM), que apuntaban a un achicamiento de la burocracia estatal y a una reducción del ámbito de acción del Estado mediante la transferencia de ciertas funciones hacia el sector privado:

El Estado puede hacer más para el desarrollo económico concentrándose en sus obligaciones sociales básicas, deshaciéndose de funciones que no le corresponden, y dejando de intervenir en numerosos escenarios de la vida económica (Departamento Nacional de Planeación, 1941, Introducción).

El plan pretendió así "ser acorde con el rápido y profundo cambio del país. Además, debía plantear, en sus distintas áreas, el desarrollo y la modificación de sus instituciones, procedimientos, responsabilidades y competencias, en el marco de una nueva organización de la sociedad" (Departamento Nacional de Planeación, 1941, Introducción)

La puesta en marcha de este ambicioso plan de transformación del país, pensado para el largo plazo, significó también importantes cambios para la administración pública, ahora bajo la orientación gerencial de los principios de la NGP, en particular la eficiencia y la regulación a través de la acción del mercado.

En su parte IV, "Ajuste Institucional y Descentralización", el plan propone un rediseño de las instituciones haciendo énfasis en la descentralización de funciones y la distribución de estas entre sectores público y privado. Para ello, se consideró necesario fortalecer las capacidades de gestión y mejorar la gerencia pública.

El desarrollo de las reformas se apoyó en el artículo 20 transitorio de la nueva Constitución²⁰ para expedir una serie de decretos reformativos de las instituciones administrativas²¹. Sin embargo, con el tiempo este esfuerzo reglamentario terminó diluyéndose. Es así como en el cuatrienio siguiente, el Plan Nacional de Desarrollo “El Salto Social” del presidente Ernesto Samper (1994-1998) aparece como una continuación de los esfuerzos anteriores para adecuar el nuevo diseño institucional. En materia de gestión pública se enmarca en la noción de “Buen Gobierno”.

Un capítulo del plan (Capítulo 9) se caracteriza por insistir en el fortalecimiento de participación de la sociedad civil y de un Estado más eficiente, en particular mediante la planeación y la evaluación, “entendidas como un proceso continuo y participativo de definición de estrategias en torno a unos objetivos definidos y no únicamente como la etapa inicial de la gestión pública” (PND, El Salto Social²²). Según González (1999), los intentos de reforma de la administración pública de esa década fallaron en parte porque fueron considerados como inexecutable jurídicamente, pero sobretodo porque eran esencialmente “nominalistas”, es decir que se centraban en llamadas reiteradas a la eficiencia y a la modernización como lugares comunes.

Con la llegada del Presidente Pastrana (1998-2002) y su Plan “Cambio para construir la Paz”, el diagnóstico de la administración pública siguió siendo el mismo:

20 Artículo transitorio 20. El Gobierno Nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una Comisión conformada por tres expertos en Administración Pública o Derecho Administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el Gobierno Nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.

21 Ver Presidencia de la República, Consejería para la Modernización del Estado, *Hacia un Estado moderno, Contenido y alcances de los decretos expedidos con base en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política*. 1993.

22 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, *El buen gobierno*, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_buen_gobierno.pdf, s.f.

“Falta de racionalidad en su organización, ineficiencia en la prestación de servicios y el cumplimiento de sus funciones y, en general, en la satisfacción de las necesidades de la población; inadecuado uso de los recursos públicos; creciente déficit fiscal; altos índices de corrupción, falta de compromiso de los servidores públicos; carencia de efectivos sistemas de evaluación y control. Todos estos factores han propiciado una crisis de credibilidad en la administración pública y su distanciamiento creciente de los principios de economía, eficiencia y eficacia que le ordena observar la Constitución de 1991” (PND, p. 42)²³

La solución propuesta apuntaba “hacia un Estado participativo” que reforzara la orientación de la gestión pública hacia mayor “promoción, coordinación y regulación que hacia la administración y la ejecución directa” (p.40). Para realizar esta labor, el gobierno Pastrana pudo contar con una nueva herramienta legal: la ley 489 de 1998, que sustituyó los decretos 1050 y 3130 de 1968 y 130 de 1976. La nueva ley constituyó entonces el nuevo marco para la administración pública colombiana, que se entiende como un sistema:

Art. 15. Definición del sistema. El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

La filosofía de esta ley corresponde a la concreción normativa de una nueva política de gestión pública coherente con la evolución de la gestión pública centrada en la búsqueda de la eficiencia, la flexibilidad y la contractualización, y tendiente a favorecer más la regulación que la administración directa, tal como fue progresivamente desarrollada por la narrativa de los sucesivos planes nacionales de desarrollo del país.

23 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Cambio para construir la paz 1998-2002, https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf, s.f.

La política de gestión pública inscrita en la Ley 489 de 1998 recoge así los principios de la NGP de descentralización territorial, de contractualización, de flexibilización y de democratización. En relación con este último elemento, es de anotar que la democratización es entendida fundamentalmente como la participación de la sociedad civil, de la ciudadanía, a través de audiencias públicas y mediante el control social y la conformación de veedurías (art. 32-35):

Art. 32. Democratización y control social de la administración pública. Democratización de la administración pública. Todas las entidades y organismos de la administración pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones:

1. Convocar a audiencias públicas.
2. Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana.
3. Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de los ciudadanos.
4. Incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos.
5. Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan.
6. Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

Art. 33. Audiencias públicas. Cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, se podrá convocar a audiencias públicas en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos. Las comunidades y las organizaciones podrán solicitar la realización

de audiencias públicas, sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada. En el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada.

Art. 34. Ejercicio del control social de la administración. Cuando los ciudadanos decidan constituir mecanismos de control social de la administración, en particular mediante la creación de veedurías ciudadanas, la administración estará obligada a brindar todo el apoyo requerido para el ejercicio de dicho control.

Art. 35. Ejercicio de la veeduría ciudadana. Para garantizar el ejercicio de las veedurías ciudadanas, las entidades y organismos de la administración pública deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

Eficacia de la acción de las veedurías. Cada entidad u organismo objeto de vigilancia por parte de las veedurías deberá llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma oportuna y diligente los correctivos que surjan de sus recomendaciones, con el fin de hacer eficaz la acción de las mismas. Lo anterior sin perjuicio de las consecuencias de orden disciplinario, penal y de cualquier naturaleza que se deriven del ejercicio de la vigilancia. Las distintas autoridades de control y de carácter judicial prestarán todo su apoyo al conocimiento y resolución en su respectivo ramo de los hechos que les sean presentados por dichas veedurías; b) Acceso a la información. Las entidades u organismos y los responsables de los programas o proyectos que sean objeto de veeduría deberán facilitar y permitir a los veedores el acceso a la información para la vigilancia de todos los asuntos que se les encomienda en la presente ley y que no constituyan materia de reserva judicial o legal. El funcionario que obstaculice el acceso a la información por parte del veedor incurrirá en causal de mala conducta; c) Formación de veedores para el control y fiscalización de la gestión pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, diseñará y promoverá un Plan Nacional de Formación de Veedores en las áreas, objeto de intervención. En la ejecución de dicho plan contribuirán, hasta el monto de sus disponibilidades presupuestales, los organismos objeto de vigilancia por parte de las veedurías, sin perjuicio de los recursos que al efecto destine el Ministerio del Interior a través del Fondo para el Desarrollo Comunal. (Ley 489 de 1998).

El punto esencial con relación a la participación ciudadana es su concepción subsidiaria y de legitimización, ya que las conclusiones y las decisiones de estos espacios quedaron explícitamente de entera potestad de las autoridades administrativas (Sánchez, 2010). Así, en su artículo 33, relativo a las audiencias públicas, se señala que “se discutirán aspectos relacionados con la *formulación, ejecución o evaluación* de políticas y programas a cargo de la entidad”, dejando claramente por fuera del alcance de la participación el tema de la decisión.

En este sentido, los posteriores planes de desarrollo de los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, *Hacia un Estado comunitario (2002-2006)* y *Estado comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010)*, correspondieron a la puesta en marcha de una política de la gestión pública basada en los principios de la NGP ahora inscritos en la ley.

Así el primer plan del presidente Álvaro Uribe pretendió avanzar hacia un Estado comunitario definido como un “Estado participativo que involucre a la ciudadanía (...). Un Estado gerencial que invierte con eficiencia (...). Y un Estado descentralizado (...)”²⁴ (PND, p. 17). En cuanto a la administración pública, el plan se comprometía con una doble reforma. De un lado, se propuso un rediseño institucional de las entidades para aumentar la eficiencia y, del otro, desarrollar reformas transversales para fomentar la participación ciudadana mediante veedurías comunitarias (se expidió el Decreto 2170 de 2002) y consejos comunales para rendición de cuentas; la construcción del Estado gerencial (austeridad, eficiencia, eficacia, productividad y gestión por resultados, Directiva Presidencial N.º 10 de 2002), lo cual incluyó la idea de que la permanencia de las entidades debía depender de su viabilidad financiera.

Propuso también una serie de reformas, llamadas transversales, que incluían una reforma al sistema de empleo público, al de contratación pública, de información y el desarrollo del gobierno en línea (PND, p.262-263)²⁵.

24 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, *Hacia un Estado comunitario 2002-2006*, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>, 2003

25 Se menciona frecuentemente que la inspiración de esta perspectiva gerencial se debe al influyente libro de Osborne y Gaebler (1992), el cual fue muy difundido en América Latina.

En el siguiente plan, se seguirá la misma impulsión, tal como se observa en el siguiente fragmento:

El Estado Comunitario es un Estado promotor y subsidiario. El Estado promotor no es el Estado empresario, absorbente, que marchita la iniciativa privada. La función de promover implica llenar vacíos, acometer una labor subsidiaria y, por lo general, temporal. El Estado Comunitario es un árbitro, no un invasor de la actividad privada. Es un complemento, no un sustituto de ella. Muchas de las inversiones públicas contenidas en este Plan han sido diseñadas con ese criterio de complementariedad en mente. (Estado comunitario: Desarrollo para todos (2006-2010), p. 18).

Los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe marcaron ciertamente el apogeo del periodo gerencial. En efecto, a partir de estos años se asistió a un reflujó de la doctrina neoliberal centrada dogmáticamente en el mercado. El Estado está de vuelta, particularmente en América Latina con la instalación de gobiernos de izquierda en varios países, y también, en el plano teórico, con el afianzamiento de las tesis neoinstitucionalistas que, sin que signifiquen necesariamente una ruptura radical con la lógica del mercado, reconocen y revalorizan el rol de las instituciones públicas para el afianzamiento de una gobernanza estable.

El neoinstitucionalismo ofrece así la posibilidad de un nuevo equilibrio entre mercado y Estado; así mismo, el reconocimiento cada vez más fuerte de la diversidad de las situaciones y de la importancia de la participación ciudadana en la resolución de los problemas públicos, generó una dinámica tendiente más a la colaboración que al antagonismo entre ciudadanía, sociedad civil y Estado y a la aceptación de la necesidad de una adaptación de los diseños y soluciones administrativas a los contextos específicos. El éxito de conceptos como buen gobierno, gobernanza y participación ciudadana son síntomas de esta dinámica.

3.

**¿Hacia una política
de gestión pública
bajo el referencial
colaborativo?**

Con los dos gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018), el énfasis de los Planes nacionales de desarrollo fue puesto en el concepto de Buen Gobierno resumido en estos principios: “compromiso con la prosperidad social, cero tolerancia con la corrupción, equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, competitividad, meritocracia, capacidad de medición, responsabilidades definidas y servicio a la comunidad” (Departamento Nacional de Planeación, p. 474).

Si bien no marcan una ruptura radical en términos de política de gestión pública con los gobiernos anteriores, se percibe sin embargo una evolución hacia una perspectiva más colaborativa, en particular en el primero de los dos planes. El capítulo VII del Plan “Prosperidad para todos, más trabajo, menos pobreza y más seguridad” (2010-2014) estuvo dedicado al desarrollo del Buen Gobierno, centrándose principalmente en cinco ejes: Transparencia y rendición de cuentas, Gestión pública efectiva, Vocación por el servicio público, Participación y servicio al ciudadano, Lucha contra la corrupción (PND, p. 473).

Así, con el primer eje, se buscó “consolidar una democracia participativa bien informada, eficiente y propositiva”. Para ello, se consideran tres estrategias: Diálogo con los ciudadanos, Información pública y Gobierno en línea, lo que debería permitir un “empoderamiento de los ciudadanos y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos un sentido de corresponsabilidad hacia lo público” (p. 475).

La consolidación de una democracia participativa implica concretamente una transmisión de la información pertinente a la ciudadanía; y la rendición de cuentas debe facilitarla; esta última se ha venido reforzando a lo largo del decenio y contará a partir de 2010 con un documento orientador a través del CONPES 3654. La insistencia en la rendición de cuentas entra en coherencia con su centralidad para la perspectiva colaborativa del nuevo servicio público en tanto que instrumento para la limitación de la discrecionalidad administrativa.

A través del diálogo con la ciudadanía se considera que las administraciones tienen el deber no solamente de informar de sus acciones sino

también de explicar y justificarlas. Asimismo la ciudadanía debe retroalimentar al Estado sobre su gestión, creando así una comunicación transparente y de doble vía (llamada Urna de Cristal). Por su parte el Gobierno en Línea debería permitir una divulgación de la información más ágil, el desarrollo de servicios y hasta "fomentar la participación ciudadana y la democracia en línea, para la construcción colectiva del Estado" (p. 478).

En cuanto a la estrategia de Gestión pública efectiva, el plan señalaba que las decisiones de gasto debían fundamentarse sobre un equilibrio entre criterios técnicos y políticos, reconociendo así la diversidad o la pluralidad de las soluciones posibles y que las decisiones se toman en un marco de un proceso de negociaciones²⁶, es decir más de gobernanza que de gobierno:

"Un determinante primordial del éxito de los procesos de asignación de recursos, medido en términos de su sostenibilidad, eficiencia y eficacia, es el equilibrio que pueda lograr la balanza de decisiones presupuestales entre los criterios técnicos de asignación, por un lado, (...) y las negociaciones de tipo político, por otro" (PND 2010-2014, p. 280).

En el mismo sentido, se considera la necesidad de conformar "redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad" (PND 2010-2014, p. 482) en temas estratégicos. Se justifica la orientación hacia esta estrategia a que

La ejecución de políticas y programas requiera de la coordinación de múltiples entidades públicas ubicadas en sectores, órdenes de gobierno y diferentes ramas u órganos del Estado. Por lo tanto, es necesaria una revisión y modernización de las figuras legales para formalizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva y entre éstas y el sector privado, en particular las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, pues no han constituido en sí mismas garantía para la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular política y orientar la ejecución de

26 En este sentido se puede relacionar esta perspectiva colaborativa a la perspectiva reflexiva neoinstitucionalista, es decir a mínima, la cual se limita a la organización de negociaciones entre diversos intereses constituidos (ver supra).

diferentes entidades, la imposibilidad de contar con presupuesto propio y la débil capacidad de convocatoria son problemas comunes de esas instancias (PND 2010-2014, p. 482).

En un acápite, el plan señala también la importancia del servicio público como vocación para servir a la sociedad:

(...) implica también contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea. Al asumir su cargo, el servidor público manifiesta su compromiso y vocación para atender los asuntos que interesan y afectan a la sociedad, adquiriendo al mismo tiempo una responsabilidad por sus actos que se refleja en la satisfacción de las necesidades colectivas (PND 2010-2014, p. 489).

Finalmente, en el tema crucial de la profundización de la democracia mediante la participación ciudadana, el plan se apoya sobre una definición amplia de esta. Si bien señala, como en los planes anteriores, la necesidad de promover la “interacción entre ciudadanos y el Estado para la definición de los horizontes de futuros, el diseño, la ejecución, el seguimiento y el control de las políticas públicas” (PND 2010-2014, p. 500), excluyendo la etapa de la decisión, se reconoce más adelante que la participación ciudadana se materializa en el ejercicio de los derechos civiles y políticos relacionados con la participación en instancias de consultas, deliberación y/o decisión sobre asuntos públicos (PND 2010-2014, p. 500).

Es decir, existe una tímida apertura hacia una gobernanza colaborativa y el reconocimiento del ciudadano como un co-decisor en materia de asuntos públicos. De hecho el plan señala que tiene el propósito de crear las condiciones para el fomento de la participación ciudadana. En particular, señala este propósito en las áreas como la “planeación y la presupuestación participativa, la revisión de las instancias y normas de participación, la organización autónoma de la sociedad civil, la cultura ciudadana y la gestión del conocimiento” (PND 2010-2014, p. 504).

En este sentido, es de anotar que estas propuestas fueron plasmadas en una nueva ley de participación ciudadana, la Ley 1757 de 2015. Esta ley amplía en particular las consultas populares a nivel nacional y territorial

de iniciativa ciudadana, aunque la consulta debe ser, in fine, autorizada por el poder legislativo. Igualmente, crea un Consejo Nacional de Participación Ciudadana (art. 77), con sus réplicas a niveles departamental y municipal, como Consejo Asesor del Gobierno, para hacer seguimiento a dicha política de participación ciudadana, y reglamenta los procesos de presupuestos participativos (art. 90).

El Plan presentado para el segundo periodo presidencial "Todos por un nuevo país",²⁷ si bien señala que se trata de la continuación de los objetivos anteriores, se percibe que, en materia de política de gestión pública, la profundización de la participación ciudadana resulta menos importante y se hace más bien énfasis en el mejoramiento de los sistemas de información y en la innovación:

Avanzar hacia una gestión pública moderna y eficiente también exige encontrar soluciones innovadoras y a la medida de las características de los problemas del país y de los territorios. Por esta razón es necesario promover la innovación en el diseño e implementación de mecanismos alternativos para la provisión de bienes y servicios considerando los enfoques sectorial, territorial, ambiental, poblacional, entre otros (Departamento Nacional de Planeación, 2015, p. 612).

Resulta significativo que ningún acápite del plan hace referencia al tema de la participación ciudadana; sin embargo, es el reflejo de las dificultades del periodo con relación al desarrollo de la estrategia de producción minera-energética que se vio afectado por la multiplicación de las consultas populares locales, con base en la ley 1757 de 2015, para impedir la exploración minera (Dietz, 2018) y los obstáculos que representaron también las consultas previas para grupos étnicos para una serie de obras de infraestructuras y de extracción minera-energética en sus territorios.

27 Departamento Nacional de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país, Paz, Equidad, Educación, Tomo 2, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20%20internet.pdf>, 2015.



Conclusión

El análisis de la política de gestión pública de Colombia, bajo la mirada de tres referenciales de políticas de gestión pública a través de los documentos oficiales, en particular los Planes Nacionales de Desarrollo, permite mostrar la existencia de constantes esfuerzos discursivos y normativos para modernizar la gestión pública, buscando enmarcarla en las perspectivas teóricas dominantes en cada periodo histórico.

Se observa en particular que durante las primeras tres cuartas partes del siglo XX, los sucesivos gobiernos consideraron la gestión pública bajo el ángulo de una técnica neutral a implementar para modernizar el país. Así la gestión pública no estaba considerada como un objeto de controversia política, sino en relación con su tamaño o perímetro de intervención. Posteriormente, desde los años 80, se asume la necesidad de una nueva modernización de tipo gerencial, entonces en boga. Para ello, se asume dicho objetivo como una política pública de reforma del Estado, y entra por lo tanto como un tema específico de política pública, primero como una política de descentralización y luego, progresivamente, como una política orientada centralmente por la lógica de mercado como guía para la eficiencia administrativa. Estas orientaciones se plasmaron en la ley 489 de 1998.

Esta política gerencial tendrá como momento más característico los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010). Finalmente, la política pública de gestión pública dio pasos hacia una política colaborativa a mínima (neoinstitucionalista) con el primer gobierno Santos. Se concretó mediante el reforzamiento normativo de los sistemas de información de gestión administrativa, del gobierno en línea, de la transparencia, de la rendición de cuentas, de la participación ciudadana (en particular la Ley 1757 de 2015, a pesar de sus limitaciones), y del reconocimiento de la necesidad de construir gobernanza basada en la negociación entre intereses, que entra en coherencia con el referencial colaborativo. Sin embargo, a partir del segundo periodo de gobierno, los discursos en relación a la profundización de la participación ciudadana en la gestión pública fueron minimizados para enfocarse más sobre el tema de la innovación.

Se observa que la concepción dominante del ciudadano, en sus modalidades de relacionamiento con la gestión pública, constituye un marcador

central para la caracterización de la política de gestión pública. En la gestión pública burocrática, el ciudadano es un beneficiario totalmente pasivo, inexistente, de la acción pública. En la política gerencial, aparece con un papel secundario para orientar la acción pública como cliente o veedor.

Finalmente, en la perspectiva colaborativa es considerado como un co-decisor y la normatividad examinada refleja claramente estas concepciones. En realidad, es claro que no se trata de concebir la política de gestión pública como una sucesión de políticas de tipo paradigmático, una reemplazando totalmente la otra, sino de una evolución de tipo generacional. En la actualidad, cada perspectiva existe de forma simultánea y se aplica según las características del problema y de la situación contextual.

El desarrollo de esta última perspectiva colaborativa, más afín con una cultura y una gobernanza democráticas, si bien está ya esbozada a mínima en la normatividad colombiana, constituye todavía un horizonte de futuro para la gestión pública colombiana. El camino hacia la definición de una política de gestión pública colaborativa de tipo deliberativo o pragmático y de sus instrumentos de implementación, para permitir superar la concepción neoinstitucionalista centrada en la negociación entre intereses, se constituye así en reto para la política de la gestión pública de la próxima década.

Bibliografía

- Aguilar V., L. F., (ed.). (2000). *La implementación de las políticas*. México: Ángel Porrúa.
- Aguilar V., L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia*. México: FCE.
- Christiansen, J. (2013). *The Irrealities of Public Innovation*. Dinamarca. Retrieved Agosto 8, 2015, from http://mind-lab.dk/wp-content/uploads/2014/07/PHD_afhandling.pdf
- Cobbaut R. (2011). "La gouvernance de l'action collective", en Taskin L., de Nanteuil M., (dir.), *Perspectives critiques en management. Pour une gestion citoyenne*, de Boeck. Bruxelles. pp. 67-81.
- CLAD. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. Caracas: CLAD. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- CLAD. (2010). Una gestión pública latinoamericana para el siglo XXI. Caracas: CLAD. <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/view>
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Caracas: CLAD. <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>
- Currie, L. (1998). *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*. Bogotá: FONADE, (reedición de 1952).
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2007). *The New Public Servic*. New York: Sharpe.
- Dewey J. (1958). *El público y sus problemas*. Buenos Aires: Editorial Ágora.
- Dewey, J. (2014) [1929]. *La quête de certitude*. Paris: Gallimard.
- Dietz, K. (2018). "Consultas populares mineras en Colombia: Condiciones de su realización y significados políticos. El caso de La Colosa". *Colombia Internacional*, (93): 93-117.
- org/10.7440/colombiaint93.2018.04
- Dreyfus, F. (2012). *La invención de la burocracia*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Elmore, R. F. (2000). "Diseño retrospectivo: la investigación de *la implementación y las decisiones políticas*", en Aguilar V., L. F., (ed.), *La implementación de las políticas*. México: Ángel Porrúa. pp. 251-280.
- Fayol, H. (1981). *Administración industrial y general*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Fuentes, C. (1992). *El espejo enterrado*. México: Alfaguara.

- García Romero, C. I. y Peña Ceniceros M. (2015). *Caracterización del Ecosistema de innovación pública digital en Colombia*. Bogotá: versión pdf.
- González Borrero, J. I. (1999). La reforma del Estado fue solo un maquillaje, en: *Economía Colombiana y Coyuntura Política. Revista de la Contraloría General de la República*. 275, pp. 82-89.
- Hill, M. y Hupe P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Howald, F. (2001). *Obstáculos al desarrollo de la Pyme causados por el Estado en Colombia*. Santiago de Chile: FUNDES MCGraw-Hill.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'État en action*. Paris: PUF.
- Kantorowitz, E. (1989). *Les deux corps du roi. Essai sur la théologie politique au Moyen Age*. Paris: Gallimard.
- Lane, J-E. (1995). *the Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lascoumes, P. (dir.). (2004). *Gouverner para les instrument.*, Paris: Science Po.
- Lázaro M., Trimble M., Umpiérrez A., Vásquez A. y Pereira G. (2013). *Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología*. Montevideo: Universidad de la República.
- Lenin. (1973). "El Estado y la revolución" en *Obras*, Tomo VII. Moscú: Progreso.
- Mariñez, N. F. (ed.). (2017). *Políticas Públicas y Participación Colaborativa*. Zapopán, México: El Colegio de Jalisco.
- Mariñez, N. F. (2015). *Innovación pública*. México: Editorial Fontamara.
- Martínez Cárdenas, E. E. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, Vol. 9, N.º 18, pp. 107-126.
- Mayo, E. (1972). *Problemas humanos de una civilización industrial*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Mora Toscana, O. (2010). Los dos gobiernos de Alfonso López Pumarejo: estado y reformas económicas y sociales en Colombia (1934-1938, 1942-1945), *Apuntes del Cenes*, Vol. XXIX, N.º 50, 151-171.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nanteuil (de) M. (2009). *La démocratie insensible*. Toulouse: Érès.
- Osborne, D. y Gaebler T. (1992). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Pohl C. y Hirsch G. (2007). *Principles for Designing Transdisciplinary Research*. Munich: Oekom.

- Presidencia de la República, Consejería para la Modernización del Estado. (1993). *Hacia un Estado moderno, Contenido y alcances de los decretos expedidos con base en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política*. Bogotá: La Oveja negra.
- Ramió Matas, C. (2001) "Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinoamericanas, modelo de Estado y cultura institucional". Caracas: *Revista del CLAD, Reforma y democracia*, N.° 21.
- Ramírez Mora, J.M. (2011). *La carrera administrativa en Colombia - análisis y perspectivas -*, Tesis de maestría en administración, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Becerra, M. (1992). "La ESAP: ¿cuna de la alta gerencia pública en Colombia?" en Rodríguez Becerra, M., Dávila Ladrón de Guevara, C., Romero Ortiz, L. E., *Gerencia privada, gerencia pública, educación en crisis*. Bogotá; Universidad de los Andes. pp. 135-168.
- Roth D., A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth D, A.-N. (2006). La génesis del Estado republicano en Colombia: elementos para una historia social de la administración pública. *Cuadernos de Historia del Derecho*, N°13, pp. 281-296.
- Roth D., A.-N. (2013). "Democracia participativa en América Latina: El uso del sorteo como dispositivo democrático para una gobernanza post-estatal". *Revista del CLAD*, 56, pp. 31-58.
- Roth D., A.-N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 10ª edición actualizada.
- Roth D., A.-N. (2014a). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? *Mundos Plurales*, Vol. 1 N°1, 11-27.
- Roth D., A.-N. (2015). Problemas, oportunidades y retos actuales en la elaboración de las políticas públicas en América Latina, en: Pineda Ortega, P. A., (Coord.), *Cuestiones sociales y políticas*, Universidad de Guadalajara. Guadalajara: Prometeo Editores. 17-30.
- Roth D., A.-N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública, en Mariñez F. (ed.), *Políticas Públicas y Participación Colaborativa*. Zapopán, México: El Colegio de Jalisco.
- Roth D., A.-N. (2017a). El análisis de las políticas públicas: de pilar gótico a arte retórico, *Questiones de ruptura*, Vol.1 N°2, 225-240.

- Roth D., A.-N., y Magbou, M. (eds). (2009). *Las políticas públicas de las diversidades: identidades y emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sánchez Torres, C. A. (2010). Ley 489 de 1998, un desafío para la administración pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, [S.l.], v. 1, n. 2, pp. 32-41, marzo.
- Simon, H. (1962). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Stone D. (2002). *Policy Parado*. New York: Norton & Company.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Taskin L. y de Nanteuil M., (dir.). (2011). *Perspectives critiques en management. Pour una gestion citoyenne*. Bruxelles: de Boeck.
- Taylor, F. W. (1981). *Principios de la administración científica*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: historia y organización*. Bogotá: UNAL.
- Vidal Perdomo, J. (2004). Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias. *Universitas*, consultado el 4/01/2018: <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/viewFile/14731/11881>
- Vidal Perdomo, J. (et al.). (2005). *Teoría de la organización administrativa colombiana. Una visión jurídico-administrativa*. Bogotá: Universidad del Rosario, ESAP.
- Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. México: FCE.
- Weinberg, A.M. (1972). Science and Trans-Science, *Minerva*, vol. 10, n°2, pp. 209-222. Consultado en: <http://www.quantamike.ca/pdf/Weinberg-Minerva.pdf>. 16 de junio 2016. Texto sin paginación.
- Wolin, S. S. (2001) [1960]. *Política y visión. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*. Buenos Aires: Amorrortu editores.



El estado del Estado



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



GOBIERNO DE COLOMBIA