

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país, en las acciones que se emprenda para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del año 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



P E R S P E C T I V A S

Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública

Un recorrido desde el siglo XIX al XXI

Seminarios

Bogotá D.C., 2022

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina Giraldo,
profesor y Decano de Pregrados

Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública

Un recorrido desde el siglo XIX al XXI

Seminarios



**Escuela Superior de
Administración Pública**

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - VISIONES, TRANSFORMACIONES Y
TENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
© Compilador Jesús María Molina Giraldo
Seminario profesoral en Administración Pública

Primera edición, 2022 ISBN (papel)

ISBN
obra completa electrónica

ISBN
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Jorge Iván Bula Escobar
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Rodrigo Correa - Publicaciones ESAP
Diseño y diagramación: Oliver Rivera
Corrección de estilo: Darío Ángel
Transcripción: Jhon Fredy Piragauta Acevedo
Revisión de textos: Ángela María Martínez Alvira

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni parcial ni totalmente, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Presentación	11
Parte I	
Evolución del pensamiento administrativo público	15
Siglo XIX: Orígenes de la administración pública como disciplina científica	17
Omar guerrero	
Volver a los orígenes	22
Jesús María Molina Giraldo	
Primera mitad del Siglo XX	31
Oscar Oszlak	
Razón y emociones	41
Jairo elías Rincón Pachón	
La racionalidad administrativa: una mirada a su incorporación en la gestión público-privada de comienzos del siglo XX	49
Jairo Enrique rodríguez Hernández	
Segunda mitad del siglo XX: pensamiento administrativo público	55
Enrique Cabrero Mendoza	
Influencias en la administración pública a mediados del siglo XX	61
Alejandro Lozano Ayala	

Una revisión histórica de la administración pública	65
Cástulo Morales Payares	
Pensamiento administrativo público de finales del siglo XX y principios del XXI	70
Carles Ramió	
Tendencias actuales de la administración pública	77
Ramiro Alberto Vélez	
Papel y gestión de la administración pública	83
Jenny Elisa López	

Parte II

Tendencias actuales de la administración pública	90
Administración pública comparada en el mundo	92
Sergio Chica	
La administración pública comparada	98
Cástulo Morales Payares	
Condiciones de la comparación entre políticas públicas	105
Pedro Medellín	
Análisis comparativo de las políticas públicas	112
Cesar Nicandro Cruz	
Contexto histórico y cambios en los estudios de la administración pública	120
María Victoria Whittingham	
Reformas del Estado y la administración pública a nivel mundial	131
Edgar González Salas	
La administración pública y el Estado	142
Alberto Giraldo	

Reformas descentralizadoras del Estado en el mundo	150
Andrés De Zubiría	
La descentralización administrativa	159
Naidú Duque Cante	
Contexto histórico de la descentralización en Colombia	169
Mauricio Betancourt	

Parte III

Desafíos y problemas administrativos actuales en Colombia	175
Desarrollo local	177
Robert Trinidad Romero	
La administración pública como disciplina y como fenómeno	184
Carlos Moreno	
Institucionalidad administrativa y post-acuerdo	189
Francisco Julio Taborda Ocampo	
Institucionalidad administrativa para la conservación ambiental	198
Raúl Escobar	
Frenar la deforestación	204
Sandra Polo	
La conservación y la protección de las áreas naturales	209
Jaime Moreno Quijano	
Lógicas sectoriales y campos funcionales	214
Fredy Suarez Castañeda	
La justicia en Colombia y la reforma judicial	220
Uriel Sandoval Rueda	



Presentación

Este texto recoge las memorias del Seminario de profesores realizado en el primer semestre del año 2021, organizado por la Facultad de Pregrados de la Escuela Superior de Administración Pública. Aquí, varios expertos muestran cómo la administración pública es una disciplina científica hecha de diferentes tradiciones de pensamiento, que se remontan a épocas anteriores al siglo XIX y se proyectan a todo lo largo del siglo XX hasta la actualidad del XXI. Esto indica que, al igual que otras disciplinas, la administración pública ha logrado construir un campo de estudio y una visión sistemática sobre sus objetos, en cuya realización ha sido decisiva la confluencia de otras disciplinas.

Este documento muestra distintas trayectorias que ha tenido la construcción de la disciplina científica de la administración pública en occidente desde el siglo XIX hasta el presente, pero también, las mutaciones que ha llegado a tener como fenómeno histórico en el marco de las transformaciones del Estado, el mercado y la propia sociedad. Se presentan aquí los más destacados pensadores y expositores que la han construido, trazando las grandes líneas de su pensamiento, para permitir articularlas con los contextos que las incitaron. Así mismo, sitúa problemas y desafíos de la administración pública y el Estado en Colombia en la actualidad.

Desde la perspectiva histórica, este texto también recoge el presente y el futuro del pensamiento, la práctica y la institucionalidad administrativa pública. Respecto a esto último, en una ponencia, se nos invita a plantearnos cómo la automatización, la robótica, la innovación, viene transformando y desafiando los procesos y las estructuras administrativas. Las ponencias que conforman este documento sitúan las tendencias

actuales del Estado y la administración pública a nivel mundial, mostrando sus reformas generales y específicas. En este último caso, se ocupa de visiones comparadas sobre la administración pública, las políticas públicas y la organización territorial.

Se trata de un texto que recoge la reflexión de desatacados docentes y de investigadores de la Escuela Superior de Administración Pública y de invitados externos quienes, durante décadas de vida académica, han cultivado con pasión y profundidad el conocimiento en torno a la administración pública y las áreas afines. Solo por mencionar algunos de la casa, están los profesores Cástulo Morales, Jairo Rincón, Alejandro Lozano, Alberto Giraldo, Sergio Chica, Jairo Rodríguez, Ramiro Vélez, Sandra Polo, María Victoria Whittingham y Jenny Elisa López, Jaime Moreno y Francisco Taborda. También se tuvo la fortuna de contar con la concurrencia de importantes invitados internacionales reconocidos en la disciplina como Omar Guerrero, Oscar Ozlak, Enrique Cabrero, Carles Ramio y Cesar Nicandro Cruz. Igualmente, se contó con la presencia de desatacados expertos, ex directivos del sector público y de la institución como Edgar Gonzales y Pedro Medellín.

Lo mejor de este texto es que, dado el formato de ponencias que lo conforman, los grandes trazos intelectuales que han alimentado el desarrollo de la Administración Pública, son presentados de manera clara, precisa y concisa. Tanto el estudiante iniciado como el profesor experto podrán encontrar en este documento una guía que, de manera sencilla y profunda, les permita conocer las raíces, tradiciones y los desafíos del saber administrativo público. Emociona de este libro -el tomo I de dos publicables-, que miles de estudiantes que hoy se forman en administración pública en Colombia, al igual que cientos de docentes que la enseñan, contarán con un texto de la disciplina alimentado por lo mejor de la ESAP y del pensamiento iberoamericano.

Este texto de memorias expresa también la construcción en proceso de una comunidad académica nacional en la ESAP. Lo expresado por una de las profesoras organizadoras del seminario, la profesora Yolanda Rincón, así lo manifiesta:

"El objetivo de este Seminario es reconocer la importancia del debate y de las discusiones, quizá de las tensiones y contradicciones, que entre las y los profesores podemos tener presentes alrededor de la Administración Pública. En ese sentido, constituir o redimensionar a una comunidad, sobre todo docente, en diálogo con nuestras y nuestros estudiantes e incentivar los procesos de investigación que se están implementando. Se trata de un encuentro entre docencia e investigación. Es un espacio o una estrategia que propicia mejores conocimientos, saberes y prácticas alrededor de la Administración Pública."

Las ponencias que alimentan este texto no hubieran sido posibles sin el grupo de docentes que apoyaron la organización del Seminario: Yolanda Rodríguez, Luís Eduardo Amador, Francisco Javier Franco y Naidú Duque. Igualmente, no hubiera

sido factible sin el apoyo decidido del equipo profesional de la Oficina de Gestión Docente de la ESAP, que convocó a los profesores y desplegó la logística para que el seminario fuera una realidad. Igualmente, al equipo de la Facultad de Pregrados que quincenalmente logró agendar a panelistas y asistentes en todo el país. Así mismo, a todo el equipo editorial sin cuyas correcciones y ajustes no hubiera llegado a feliz término esta iniciativa editorial. Un último agradecimiento a todos los docentes y estudiantes asistentes, sin cuya asistencia, no hubiera tenido razón de ser el Seminario que fue fuente de producción de esta publicación.

Bogotá, junio 16 de 2022

Jesús María Molina G
Docente de Carrera, Docente de pregrado

PARTE I
**Evolución del pensamiento
administrativo público**



Siglo XIX: orígenes de la administración pública como disciplina científica

Omar Guerrero¹

Me siento muy halagado por estar en la ESAP de manera virtual (anteriormente de forma física) por temas de la Pandemia. Es grata esta invitación a platicar en un seminario de Administración Pública realizado por la Escuela, tanto en su Sede Central como en sus territoriales. Este es de gran relevancia porque permite mantener en contacto a todos los integrantes de la planta profesoral y estudiantil de esta gran Institución. Aprovecho para hablarles sobre un pensador iberoamericano, chileno y de gran relevancia para entender el papel del administrador público.

Hace unos días estuve en una sesión de un conversatorio platicando con los colegas mexicanos, cuyo ámbito de extensión es muy nutrido. Mucha gente escucha las conversaciones que se formulan cada ocho o quince días por este medio, y eso incluye

.....

1 Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Nacional Nivel III. Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982) y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003). Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Así mismo, es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias a partir de 1987 y miembro titular del Seminario de Cultura Mexicana desde mayo del 2006.

saber constantemente acerca de Perú, Colombia o Guatemala. Una de las preguntas que me hicieron se refirió a si existe un pensamiento administrativo iberoamericano de Administración Pública; a lo que contesté de forma tajante que sí existe, y que además no es actual, sino que se remonta desde el Siglo XIX. Uno de los grandes promotores de estas ideas es Hermógenes Pérez de Arce.

Pérez de Arce fue un funcionario público y un autor muy connotado en su país. Tiene una obra muy significativa que fue dedicada a la Administración Pública, y que se titula '*El Administrador Público*', obra que puede ser consultada en mi sitio web en el área de clásicos. Este personaje chileno es un orgullo y su actividad pública ocurrió en la década de 1880. Fue una persona con una gran penetración de conocimientos y destrezas, pues dirigió de forma adecuada la compañía de ferrocarriles y fue ministro de Estado. En aquella época, su obra citó autores como Bonnin, Tocqueville, Vivien y Delamare. Se trató de un autor a quién se le consultaba en la época y estaba actualizado sobre al pensamiento administrativo mundial. Tuvo un gran conocimiento sobre las ideas de su época. La calidad de su trabajo no sólo aduce a los pensadores enunciados.

Se dedicó a la definición del administrador público. Trató de resolver esto partiendo de dos premisas, en primer lugar, explorando su campo de estudio, y en segundo lugar, enfatizando en lo que el administrador público debe estudiar. El administrador público en su estudio debe agrupar en sus materias de conocimiento al derecho administrativo, la economía política, los clásicos de la ciencia política y otros pensadores de gran relevancia en las ciencias sociales. Por ejemplo, comentó la obra de Cordeiro y Macarel, que fue muy importante para el derecho administrativo, mientras que en la economía se presentaban las ideas de Adam Smith, Bastiat y Mirabeau.

Conoció muy bien a Montesquieu y dominó los textos producidos por Leroy-Beaulieu, un autor vertical. Este último compartió la idea de que, *para hacer la Administración Pública, y ser administrador público no se necesita estudiar*, ya que es suficiente con la educación vulgar y los sistemas autodidactas. Contrario a nuestra visión, Pérez de Arce agregó que lo que se necesita es tener conocimiento científico de la Administración Pública, ya que esta no carece de antecedentes, sino que es viva y actuante en su enfoque. Por lo tanto, el administrador público también dedica sus análisis a los autores preponderantes de las ciencias sociales. Como citó alguna profesora, la Administración Pública es una entre otras ciencias sociales.

Pérez de Arce se basa en el fundador de la ciencia de la Administración Pública, Charles-Jean Bonnin, trabajó sobre los lineamientos generales del ser y el hacer del administrador público teniendo en cuenta lo postulado por Bonnin, que influyó en esta disciplina, y aquí, Florentino González (cuando Panamá era parte de Colombia) y Febres-Cordero sobre difundieron el pensamiento de Bonnin.

Según Pérez de Arce, el administrador público debe tener dos cualidades: las virtudes morales y las actitudes mentales. En primer lugar, las virtudes morales, como la justicia y la firmeza son esenciales. Por ejemplo, la firmeza se usa en la toma de decisiones dolorosas, aunque tienen que ser seguidas de manera firme para que algo sea implementado. Estas son dos grandes virtudes, y luego le siguen la sagacidad y el sano juicio.

El administrador público debe ser sagaz y dotarse de sano juicio para determinar las situaciones según su importancia. También debe tener un conocimiento profundo de los hombres, porque debe reclutar personas capaces de administrar y, para ello, hay que adquirir un conocimiento profundo sobre la naturaleza humana. Además, una conciencia de tiempo, lugar, circunstancias y cuestiones sociales ligadas a la vida de la Administración Pública.

El administrador público debe tener una actitud alejada de la mediocridad y ser perseverante en sus actividades cotidianas. Además, debe contar con celo profesional, ser disciplinado, responsable y ameno. También debe tener la capacidad de conversar y atraer la atención de los públicos. Sin embargo, no debe buscar ni atraer los aplausos. Finalmente, debe tener dignidad en el empleo. Cabe recordar que los romanos tenían la denominación de honoris.

Por ejemplo, Cicerón tuvo una carrera ascendente como patricio de la República Romana. Tal carrera se llamó *curso honorem*, o curso de cargos, que comprendía actividades realizadas en puestos públicos. Por lo tanto, un cargo debe significar una dignidad de puesto y de empleo.

En segundo lugar, el administrador público debe tener actitudes mentales. Es un servidor porque el servicio público es una actividad difícil. Un pensador árabe decía que gobernar es una desgracia. Como dice Pérez de Arce, el servicio público no es un lecho de rosas, sino que es una actividad compleja. Esto lleva a la idea de que el servicio público también significa heroísmo ligado a la actividad cotidiana de quien administra.

Un servidor público y profesor inglés, quien fuera director de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Northbridge, Londres, decía que al servidor público, así como los miembros del clero regular y especialmente a los franciscanos, les debe caber las cualidades de la pobreza, el anonimato y la obediencia. El servidor público debe tener presentes estos elementos.

¿Cuáles son los conocimientos de quien administra? La Administración Pública es una disciplina que tiene autoconciencia y principios propios como los enuncia Bonnin en su libro de 1808 titulado '*De la necesidad y de la importancia del Código Administrativo*', que es la primera edición de su obra '*Los principios de la Administración Pública*'. El administrador público debe ser doctor en derecho público. Recuerden que mientras al ciudadano

se le prohíben ciertas cosas, al administrador se le permiten. Todo lo que haga el servidor público tiene que estar reglado, normado y debe actuar regido por el derecho. Aunque es preciso que el servidor esté sujeto al derecho, tiene capacidad de tomar decisiones cuando el silencio de la ley así lo demande.

También debe saber estadística para conocer las tendencias, debe dominar la higiene, como vemos en el caso de la actual pandemia. Debe ser doctor en política y conocer las tecnologías asociadas con el saber, y hoy con las TIC. También debe dominar las artes rurales y agrícolas y los conocimientos de historia natural, que son cruciales para el desarrollo de un administrador público con un perfil idóneo, una persona dedicada al servicio público.

Ahora bien, ¿Quién es el administrador público? En primer lugar, vamos a responder sobre quién no es. El administrador público que desciende de su puesto para ser un reo común debe ser tratado como tal. En cambio, un administrador público es un hombre llamado a participar en la formulación de las reformas de la ley; no solo sirve para aplicarla, sino que participa en su consulta y formulación. Es quien debe suplir el silencio de la ley y discernir cuando este escenario lo demande, ya que con esto tiene un sentido y un tino más adecuado para su labor. Este personaje es quien no se desalienta frente a las tareas que tiene que asumir diariamente según su deber.

El administrador público es una persona asociada a tareas formales y del derecho. Así concluyó Pérez de Arce y de esa misma manera lo haré yo. El administrador público no es un funcionario cuya esfera de acción está limitada a los puestos de gobernador, intendente o prefecto, su preparación es análoga a la formación de un hombre de Estado. Se trata de alguien que va más allá de las tareas sencillas que algunas personas creen como propias de la Administración Pública. Esta última es demasiado compleja y requiere ser atendida por hombres de Estado, personas que no piensen en acomodarse en un puesto y permanecer en esta posición de por vida. El administrador público, ante todo, debe ser un estadista.



Volver a los orígenes

Jesús María Molina Giraldo²

El propósito de esta intervención es compartir una aproximación que he hecho a lo largo de los años, más que como profesor, como formado en administración pública y promotor de ella. Se trata de una obligación intelectual y moral de un egresado que requiere conocer los orígenes, las trayectorias y los desarrollos de la disciplina en las que ha sido formado. Por tanto, el tema que quiero compartir es el de los orígenes de la Administración Pública, deteniéndome en autores del siglo XIX, haciéndoles la invitación a cuestionar sobre qué podemos aprender al volver a los orígenes. Allí encuentro una respuesta a un problema central, y es de qué se ocupa el estudio y la práctica de la Administración Pública.

2 Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Magister en Análisis de Problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia y Magister en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura de la Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública e historiador de la Universidad Nacional de Colombia. Docente de Carrera e Investigado de la Escuela Superior de Administración Pública. Actualmente se desempeña como Decano de Pregrados de la ESAP.

Al formular el problema, intenté examinar algunos ámbitos en los que debemos ocuparnos al entrar en el ejercicio profesional de la Administración Pública, tanto en la investigación como en la práctica. Algunos dicen que los administradores públicos se ocupan del Estado; otras aproximaciones más recientes dicen que es sobre lo público; unas más dicen que es una disciplina que se ocupa de lo político y lo social. Como no tenemos tiempo de desarrollar cada aproximación, haremos una relación de lo que venimos haciendo, lo que nos alerta sobre si estamos cumpliendo con lo que nos debe ocupar en las ciencias sociales.

Lo que he encontrado, incluso en la Escuela, es que nos ocupamos de muchos objetos de estudio y, al parecer, eso puede llegar a hacer desaparecer o diluir el campo de estudio de la administración pública. Entonces, a pesar de que tenemos nexos y cercanías con disciplinas como la psicología, la ciencia política, el derecho, la antropología, la historia, la sociología y la administración de empresas, estamos en riesgo de diluir nuestro propio aporte y nuestra capacidad explicativa por no ocuparnos de un objeto diferenciado de esos otros, que son materia de estudio de las demás disciplinas. Sin duda, estas también aportan a la comprensión de la administración pública, pero no por ello suplen su campo de estudio.

Al intentar precisar el objeto de estudio de la Administración Pública, corremos el riesgo de enseñarla según aproximaciones pragmáticas, que ayudan a entenderla, pero que también pueden llevar a extraviarnos. Las postulaciones de los objetos de estudio se relacionan en un inventario realizado por el mexicano Juan José González, quien muestra los múltiples objetos que se han definido como propios de la Administración Pública. A su entender, algunos autores señalan que el objeto es el Estado; otros, que es el gobierno; unos más, que es el poder; algunos, que es la rama ejecutiva; otros, que son las tres ramas del poder público; otro grupo, que es la burocracia; incluso hay quienes dicen que es la gobernanza y otros que son las organizaciones en general.

Se trata de un campo muy amplio de objetos en el cual nos movemos quienes practicamos la enseñanza en la Escuela Superior de Administración Pública. Tal multiplicidad no le quita la relevancia a su aprendizaje. Sin embargo, el problema es que, por ocuparnos de todos ellos, puede que terminemos por dejar de lado lo que si nos compete estudiar.

Hay una mirada que es aún más problemática, la de quienes consideran que la administración pública es un compendio de aportes de muchas disciplinas. Según su concepción, aprenderlas todas y estudiar los fenómenos de los que se ocupan sería estudiar la administración pública. Apropiar algo de derecho, economía, ciencia política, administración de empresas, estadística, entre otros, daría como resultado final su comprensión. Personalmente, no estoy de acuerdo con dicha mirada, sin por ello rechazar la interdisciplinariedad que debe aprovechar el estudio de la administración pública. Y no lo estoy porque la deja sin foco, la extravía y la hace depender de lo que hagan o dejen de hacer otras disciplinas.

Entonces, de qué se ocupa la administración pública. Este es el problema que he buscado esclarecer desde la revisión de los clásicos que, pese a su antigüedad, siguen vigentes al dar luces para resolver problemas actuales. Considero que son los indicados para precisar cuál es nuestro campo de estudio y de acción; lo que no es un tema menor, ya que la Administración Pública es la disciplina y la profesión que enseñamos en la ESAP.

Al hacer una revisión histórica de la Administración Pública se encuentra una singularidad. El Siglo XIX fue prolífico en aproximaciones con pretensiones científicas que superaban la perspectiva actual que pueden dominar algunos programas sobre ella. Esta consiste en reducirla a procedimientos, rutinas y cálculos situacionales sobre los mejores medios para cumplir objetivos. Sin duda, esto es importante, pero no es suficiente para soportar una disciplina. En contraste, encontré en los clásicos precursores de la disciplina del Siglo XIX una aproximación a su estudio que buscaba establecer sus principios y fines, su papel y su función en el conjunto de la sociedad, sus imbricaciones con la democracia y la ciudadanía, sus articulaciones con el territorio y la autoridad, su articulación con otros saberes.

Se trataba de un pensamiento de un rigor que está a la altura de grandes pensadores que en el Siglo XIX fundaron otras disciplinas. Ese Siglo fue rico en estos pensadores con pretensión de hacer aproximaciones científicas al campo de la administración pública. El profesor Omar Guerrero es un estudioso actual que se ha preocupado por rastrear esa gama de autores que pueden encontrarse en Francia, Alemania o España. Charles Bonnin en el Siglo XIX, y autores que le precedían como Von Justi expresaban que se había descubierto un campo específico de estudio que era privativo de la administración pública.

Entre estos se encuentran Charles Bonnin con su obra publicada en 1808, Florentino González en 1836, Agustín Silvela en 1839, José Posada en 1843, Cerbeleón Pinzón en 1847, Alejandro Vivien en 1845, Luis de la Rosa en 1853 y Lorenzo Von Stein en 1861³. De los mencionados, me he detenido en cuatro: Bonnin, González, Pinzón y Von Stein y en los cuales hallé elementos comunes.

-
- 3 Aprovecho para hacer una propaganda académica. Uno encuentra que, en los programas de formación, incluidos los de la ESAP se cae en el error de enseñar como padres precursores de la administración pública a pensadores ligados al pensamiento administrativo privado o de empresas y no a los atrás mencionados. Entonces se pone a Taylor, Fayol, Bertalanffy, entre otros, para decir que, es lo que requiere aprender un profesional, un investigador o una persona que ejerza la administración pública. Sin embargo, eso es un extravío y una duplicación de esfuerzos. Extravío porque nos estamos ocupando de cosas que pueden ayudarnos, pero no corresponden al núcleo de la administración pública, y duplicación, porque son cosas de las cuales ya se encargan otras disciplinas, mientras que nosotros, por hacerlo estamos dejándonos de ocupar de aquello que nos corresponde.

Todos tratan de trabajar con el mismo rigor que el de pensadores del Siglo XIX que dieron lugar a otras disciplinas, al caracterizar teóricamente ese campo de estudios que pretenden abordar y en los cuales se busca erigir su naciente disciplina de la administración pública. Pretenden definir un objeto diferente al abordado por otras disciplinas.

Algunas categorías presentes en algunos aluden a cómo debe entenderse la administración pública y encuentran que es ciencia, institución, arte y práctica. Como ciencia, se ocupa del estudio de los principios profundos de la sociedad y del orden político que fundamentan y organizan. Como institución, establecen una realidad administrativa que ha hecho parte del Estado y en la cual se actúa para dirigir y configurar las sociedades. Como arte, buscan conocer mediante ciencia sus fundamentos y se esfuerzan en aplicarla a la experiencia, y como práctica, asumen que la administración pública es, más que un conocer, un actuar sobre la sociedad.

Todos los autores mencionados buscaron utilizar unas categorías centrales para comprender la administración pública. En su trabajo titulado 'Compendio de los Principios de Administración', Bonnin, por ejemplo, postula los de comunidad, interés público, acción de las autoridades, reglamentos, jerarquía y funcionarios. Argumentó que, en su estudio con pretensiones científicas, pretendía establecer los fundamentos y las leyes generales que permitieran instaurar la Ciencia Administrativa (Bonnin, 1834). Según él, esta tenía como objeto de estudio los principios que guían las relaciones sociales sostenidas entre individuos y comunidad, al igual que los medios para conservarlas para el interés común, que es la misma administración pública como institución:

(...) la Ciencia Administrativa es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y sus individuos, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de las leyes y los magistrados sobre las personas y propiedades, en todo lo que interesa al orden social. La ciencia administrativa, pues, debe ser considerada como conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mínimas que encaminan dichas relaciones al interés común (Bonnin, 1834, p. 36).

Bonnin parte del supuesto de que el hombre tiene una sociabilidad natural que liga a los seres humanos unos con otros, lo cual da lugar a las relaciones sociales. Por tal razón, considera que deben establecerse mecanismos que garanticen la conservación y su orientación. A la administración le corresponde hacerlo, y para lograrlo, debe garantizar la ejecución de las leyes teniendo como norte de actuación la armonización del interés público con el interés privado. Según Bonnin, solo por medio de los funcionarios y las estructuras de autoridad es posible mantener el orden, ejecutar las leyes y poner en acción los reglamentos. La administración debe actuar en consonancia con el gobierno que, según el autor, le corresponde hacer que se haga realidad la voluntad del cuerpo político, mientras que a la

administración le compete recibir dicho impulso para comunicarlo a los asociados. Por su parte, Florentino González, en 1836, señala que:

La Ciencia Administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe de arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tienen el carácter de público. (González, 1994, p.75).

En relación con la administración pública indica que:

La Administración Pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos. (González, 1994, p.75).

Para el autor, se debe aclarar que una cosa era la administración pública y otra la ciencia de la Administración. Mientras la primera se refiere a la acción de las autoridades y las leyes sobre los negocios o los intereses sociales, la segunda se encarga de estudiar los principios por los cuales debe orientarse esa acción. De tal manera que establece dos dominios de actuación claramente diferenciados, el obrar y la reflexión, aunque articulados en una misma unidad de propósito: la acción administrativa, ya que, si los estudiosos se ocupan de la práctica desarrollada por las autoridades, estas atienden a los principios y recomendaciones que aquellos realizan.

Señalados algunos planteamientos de Bonnin y de González, es preciso destacar que, a pesar de que la administración pública tiene que ocuparse de distintas realidades, la categoría central de su estudio y su práctica es la acción. Acción que se realiza a través de las autoridades observando las leyes y los reglamentos democráticamente contruidos. No se trata de cualquier acción, sino de la que realizan las autoridades sobre la sociedad para que sus relaciones sociales se conserven conforme el interés público⁴. En su despliegue debe hacerse conforme a la ley, la cual institucionaliza el interés público. La ley, para estos autores, es aquella que condensa y expresa la voluntad ciudadana y colectiva que es recogida por un cuerpo político democrático que la expide.

La consecución del interés público la da el atributo de público de la administración. Si los autores clásicos hablan de construir su ciencia lo hacen porque querían edificar una administración diferenciada a la de una época que deseaban dejar en el pasado. Pretendían superar las administraciones absolutistas, realistas y monárquicas creadas históricamente y desplegadas para hacer posibles, antes que los intereses ciudadanos, los de los reyes, sus familias y la clase noble. Al contrario, esta otra, llamada administración pública, debía centrarse en los intereses y las voluntades del conjunto de los ciudadanos. Conforme a ello, debía llamarse administración pública porque se soportaría en el interés público derivado de los intereses

.....

4 Esta acción puede pensarse a nivel individual y a nivel institucional; en el primer caso, asumiéndola como la actuación realizada por los agentes investidos de autoridad; en el segundo caso, como toda la acción desplegada por el Estado a través de sus instituciones.

y voluntades del conjunto de los ciudadanos. En esta forma, el objeto de estudio de la administración pública, según los clásicos, es la acción de las autoridades sobre la sociedad para que se permita su reproducción y su conservación sobre la base del interés público.

Bonnin y González tenían el propósito de fundar una ciencia que permitiera construir una administración que, en el despliegue de su acción, apalancara el interés público construido en el marco de la democracia. Una administración que tuviera por norte la edificación del interés público y la defensa de los derechos de los ciudadanos, y no la de una élite noble dirigente como acontecía en el pasado. Esta nueva administración se soportaba en defender los intereses de los ciudadanos que les permitiera potenciarse como cuerpo político.

Bonnin asume que los miembros en comunidad se organizan como asociación política sobre el convenio tácito y recíproco de reunir la totalidad de sus fuerzas para sostener la sociedad. En el marco de la asociación política, a la administración pública le corresponde ser la institución y la acción que los ciudadanos erigen para gobernarse y así se constituye en el gobierno de la comunidad. El hecho de que la Administración Pública esté en función de los ciudadanos hacen de ella una institución cuyo carácter es la delegación.

Quienes ejercen su autoridad como magistrados, reciben de ellos un encargo de confianza de manera temporal. En ejercicio de su cargo, están a su servicio y no pueden derivar ni imponer rentas a favor de sí mismos. No obstante, deben contar con recompensas o estímulos por efectuar su labor. Su impulso procede de ellos y deben ajustarse a su voluntad, y deben ceñirse a las leyes. Deben relacionarse con ellos bajo el respeto de sus derechos, y aún en los casos más extremos, deben tener en cuenta este principio. Así, a las personas en indigencia deben asumirlas como seres con derechos que requieren protección; a los fanáticos religiosos, debe respetárseles y verlos solamente como individuos con derechos; a los presos, a pesar de sus faltas o condición de privación de la libertad, debe asumirlos como hombres que cuentan con derechos.

Bajo la concepción de Bonnin, la administración pública se centra en los ciudadanos, en su voluntad, derechos y deberes. Para conseguirlo, realiza un interesante diseño institucional que asegure que siempre estará en función de ellos. De una parte, propone distintas figuras administrativas de autoridad donde en su designación y remoción están atadas a la elección por los ciudadanos. De otra parte, obliga a que toda institución y autoridad administrativa esté subordinada a cuerpos colectivos de ciudadanos deliberantes e ilustrados. Según Bonnin, los magistrados administrativos encargados de ejecutar las leyes deben ser elegidos por los ciudadanos y deben provenir de ellos. Así mismo, a cada institución le corresponde un consejo, comité o asamblea que, conformada por un cuerpo plural de ciudadanos, sean los encargados de decidir o recomendar con base en juicios ilustrados las medidas que deben tomarse en distintos campos de interés común.

Las palabras y valoraciones de Bonnin expresadas a continuación, ilustran lo anterior:

Siendo los consejos y los magistrados nombrados por los ciudadanos, es preciso lo sean por tiempo anualmente, no solo porque los empleos públicos son deberes y cargos que no se deben imponer por largo tiempo, o por la vida, sino porque son señales de confianza a que todos tiene derecho y que se convertirían contra los ciudadanos si la inamovilidad garantizase la pereza que engendra... (Bonnin, pág.68, 1834).

Los consejos de administración... Están formados de ciudadanos, y así en el voto legalmente expresado de los ciudadanos mismos, recibe la ley su primer origen en todos los casos de interés general o local, antes de pasar por las deliberaciones legislativas que le dan existencia (Bonnin, pág.70, 1834).

Los consejos administrativos sirven para templar la acción de la administración, en lo que pudiera tener de violenta o arbitraria; y dar así una garantía legal a los ciudadanos en el ejercicio de la autoridad (Bonnin, pág.67, 1834).

En la propuesta de Bonnin, se corresponden el accionar de las autoridades administrativas con la voluntad de los ciudadanos. Las autoridades administrativas deben rendir cuentas ante los consejos, comités o asambleas respectivas. En situaciones en las que los integrantes de estos últimos encuentren excesos o arbitrariedades cometidas por aquellas, tienen la potestad de derogar las medidas. En su acción, autoridades y funcionarios administrativos no deben responder al impulso de los gobiernos y a quienes lo controlan, sino por encima de ello, a lo dispuesto y mandado por la ley. Esta tiene criterios incorporados que garantizan que la administración pública esté en función de los ciudadanos; incluye como principios la naturaleza, la equidad y la no retroactividad. La primera, para asegurar que hay libertades de los ciudadanos que no puede transgredir ninguna autoridad o institución. La segunda, para asegurar iguales criterios de justicia, que a su vez se manifiestan en iguales derechos y deberes que deben de respetárseles o exigírseles a los ciudadanos. La tercera, es que ni las leyes ni las actuaciones administrativas pueden crear, imponer y hacer valer cargas u obligaciones a los ciudadanos hacía el pasado y, por lo tanto, solo tendrán validez después de su promulgación.

A partir de los clásicos, se consolida una visión clara sobre el objeto de la administración pública como disciplina científica. Sus aproximaciones indican que es la acción de autoridades sobre la sociedad teniendo como referente el interés público asegurado por leyes o reglamentos derivadas de la voluntad democrática de los ciudadanos. Así, su estudio incluye:

- Dar cuenta de la acción de las autoridades.
- Ocuparse de cómo esa acción interviene o impacta la sociedad.

- Atender la construcción del interés público en el marco de la democracia.
- Tener en cuenta las leyes que pretendidamente condensan y soportan el interés público.

Tales atributos son privativos del campo u objeto de estudio de la Administración Pública como disciplina, los cuales, para que lo constituyan, deben ser asumidos en su totalidad, pues no es posible separarlos o dejar de lado uno de ellos. Estudiarlos aisladamente desconfigura el objeto de estudio de la administración pública. De manera que, si se estudia la sociedad, se está practicando sociología, no administración pública; si se aborda al interés público por sí sólo, se está practicando ciencia política, no administración pública; si se estudian solamente las leyes o la autoridad, se está practicando derecho, no administración pública. No obstante, si todas ellas se estudian al mismo tiempo y en su articulación mutua teniendo como categoría central la acción que las vincula y organiza, estamos practicando administración pública.

Esos atributos mencionados en su mutua articulación nos sitúan ante un campo totalmente diferente del estudiado por otras disciplinas, incluso, de lo que hoy se afirma es su campo de preocupaciones: el Estado, el gobierno, las organizaciones, etc. Esto permitirá salirnos de los extravíos tan comunes en la Escuela Superior de Administración Pública, por ejemplo, a los dados en la actualidad, donde se realizan como trabajos de grado muchas monografías sobre la sociedad, lo público, las autoridades o los reglamentos, pero no sobre administración pública. Es así como, basándome en los clásicos, propongo que es la acción de las autoridades sobre la sociedad teniendo como referente el interés público lo que se constituye en el objeto de estudio y el interés de la Administración Pública como disciplina, fenómeno institucional y práctica profesional.

Para terminar, quiero mencionar, además, que al revisar estos autores del Siglo XIX y divisar el rigor en su estudio, así como su pretensión científica, se encuentra que la Administración Pública, como otras disciplinas sociales, ha consolidado desde siglos atrás una tradición de pensamiento y rigor de sus planteamientos que están a la altura de ellas. Además, que cuenta con importantes exponentes de primera línea, que merecen el reconocimiento y ser estudiados puesto que aún son vigentes. Ellos nos enseñan que la administración pública no se limita solamente a un ejercicio técnico de diseñar o aprender rutinas o procedimientos para desempeñar un oficio. En su lugar, los clásicos muestran que su labor es amplia y profunda, que debe intervenir la totalidad de la sociedad para dar vida y materializar en ella el interés público de los ciudadanos, haciéndolo a través de la acción de las autoridades en el marco de las leyes promulgadas democráticamente.



Primera mitad del siglo XX

Oscar Oszlak⁵

Hablar del pensamiento administrativo en la primera mitad del siglo XX implica identificar dos características destacables que son aplicables a la producción en este campo. En primer lugar, hay que considerar que las teorías generales en materia de organización y de administración desde el antiguo paradigma de la administración científica hasta la Nueva Gerencia Pública reconocen su origen en investigaciones llevadas a cabo predominantemente en ámbitos no públicos. Si bien se dialoga sobre el pensamiento administrativo público, el estudio de la Administración Pública incorporó esos desarrollos teóricos y pudo trascender el carácter descriptivo y formalista que tenía el enfoque tradicional (que era fuertemente legalista). Al hacerlo, tendió a utilizar de una manera no crítica y sobre todo de una manera indiferenciada ciertos marcos conceptuales que habían sido

5 PhD Pol. Science de la University of California, Berkeley. Actualmente, es Profesor Internacional Invitado de la Escuela Superior de Administración Pública. Licenciado en Economía y Contador Público de la UBA; Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y actualmente es Investigador titular del Área de Política y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y Director de TOP (Tecnología para la organización pública), sociedad de consultoría e investigación en el campo de administración pública.

producidos a la luz de la experiencia de las organizaciones privadas. Lo anterior, considerando que esos marcos eran aplicables a las administraciones públicas.

En segundo lugar, la falta de contextualización social, cultural e histórica de la mayor parte de los enfoques y de los modelos que sirvieron como sustituto para el estudio de la burocracia estatal. Esto porque fueron aplicados de una manera mecánica al análisis de organizaciones públicas y fueron insertos en un contexto con características muy diferentes a las del medio en que se generaron dichos enfoques. Eso dificultó el desarrollo de interpretaciones que resultaran sensibles a las especificidades nacionales y regionales. Esta circunstancia fue observada inclusive por varios autores norteamericanos que destacaron el carácter etnocentrista o parroquial de los enfoques producidos en los Estados Unidos (asumiéndolos como aplicables universalmente). Por lo tanto, fue necesario enfatizar que la burocracia estatal es analíticamente distinguible de otras organizaciones consideradas de manera genérica. Se entendió que, a pesar de que pueden compartir ciertos atributos comunes, su naturaleza y su papel varía de acuerdo con el contexto social y el momento histórico. Avanzar en la formulación teórica sobre burocracia estatal requiere especificar los rasgos distintivos que la diferencian de otras unidades.

Para ello cabe mencionar que la Administración Pública no es una disciplina sino más bien un campo y un objeto de estudio. Esto porque son numerosas las disciplinas académicas que, tanto desde el punto de vista conceptual como del punto de vista metodológico, contribuyen a darle contenido. Eso no quiere decir que habría que autonomizarla como disciplina, sino señalar que esa falta de fronteras conceptuales implica que para estudiar la administración pública puede ser necesaria la convergencia de una enorme variedad de enfoques para poder captar su complejidad.

Ante tales aclaraciones, en la primera mitad del siglo XX, el pensamiento administrativo se nutrió de tres enfoques: el primero relacionado con los componentes que comprende la convergencia histórico-estructural; el segundo abarca diferentes corrientes que genéricamente responden al campo de estudios administrativos organizacionales; y el tercero evoca como objeto de análisis la relación organización-contexto.

El primer enunciado pone el foco del estudio de la Administración Pública en una perspectiva histórica que apunta a sus relaciones complejas con la sociedad y con los sectores del poder. Como representante central de esta corriente se resalta a alguien que no escribió en el siglo XX, sino que lo hizo en el XIX: Karl Marx. Autor que proporcionó unas bases para tal corriente que más tarde ya en el siglo XX profundizaría Weber. Marx desarrolló el tema sobre la burocracia, presente en su crítica a la filosofía del Estado postulada por Hegel, ello tras plantear que la existencia de la burocracia estatal responde a la existencia de intereses particulares en la sociedad civil, y que, en este proceso de satisfacer demandas asociadas a los intereses de la sociedad civil, desarrolla sus propios in-

tereses que no necesariamente son compatibles con un interés general (idealizado) de la sociedad. En la concepción hegeliana la burocracia formaba parte de una estructura social que servía de nexo entre la sociedad y el Estado (es decir, estos dos componentes vinculados a través de la burocracia). Su existencia adquiriría sentido a partir de la necesidad de conciliar el interés general del Estado y los intereses particulares de las corporaciones.

En cambio, Marx comprendía que tal posición ofrecía una interpretación empírica y formalista despojada de elementos críticos y de contenido sustantivo. En lugar de encontrar una relación armoniosa, Marx observaba el carácter conflictivo que tenían las interacciones entre burocracias, Estado y corporaciones ya que la corporativización del interés general implicaría la desaparición de las corporaciones y consecuentemente de su espíritu. La burocracia era el espíritu de las corporaciones en tanto su existencia y supervivencia iba a depender de la existencia de su contraparte material. Sin perjuicio de los conflictos ocasionales entre ambas, y en la medida en que la burocracia asume intereses corporativos, los propios y los correspondientes a las distintas esferas de interés particular, el interés general del Estado se reduce a su propio interés. Esto significa que requiere de la existencia y la permanencia de intereses corporativos que están representados por una universalidad totalmente imaginaria.

Como la burocracia le da un marco de legitimidad a la acción social desarrollada en la sociedad civil, esta se ve condenada al formalismo porque los presupuestos normativos de la actividad corporativa se hallan divorciados del verdadero interés general. Hacia 1852, Marx revisa su posición en *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* donde replantea esos temas en términos precisos al analizar la vinculación entre la burocracia y la burguesía francesa bajo Luis Bonaparte. Allí, se traza una secuencia histórica a través de la cual el aparato estatal llega a transformarse en una maquinaria consolidada y autónoma frente a la sociedad burguesa⁶. Este es el producto de un proceso contradictorio en el que los intereses materiales y políticos de la burguesía, que están íntimamente entretejidos con la conservación de una maquinaria estatal extensa y ramificada, acaban creando lo que Marx llama ese espantoso organismo parasitario que se vuelve contra la burguesía amenazando con destruir las condiciones de vida de todo poder parlamentario y por lo tanto el poder de la propia burguesía.

En esta interpretación, y a diferencia de lo que serían luego las visiones maniqueas surgidas de ciertas versiones del marxismo, la burocracia no es un simple instrumento de la clase dominante sino un actor social diferenciado, complejo y vinculado a los sectores del poder a través de intereses cambiantes y contradictorios. Por lo tanto, su posición en la estructura de dominación política puede variar significativamente de acuerdo con el grado de

6 Que originariamente había sido órgano de la monarquía absoluta y sucesivamente va consolidando instrumentos para liquidar el poder feudal, un eje nuevo para unificar la nación y un creciente sustituto de la actuación privada.

desarrollo de las fuerzas productivas o del enfrentamiento entre clases sociales, e inclusive, de la necesidad del aparato estatal para reproducir la sociedad capitalista. A su vez, puede destacarse el papel variable que la burocracia desempeñó frente a la sociedad civil.

En principio, se observa que la diferenciación y la ampliación del aparato estatal es un resultado de la división social del trabajo que es un proceso que, al ir alimentando un nuevo grupo de interés, crea nuevo material para la administración del Estado y para la legitimación de esos intereses que son propios de la sociedad civil y de los intereses comunes. Requiere su contraposición a la sociedad como interés general, pero también necesita la expropiación de la sociedad civil y su conversión en objeto de la actividad estatal. La burocracia sustrae de la sociedad civil algunos ámbitos y materia de actuación que acrecientan su necesidad y su poder:

En la lógica de la organización burguesa, algunas de estas nuevas funciones cumplen con el requisito de satisfacer el interés general. Pero como promotora del interés de su propia reproducción y como garante de reproducción de la sociedad capitalista, la burocracia termina desarrollando actividades reguladoras y represivas que contradicen la función social que aparentemente legitima su existencia. Marx apunta muy tempranamente a un doble problema que es teórico y empírico, y además seguía recibiendo la atención de los estudiosos del fenómeno burocrático. El filósofo apunta al impacto de la organización burocrática sobre la estructura del poder de la sociedad moderna, y por otra, a su función social, es decir a su capacidad y sus posibilidades de servir a objetivos de interés general.

En esta tradición, resulta explicable el papel que se le asigna a la burocracia estatal según el tipo de formación social en cuyo marco funciona sus instituciones. Así, vemos que al tiempo que Weber consideraba la burocracia como la forma de organización racional más compatible con el modo de producción capitalista, décadas más tarde, Lenin sostenía que en una sociedad socialista la extensión del Estado llevaba inevitablemente a la liquidación de su aparato burocrático. Aun cuando las concepciones marxista y weberiana arriban a conclusiones opuestas respecto al papel de la burocracia, comparten un atributo esencial que los vincula con ese enfoque histórico-estructural. Ambas posiciones ubican el objeto de su preocupación en un marco histórico y estructural, en el que la dinámica propia del aparato burocrático se entrecruza completamente con otros procesos globales en el Estado y la sociedad.

Para Weber, la burocracia conforma el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal racional de dominación, y esta afinidad queda en evidencia por la íntima vinculación que hay entre los procesos de racionalización y de burocratización. Si se la ve como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo, la burocracia es la estructura que hace posible la optimización de los niveles de productividad alcanzable mediante el trabajo organizado en una sociedad ordenada o influida por principios racionales. A par-

tir de la detección de ciertos atributos de esa estructura, Weber define un tipo ideal de organización cuya penetración y cuya función común descubren diferentes esferas de la actividad de la sociedad moderna.

La organización burocrática se visualiza como un tipo especial de organización que podía identificarse en sus rasgos fundamentales con la configuración estructural y funcional, sea del ejército, de los partidos políticos, de la iglesia, de los sindicatos, o incluso, de las grandes empresas privadas. De esa manera, se hace referencia a un tipo particular de interacción entre individuos y recursos combinados para el logro de ciertos objetivos específicos. Su carácter público o privado, la naturaleza de los fines que se persiguen en cada caso y la dimensión de las unidades implicadas, no se plantean como un objeto de análisis por Weber, pues el autor destaca ciertos atributos estructurales abstractos. Ejemplo de ello era el grado de especialización, representación jerárquica, diferenciación, secularización, etcétera.

Años después de la formulación de esta concepción, la crítica a la postura weberiana sobre burocracia se centró en su supuesto sesgo formalista y en la utilización mecánica del modelo como una herramienta analítica. En el primer aspecto, Weber no intentó desarrollar ningún contenido sustantivo sobre la burocracia y se limitó a ciertas determinaciones generales de su organización al diferenciarla de otros tipos burocráticos debido a esos atributos formales. Estos se distinguían como otra forma de organización asociada a etapas particulares del desarrollo histórico. Pero la dinámica social no parecía afectada por su existencia, porque tanto los regímenes políticos, las relaciones sociales, y los modos de producción podrían examinarse sin referencia a la burocracia que solo describía el surgimiento de un tipo de organización.

La otra crítica que incluye autores de la tradición sociológica de inspiración weberiana es una sana reacción al empleo del tipo ideal como estándar de comparación para la evaluación del caso empírico. En este sentido, a pesar del enorme valor heurístico que tiene el modelo weberiano y las elaboraciones efectuadas por ese modelo, otros autores como Parsons, Merton o Blau vieron que tras el arraigo y la sacralización del modelo weberiano surgían confusiones en sus elementos analíticos. Esto significó un obstáculo al avance del conocimiento sobre organizaciones formales porque una considerable porción de la literatura se dedicó a detectar toda suerte de incongruencias entre las necesidades y los valores de las sociedades subdesarrolladas, los atributos de los aparatos estatales y las características del tipo de ideal weberiano para compararlas (idealizando el modelo weberiano). Y allí se conforma un modelo de organización formal en el que se prioriza descubrir las desviaciones en el análisis de casos empíricos, en lugar de profundizar en el análisis los factores determinantes del fenómeno que se examinó en cada caso.

Aunque la construcción de Weber estaba influida por una valoración positiva de la racionalidad y de la eficiencia en el diseño organizacional, lo que lo llevó a volcar sus preocupaciones hacia el análisis las estructuras y los procesos internos, sus escritos revelan una ambivalencia respecto al creciente proceso de burocratización y de racionalización de la organización social. Por ejemplo, la tensión entre carisma y rutina, presente en muchos pasajes de su obra, ilustra esta contradicción entre las fuerzas creativas y espontáneas de la sociedad frente a un orden de cosas establecido y rígido, porque la racionalidad las ve como compuertas al desborde de la pasión e impone nuevas demandas y restricciones a los patrones de organización y de interacción social.

La racionalización se identifica con la creciente burocratización que, al crear las condiciones para el surgimiento de un enorme *Leviatán*, se constituye en una amenaza a la libertad individual y a las instituciones democráticas. Esta es una lectura de Weber que escapa al marco formalista en que le posicionan algunos autores. También recuerda los aplicadores de su modelo que los análisis de las organizaciones requieren una contextualización histórica precisa que permita determinar si los presupuestos teóricos del tipo ideal weberiano resultan pertinentes o si son inadecuados para interpretar realidades sociales diferentes a las que inspiraron el modelo burocrático.

Ahora bien, sobre las corrientes administrativas organizacionales, hay un sincronismo entre los estudios de Weber y lo que en Estados Unidos se llamó la tradición gerencial para el estudio de las organizaciones, del que Taylor es su exponente más renombrado. Pese a que pueda ser forzado incluir esta corriente entre las que contribuyeron al actual conocimiento de la burocracia estatal (porque finalmente Weber fue un ingeniero industrial con el ideal de maximizar la productividad en las empresas industriales), no puede ignorarse su influencia sobre el pensamiento organizativo. Fue una vía fundamental para el estudio de la burocracia.

El rasgo más significativo de esta corriente fue el hecho de que los límites organizacionales se borrasen y se convirtieron en una unidad de análisis del comportamiento humano frente al desempeño de tareas con ocasión de un proceso de división social del trabajo. Sin embargo, comparte con otros enfoques una preocupación por la racionalidad y por la productividad, por lo que se propone diseñar el más racional modo de organizar el esfuerzo para lograr fines organizacionales. Esta preocupación se liga a una teoría de la administración científica, que observa la actividad administrativa con un problema técnico cuya resolución tiene que ver con cuestiones de diferenciación estructural y de especialización funcional.

Otro aspecto del pensamiento taylorista tiene que ver con que, más allá de esta orientación a la eficiencia, los basamentos normativos de esa escuela partían de la convicción de que las soluciones técnicas científicamente fundadas podían resolver los conflictos de

clase al evitar el antagonismo y el inútil enfrentamiento entre trabajadores y empresarios. Hacia fines del siglo XIX, Taylor argüía (cuando comenzaba el fin de la Primera Revolución Industrial) que la maximización de la eficiencia a través del esfuerzo combinado de directivos y de fuerza de trabajo iba a incrementar la prosperidad de empleadores y obreros. Ahí se acabaría la lucha de clases. Para eso, se requería desarrollar leyes que explicaran ciertos comportamientos modales en el desempeño de tareas para producir cambios de actitudes y ajustes del comportamiento adecuados al objetivo de maximización que se estaba buscando. Entonces la administración científica reflejaba el optimismo arraigado de la época sobre el progreso científico (era la orden del orden y del progreso como solución a los problemas de la humanidad).

Se prometía un futuro en el que la ciencia iba a prevalecer sobre el empirismo. La armonía iba a solucionar la discordia, el individualismo iba a ser remplazado por la cooperación y la producción iba a ser maximizada eliminando sus restricciones. Por eso, se hablaba del progreso indefinido. Hubo desarrollos posteriores que fueron modificando gradualmente esta concepción taylorista sobre la organización en su delimitación analítica y en las preocupaciones que motivaban el estudio de la organización. Sobre esa delimitación analítica, la tarea de los sucesores de Taylor consistió en reconstruir el esqueleto organizacional a partir de sus elementos más simples. Es decir, sucesivas contribuciones de distintos autores permitieron visualizar un proceso de desarrollo conceptual en el cual cada enfoque iba descubriendo un aspecto adicional de la dinámica de las organizaciones complejas con lo que se fueron modificando los límites y los planos analíticos en los que se analizaban estas unidades.

Se puede citar allí la escuela de las relaciones humanas, liderada por Elton Mayo o a la escuela universalista de dirección científica y cuyos representantes distintivos fueron Fayol, Parker-Follett, etc. Incluso hay cabida para el pensamiento interista liderado por Homans o los representantes de la teoría de la organización como fueron Chester Barnard y Herbert Simón. En cuanto a las preocupaciones sustantivas, la crítica demoledora a la tradición gerencial, materializada por autores como Simón, al borde del siglo XX, redujo la preocupación por la eficiencia. Esta última dejó de percibirse con un criterio fundamental de la acción organizacional porque la creciente incorporación de técnicas y de conceptos sociológicos y psicológicos que iban enriqueciendo la perspectiva administrativa fueron modificando (al mismo tiempo) los focos de investigación.

Además, hubo nuevos aspectos revelados por esta literatura, como los problemas de motivación, de liderazgo, conflictos, disonancias en la toma de decisiones y racionalidad acotada. Estos aspectos no fueron considerados de manera aislada, sino que se fueron interrelacionando al conocimiento existente hasta conformar lo que terminó por llamarse como la teoría de la organización. Ese es el enfoque que traslada el centro de atención de los problemas administrativos desde los niveles individual y grupal al nivel de la estructura de la organización global.

En esta forma, esta nueva conceptualización es un eslabón en la construcción de una teoría sobre la burocracia estatal, en la que, en los comienzos de la década del treinta, se desarrolla una nueva faceta en el pensamiento sobre la administración que fue el lado humano de la organización. Con este, se trasladaron las preocupaciones teóricas del producto de las organizaciones a los insumos que le dan vida, lo que modificó la perspectiva de investigación de una estrategia del sistema cerrado a una estrategia del sistema abierto. Al comienzo, se planteó una búsqueda de las condiciones que pueden mejorar la interacción dentro y entre organizaciones provocando respuestas individuales más favorables a las demandas organizacionales, lo que terminó siendo el dilema organizacional, que estaba asociado con la postura de que un individuo enfrenta sus propios intereses con los de la organización, para después conciliarlos. Esta dimensión humana en los estudios sobre la materia tuvo consecuencias porque, conceptos centrales como el de organización definieron el término de los seres humanos en perspectivas como las que introduce Barnard.

Al destacar las nociones de eslabonamiento o de vínculo, la concepción de las organizaciones formales como sistemas de actividades personales o coordinadas representó un viraje importante respecto de las formulaciones administrativistas que consideraban las organizaciones como entidades despersonalizadas con una existencia independiente y formada por relaciones estructurales entre unidades funcionales. Se observó una creciente integración de enfoques en torno a una unidad analítica agregada, lo que se llamó la organización compleja. Allí, las distinciones disciplinarias como las basadas en el carácter público o privado de la organización perdieron ciertos niveles de importancia.

Con eso, se redescubría que las categorías weberianas eran apropiadas para una caracterización estática de las organizaciones y, al mismo tiempo, ganó importancia la dinámica interna y las transacciones con el contexto lo que elevó a un primer plano el proceso de toma de decisiones. Se destaca esta circunstancia porque las decisiones empezaron a ser consideradas como variables dependientes de restricciones contextuales. Esto dirigió la atención hacia problemas ecológicos o problemas contextuales como los tecnológicos, los de escasez e interdependencia y otras restricciones sociales, físicas y biológicas. Restricciones que crean incertidumbre, alteran el equilibrio interno y fuerzan a las organizaciones a procurar estabilidad y asegurar su supervivencia ejercitando su capacidad adaptativa.

El concepto de productividad dejó de observarse en términos de maximización y después se introdujeron las nociones de optimización, satisfacción, objetivos y logros bajo condiciones de racionalidad acotada, lo cual se atribuye a Herbert Simón. Se reconoció la vulnerabilidad de la organización en su contexto y la limitada posibilidad de acción racional sobre ese contexto complicado por algunos supuestos implícitos sobre la realidad en los procesos decisorios. La supervivencia de una organización reemplazó a la maxi-

mización del producto para los investigadores y adquirió relevancia la evaluación de las consecuencias funcionales resultantes de algunos arreglos estructurales entre diferentes patrones de comportamiento. Lo cual produjo el matrimonio entre el análisis sistémico y el estructural-funcionalismo.

Los desarrollos posteriores intentaron revelar la vida interna de las organizaciones tratando de explicar qué pasa en la caja negra (o en los procesos de conversión). Allí, surge el tercer énfasis del producto a los insumos y de los insumos a los procesos de conversión para controlar los factores desestabilizadores de una transformación de insumos en productos. Aumentar la racionalidad de los procesos decisorios y disminuir el conflicto en la interacción de interferencias entre organizaciones fueron los principios normativos de esa nueva corriente, donde el conflicto fue considerado como patología y la integración efectiva un claro signo de salud organizacional. La falta de congruencia ante la necesidad de las organizaciones y la de sus participantes se convirtió en un axioma que dio lugar a la denominación del dilema organizacional. A grandes rasgos, esa fue una caracterización gruesa de los desarrollos teóricos en el campo administrativo-organizacional, aunque después se llegó un enfoque politológico de la relación entre burocracia y contexto.



Razón y emociones

Jairo elías Rincón Pachón⁷

Históricamente, la administración pública ha fluctuado entre dos aspectos tanto en Europa como en Estados Unidos: la razón y las emociones. La racionalidad se pregunta por el tipo de razón, la jurídica weberiana, la económica de la nueva gestión pública, la comunicativa habermasiana, entre otras. Además, es preciso traer a colación a Freud quien anunció que la única dictadura que debe existir es la dictadura de la razón. Por otro lado, están las emociones, los sentimientos y los afectos estudiados por el psicoanálisis.

Sobre esta base, se parte del origen para localizar el contexto de la Administración Pública norteamericana, que tiene una diferencia de más de 150 años respecto a la ciencia administrativa europea dadas las distancias de sus contextos. Varios tópicos de la

.....

7 Candidato a Doctor en Modelado en Política y Gestión Pública, convenio Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad de Palermo (Italia). Docente de Carrera y Subdirector Académico de la Escuela Superior de Administración Pública. Magister en Administración Pública de dicha institución. Especialista en Derecho Laboral de la Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública. Psicólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Cursos en Especialización Internacional de Administración Pública, L'ENA, París. Psicoanálisis de las Patologías Mentales en la Sociedad Colombiana de Psicoanálisis, Auditor ICONTEC.

sesión se originaron tras la influencia de estos postulados, entre ellos la administración científica, la escuela de las relaciones humanas y los planteamientos de Simón, entre otros.

Toda concepción, teoría, enfoque o escuela, hay que mirarla en su contexto. Estados Unidos salió de la Guerra de Secesión caracterizada por la polarización de la sociedad y el enfrentamiento entre lo tradicional y lo moderno, la industrialización y el crecimiento del sector agrícola. Ese es un componente fundamental que da lugar a grandes cambios en el campo de la administración pública. Un segundo ingrediente es la segunda Revolución Industrial que cambió radicalmente el mundo con dos descubrimientos, por un lado, el descubrimiento del petróleo y sus derivados junto con su consecuente impacto en la sociedad, y por el otro, el descubrimiento de la energía eléctrica. Entre ambos incrementaron la productividad en las organizaciones privadas. Un tercer elemento es el pragmatismo imbuido por los planteamientos de William James, John Dewey y otros destacados autores. En el fondo, trasuntan estos enfoques y situaciones presentadas en el desarrollo de la Administración Pública y no de la ciencia en general.

El origen de la Administración Pública en Estados Unidos se le atribuye a Woodrow Wilson. En ese momento, se dialoga sobre la necesidad de ubicar su trayectoria dadas las incongruencias sobre el mismo autor. Si bien fue presidente de los Estados Unidos, los orígenes de la Administración Pública se ubican antes de este suceso. El estudio de la Administración Pública, que es la obra cumbre que posiciona a Wilson como el padre de la administración pública norteamericana, se produce en 1887, en el mismo momento del surgimiento de la administración científica de Taylor.

Wilson estudió ciencia política y derecho, era hijo de un pastor y profesor de Princeton donde inicialmente había comenzado sus estudios; sus desarrollos son cruciales para la administración pública. Wilson tenía un pasado académico en esa tendencia cuando construyó sus planteamientos sobre la teoría dicotómica de la administración pública o el origen de la ortodoxia en la administración pública en Estados Unidos. Wilson llega a ser presidente de Estados Unidos en dos períodos, el primero hacia 1911 y el segundo en 1916. Muchos de los planteamientos que compartió Wilson en su escrito y en sus manifestaciones contradecían el mundo real. Asunto importante si se valora el segundo aspecto sobre comportamiento humano.

Wilson consideró estudios sobre la ciencia administrativa en Europa y asumió que esa ciencia administrativa anglosajona estaba centrada en las formas monárquicas y no en las nuevas tendencias políticas y democráticas. Además, que las formas de organización y de administración que habían dado origen a la ciencia administrativa en Europa eran muy simples, y esta última estaba impregnada por el derecho constitucional administrativo. En la democracia, el asunto era más complejo con el desarrollo que produjo en los ámbitos laborales y en los campos de la productividad de grandes organizaciones, de modo que

dejó de compadecerse con lo que debería ser la administración pública. Según sus planteamientos, se hacía énfasis en lo político pues esa era una época álgida políticamente y menos centrada en la administración. Todavía hay muchos que siguen dándole mucho más énfasis a lo político.

En ese contexto, Wilson pretendió cosas muy concretas, entre las que estaba corregir la parte operativa de las entidades públicas, mejorar el gobierno en acción en su parte más visible, por lo que insiste en mencionar el pragmatismo y la positivación de la sociedad. También consideró los estudios históricos, que ofrecían legitimidad a algunos planteamientos sobre la administración pública y determinó que el objeto de la disciplina era la eficiencia, entendida como lograr resultados con el menor costo posible, y el menor uso de los medios que se disponen.

Así mismo, destacó una metodología con énfasis en los estudios comparados, lo que origina la administración pública comparada. En general, sus planteamientos fueron planteados a la luz de la dicotomía entre política y administración pública. La primera, según la concepción del derecho constitucional o lo que hoy se entendería como el legislativo, y la segunda, según el ejecutivo. Esa dicotomía, que abre puerta a la ortodoxia en administración pública en Estados Unidos es conocida en términos metafóricos como la teoría de las dos fieras.

Wilson entiende que hay dos componentes: política y administración pública, que deben estar en una jaula aparte. Además, caracterizó la política teniendo en cuenta la lucha, puesto que allí siempre hay controversias en las ideologías que se defienden como el conflicto que es inherente a la política. Siempre hay luchas que van a llevar a resultados de poder en todas las sociedades y ese conflicto, que tiene a veces más componentes emocionales que racionales, es visto como el campo propio de la esfera política. Por otro lado, Wilson consideró que la política está centrada en intereses grupales y partidistas en intereses personales. Se observa un énfasis en la política relativo a lo emocional, y el autor arguye que la política orienta los cursos de acción en una sociedad. Ello justifica la lucha de poderes y por ello los gobernantes determinan la decisión del entorno después de un proceso electoral u otra forma política en una sociedad.

Wilson considera la administración pública como la parte positiva y visible de un gobierno. De hecho, para muchos estudiosos, todavía subsiste esa idea ejemplificada en las carreteras, los edificios, los parques, etcétera. Es la parte ostensible de un gobierno y lo que demuestra es el mundo de los negocios públicos, aclarando que no solo se conciben teniendo en cuenta la visión de la empresa privada, sino que la Administración Pública es la organización que tiene unos recursos, unos fines, unos contextos y unos componentes que la posicionan como el gobierno. Es decir, todo gobierno que actúe lo hace a través de la administración pública. A diferencia de la política, la Administración Pública es técnica,

profesional y científica y hace énfasis en el servicio civil. Esto es importante reseñarlo porque el problema de la burocracia no solo fue abordado por Weber, Wilson enfatizó especialmente en las reformas al servicio civil como el mecanismo ideal para mejorar la eficiencia en la administración pública. No obstante, consideró que había que profundizar por la administración pública en los medios y los métodos. Por lo tanto, el complemento de esos dos aspectos, el servicio civil y lo que en ese momento se consideró organización y métodos era lo que permitía la eficiencia de la administración pública.

Entre las tendencias ortodoxias de la administración pública, hay algunos autores entre los que se destacan Goodnow y White. Hacia finales de la primera mitad del siglo XX, surge la heterodoxia con autores como Waldo, Robert Dahl y Simón. Entonces, se produjeron grandes avances a partir del mundo material a la norteamericana con el despegue del capitalismo, y también en el campo de la administración y su impacto en la administración pública. Allí se debe mencionar la escuela de las relaciones humanas que tiene un contexto determinante en su origen y evolución, pues surge como una reacción al taylorismo, basado en la concepción del ser humano como una máquina que había generado diferentes sentires de protesta.

La escuela de las relaciones humanas se desarrolla en el proceso de finalización de la Primera Guerra Mundial, lo cual abrió paso al refugio de los seres humanos hacia cuestiones afectivas y con un recogimiento interior. En tercera instancia, se contextualiza también con la influencia de la Gran Depresión de los treinta que también originó profundas convulsiones sociales. Además, sus visiones no respondían solamente a aspectos solo asociados a la racionalización de las organizaciones públicas y privadas. El origen de la escuela de las relaciones humanas tiene que ver con los estudios de Hawthorne, realizados en una empresa dedicada a la producción de elementos materiales y componentes de telefonía en la época.

La escuela de las relaciones humanas es de las pocas corrientes o enfoques que tuvo un origen experimental con personas. Pocos estudios han dado lugar a escuelas de trascendencia como la escuela las relaciones humanas con base en experimentos, además tuvo como uno de sus factores desencadenantes el avance de la psicología. Sobre todo, a nivel organizacional, y que fue liderada por Elton Mayo, profesor que tenía una gran trayectoria manejando equipos de psicólogos con una larga duración en la realización de procesos de experimentación. Así mismo, tuvo unas líneas de base determinantes con el estado de la experimentación científica y adquirió como elemento fundamental los grupos de control en los que no se efectuaba ningún tipo de intervención para los análisis comparativos.

La escuela de las relaciones humanas tuvo varias fases. La primera etapa comenzó a desarrollarse aproximadamente en 1924 aunque sus ejercicios y sus experimentos

tuvieron que ser suspendidos por los conflictos de la época que duraron cerca de 12 años. Esta fase, desarrollada mayormente por Western Electric, consistió en una serie de experimentos sobre el impacto que tenía la iluminación en el comportamiento humano (hoy en día hay muchos más estudios, pues ya se sabe que tiene un gran impacto en las personas). Allí se vislumbraba el aspecto contextual del trabajo que desarrollaban las personas, se variaba la intensidad lumínica, se introdujeron más bombillas hasta el punto en que, una más, implicaba el incremento en la productividad. También se invirtió el proceso hasta llegar al límite equivalente al de trabajar con la luz de la luna llena. Paralelamente, midiendo la productividad conmensurable por la cantidad de productos que tenían que entregar los operarios en un tiempo determinado.

La segunda etapa se realizó en la sala de ensamblaje de relays. Trató de cambiar el tipo de experimentación ya que en la primera etapa se encontraron resultados contradictorios. Había grupos en los cuales a mayor iluminación se mejoraba la, pero también había grupos en los cuales a pesar de trabajar casi a oscuras la productividad se aumentaba y no se encontraba la razón por la cual variaba el comportamiento de las personas en su productividad. En la sala de ensamblaje, se encontró que había una serie de factores que eran intervinientes y comenzaron a darles ciertas variaciones contextuales al trabajo en las personas. Se comenzó a experimentar con los descansos (primero 5, luego 10 y hasta 15 minutos), incentivos económicos, y variables como el ofrecimiento de refrigerios, extensión o disminución de jornadas laborales. Allí también se hallaron resultados un tanto contradictorios con ciertas tendencias. Por ejemplo, había grupos que, a más descanso, mayor productividad, pero también hubo otros con menor rendimiento. Y grupos donde los incentivos tenían un rendimiento proporcional a su productividad y otros donde no. No se definía una constante clara, por lo que surge una nueva fase.

La tercera etapa del estudio se refirió a las entrevistas masivas. El grupo de psicólogos liderados por Elton Mayo encontró que no había una constante entre los efectos ambientales y la productividad. Adicionalmente, que había unos factores que habían ido detectando, por lo que se procedió a realizar entrevistas masivas a cerca del 50% de los trabajadores (había una cantidad importante destinada a labores operativas). Se llegó a conclusiones centradas en el aspecto psicológico, tras determinar sus grados de satisfacción con el trabajo, con las políticas de producción, con sus jefes, con el tipo de supervisión, entre otras variables condicionantes. Se presenció mayor relación entre satisfacción y productividad, aunque también se identificaron algunos casos en los que las políticas empresariales o los niveles de exigencia incomodaban a los trabajadores. Luego, surgió una cuarta fase en la sala de alambrado de circuito. Esta última fue una observación de agentes invisibles para los trabajadores. Allí se descubrió el impacto de la psicología y el comportamiento humano en la productividad. Antes que, por efecto de la iluminación, incentivos, cambios en jornadas laborales, entre otros, estaba determinado por factores psicológicos de un ámbito grupal.

Después de estas etapas experimentales, las conclusiones que sustrajo la escuela de las relaciones humanas fueron claras. El comportamiento humano en las personas era el determinante principal de la eficiencia y la productividad de las personas. Eso originó un rompimiento importante al tratarse de otra mirada del mundo de las organizaciones y también de la administración pública frente a esa racionalidad. Posteriormente, se descubre la estructura informal, determinada por el comportamiento espontáneo de los miembros de una organización, ahí se generan todo tipo de emociones y afectos entre las personas. Elementos presentes en todas las organizaciones del mundo.

Pese a que se conoce esa estructura formal, una minoría significativa llegaba a aprehender esa estructura informal y su funcionamiento, sus relaciones internas, entre dependencias y demás que movilizan el esqueleto organizacional a través de un enfoque afectivo. Esta estructura es menos notoria entre los grupos (en comparación con la formal que se presencia en los organigramas), la comunicación también es cambiante, mientras que en la formalidad se presencian actos administrativos, resoluciones, circulares, entre otros, en la estructura informal se detecta con mayor dificultad. Para el caso colombiano se tiende al término radio-pasillo, que ejemplifica estas condiciones entre los grupos informales. Sin embargo, antes se complicaba la identificación tras la previsualización de gestos, ademanes y movimientos.

Los estudios de Hawthorne encontraron que los trabajadores tenían ademanes entre sí, como una indicación para aumentar o reducir la productividad. Se descubre el papel del liderazgo que surge espontáneamente (diferenciado de la autoridad, sujeta a los cargos y a las definiciones postuladas por el modelo burocrático en materia de responsabilidad racional-legal), y que está vinculada a la interacción entre las personas de una organización, donde hay una ascendencia de unos sobre otros y se configura un liderazgo positivo (también hay liderazgo negativo, que lleva a frenar la productividad, etc.). Se descubre el papel de las actitudes positivas frente al trabajo o negativas frente a la autoridad. También se conoció el papel de la motivación que no solo es de índole económica, pues hay muchos otros factores motivacionales (que diferentes autores estudian en mayor detalle). Se abren perspectivas de diferentes sentidos, pero en la escuela de las relaciones humanas es imprescindible destacar las investigaciones de Kurt Lewin (padre de la teoría del campo en la psicología), y estudios experimentales de otros autores en materia de la motivación humana (se destaca la labor de Simón, Maslow, Laeken, etc.).

Entonces, hay varias corrientes y enfoques orientados al componente emocional y afectivo que se concretan en el coaching, la programación neurolingüística, la gestión por competencias, la gerencia del servicio y su incidencia en la administración pública. Finalmente, aunque el impacto en la administración pública es notorio, persiste el clientelismo que es una estructura informal cuyos componentes comportamentales y algunos de racionalidad política se derivan de esas distorsiones de la administración pública. Las

críticas indican que el componente emocional es mucho más difícil de desentrañar por los funcionarios y los trabajadores. Además, es una manipulación más difícil de detectar, y muchos argumentan que es más efectiva que la que se produce en todas las críticas (algunas sustentadas por Oszlak en su presentación).

Otra crítica se refiere a que el manejo de las emociones y los aspectos afectivos de las personas puede mejorar la productividad o bien incentivar la manipulación de los individuos en la administración, y lo uno o lo otro es impredecible e inmanejable. Allí, se sintetiza la perspectiva de la escuela de las relaciones humana en materia de ese componente. Se sintetiza que es una mirada diferente en contraste con todos los modelos que buscan algún tipo de racionalidad en las organizaciones y en la Administración Pública.



La racionalidad administrativa: una mirada a su incorporación en la gestión público-privada de comienzos del siglo XX

Jairo Enrique Rodríguez Hernández⁸

A mediados del siglo XX, empieza a incorporarse una racionalidad administrativa en la actividad organizativa del Estado. No es posible definir con precisión fechas, pero hay muchos eventos, circunstancias y actores que confluyen en un debate y en una dinámica sobre el pensamiento referido a la administración pública.

Fue preciso reseñar algunos antecedentes en Colombia en los aspectos económicos que se remontan a las postrimerías del siglo XIX, cuando se consolida el café como producto insignia en el occidente colombiano. Este fenómeno consolidó un sector de pequeños y medianos propietarios que hicieron de la economía cafetera un bastión hacia lo que se avecinaba. En segundo lugar, muchos intentos de producción manufacturera fracasaron en la segunda mitad del siglo XIX, en un intento por acercar al país a la producción industrial. En tercer lugar, se consolidó una actividad exportadora y comercial.

.....

8 Administrador Público de la ESAP y Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Docente e Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública. Magister en Economía con Énfasis en Teoría y Política Económica. Cursos en descentralización, gestión municipal y desarrollo local de la CEPAL y Gestión para resultados del desarrollo en gobiernos subnacionales del Banco Interamericano de Desarrollo.

Los tratadistas muestran cómo se posicionó una de las tantas luchas que se dan en la segunda mitad del siglo XIX entre los proteccionistas y los librecambistas, y que finalmente es ganada por los exportadores, lo que desarrolló una clase exportadora de burguesía comercial emergente y de una clase media de pequeños propietarios ligados a la producción cafetera. Esto permitió el inicio de una actividad industrial liviana. Ese lapso indica una pequeña actividad manufacturera que empezó a surgir. Otro evento que se tuvo en cuenta fue el flujo de capitales extranjeros que empezó a darse a comienzos de siglo XX, sumados a los recursos recibidos por la independencia de Panamá dedicados a obras en materia de infraestructura -25 millones de dólares-. Los procesos de obras públicas, en especial los ferrocarriles, permitieron aumentos salariales. En lo público, aparecieron las primeras empresas públicas de servicios públicos y obras de infraestructura condicionadas por características territoriales como el aislamiento de los centros urbanos de las ruralidades.

Por otra parte, se aceleró el crecimiento poblacional en las urbes de mayores ingresos, y en otro frente, aparece la adecuación monetaria del país con causa en la Misión Kemmerer. Este evento fue relevante y data de 1923, y su consecuencia se reduce a la creación de una serie de instituciones que produjeron el andamiaje económico del país. En esto, se resalta el surgimiento del Banco de la República, nuevos ministerios, la estructuración del presupuesto y la contabilidad nacional, la adecuación de los establecimientos bancarios (como la Superintendencia Bancaria). Otros relevantes que demuestran la organización del sector monetario del país a principios del siglo XX.

Respecto a la racionalidad administrativa, influida por esos fenómenos económicos, sociales y políticos (se destaca que Colombia es un país caracterizado por las guerras civiles desde el siglo XIX hasta el siglo XX), los modelos de formación de capital humano no están separados de los intereses de las clases sociales que están en escena. De una parte, se resalta el gran poder de los terratenientes defensores del *statu quo* apoyados por la Iglesia católica, hasta el punto en que en el siglo XXI aún se percibe una altísima concentración de la propiedad de la tierra. Por otro lado, la coalición entre comerciantes, la pequeña burguesía, los artesanos y los pequeños propietarios agrícolas, que fueron promotores del cambio y defensores de la abolición de la esclavitud.

Hay una discusión abierta que data del final de la segunda mitad del siglo XIX relacionada con la formación de las personas. La educación era dominada por la Iglesia católica (el país está consagrado al Sagrado Corazón la religión católica, apostólica y romana era hegemónica como se consignó en la Constitución de 1886). Esto jugó un papel, de modo que es preciso indicar que la educación tenía un desprecio por el trabajo manual mal visto para la época por su connotación servil, de allí el surgimiento de un predominio de las clases pudientes basadas en el concepto español de honor; en el estudio de temas como el derecho, la medicina y la teología.

En el terreno de lo público, hubo aportes importantes de personajes como Florentino González, Cerbeleón Pinzón, Antonio José Uribe y José Vanegas. Autores retratados por un trabajo de Alejandro Lozano (docente de la ESAP). Gracias a estos trabajos se comprendió que no era el tema central de la formación en administración los principios y su aplicabilidad. Los esfuerzos, en el contexto del siglo XIX y principios del siglo XX por impulsar los estudios técnicos y las ciencias naturales tenían muy bajo éxito, incluso los estudios agrícolas en un país fuertemente agrícola como Colombia. En el texto de Frank Safford, el ideal de lo práctico se resume en formar a las nuevas generaciones en cosas prácticas que mejoraron la productividad y la calidad de vida de las personas. Eso fue frenado por los valores dominantes de la época (producción orientada al tipo de profesiones enunciadas con antelación). Fueron surgiendo nuevas capas de la sociedad que crearon una élite para la cual, más que pensar en las prédicas moralizantes de la Iglesia, lo que hay que pensar es en los mercados. Para ascender a ello, se requiere la política.

Hacia la segunda mitad del siglo XIX hay un hecho que consiste en la forma lenta de la formación en ingeniería (con énfasis en ingeniería civil), y que fue ofrecida por el Colegio Militar (esto ocurrió en el contexto de las reformas de Mosquera en la mitad del siglo XIX). Allí, se da el primer contacto hacia lo técnico, hacia la ciencia y la tecnología como un objeto de estudio fundamental para analizar la racionalidad. El documento del mayor Mora quiso destacar que hacia finales de la década de los cuarenta y la de los cincuenta, una parte importante de los jefes de las empresas industriales públicas y privadas del país provenía de esa Escuela (según una encuesta, 17 de 59 jefes tenía ese origen). Allí se fortifica una tradición de amplio bagaje que trasciende la ubicación de gerentes y altos directivos de los cuadros de los ferrocarriles, empresas de energía eléctrica y acueducto, entidades públicas nacionales, también provenían de la Escuela Nacional de Magistratura (ENM).

Alberto Mayor cuenta que la ENM surge en la década de 1880 como una manifestación de una clase ascendente de comerciantes y mineros para quienes la ciencia y la técnica podrían ser las herramientas para reforzar ese dominio. Se propendía por expandir este tipo de conocimientos. El primer rector fue Tulio Ospina en 1888 quien propuso pensar no solo en una formación técnica sino en una orientación ética asociada a la sociedad antioqueña. En el ideal de Ospina de la creación de la ENM, se destacan dos pilares fundamentales, por una parte, nuestras minas casi inagotables, no son ricas, su verdadera riqueza la han hecho las virtudes eximias de nuestro pueblo, y para hacerlas productivas es necesario trabajarlas con orden y economía, y el dinero antioqueño debe ser sobrio y ordenado. Por otra parte, hay un componente ético importante. Más adelante dice, he aquí las condiciones que se necesitan para ejercer dignamente la profesión a la que aspira. En el discurso original también se enuncia que:

... aquellos de vosotros que sintáis en vuestro pecho ánimo suficiente para luchar sin temor y sin descanso con las dificultades naturales y las preocupaciones sociales,

los que hayáis heredado de vuestros padres la honradez, la energía y los hábitos de economía y de trabajo proverbiales de nuestra raza, dad un paso al frente porque vuestro es el porvenir. Pero los que no llenéis todas estas condiciones haréis mejor en volver a nuestras casas porque llegares con el tiempo a hacer la deshonra de la escuela y sólo contribuirán a la ruina de nuestra querida patria.

Hay una condición en lo que va a ser el papel de la ENM que figura en los estatutos, donde se plantea que la formación de los ingenieros que entren a la Escuela debe ser eminentemente práctica y con base en la aplicación de ciencias naturales aplicadas. Al respecto, algunos personajes como Alejandro López insisten en un incuestionable carácter del estudiante sobre el cual destacó que había que formarlo en una actitud ética.

La ENM tiene diferentes momentos. Uno que data en 1911 cuando se retoma su impulso y pasó a ser centro de racionalización del trabajo. En ese sentido, en Colombia apareció por primera vez ese impulso hacia esa racionalidad. Curiosamente es con Alejandro López con quien se da la creación de cursos de higiene industrial, economía política y uno particular sobre economía industrial, dictado entre 1911 y 1920. Estas materias estaban orientadas a preparar administradores ordenados y económicos de todo género de empresas públicas y privadas. El lema de la ENM se convirtió en trabajo y rectitud.

Según la reconstrucción de Alberto Mayor, Alejandro López es la persona que se encargó de retomar esos principios de la administración científica de Taylor, y va más allá. No sólo recoge esa tradición norteamericana, sino que efectivamente produjeron una mirada hacia esa tradición europea, pensada de forma más amplia. Incorporó a Taylor y a Fayol, tras el acercamiento de López a Europa donde se aproxima a sus teorías y planteamientos. Hacia 1917, según el concepto de racionalidad, los estudiosos empezaron a darse cuenta de que es necesaria la enseñanza de la estadística y su separación del tema de la contabilidad que eran tópicos poco trabajados para la época. En la ENM surgió una corriente que empezó a llevar ese tema.

Más tarde, Mariano Ospina Pérez fue gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y asumió el curso de economía industrial, con lo que se fortificó esa tendencia. Hacia 1935, se propuso por primera vez la creación de una Escuela de Ingeniería. El laboratorio por excelencia de la ENM fueron las Empresas Públicas de Medellín, donde se valoró la capacidad técnica de los ingenieros como los principios éticos de la Escuela. En la página se observan unos códigos de honor de estos ingenieros:

a) el ingeniero no asociará su nombre ni directa ni indirectamente a empresas de carácter notoriamente dudoso o de reconocida mala fe ; b) desempeñará sus trabajos con absoluta honradez, cumplirá estrictamente sus contratos, rendirá informes que impliquen deslealtad a la patria o que puedan acarrearle a esta perjuicios futuros ; y, c) no divulgará los conocimientos que adquiera sobre secretos industriales de sus clientes ni

los descubiertos en peritazgo, asimismo considerará como confidencial cualquier informe que obtenga respecto a los negocios, métodos o procedimientos industriales de sus clientes y guardará reservas .

Esta orientación demostró que se había originado una ética y un comportamiento muy particular en los ingenieros de la ENM, que salieron formados para el servicio público. Alberto Mayor lo señaló cuando dice que, si bien ellos tenían sus conveniencias personales, era el bien social lo que más les interesaba, porque era la imagen de los ingenieros de la Escuela ante la sociedad. Su éxito tuvo una gran influencia en la empresa del Ferrocarril de Antioquia vista como uno de los puntos neurálgicos donde se dio la preparación de los ingenieros de la ENM. La Escuela dio paso a que estos actores terminasen sus empleos públicos y se posicionaran como gerentes de las grandes empresas antioqueñas, suceso mayormente retratado entre las décadas de los treinta y los cincuenta.

Los ingenieros pusieron su conocimiento en primera instancia del lado de lo público, y cuando ya estaban formados, fueron a parar al sector privado. De otra manera, también hay una parte de los egresados que entran en el tema político. Alejandro López termina siendo parte del partido liberal quien hacia 1930 decía que los altos cargos técnico-administrativos en el Estado debían ser ocupados por ingenieros, es decir, debían ser ese Estado mayor porque eran los representantes de esa racionalidad en torno a cómo manejar adecuadamente las organizaciones públicas.

Por otro lado, Mariano Ospina Pérez, según el Programa de Acción del Conservatismo Colombiano, señaló algunos cánones de lo que debió ser la acción del Estado. i) fomentar la implantación de la carrera administrativa en todos aquellos servicios públicos que lo permitan, y ii) divulgar profusamente los sistemas modernos de organización racional del trabajo, para que se afiancen los lineamientos posibles con el menor gasto de esfuerzos para crear la especialización de las distintas actividades industriales.

Las doctrinas que fueron difundidas por la ENM y sus ingenieros adquirieron una gran relevancia y llegaron a publicarse en un documento traído por el título de Alberto Mora, que se refiere a un texto escrito por Guillermo Charry titulado *Las doctrinas de Taylor y la Universidad*. El autor resalta que, en 1935, se reorganizó la Universidad Nacional de Colombia y el esquema de su estructuración se basó en los pensamientos taylorianos. Esto dio lugar al crecimiento de las escuelas de ingeniería. El mayor Mora condujo en su obra a la explicación de la separación entre la ingeniería (en diferentes carreras) y las facultades de administración (hacia finales de los cincuenta e inicios de los sesenta). Sobre lo anterior, se destaca la ESAP en 1958, EAFIT en 1960 y la creación de la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la de la Universidad Externado de Colombia. Sitios donde la idea principal fue enseñar esos principios administrativos.



Segunda mitad del siglo XX: pensamiento administrativo público

Enrique Cabrero Mendoza⁹

Los aportes que pretendo ofrecerles se centran en tres puntos: el primero es el abordaje de la evolución del pensamiento administrativo en la segunda mitad del siglo XX. El segundo busca analizar los logros y los desencantos de dos de las principales escuelas del pensamiento que se posicionaron durante el lapso estudiado, la de análisis de políticas públicas y la de la nueva gestión pública. Finalmente, los retos impuestos a la Administración Pública de acuerdo con el esquema temático propuesto.

La primera sección se refiere al Estado gendarme del primer tercio del siglo XX. Se caracterizó por temas como la seguridad nacional y la impartición de justicia. Es un Estado poco interventor en la economía como ambiente propicio para las estructuras de la burocracia racional legal, y en materia económica, una creencia directa sobre la competencia perfecta. Todo ello se derrumba por la gran Crisis de 1929, cuando empezó a construirse un nuevo Estado que marcó la administración pública para el resto del siglo.

⁹ Doctor en Ciencias de Gestión por la Escuela HEC de Francia. Licenciado en Administración en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Magister en Administración Pública en el CIDE.

El Estado benefactor o providencia, incluso llamado omnipresente, arrancó desde la década de los treinta y fue consolidando y ampliando sus funciones. Fue un Estado que se responsabilizó de las políticas de protección social y que, en la recuperación de la segunda posguerra en los países europeos promovió el desarrollo económico. Esta labor obedece a los postulados keynesianos, y se distinguió por una fuerte intervención en diversos servicios, desde los elementales como la salud y la educación, hasta abarcar tópicos como la vivienda; así mismo, se encaminó a la promoción del desarrollo económico a partir del auge de la creación de empresas. Fue un Estado que arrancó en la década de los cuarenta y después expandió sus funciones.

En ese escenario, la Administración Pública se expandió también en sus funciones al incorporar técnicas administrativas que se derivaron de la participación de los Estados en la Segunda Guerra Mundial. Se incorporaron métodos de investigación de operaciones en algunas entidades, sobre todo productivas, del sector estatal, concretados en las empresas públicas y en las empresas paraestatales. También se implementaron métodos de presupuestación sofisticados (en Estados Unidos, hay una escuela de amplio bagaje en el tema). Con presencia en la década de los sesenta, arribó la escuela de las políticas públicas de la que se detallan diferentes elementos.

Se contextualizó en un escenario con una democracia abierta que comenzó a relajar las estructuras corporativas rígidas sobre todo en Europa. Por su parte, en Latinoamérica, se halló una economía pública muy fuerte en su intervención que se combinó con la economía privada. Se encontró una sociedad que empezó su organización y una administración empresarial que siempre influyó en el pensamiento de la administración pública. Se adoptaron elementos de la administración estratégica y su visión, ello a principios de los setenta. Ese fue un esquema que proporcionó legitimidad y credibilidad al Estado, por lo que los países latinoamericanos se alinearon en esas características del Estado benefactor pese a que los aparatos administrativos de la región no llegaron a abarcar los servicios que sí se lograron en otros países. Tampoco se afianzó un elemento como la democracia participativa, por las condiciones dictatoriales de la época o por los procesos democráticos incipientes.

Los países más desarrollados a nivel económico y en sus sistemas políticos y democráticos suelen ser los que estandaricen las aspiraciones de los latinoamericanos. La anterior fue una idea que se desplomó a finales de los setenta tras una serie de complicaciones mundiales que dieron origen a una crisis petrolera que también coincidió con la dupla gubernamental de Thatcher (Reino Unido) y Reagan (Estados Unidos). Estos actores se convirtieron en dos alfiles promotores de un Estado menos interventor en la economía y que diera más libertad al funcionamiento de los mercados. Allí comenzó un tránsito mundial a lo que Michael Crozier (sociólogo francés) denominó como Estado modesto.

Un Estado caracterizado por replegar su presencia en la economía, sobre la visión de lo que posteriormente se conoció como neoliberalismo, y que abrió espacios para recuperar la dinámica de los mercados y reducir el tamaño del Estado. Esto fue consecuencia de una crisis fiscal que empezaron a vivir la mayoría de los países después de las décadas del Estado benefactor y que hizo presión sobre el gasto público.

A partir de los años ochenta, surge la llamada *Nueva Gestión Pública* como una modalidad que nació inspirada en las ideas de reinventar el gobierno y hacerlo más eficiente. Inspirada en utilizar algunas técnicas de la administración privada para mejorar el aparato gubernamental. Incluso, en una gobernanza que hiciera más públicas las políticas y que permitiera mayores redes de participación en asuntos públicos. Además, buscó una economía de mercado instalada desde la perspectiva de la administración empresarial. Allí se priorizan temas como los sistemas de control de calidad y los costos de la excelencia.

Me interesa abordar el postulado fundamental de la ciencia de las políticas públicas en los sesenta. En Estados Unidos, Harold Lasswell publicó su artículo sobre la orientación hacia las políticas insistiendo que las políticas públicas debían ser una forma de darle más conocimiento científico a las intervenciones del Estado y que permitieran atender los problemas públicos a partir de un contenido racional donde las políticas públicas fueran comprendidas como procesos de toma de decisiones públicas. Bajo su concepción, el gobierno no debería monopolizar este proceso, sino que la sociedad debía estar presente de diferentes maneras en el proceso de estas acciones públicas. Lo anterior fue retomado por muchos autores en esos años tales como Dror, Allison, Behn, entre otros. Eso fue algo imprescindible para la segunda parte del siglo XX en lo que atañe a la Administración Pública: la presencia de la escuela de las políticas públicas que surge en los años sesenta.

La otra corriente del pensamiento que también marcó la segunda parte del siglo XX apareció en los ochenta con la idea del *new public management*, traducido en Latinoamérica como *nueva gestión pública*. Algunas ideas de esta corriente de pensamiento se orientaron a reinventar el gobierno, título de un texto de amplio reconocimiento para la época y que transmitió las cuestiones sobre por qué los gobiernos son estructuras tan grandes e ineficientes, por lo cual, se proponía su reinvención y el quebrantamiento de las burocracias. La ejemplificación de ello se dio de forma representativa con una imagen de Al Gore en el Congreso estadounidense rodeado de pilas de papeles a los que denominó el trámite burocrático, e indicó que es una estructura burocrática enorme que tiene ahogados a los gobiernos.

Bajo esta corriente de pensamiento, se requerían administraciones públicas más eficientes, por lo que planteó la idea de los gerentes públicos como profesionales de

este campo. Ellos, con una experticia técnica permitirían tomar decisiones autónomas en sus entornos de acción, conocer las metodologías de medición del desempeño, fortalecer las competencias en el sector público y sustentar que el presupuesto debía confiarse a las instituciones públicas eficientes en su uso y retirar las que tuvieran comportamientos contrarios. A ello se agregó el ideal de que al ciudadano debía tratársele como cliente-usuario.

Las administraciones públicas no lograron salir de su visión tradicional pese a que hubo avances y reformas interesantes en casi todos los países de la región, aunque se presentaron impactos desiguales. Se entrevieron efectos favorables en algún sector de la acción gubernamental, pero en otros campos no fue así. Esas corrientes de pensamiento no lograron instalarse totalmente en Latinoamérica y eso es algo que en la actualidad aún se puede presenciar. No se puede afirmar que la región cuenta con gobiernos que funcionen a partir de políticas públicas, si bien eso se usa en algunos discursos políticos. Muchas ideas de estas políticas aún cuentan con una visión tradicional mucho más hermética y sin capacidad para integrar participativamente a la sociedad. Ello por el costumbrismo de algunos gobiernos o por la inactividad de las sociedades civiles en el marco de su incorporación en la hechura de políticas públicas.

Para el caso de la nueva gestión pública, se encuentran procesos de reforma inacabados. En países como México, Brasil, Colombia, Argentina y Chile, se adoptaron procesos de modernización técnica de las administraciones públicas. Se les dio autonomía a algunas agencias gubernamentales, sin embargo, se destacaron avances importantes que no se consolidaron a finales del siglo XX. Las influencias del pensamiento de la administración pública en la segunda parte del siglo XX solo transformaron parcialmente a los gobiernos latinoamericanos. Dejó un saldo complicado porque las administraciones públicas latinoamericanas hoy se enfrentan a un reto muy importante.

Buena parte de nuestras administraciones públicas son estructuras rígidas y verticales por lo que se observa que toda la evolución de la administración pública insiste en flexibilizar las estructuras organizativas de las agencias gubernamentales. Gran parte de los países latinoamericanos tienen administraciones orientadas a las reglas, al interés de las camarillas, al uso de normas en beneficio de grupos políticos. Las administraciones públicas de mayor avance en el mundo están orientadas al conocimiento, al cambio tecnológico y a la promoción de la innovación. En cambio, las administraciones públicas de la región se caracterizan por ser poco profesionales por lo que se requiere un capital humano de alta calificación. Se presencian rezagos tecnológicos importantes y, hoy en día, hay atrasos en comparación con algunos gobiernos del mundo diferenciados por la incorporación de inteligencia artificial, sistemas de manejo de grandes cúmulos de datos y las lógicas del gobierno digital.

Ese rezago también persiste en ámbitos relacionados con la gestión de trámites y presupuestos, mientras que, en los países de mayor desarrollo, se enfatiza en el manejo de redes y aprendizajes acelerados. Se debe suprimir la visión del ciudadano como cliente de las políticas y avanzar hacia su incorporación en la hechura de estas, de una forma constructiva para que los ciudadanos sean interlocutores y no clientes. El panorama de administración pública en América Latina ha tenido avances muy significativos en la última parte del siglo XX, pero es justo decir que esos avances no lograron transformar plenamente las administraciones públicas de la región por lo que el camino por recorrer para solucionar tales falencias aún es largo.



Influencias en la administración pública a mediados del siglo XX

Alejandro Lozano Ayala¹⁰

Hablaremos de la influencia en la región, desde la década de los sesenta del Siglo XX en adelante y los efectos en las escuelas de administración para Colombia y parte de América Latina. Este aspecto se asocia a los contenidos de programas curriculares de la producción académica de obras en Latinoamérica.

A partir de los años cuarenta y cincuenta hubo una configuración importante de producción académica norteamericana que arribó a América Latina y que acompañó en buena medida la consolidación de escuelas de Administración Pública en la región. A esta dinámica de construcción de espacios de pensamiento sobre el fenómeno administrativo público también se vincula la emergencia de instituciones regionales internacionales y de reformas organizacionales en toda América Latina. Lo anterior, en un marco condicionado y articulado a los conflictos armados de posguerra, a la existencia de guerrillas, a los altos índices de pobreza y a las dinámicas de dominación de algunas ciudades sobre las zonas rurales del continente.

.....
¹⁰ Magister en Estudios políticos e internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Docente universitario de pregrado de la ESAP y de la Universidad Nacional de Colombia. Administrador Público de la ESAP. Sociólogo y fundador y docente investigador del Grupo –REDES– e integrante del grupo de investigación TEOPOCO de la Universidad Nacional.

No se contaba con formación idónea en la Administración Pública. El funcionario público estaba asociado con otro tipo de profesiones en quienes prevalecía la formación en derecho, economía y sociología. Había una articulación en otros campos disciplinares y, en ese contexto, se dio lugar a la ESAP como un lugar de formación en Administración Pública. Este tipo de instituciones se replicaron en varios países de América Latina. Además, se presenciaron formas de regionalización en donde organizaciones regionales e internacionales contribuyeron a promover escuelas con conocimientos específicos, donde se destacan materias de control y reglas presupuestales que no estaban amarradas de forma directa a los programas universitarios, un elemento sustancial para la época.

En Colombia, se destacó la influencia norteamericana y también la francesa. Hacia los años setenta, se tenía la concepción en la administración pública que incluyó a parte de estas generaciones de esos años y, con ello, se originó una lógica de departamentalización de los programas académicos como una herencia de la influencia francesa. El pensamiento de Crozier fue fundamental, además del de Chevallier y la tradición de estudios franceses que amplió la lógica de las lecturas norteamericanas, especialmente las de Simón y demás tradicionales de principios del siglo XX y sus tratadistas.

Se incorporaron nuevas perspectivas de lectura que tuvieron efecto en la Escuela Superior de Administración Pública. En Colombia, se aterrizó de forma evidente en esa perspectiva funcionalista que venía de Parsons y Merton y cuyos trabajos influyeron los programas curriculares propios y los de otros países de América Latina, en donde se consolidó esa visión estructural-funcionalista para pensar el fenómeno administrativo público, el comportamiento del funcionariado y las lógicas de diseño organizacional, entre otros. Posteriormente, aparecen efectos de la visión sistémica articulada a esa línea *parsoniana* que se interrogaba sobre el fenómeno administrativo y organizacional, y también aparece una concepción institucional que era la administración para el desarrollo integral que tuvo una perspectiva sistémica que fue importante en el marco de las formaciones de muchos países de América Latina.

En esa época, surgieron trabajos articulados con la generación de formas organizativas específicas y la articulación de los sistemas de integración. Con ellos, se planteó una administración para el crecimiento integral en el marco de una concepción sobre el desarrollo en América Latina en el conjunto de las disciplinas y con un campo de debate que tuvo efectos en el ámbito educativo y político organizacional que se planteó con modelos organizacionales específicos respecto al Estado. Así mismo, articulado a la necesidad de lecturas que dieran cuenta de sistemas internos organizacionales al aparato de Estado y que fueron denominados por varios autores como centrales o periféricos, están los relacionados con la planeación, el control, la administración del personal y la estabilidad en la producción estadística.

También se reseñó la emergencia presente en las dinámicas de la administración, que en muchos casos no están totalmente consolidadas y que dio lugar a reformas para el surgimiento de nuevas corrientes para el periodo evaluado. Estas corrientes tuvieron que ver con pensadores latinoamericanos que hicieron eco en las discusiones sobre el fenómeno administrativo público y que lograron interpretaciones independientes de este. Se destacaron los trabajos de pensadores como Oscar Oszlak, Omar Guerrero y otros intelectuales sudamericanos. Este es un balance importante sobre las trayectorias de los programas curriculares y su evolución tras la influencia de esas escuelas. Es importante subrayar la incorporación en la formación de pregrado en las diferentes instituciones que América Latina conocía de primera mano tras la colaboración con la Red Interamericana de Educación en Administración Pública – INPAE.

En ese balance sobre los cambios de los programas curriculares, las políticas públicas han significado un elemento clave que se fue configurando. Esto ocurrió respecto a dos tradiciones sobre aspectos evaluados por universidades y por observatorios especializados en el marco de los Estados y fuera de ellos. Se partió de una concepción de las políticas públicas asociada al concepto de *siglo*, con una lectura dominante y, por otra parte, la visión de las políticas públicas como una trayectoria de naturaleza histórica simple y que se caracterizó por su variedad en su delimitación. Las administraciones estatales denominaban políticas públicas los planes, los programas y los proyectos, el posicionamiento de su mandato jurídico y demás actuaciones de esa configuración.

Fueron múltiples las visiones y condicionamientos para definir lo que se concebía como una política pública. En espacios diversos, se encuentran teorías, prácticas o laboratorios que, cuando se leen los estudios sobre ordenamientos jurídicos e informes de las actuaciones públicas, concluyen que la epistemología de las políticas públicas está sesgado por las lógicas estatales. Sin embargo, las escuelas expertas en el campo destacan que se han reordenado esas interpretaciones en todos los campos disciplinares sobre las teorías administrativas. Hay un conjunto de saberes emergentes que se posicionaron y que son relevantes en Latinoamérica.



Una revisión histórica de la administración pública

Cástulo Morales Payares¹¹

La revisión de 50 años del pensamiento de la Administración Pública requiere un marco de desarrollo conceptual en la medida en que no es un desarrollo universal. Se cuenta con los desarrollos de Europa, Estados Unidos, América Latina y Oceanía con énfasis en Australia y Nueva Zelanda. No se conoce la labor de Asia, sin embargo, en la actualidad, la escuela más grande en administración pública es la RANEP (Academia Rusa de Economía Nacional y Administración Pública). Se suma la labor de escuelas de gobernanza china y coreana.

Una revisión del pensamiento administrativo público implica varias miradas. Una tomada en la contextualización que realizó Cabrero Mendoza sobre los cambios políticos, económicos y sociales que llevaron a modificaciones en la disciplina en la profesión de la Administración Pública. Otra aduce a los problemas públicos que han aparecido a lo largo de esos cincuenta años y las políticas públicas que se van desarrollando para resolver los problemas públicos.

11 Magister en Administración Pública. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública. Directivo y asesor del sector público. Especialista en Gestión Pública y Función Pública, Derecho Administrativo Laboral profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública.

Analizar cincuenta años es importante. Partiendo de la era de posguerra. Por un lado, se pensaba en Europa la implementación del Plan Marshall sobre desarrollo económico y social para reconstruir los territorios, mientras que Estados Unidos tuvo otro proceso de guerra externa a su país. América Latina se hallaba en un proceso de inserción que coincidió con el desarrollo que se requirió para hacer presencia en la actividad económica internacional.

La ciencia administrativa pasa a ser liderada por Estados Unidos y la influencia de las producciones de Woodrow Wilson y sus reconocidos estudios sobre Administración Pública. En la primera mitad del Siglo XX se produjo una escuela de Administración Pública que no fue solo burocrática, sino que, en la literatura americana, se ha denominado la administración pública tradicional. Entonces, se incluyó el pensamiento de Taylor, Fayol y los aportes de Luther Gulick, quien estableció un sistema de diseño de servicios públicos en Nueva York. Fue mánager de la ciudad en la época de Roosevelt. La Administración Pública norteamericana se constituyó bajo la propuesta del Estado administrativo propuesto por Waldo. Este autor empezó la discusión sobre la crisis de la disciplina de la administración pública. Lo anterior, bajo el influjo de los debates que sostenía con Herbert Simon. Waldo consideraba que la Administración Pública era una subdisciplina de la ciencia política.

Simon escribió el artículo *Public Administration Review*, en el que muestra que la administración pública se regía por proverbios. Plantea allí una discusión de Vincent Ostrom, autor del texto *La crisis intelectual de la Administración Pública*. Este último publicó un artículo de amplio reconocimiento en una revista de ciencia política y que provocó la discusión en Estados Unidos. En el debate, Simon-Waldo se consolida una administración pública que durante cincuenta años sufrió una crisis permanente en los Estados Unidos. La Administración Pública pasó a ser una especie de subdisciplina de la economía. Lo que propuso Ostrom fue que se dirigiera hacia la economía política institucional y al entendimiento de lo que Mancur Olson planteó como la acción colectiva que había planteado de la acción colectiva y la elección pública de Buchanan.

En Estados Unidos, se desarrollan las vertientes más importantes, la nueva gestión pública y la escuela de políticas públicas. Ambas con el objetivo de responder a la exigencia de modelos economicistas de la Administración Pública. Los padres fundadores de la política estaban formados en temas de métodos cuantitativos y ciencia económica. Esta tendencia dominó los setenta, caracterizados por el suceso del shock petrolero. Las políticas públicas se dan en el marco de tanques de pensamiento que encerraban médicos, ingenieros, economistas, investigadores de operaciones en sitios militares, de los cuales no salían hasta no desarrollar la estrategia más eficiente para ganar la guerra. Después de la Segunda Guerra Mundial, surge el enfoque de esas políticas, pero con tendencia al eficientísimo.

Ante la crisis de gobernabilidad surgió una tercera escuela además de las mencionadas. La escuela de gobernanza, que tuvo un influjo importante en la administración pública americana, especialmente con los enfoques de nuevo servicio público y gestión de lo público de Bozeman. Sobre la gobernanza en Latinoamérica, llegó a la región el ideal del desarrollo articulado con la administración pública. La primera maestría que se creó en Colombia sobre el tema fue en la ESAP, incluso antes del MBA de la Universidad del Valle, enfocado en proyectos de desarrollo.

En América Latina y en parte de Europa, se crearon escuelas estatales, lo que no sucedió en Estados Unidos. Allí no se creó este tipo de escuelas de gobierno, sino que hubo una inserción disciplinaria en las universidades. Ese país buscó ocupar el liderazgo político y económico y trató de influir, por un lado, con la presencia del Plan Marshall en Europa, y por el otro, con el desarrollo. Incluso hay una historia sobre cómo la ESAP se configuró para montarse en el enfoque burocrático. En la época, llegó la escuela desarrollista que no es la misma de la teoría del desarrollo de la administración pública, pero que se ha usado para ello.

El expresidente Carlos Lleras, fue el segundo líder de la teoría del desarrollo en Latinoamérica, al menos entre las autoridades gubernamentales. Europa consolidó su enfoque de ciencia administrativa multidisciplinaria y avanzó pronto al enfoque de gobernanza en comparación con Estados Unidos. Aunque recibió un influjo de la nueva gerencia pública con Margaret Thatcher y su influencia en la creación de nuevas agencias en varios países europeos.

Estados Unidos distribuyó ese pensamiento administrativo entre políticas públicas y la nueva gerencia pública mientras que América Latina recibió las tres escuelas, en algunas ocasiones, sin una política ni una voluntad de desarrollo en sus marcos constitucionales. El docente Medina Restrepo sostiene que en la Constitución de 1991 hay presencia de los tres enfoques (burocrático, políticas y gestión pública) en una especie de sincretismo. Una cuarta escuela que se desarrolló en la época, con más presencia en el siglo XXI, fue la teoría de la complejidad de la administración pública que se logró sistematizar en Canadá y que requiere de un análisis junto con conceptos como la gestión del conocimiento y la innovación.

En la segunda mitad del siglo XX, se desarrollaron los conceptos de políticas públicas como una nueva forma de intervención y articulación de la gestión política y administrativa. Igualmente, se promovió el concepto de privatización, y lo que implicó en el diseño

del Estado y sus organizaciones junto con los marcos institucionales y jurídicos incentivos propios del mercado en el diseño sectorial de las entidades públicas. Esto contribuyó a que cambiara la naturaleza de la administración pública. Otro concepto fue el de la capacidad institucional que, en la discusión entre la teoría de la democracia de la administra-

ción pública, la teoría política y los economistas, surgió la idea de la obligación de que el Estado debía cumplir los mandatos constitucionales y legales. Por ello, se requirió conocer la capacidad estatal para cumplirlo y no solo una crítica privatizadora o de competencia (modelos básicos de la privatización).

A finales de los años 90, surgió el pensamiento administrativo público que está en discusión en las principales escuelas y se creó la teoría de la privatización, se retomó el la de la “publicación” bajo el precepto de que hay algo que es público, visible, deliberado y participativo y que requiere una forma de gobernanza distinta a la privatización. También se desarrolló el concepto de valor público por Mark Moore quien planteó que la forma de introducirlo en las empresas privadas es diferente a si se hace en las entidades públicas. Al respecto, surgen tres visiones del valor público: filosófico-jurídico, económico de bienestar y político. Moore señaló que los impactos esperados por los ciudadanos y su satisfacción son mucho más importantes que la de unos clientes cualesquiera planteados por la nueva gerencia pública, como parte de su posición en la teoría política de la Administración Pública.

Otro concepto que se construyó en la época, aunque se publicó en 2007 por Bozeman, es el de valores públicos, en un texto que traducido al castellano se tituló *Intereses y valores públicos* y que contrabalanceó el hedonismo económico. Allí se planteó que hay una reestructuración cognitiva y psicológica que define de forma axiológica la práctica al Estado y las obligaciones y derechos de los ciudadanos.



Pensamiento administrativo público de finales del siglo XX y principios del XXI

Carles Ramió¹²

Los retos del presente y del futuro en materia de investigación de la administración pública son un tema complejo. La Administración Pública es todo un mundo. En los países desarrollados y en aquellos en vías de desarrollo las inversiones públicas gestionan entre el 35% y el 42% de su respectivo producto interno bruto (PIB). La administración es la máxima empleadora, al tener millones de empleados públicos que puede llegar a contratar por valor del 20% del PIB en el sector privado, con lo cual tiene un enorme impacto en este sector. Con el concepto de gobernanza, y donde existen lógicas de colaboración público-privada, se rompen las murallas de la administración pública.

Al dialogar sobre Administración Pública se habla de un fenómeno oceánico porque se trata de la ejecución del poder institucional y el impacto que tiene este en la socie-
.....

12 Catedrático de Ciencia Política y de Administración en la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona. Ha ocupado varios cargos públicos. Especialista en gestión e instituciones públicas en España y América Latina. Ha publicado numerosos libros entre los que cabe destacar: La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios (2012) La regeneración de la función pública, Estrategias para frenar la corrupción política en España (2016) y La Administración pública del futuro, horizonte 2050 e Instituciones, Mercados e Innovación (2017).

dad. Con el amplio catálogo de servicios públicos, el de políticas pública, junto con la actividad de regulación que tiene la administración pública sobre el sector privado, se conjuga una agenda infinita.

En las investigaciones que están promoviendo los grupos de investigación de la ESAP, se puede detectar que la agenda de investigación es muy amplia. La administración pública ahora se enfrenta a una década crucial donde tiene retos de gran magnitud que, incluso, juega con su supervivencia conceptual. El reto de la gestión del *pos-COVID*, del que se está en la fase final de la crisis sanitaria tras las vacunaciones, muestra que ahora vendrá lo más duro. Referido a la gestión de nuevas vulnerabilidades sociales, una crisis fiscal del Estado, etcétera. Coincide la década con la implantación de los ODS (objetivos de desarrollo sostenible) y ese es un reto que va a originar muchos estudios y va a estimular la producción de abundante literatura sobre la administración pública.

Además, se notará el impacto de las tecnologías emergentes en el funcionamiento interno de la administración pública, con alusión a la revolución 4.0, vista desde la lógica de vectores diferenciados, uno de ellos el llamado internet de las cosas. Esto tendrá que ver con la inteligencia artificial y la robótica y con su impacto en la administración pública. Para que nuestras administraciones públicas puedan asumir con cierta solvencia estos retos, hay dos líneas de trabajo. Una es mejorar las calidades institucionales y organizativas de las administraciones públicas modernas e innovadoras en la prestación de servicios públicos y en la elaboración de políticas públicas, pero que siguen siendo conservadoras con la disposición de sus recursos internos.

Se tienen que cambiar las arquitecturas organizativas que siguen siendo la base de una lógica feudal, sin vasos comunicantes y sin una visión transversal. Hay que ordenar los modelos de gestión (burocrática, gerencial, de gobernanza), erradicar el clientelismo como sucede en algunos países desarrollados. Se reconoce que es una lucha infinita el acabar con el modelo y la corrupción. También, hay que cambiar y flexibilizar el modelo de gestión de recursos humanos y renovarlo para que sea más fluido y tenga incentivos, y apostar por un modelo de dirección pública profesional. La otra novedad es la necesidad de demostrar capacidad para crear una administración pública inteligente, que recoja la inteligencia artificial y una más sustantiva, de gestión del conocimiento -citando a Luis Aguilar Villanueva-; y además fortalecer la inteligencia colectiva.

Enunciados los grandes desafíos que debe abordar el estudio de la administración pública, es preciso pronunciarse sobre corrientes del pensamiento administrativo. Al revisar la literatura del nuevo *management* en el sector privado, encontramos que el *management* es una disciplina decepcionante que hasta los años ochenta tuvo cierto vigor, y se creó una doctrina de *management* propio del sector público, a diferencia del sector privado, pero con inspiración en este último. Luego, entre los ochenta y los noventa, la

teoría sobre la administración pública entró en crisis y no presentó avances científicos y académicos. No obstante, los gurús, los profetas y los visionarios de la gestión empresarial, con base en anécdotas, establecían categorías, pero sin bases empíricas solventes y, por lo tanto, incapacitados para hacer planes normativos.

El *management* o la gestión es una disciplina que, en algunos lugares, produjo un decálogo del que se resaltan algunos elementos. El primero es que todas las organizaciones tienen que ser ambidestras. Con una mano se dirige la gestión del día a día para prestar servicios públicos con criterios de eficacia y eficiencia y, con la otra mano, se trabaja en una perspectiva estratégica, ligada a la prospectiva y la elaboración de escenarios futuros. Es decir, una visión proactiva de la administración pública que piense en los cambios que afectan a las sociedades (tecnológicos, económicos, sociales y políticos).

La administración pública es una variable dependiente de la adaptación a las revoluciones tecnológicas, a los cambios de paradigmas económicos y a las modificaciones sociales y políticas. Aunque sigue siendo una organización, la administración pública es un actor poderoso. Es el único que tiene la capacidad de manipular el futuro en el sentido de que los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos pueden ser de una u otra manera en función de cómo la administración pública se posicione previamente. Esta no puede ser un sujeto pasivo ni paciente, tiene que ser activo para intervenir y que el futuro tenga una textura de igualdad social de la producida por la evolución de esos elementos en su libre albedrío.

El otro aprendizaje del nuevo *management* es que hay que acostumbrarse a la gestión de la complejidad. La administración pública siempre ha gestionado la complejidad, pero resulta cada vez más difícil, porque hay que ser eficaces y eficientes, aunque se debe reconocer un conjunto de valores públicos y de derechos ciudadanos cada vez más sofisticados. Ellos le exigen a la administración estar abiertos a la participación, a la cogestión y a un respeto más refinado de nuevos derechos que se originan en la sociedad. Le imponen que hay que ser sostenibles, defender el bienestar planetario y evitar el cambio climático, entre otros.

La complejidad lleva a la administración pública a una gestión compleja de inteligencias. Si siempre se ha beneficiado de las enormes inteligencias individuales de los empleados públicos, cada vez surgen retos más sobresalientes y de mayor envergadura que inspiran la búsqueda de la inteligencia colectiva. Es decir, hallar medios colaborativos, sistemas de trabajo multidisciplinario que lleven a aflorar esta inteligencia colectiva que va a tener un carácter superior y mucho más sustantivo que la simple suma de inteligencias individuales.

Esa inteligencia colectiva se puede comunicar de forma efectiva con la nueva fórmula que es la inteligencia artificial. Sin embargo, no se puede poner a los carros por delante

de los caballos. La inteligencia artificial puede ser muy poderosa, pero no es más que una herramienta, un instrumento útil, por lo que, si no se renueva el modelo para gestionar el conocimiento, no se obtendrá el mayor provecho posible de estas herramientas. Un autor dice que la inteligencia artificial va a ayudar a encontrar mejores soluciones a nuestras preguntas y problemas, pero se debe recordar que la inteligencia humana es capaz de renovar esos interrogantes, renovar las políticas públicas, renovar los servicios y los modelos de gestión.

Gracias a la incorporación de la inteligencia artificial y la robótica, la administración digital será como una fuente en materia de experimentación de análisis o producción académica. La literatura refiere al paso previo a introducir la inteligencia artificial, lo que se conoce como incrementar las capacidades institucionales para la gobernanza. La inteligencia artificial se basa en algoritmos y estos tienen un sistema de entrenamiento que en lo conceptual es sencillo. Aluden a traducciones matemáticas de un reglamento o un proceso o gestión de expedientes. El gran reto para la administración pública es entrenar estos algoritmos y surtirlos de información sólida, solvente y que permita tomar decisiones cada vez más refinadas. Allí, se encuentra el gran déficit de la administración pública porque hay una carencia en la gestión de los datos administrativos tradicionales, de los ciudadanos, el big data, entre otros.

Ahora, hay mucha literatura sobre la gobernanza y esto permite crear hábitos de gestión de datos. Por ejemplo, una *smart city*, retener y analizar los datos recibidos mediante sensores y actuar para evitar que haya sectores que no cuenten con la información de manera automática o que deban realizar esfuerzos excesivos para conseguirla. En el sector privado, también se observan estos objetivos con el fin de cruzar información, por lo que se requiere crear unidades de gobernanza de datos en todos los sectores de la economía que permitan retroalimentarse. Esto exige un nuevo perfil profesional de empleados públicos que son los gestores de información.

A principios del siglo XX, el perfil del empleado público dominante fue el de jurista, porque se creía que la administración pública sólo tenía inquietudes jurídicas. En la segunda mitad del siglo, el perfil del empleado público empezó a cambiar porque se percibió poco a poco que el fenómeno de lo público estaba cambiando y requería gestores públicos profesionalizados que no provinieran de las prácticas clientelistas. Luego, en el siglo XXI, el perfil predominante está relacionado con la gestión de la información en la administración pública, puesto que las entidades públicas son organizaciones que gestionan información.

Estas entidades suelen verse como algo que presta servicios, pero eso no es así, son las que gestionan información. En este sentido se asemeja más a Google y Amazon, que son empresas y organizaciones que se han especializado en hacer negocio con la gestión de la información. Las administraciones públicas se asocian especialmente a

este tipo de organizaciones y no a una fábrica. Con la gobernanza y los nuevos perfiles profesionales especializados en gestión de la información, va a haber un campo enorme para los *practitioners*.

La innovación también se encuentra presente, por ejemplo, en la Carta Iberoamericana de Innovación de la Gestión Pública, de la que se han detectado hasta 105 metodologías en operación, que conforman un gran campo por recorrer en esa materia. Además de que es floreciente y tiene muchos académicos dedicados a temas de innovación del más distinto estilo. Luego, aparece la innovación más *hard*, que es la que establece como reto la Carta Iberoamericana de Innovación de la Gestión Pública, que es el documento más moderno de los aprobados por los Estados de Iberoamérica y que apela a problemas estructurales o de presente y pasado, pero, sobre todo, aduce a retos de futuro. Así, configura una apuesta por una administración pública más fuerte en prospectiva, que apueste por la gestión del conocimiento y la inteligencia colectiva, y que, una vez tenga estos ingredientes, aproveche al máximo la inteligencia artificial.

El gran cambio que se produjo en el estudio de la administración pública en los años siguientes consistió en que la administración pública dispuso de una cantidad significativa de datos sobre configuración interna, empleados públicos, gestión financiera, aspectos contractuales y sobre sus políticas públicas, respecto al reconocimiento de las sociedades.

Pronto habrá un florecimiento de información cuantitativa que será la base para nuevas investigaciones que sirvan como sustento para manejar y adoptar los aportes de entornos como la economía, lo que permitió desligarse así del derecho. Esto permite adelantar estudios con mayor rigor científico, siempre que no se caiga en el error de restringirse a lo cuantitativo en las ciencias sociales, por considerar que es más importante el instrumento, la regresión, el planteamiento metodológico y un análisis sofisticado de datos, que el objeto que se pretende conocer. Los artículos del mundo anglosajón cuentan con gran detalle metodológico que les permite un análisis cuantitativo elaborado. Se encuentran artículos que usan cañones para matar moscas cuando la gracia del cañón es que mate cosas sustantivas y aporte a la resolución de preguntas que se consideren como retos cruciales en este caso para la administración pública.

La metodología puede ser interesante para los metodólogos, pero no para los que cuentan con unos objetivos y una disciplina propia ya establecida. Hay que relativizar; según la lógica de investigación interna institucional y organizativa, ese administrativismo que se fija en elementos internos de la administración para llegar hasta el último detalle como si fueran elementos determinantes que permitirán resolver o responder a las grandes preguntas. Se ha cometido un error en los estudios de la Administración Pública, puesto que los investigadores se concentraron en las cosas pequeñas, ante la carencia de datos, lo que ocasiona mayor comodidad en el estudio de casos hiper especializados. Esto debe

ser sustituido por análisis más robustos, globales y con capacidad de interrelacionar temas para obtener información de mayor relevancia.

Otro cambio relevante para esta administración pública actual es la remuneración de los agentes del sector público frente al privado. En el mercado público, al menos en Estados Unidos, y en coincidencia con España y muchos países de Latinoamérica, los empleados públicos del más alto nivel cobran mucho menos que lo que cobran los empleados en el sector privado. Esto indica que hay que externalizar las funciones que no agregan valor a la administración pública y que son más operativas, en cambio, hay que mantener internamente las de mayor valor público y de mayor inteligencia. Sucede que a las partes de mayor valor público y más inteligencia en el mercado público se les retribuye muy poco y se produce una deserción de los buenos profesionales de la administración pública hacia el sector privado. Al tener a los empleos públicos como el último nivel en el sistema laboral norteamericano, la obtención de buenos salarios hace que estos sean defendidos a toda costa, por lo que no se atreven a tercerizar lo que debería y el mundo de la administración pública debería figurar de forma contraria.

Como objeto final, se destaca que los aportes filosóficos sobre los quehaceres de la administración pública cada vez están alcanzando mucho más protagonismo en la agenda. Esto aparece en la literatura sobre ética pública donde se observa que los cambios de la administración pública son tan disruptivos que tienden a apelar a los fundamentos propios. Hace unas décadas los gurús eran los del *management*, mientras que ahora, y de manera clara, los gurús de la administración pública son los filósofos. Se destaca el recorrido de la filosofía en la disciplina de la administración de lo público.



Tendencias actuales de la administración pública

Ramiro Alberto Vélez¹³

En esta exposición se presenta un postulado, una explicación y un argumento. El postulado se refiere a las tendencias actuales de la administración pública como resultado de las influencias de los organismos internacionales donde esta es objeto de control de los modelos que ponen en acción estos organismos internacionales. Las tendencias actuales son el resultado de los diseños que los organismos internacionales elaboran para sus fines mediante modelos tecnocráticos, burocráticos o agenciadores, entre los que se destacan el corporativismo y el neocorporativismo.

Los modelos corporativos y neocorporativos consisten en poner en funcionamiento los gremios locales e internacionales que se entienden como modelos que combinan la perspectiva privada del ejercicio público con la perspectiva del sector público. En consecuencia, hoy son los de mayor actualidad, pero su actualidad se concentra en el

13 Doctor en Ciencias Humanas y Sociales. Docente e Investigador de la ESAP. Filósofo, Especialista en Cultura Política y Magister en Ciencia Política. Se desempeña en investigación respecto a Administración Pública Comparada en Colombia y América Latina, Políticas Públicas, Diseños Institucionales y Modelos Corporativos. Movimientos Sociales y Sistemas Políticos en América Latina.

papel que tienen en producir regulaciones de toda naturaleza en los gobiernos y en los modelos de los Estados.

La primera tendencia tiene relación con que los modelos corporativos y neocorporativos, es decir, la gremialización de la función pública y de la administración, se dan en el servicio civil. Las publicaciones más recientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el servicio civil en América Latina postulan que la eficacia es la condición de toda la actividad de la Administración Pública. Luego, el servicio civil y el servicio público se acondicionan en virtud de la división corporativa de los Estados y hay una tendencia destacada en esa explicación. Allí se presenta un elemento interesante al considerar que los contenidos del servicio civil y del servicio público están vinculados en sentido estricto con la capacidad funcional de los servidores o de los gobiernos administrativos. Eso quiere decir que en esa primera tendencia el servicio civil son la primera aplicación del modelo.

El segundo caso de la tendencia está relacionado con el papel que tienen los modelos y las tendencias de la nueva gestión pública. Si se revisan las publicaciones de la última década de la CEPAL, se encuentra una transición inducida de los modelos econométricos de los Estados hacia los modelos gerenciales de los gobiernos con sentidos local y regional. Se trata de la forma como la nueva gestión pública y los modelos gerenciales son una tendencia allá y aquí y que son cruciales para conocer cómo la Administración Pública se relaciona con la capacidad gerencial, sin que ello implique ninguna otra acción diferente a la de producir resultados. La gestión para obtener resultados y garantizar la eficacia del servicio público hacen parte del lenguaje cotidiano de estos esquemas cepalinos o de las publicaciones más recientes del CLAD sobre cómo funcionan los Estados y los gobiernos actualmente.

La tercera tendencia que materializa el modelo corporativo y el neocorporativo es la innovación de las organizaciones públicas en las que se relaciona la Administración Pública con todo tipo de innovaciones. Se trata de sobreponer estrategias de orden administrativo sobre otras sin que haya ningún horizonte distinto diferente a la eficacia de los modelos (eficacias corporativas). Eso indica que las innovaciones de las organizaciones públicas pasan por cambiar funcionarios, fundar unidades de gestión, producir reformas internas, crear mecanismos de *accountability*, lo que, en la práctica, implican poner en funcionamiento la forma de sobreponer capas una sobre la otra para lanzar la señal de eficacia y modernización. Pero, en el fondo, es la aplicación de esa dimensión corporativa del Estado y del gobierno.

El cuarto caso que sintetiza las tendencias actuales de la Administración Pública está vinculado con la gestión digital. Las administraciones digitales, los modelos productivos, los simuladores de la administración y de la gestión pública, indican que en la estructura

administrativa actual de América Latina se responde al interrogante sobre cómo predecir los procesos de la Administración Pública a través de la planificación digital, el gobierno en línea y las gerencias digitales. Ese conjunto de elementos marca una nueva tendencia sobre la eficacia como condición de los gobiernos digitales. De esos cuatro casos es importante señalar que la Administración Pública está vinculada a modelos corporativos, es decir, a gremios privados y públicos que han neutralizado al sector público en su capacidad de abrirse a la sociedad, y que han preferido aplicar modelos condicionales de la eficacia que se materializan en estos cuatro casos.

El primero responde al servicio civil de los funcionarios orientados a conseguir resultados. El segundo a la capacidad de los modelos corporativos de influir en la Administración Pública como una acción gerencial de la gestión para resultados y la eficacia de la función administrativa. El tercero a la aplicabilidad de estos modelos corporativos en la innovación de las organizaciones públicas y la necesidad de innovar, acción vinculada a entornos de reformas. Finalmente, los modelos productivos, las administraciones digitales, los modelos basados en las regulaciones de los gobiernos digitales y las simulaciones de los modelos para la eficacia de la decisión pública.

Ahora, hablaré de un juego de espejos. Puede ponerse en un espejo la imagen del rostro de las tendencias actuales de la Administración Pública y en otro espejo para contrastar, el rostro historiográfico, técnico y gubernamental de la administración pública para observar en ese juego de contrastes los siguientes aspectos. El primero, cuando se busca atrás de las tendencias de la Administración Pública, contemporáneamente su estatuto epistemológico, se encuentra que se está agarrando el vacío, ya que estas tendencias tienen como un único estatuto de circulación y de aplicabilidad al criterio de la eficacia como condición de toda actividad administrativa.

Además, si se buscan esas dimensiones epistemológicas y disciplinares de las tendencias, se encuentra que hay teóricos, pero no hay bases conceptuales que pongan en funcionamiento riguroso un diálogo argumentativo entre las tendencias de la Administración Pública y su base discursiva. En cambio, hay un fenómeno de alta velocidad en la circulación de los lenguajes de esas tendencias, pero en la base no hay opción de identificar elementos discursivos que puedan darle un estatuto en el escenario de una disciplina o unidad discursiva.

Además de ello, si se observa ese juego de contrastes, se encuentra que las tendencias contemporáneas de la Administración Pública están basadas en individuos que teorizan y no en teorías de fondo disciplinar argumentativo. Son tendencias que duran mientras responden a los compromisos electorales. En Colombia, el conglomerado público bicentenario es proporcional a la duración del plan de desarrollo nacional, pero no implica una transformación gradual y profunda de la administración pública. De los elementos del

juego de espejos, el primero indica que hay tendencia al funcionalismo, a la eficacia, a los individuos que teorizan y no a fondos disciplinarios de discusión.

En el espejo de la Administración Pública comprendida por su fondo disciplinar, se observa en primer lugar que, para el caso latinoamericano, no se han puesto en marcha las tesis de la segunda mitad del siglo XIX y primera parte del XX, por ejemplo, el de los teóricos argentinos sobre administración pública, o Valentín Letelier y Pérez de Arce en Chile, la influencia de Madrazo en Centroamérica o los aportes de González en Colombia. Esto significa que las tendencias actuales de la administración pública han derivado de las tendencias que se han impuesto en América Latina.

Otro elemento adicional reflejado en el espejo de la Administración Pública es que tiene un estatuto disciplinar, un objeto y una exclusividad que no han permitido su desarrollo para sustituirla por cualquier tendencia de moda que pudiera surgir. Al hacer una retrospectiva y aceptar que la administración tiene un objeto propio, niveles exclusivos, lógica interna de funcionamiento y varios niveles de argumentación que imprime su carácter disciplinado, se elabora el contraste de otro elemento importante para ese espejo.

Un tercer elemento alude a que la Administración Pública está articulada a acciones de gobierno y a gobierno. Entendido como capacidad de direccionamiento y al poder de las organizaciones y de los Estados con sentido territorial. No me refiero a gobiernos que ganan elecciones en su línea funcional, sino a ese gobierno propuesto por la técnica, como los que tienen capacidad de dirección para indicar el funcionamiento del Estado a nivel territorial. Gobiernos con capacidad de acción gubernamental en virtud de la redistribución de las perspectivas sociales que interactúan con el fin de constituir agendas.

Mi postulado inicial invita a pensar las tendencias actuales de la Administración Pública, de modo que se podría responsabilizar a los organismos internacionales que ponen en circulación modelos para promover regulaciones y controles regionales e internacionales. Estos organismos diseñan y ponen en funcionamiento tendencias de la administración pública en virtud de modelos, entre los que se destaca el corporativo y el neocorporativo, que tienen como condición la gremialización del sector público. Ese modelo se materializa en cuatro casos: i) el caso en el que la administración pública está vinculada con la dimensión gerencial; ii) la innovación de las organizaciones públicas; iii) los modelos predictivos y la gestión digital; iv) el carácter del servicio civil y el servicio público con funcionarios que hacen cosas que no se asumen, y que están inscritas en una táctica argumentativa de servicios civiles.

Finalmente, respecto al argumento, se debe impulsar una acción que recuerde que las tendencias actuales de la administración pública no son vinculadas a un estatuto epistemológico que les otorgue un nivel discursivo y disciplinar, por lo que son un salto al vacío. Y, finalmente, se está a tiempo para darle la opción a la administración pública, en

Latinoamérica, de poner en circulación el pensamiento administrativo que quedó en pausa y recordarle a la Administración Pública que tiene objeto propio y niveles disciplinares discursivos que le otorgan autoridad para interactuar con el carácter de los Estados y que hay un eje fundante de realidades administrativas que está vinculado con el gobierno como acción administrativa, no como aquel que gana elecciones, sino como gobierno con capacidad administrativa, acción gubernamental, direccionamiento del poder y redistribución de las opciones de los Estados y de las sociedades.



Papel y gestión de la administración pública

Jenny Elisa López¹⁴

Hay dos matices para el abordaje de las tendencias actuales de la Administración Pública. En primer lugar, preguntarse sobre las que predominan en la Administración Pública. En ese marco de su institucionalidad, el poder de acción del Estado y su dimensión institucional en términos de su acción en las lógicas de gestión o, si se quiere, abordar las tendencias en términos doctrinarios. Por otro lado, se pueden mapear las fuerzas y los flujos que configuran la vida pública y preguntarse sobre el papel de la Administración Pública, sobre el papel de lo público frente a estas nuevas perspectivas, Y sobre las tendencias de la Administración Pública.

La administración pública actual está degradada en función de una perspectiva de Estado degradado. Esta premisa se inspira en el texto de Bonnin de hace más de 200 años en el que planteaba por qué la administración pública se daba en ese momento un código administrativo y la razón de diferenciarla de las ciencias camerales y de las ciencias de

14 Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Administradora Pública del programa de Ciencias Políticas y Administrativas de la ESAP. Magister en Gobierno y Asuntos Sociales. Actualmente es Docente de la Universidad Javeriana.

policía que soportaban el Estado monárquico. Bonnin hizo una afirmación contundente a estas preguntas, la razón estaba dada porque se estaba frente a un Estado degradado.

El primer elemento que se tiene en cuenta es institucional. Las tendencias del Estado y su manifestación en la administración pública, siguiendo la línea regulacionista, están planteadas según la perspectiva neoliberal. Eso implica que los elementos de esa regulación social de la economía, con su respectivo orden de legitimación, está amarrado a una tendencia que considera las fuerzas del mercado como ordenadoras. Proponen unos procesos de flexibilización laboral y de la organización de la vida respecto al emprendimiento. Esa tendencia en su régimen de legitimación está ligada a una perspectiva de la democracia liberal junto con una gobernanza centrada en los análisis de coordinación, cooperación y concurrencia, pero no se asume a sí misma como democrática.

A pesar de esa sentencia, está el reconocimiento de nuevas ciudadanías, el reconocimiento y la reivindicación de la labor femenina y de las etnias. Sobre lo que la región no ha asumido como un papel claro, puede ser todo o puede ser nada en los territorios. Allí aparecen esos matices en términos de tendencia, esto reconociendo las transformaciones derivadas de esa Cuarta Revolución Industrial. Para algunos, no se habla de gobierno abierto sino de Estado abierto y, con los arreglos que eso enlaza con las administraciones públicas supranacionales, se configura una primera tendencia en ese nivel institucional para preguntarse sobre el papel de la Administración Pública como un nivel de concreción del Estado en los términos de su régimen de regulación y de gobernanza.

Respecto a lo escatológico, sigue siendo tendenciosa la definición de las limitaciones y fracasos que ha gestado el agotamiento de los elementos doctrinarios de la nueva gerencia pública, así se reconozcan sus límites. Ello sigue configurándose como un elemento tendencial para pensar los Estados y las administraciones públicas, igualmente como un suceso matizado por el reconocimiento del carácter político de ese cliente-ciudadano y de las discusiones alrededor del servicio público, del valor público y de la virtud cívica que evocaba la percepción republicana. Pese a esos elementos, la tendencia está ligada a una prevalencia del criterio de eficiencia en la construcción del diseño institucional y en el escenario de la decisión.

La eficiencia se define como un criterio decisonal que construye los elementos centrales frente al Estado y la Administración Pública. No se quisieron tocar los núcleos fuertes de estos últimos, de modo que que no se trastoca su lógica centralizada, por lo que aún se desconoce entre las implicaciones de esta lógica de la decisión y la descentralización operativa. Hablar de operatividad y no de procesos decisorios en las lógicas transformadoras del Estado es no tocar el núcleo, no se palpa ese núcleo del Estado jerarquizado ni el de una lógica sectorizada.

La Administración Pública se relaciona con todo, por lo que la pregunta es sobre como se abordan esas lógicas de la Administración Pública en lo institucional y en lo disciplinar. Se sigue pensando en una visión determinista, se sigue asumiendo una lógica de control que origina la visión sobre los procesos mediante una lógica de causalidades lineales o de acciones deterministas antecedentes y metas que materializan el control sobre el futuro, de modo que son procesos lineales. En estas tendencias, se opera con una lógica hegemónica en una neutralidad del Estado, la Administración Pública y el servicio público.

Esta es una tendencia del modelo neoliberal y que también pueden hacerlo la nueva gerencia pública y los nuevos matices sobre el servicio público. Allí se tiene una comprensión moderna del Estado y de la Administración Pública, pero hay una incapacidad para pensar la realidad, aunque efectivamente se sigue asumiendo esa visión determinista y mecanicista. Así, se piense en unas nuevas formas de inteligencia artificial o de sistemas de gestión, pues, se en América Latina estas lógicas están determinadas mecánicamente.

Respecto a las disciplinas, la revisión sobre la formación en administración pública se ordena según tres elementos principales. La visión que señala que para formar administradores públicos se tienen tres líneas de trabajo: economía, administración pública y psicología. Sobre esta última, se destacan las perspectivas de los órdenes conductuales para comprender la acción individual, la colectiva y el papel de la administración pública en la orientación de ambas.

Una segunda línea plantea que hay que aprender economía, administración política y lo comprendido por la programación, ciencias de datos, manejo de información. Ello como una nueva entrada para el reconocimiento de la necesidad de aprender a manejar nuevos escenarios. Es una tendencia hegemónica que encuentra una visión sobre el ser humano y la inteligencia artificial que va a solucionar grandes problemas sociales, en su versión radical y en la idea de crear conciencia desde la inteligencia artificial como un medio reproductor para solventar los problemas que aquejan a la administración pública. Después de determinar esas tendencias, surge la pregunta de por qué estas muestran una degradación del Estado y de la administración pública.

Esto se da en primer lugar por una reducción de lo humano en su versión conductual, respecto a la capacidad de manipulación. Sobre ello, la Cámara de Representantes de Chile aprobó la primera ley de derechos del cerebro, donde se plantean los límites sobre lo que las tecnologías escriben en los cerebros y en ese punto hay una degradación de lo humano. Se configura una limitación de la razón y lo razonable y también a la racionalidad instrumental que se manifiesta en ese predominio propio de la modernidad del criterio de eficiencia como un elemento definitorio y fundamental de la acción humana. Este es un elemento para pensar, pues, si no se recompone el concepto de lo humano, se estará en este marco referencial.

En segundo lugar, durante gran parte del siglo XX se importaron elementos para el liberalismo y las ciencias, especialmente con el predominio post positivista y su visión sobre lo científico, que llevaron a obviar la relación entre ética y política. En esta forma, se dio pie al predominio de la economía que buscaba darle científicidad a lo social y ese punto de la interdisciplinariedad se puso como condición para lograr resultados científicos.

El estatuto teórico de la economía en el modelo racional se impuso, y las ciencias sociales fueron abandonando la conexión entre ética y política. Esa postura conduce a considerar la democracia como un ejercicio procedimental, especialmente en el diseño institucional para la toma de decisiones, de modo que no se le debe pedir más a la democracia.

Ese giro ético de los setenta implicó repensar la interacción entre la ética y la política (incluso para los liberales) ya que implicaba reincorporar la justicia en el discurso de las ciencias sociales y otros criterios de decisión del Estado y de la administración pública. La segunda razón de esa degradación es una pérdida de la reflexión ético-política, porque hubo una pérdida de perspectiva en la lógica emancipatoria que prometió el Estado moderno y en ese sentido se destacaron dos elementos: el primero se relaciona con la promesa del Estado moderno sobre la disciplina del poder alrededor de la Ley. Y el segundo se refiere a que la administración pública se sustentaba en esa lógica técnico-jurídica que tenía su perspectiva más amplia, en donde la Ley disciplinaba al poder. El disciplinamiento del poder era lo que transformaba la lógica dicotómica y moderna entre el gobernante y el gobernado y que definía el límite de quien dirigía al Estado o la administración pública. Ese límite era la Ley, que también se tradujo en derechos y libertades.

Entonces, se destacó una perspectiva de expansión de las autonomías y del surgimiento de la ciudadanía en torno al ideal de poder hacer lo que se quiera, excepto lo prohibido, pero se ha perdido esa perspectiva, primero porque la Ley perdió el sentido orientador de ser el límite del poder y ello se da por una lógica de cooptación del Estado. Esto se da no solo en los Estados más débiles, sino que se desenvuelve en el contexto de los circuitos económicos mundiales. El elemento más representativo de esas cooptaciones es la corrupción, pero la Ley pierde su perspectiva orientadora debido a que está cooptada. Se situó la primacía de la formalidad sobre lo sustantivo, lo que conduce a una degradación del Estado y de la administración pública bajo la formalidad expresada en el sentido estricto del cumplimiento, esto en el marco de la premisa de "se cumple, pero se miente". Hay una degradación de la Administración Pública en esos dos elementos reseñados. No obstante, ese escenario impulsa nuevas reflexiones sobre una nueva Administración Pública.

Es preciso mostrar lo que no es propio de las tendencias hegemónicas, de la institucionalidad o de los programas de administración pública en pregrado y posgrado. Es necesario cuestionar esas fuerzas que llevan a pensar una nueva lógica de la Administración

Pública. Esto implica respuestas como la presencia de múltiples desarrollos tecnológicos, la emergencia de nuevas ciudadanías con nuevos canales y mecanismos de reivindicaciones, y los grandes problemas que demuestran el sufrimiento profundo de la población. Algunos estudiosos argumentan que la humanidad está al borde de la extinción mientras otros ya advierten su deceso, lo que implica la definición de límites planetarios que se traducen en acciones para prevenir el cambio climático y las crisis económicas.

En Latinoamérica se encuentra que, antes de la pandemia por Covid-19, la CEPAL (2019) posicionaba la región en 30 años de atraso en consideración con los países desarrollados. Si América Latina no reconstituye sus bases de protección social se va a regresar ese lapso. Se prevé una crisis económica, una fuerte desigualdad y una materialización de los riesgos señalados por el grupo de los 8. Los riesgos de los últimos 10 años se han comenzado a concretar.

Desde hace 30 años, en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) el programa de madres comunitarias (premiado internacionalmente), se preguntó algo sencillo desde los servidores públicos, respecto a si el Estado no cuida a los niños, ¿quién los cuida? Y ahí se difundieron nuevos modelos de cuidado de los niños en todo el país y aparecen los hogares comunitarios. Una primera mirada para volver a recomponer la Administración Pública alude a volver a leer la realidad y esto se cruza con los retos de la academia que implican cuestionamientos epistemológicos y ontológicos de esas lógicas predominantes. En ese sentido, la perspectiva de intersubjetividad según las cuales hay oportunidades de plantear nuevas posibilidades de entender la administración pública.

Una primera necesidad es recomponer las preguntas centrales sobre la Administración Pública. En alguna ocasión les hice a los economistas la pregunta que consideré central para comprender esa ciencia sin la necesidad de repetir la teoría tradicional sobre la asignación de recursos escasos para suplir necesidades ilimitadas. Lo anterior ejemplificó la necesidad de reformular las preguntas, una de ellas ligada a pensar la organización en todas sus dimensiones.

Una pregunta tiene una dimensión macro. Los elementos de organización política llevarían a una reconsideración ontológica y epistemológico ligada a una perspectiva de lo humano y su relación con la naturaleza. Sobre este punto, también se tienen en cuenta las visiones de la neurociencia, la psicología y la biología, que no se refería solo a la competencia, sino a las lógicas de cooperación y del lenguaje como determinantes de lo humano. Es reconstruir esas narrativas que construyen realidades para recomponer esas formas de organización política.

Una nueva mirada sobre lo humano se originó sobre la lógica antropocéntrica que invita a considerar lo no humano vivo como lo humano vivo en su relación concreta, que le

permitiría tener una sensibilidad ecológica y una sensibilidad sobre la Cuarta Revolución Industrial, para comprender las implicaciones de lo no humano que hoy son la vida. Esa es una primera reflexión para pensar las tendencias de la administración pública actual. Esa misma forma de lo humano tendría que llevar a romper las falsas divisiones de lo físico, lo químico, lo biológico, lo social y lo trascendental, para recomponer lo público y lo comunitario y comprender que la existencia se da en esa relación, es decir una lógica relacional, y conocer su papel en la concepción del humano consigo mismo con los congéneres, con lo vivo y con lo no vivo.

Ese es un primer elemento que lleva a considerar que la recomposición de ese orden organizacional en lo político estaría atravesada por otros conceptos de democracia. Para unos, en términos europeos, de mayor radicalidad, y para otros, los latinoamericanos en una comunitaria que responde a una lógica integradora. Esta es una comprensión de la unidad humano-naturaleza y la recomposición de la norma como un acuerdo. Esta es una primera dimensión política.

El aporte de los procesos también se reseñó mediante la enunciación de que se continúa con lógicas lineales que deben sustituirse por lógicas de espiral, y sus implicaciones. El otro elemento es el reconocimiento de que debe haber una ruptura que tiene implicaciones en la formación y que cuestiona la academia y se reconozca que la realidad no puede ser comprendida según una sola disciplina y se interpreta mediante formas interdisciplinarias consolidadas y no tan débiles como las actuales. Esto implica dos elementos, una estrategia de diálogo de saberes donde no se ve una supremacía de la ciencia sobre otros saberes, y generar un diálogo para reconstruir lo público y la administración pública. Lo anterior parte de la ciencia, la filosofía y las nuevas formas de ver la realidad y una dimensión trascendental y artística. Eso transformaría los criterios de decisión porque se cuestiona un aspecto fundamental que se refiere a la dominación que subyace en la modernidad.

PARTE II

**Tendencias actuales de la
administración pública**



Administración pública comparada en el mundo

Sergio Chica¹⁵

Un punto de partida para el estudio de la Administración Pública Comparada es preguntarse por qué, qué, cómo, y para qué comparar. Estas preguntas están siempre presentes en el desarrollo clásico de muchos profesores, de los que destaco a Ferrel Heady (2001), autor del texto *Administración Pública: Una perspectiva comparada*. En ciencia política, se encuentra Giovanni Sartori (1980), quién en una de sus obras describe cómo hacer ciencia política (de acuerdo con la obra de Heady), que hace girar la ciencia política en torno a la pregunta sobre la comparación. Entonces, ambos autores se hacen la pregunta ¿por qué comparar? y plantean que la comparación es una forma de construcción disciplinar en la administración pública, bien sea, desde la perspectiva norteamericana o desde la perspectiva de la ciencia política. La comparación permite construir un estatuto disciplinario.

15 Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Administrador Público. Magister en Administración Pública. Profesor e investigador de la ESAP en el área de Organizaciones y Gestión Pública en Pregrado y Posgrado. Experto en temas de innovación administrativa.

La Administración Pública Comparada permite desarrollar un método de control para marcar hipótesis, y que, a través de la comparación, se puedan verificar. La comparación tiene dimensiones que son el alcance de sus perspectivas. No es una teoría general, tampoco se plantea ni se orienta a desarrollar una, sino que más bien, se propone una teoría de alcance corto-medio, como ocurre con la teoría comparada en torno a la perspectiva burocrática de la administración pública. La perspectiva comparada permite desarrollar una dimensión de abordaje de estudio en la Administración Pública y en ese sentido se pasa a la pregunta por ¿qué comparar?

Se podría plantear una dimensión comparada según clásicos como Heady o los autores de la teoría de las sociedades prismáticas, como Fred Riggs (2001), que formula una comparación de administraciones públicas en los Estados nacionales. También está el trabajo sobre la administración del desarrollo, trabajado en tiempos de posguerra por George Gant. Se toma aquí como referencia autores clásicos teniendo en cuenta la Administración Pública según una comparación de estados nacionales y de regímenes de ella en torno a la correlación entre regímenes políticos y modelos de esta. Sobre esta relación, hay unos países con unas escalas de desarrollo mientras que los países tradicionales se encuentran en su búsqueda. Sobre este interrogante se dialogó respecto a la concepción de la administración del desarrollo por la necesidad de hacer demarcaciones comparadas respecto a sus alcances.

Sobre ello, surgen derroteros que articulan la teoría de las sociedades prismáticas, en la que hay elementos básicos del desarrollo que pasan por ese prisma. Sus elementos son desarrollados como una luz blanca, producto de unas dinámicas culturales históricas y tradicionales. Es el caso de China, Irán o India, países que cuando atraviesan esos momentos de desarrollo, permanecen en esa luz blanca citada por Riggs (2001) según las costumbres.

También hay unas sociedades que buscan el desarrollo y se enmarcan en entornos como África y países coloniales de América Latina. Esto ocurre porque se interrumpen las dinámicas de desarrollo por el carácter de sus regímenes políticos y, por lo tanto, se opaca esa luz. Hay otras sociedades multicolor, las del desarrollo, que presentan formas y líneas en las que salen muchas especializaciones de las sociedades para alcanzar el desarrollo. Allí se plantea esa sociedad de luz multicolor que sale del prisma. Los modelos de las dinámicas culturales tradicionales se abren al impulso del desarrollo, como ocurre en China, Irán e India.

En las sociedades africanas y latinoamericanas se encuentran unas barreras, sobre lo cual se encuentran trabajos como el de John Dorsey respecto a América Latina y Egipto. Estas obras encuentran que las sociedades dadas en un régimen político patrimonialista, de botín y de regímenes clientelares, levantan barreras para la consolidación del desarrollo, de modo que se deben democratizar estas sociedades despojar el Estado de su tradición patrimonial.

En ese sentido se plantea un discurso de los sesenta y setenta que se articula muy bien con los discursos de la CEPAL. Es decir, los discursos de Dorsey (1964), Riggs (2001) y Gant se compaginan con el discurso cepalino para comparar los países respecto a unas máximas de desarrollo. Fue una idea usada en otro modelo de la ciencia política, empleado por el ideario cepalino, que se refirió a la concepción sistémica según una teoría del equilibrio energético donde se plantea que el problema de las barreras para la consecución del desarrollo se da en términos de insumos y resultados.

Según esta perspectiva, hay unas barreras para transformar unos insumos administrativo de personal, información y demás elementos propios de la administración pública y unos problemas del proceso de insumos de acuerdo con unas metas que preven unos resultados. El problema es la teoría del equilibrio entre ambos (insumos y resultados) lo cual significa la eficiencia de los procesos. Se plantea un modelo en el que el problema está dicho en términos de desempeño de la administración pública, respecto a la eficiencia de los procesos, y esto es lo que se mide en la comparación entre países. Después, esos desarrollos tendrán una línea de avanzada en las discusiones de los multilaterales. Por eso, Heady (2001) se plantea si todavía tiene validez la comparación entre países en términos del desarrollo. Este interrogante surge del cuestionamiento por el neoinstitucionalismo sobre si el Estado realmente importa, y qué comparar en términos del Estado.

Heady planteó la evolución de la mirada de Dorsey respecto a la teoría del equilibrio y la comparación entre países que es desarrollada por los multilaterales en el Banco Mundial o, en la región, el Banco Interamericano de Desarrollo, que posteriormente va a ser el centro de la comparación de las buenas prácticas entre países en términos de los resultados del desarrollo económico, según la relación de insumos y resultados en los países de la OCDE. En ese escenario, se observan esos problemas en la comparación del desarrollo económico como una oportunidad para desarrollar la teoría del equilibrio cuestionada por Heady.

Surgen unos problemas en la comparación de los Estados Nacionales. Uno de ellos es la lógica de los regímenes internos, interrogante que impide alcanzar el modelo de comparada. Citando a Heady, Waldo (1961) elaboró la noción de la administración pública comparada en la que hay una imposibilidad relacionada con la dimensión del régimen político. Se interrogó, entonces, sobre qué comparar, y encontró que la posibilidad se da sobre las visiones de la Administración Pública, es decir, sobre las formas de concebir, según los regímenes políticos, la administración pública. No es lo mismo ver la Administración Pública según el Estado, el mercado o la sociedad.

Hay unas visiones de Administración Pública en términos de centrismos. Este tema es abordado por Tom Christensen, autor de la Universidad de Oslo, que habla de otra perspectiva de comparar las visiones de la administración pública y la forma de comparar

esa concepción Estado-céntrica asociada con las formas burocráticas frente a la mercado-céntrica, el mercado y su asociado con la nueva gestión pública. A su vez, arguyó sobre como comparar esas visiones con las surgidas de formas comunitarias, no estatales, de relaciones, más que públicas, público-privadas, y donde el debate se centra en la tensión entre la relación de lo público y lo privado que crea nuevas formas de organización público-privada en la que se constituyen policentristos que giran en torno a manifestaciones y expresiones de la sociedad. Incluso, más allá del concepto que la cataloga como civil u organizada, se presencia una concepción socio-céntrica de la Administración Pública en términos de policentrismo.

Ello se pone en tensión con una nueva mirada de la Administración Pública a partir de dinámicas de la globalización en la que la perspectiva de comparación no es la dimensión de comparar países sino de comparar modelos de intervención de las administraciones públicas. Entonces, se postula la concepción de perspectivas de administración pública de orden burocrático, de nueva gestión pública, en la que se crean nuevas maneras comparativas.

También cito a Bozeman (2000) y la posibilidad de entablar diálogo sobre la Administración Pública para construir valores públicos. El autor planteó el debate sobre el eficientismo y la eficacia de la Administración Pública frente a otras posibilidades para determinar formas de valoración de la disciplina para construir confianza. Allí se podría consolidar una nueva forma de comparar valores públicos, por ejemplo, los económicos (eficiencia, eficacia, efectividad y economía) con otros comprendidos como democráticos como confianza, compromiso ciudadano, corresponsabilidad, colaboración, concurrencia, participación, transparencia y comunicación.

Barzelay, Michael La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita *Gestión y Política Pública*, XII(2), 2003, 241-251

Es posible pensar la propuesta según Barzelay (2003) que compara las políticas de gestión sin importar el régimen político y suprimiendo la dimensión política en la administración pública, de modo que se pueden encontrar unas líneas en las políticas de gestión. Estas últimas se refieren a las de planeación y presupuestación, función pública y servicio civil, control, evaluación y seguimiento de las políticas de implementación y métodos de modelos administrativos. Estas son contrastables en diferentes dimensiones, la territorial

en las dinámicas de los Estados nacionales, las formas de planeación y presupuestación entre regímenes centralistas versus federativos.

La comparación se basa en las dinámicas tradicionales del desarrollo, que siguen centradas en una concepción propia de los multilaterales, hoy posada en el caso de la OCDE, Banco Mundial y BID en términos del desarrollo. En segundo lugar, la comparación de los regímenes políticos y administración pública, o en la comparación entre Estados nacionales. En tercer lugar, entre concepciones y visiones de administración pública en términos de burocracia, nueva gestión pública y pos-nueva gestión pública, según se tome el centro de la visión de la administración pública en el Estado, el mercado o en la sociedad. En cuarto lugar, la comparación en la dimensión de la relación entre valores económicos y democráticos para comparar los valores públicos. Finalmente, otras formas de desarrollar dinámicas comparativas se centran en comparar políticas de gestión sin importar los regímenes políticos y plantearse un modelo de comparación de alcance medio para identificar políticas públicas de gestión pública.

Referencias

- Heady, F. (2001). *Administración pública: Una perspectiva comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Riggs, F. (2001). Comments on V. Subramaniam, 'Comparative Public Administration'. *International Review of Administrative Sciences*. *International Review of Administrative Sciences INT*, 67, 323-328.
- Sartori, G. (1980). *La política: lógica e método in scienze sociali*. Milano: Sugar Edizione.
- Waldo, D. (1961). El estudio de la Administración pública. *Documentación Administrativa*, (41), <https://doi.org/10.24965/da.vi41.i1650>.



La administración pública comparada

Cástulo Morales Payares¹⁶

La Administración Pública Comparada no es una subdisciplina propia de la Administración Pública ya que proviene de la ciencia política y el derecho en el marco de sistemas y regímenes políticos comparados. Mientras que, en los postulados de Sartori (1980) se entendía como ingeniería constitucional comparada para hablar el tema de cómo se organizan los sistemas políticos. Cabe mencionar a Dieter Nohlen (Nohlen & Salvar, 2002) en materia de la comparación de sistemas electorales. Realmente, la ciencia política inventó el tema de la comparación, y si se alude a la filosofía política, se encuentra que la mejor forma de organizar un gobierno o un Estado se trataba de traducir en otros países como una experiencia acoplada a la diversidad de los contextos.

En segundo lugar, el derecho, que siempre ha comparado regímenes jurídicos, ya sea constitucionales, penales, laborales, pensionales o de salud, tiene una gran contrastación. La economía, desde Oscar Oszlak, está involucrada en esos campos del saber junto con

.....
¹⁶ Magister en Administración Pública. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública. Directivo y asesor del sector público. Especialista en Gestión Pública y Función Pública-Derecho Administrativo Laboral. Profesional en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública.

la sociología, la teoría de la modernización y esa combinación dio origen a lo que se denominó la Administración Pública para el desarrollo. En síntesis, la comparación no es originaria de la Administración Pública. Aunque cuando se lee a Woodrow Wilson se connota su profundo conocimiento sobre los temas de organización de los sistemas de función pública tanto de Francia, Alemania, como de Inglaterra. Ello demuestra que uno de sus profesores en ciencia política le enseñó a él y a otros, incluido Goodnow, sobre cómo era el sistema administrativo de función pública de Europa.

Interesa también que esa subdisciplina de la comparación proveniente de las ciencias sociales (ya que utiliza historia, geografía de las ciencias políticas, económicas y del derecho) ingresó a la administración pública cuando se descubre la necesidad del desarrollo institucional administrativo de los Estados en desarrollo. Se debe focalizar en las semejanzas y las diferencias en la organización de los asuntos públicos de cada país (control fiscal o formas de hacer políticas), y se debe ver la institución administrativa de cada país. Previo a un resumen de ello, se observa que la organización política de cada país surge con la estructuración del Estado, de allí que se identifique la tipología estatal, los modos de organización política y administrativa, la distribución de los poderes y los problemas principales a intervenir.

Con la reivindicación de Riggs para 2008 había una crítica en la que se explicaba que la Administración Pública comparada se utilizaba de una manera nemotécnica, y se señala que, además, resumía las características comparando semejanzas y diferencias en una determinada organización administrativa. No hay que volver a la discusión sobre qué es la organización administrativa de un país, independientemente de que, por eso, hay referencia a la rama ejecutiva y a la organización administrativa de las otras ramas del poder público y la forma en cómo se ordenan otros asuntos.

Oscar Oszlak encuentra que se puede comparar todo. En la Administración Pública comparada, se estudia el alcance de la institución en cualquiera de sus niveles, a ello se suman sus sistemas de planeación, control fiscal y rendición de cuentas. Esa subdisciplina es traída de otras disciplinas a la administración pública, y eso obedece a que se han dicho cosas que no son exactas. En sus estudios en la ESAP, un profesor expresó que la superintendencia provenía de Francia, y yo cuestioné esa premisa y en la clase posterior, el docente respondió que su denominación no era la misma, pero que eran autoridades administrativas independientes. Y yo repliqué que, si Francia las había creado en los setenta, no había coherencia con la creación de la primera superintendencia en Colombia en 1928. Además de que el concepto francés es de represión administrativa, y el colombiano alude a inspección, vigilancia y control. Se creó en una misión anglo (Kemmerer). Tiempo después, se reconoció el error del mentor y se culminó con que la transición francesa no impactó este tipo de organizaciones en Colombia.

He dirigido dos investigaciones comparadas, una sobre sistemas de rendición de cuentas en el mundo, en la que los estudiantes de la ESAP se dedicaron a buscar en Nueva Zelanda por ser el modelo más relevante en materia de rendición de cuentas, por qué no había ni decretos ni leyes Solo existía una circular del primer ministro mientras que en Colombia hay leyes, normas constitucionales, documentos CONPES y demás regulaciones, sin embargo, allá funcionaba y acá no. Otro ejemplo destacado respecto a la razón sobre por qué enfocarse en el desarrollo institucional, se relacionó con el conocimiento de la organización administrativa de cada país tan relevante como la contrastación de semejanzas y diferencias, y el contexto en el que se desarrolla cada concepto.

En las lecturas que ofrecí para comprender mi explicación, se encuentra una de Diego López, en la que se desarrolla la idea de que siempre se ha dicho que los establecimientos públicos son traídos de Francia, pero estos ya existían previamente en Estados Unidos. Y aunque López reconoce que se tomó la teoría francesa, se aduce a que se tomaron como una simple copia. Sin embargo, al estudiar el tema se encuentran unos recursos parafiscales y públicos manejados por unas entidades de utilidad pública que podían ser estatales o privadas sin ánimo de lucro. En tal sentido, el problema que resolvió la reforma administrativa de 1968 se relacionó con sustraer esos dineros manejados por fuera del Estado y traspasarla a un tipo de entidad especial llamada establecimiento público. Detrás, había una historia, y es que esos recursos se manejaban fuera del Estado por las universidades, los hospitales y otras instituciones sobre las que el Estado no tenía control, pese a que fue el actor que ponía la plata.

Lo dicho indica una experiencia distinta al comparar el desarrollo institucional. Chica sintetizar las diferentes corrientes de la administración pública comparada, insistiendo que proviene de las ciencias sociales y de la teoría de la modernización y de la administración para el desarrollo. Pero los dos enfoques más relevantes son el neoinstitucionalismo y el de la economía política en el desarrollo institucional, de autores como Robinson, Acemoğlu, Jeffrey Sachs y otros estudiosos de la economía internacional. Este es el enfoque más fuerte, además del subsidiario traído del derecho comparado y de la ciencia política comparada.

Oscar Oszlak afirma que el problema de comparar peras con manzanas es posible si se contrasta su valor nutritivo, pero esa comparación exige unos criterios de contraste sobre la base diferenciadora. Comparando casos o variables, por ejemplo, si se toma el ejemplo de los regímenes políticos, se debe valorar el sistema político de gobierno, de partidos y el electoral. Así lo hice en 1988 cuando tomé esa asignatura ofrecida por la Escuela dictada por Fernando Loaiza y seleccioné ese enfoque al comparar Bulgaria con Colombia enfocado en el desarrollo institucional y las dimensiones que se iban a evaluar.

Quiero hacer un homenaje a los tres maestros que me enseñaron ese tema. Hernán Vásquez sobre la teoría de la modernización; Tito Huertas sobre la administración pública comparada; y Richard Willy sobre administración para el desarrollo. Mi explicación se hizo con un enfoque inductivo y sostengo que el desarrollo institucional de la organización administrativa de cada país debe ser el elemento central para entender los problemas públicos. La manera como lo organizan y el contexto para entender mejor las semejanzas y las diferencias, y escoger la metodología de análisis de caso o de variables (en este caso en un área de la Administración Pública).

De allí surge un punto de partida importante para comprender la administración pública comparada, aclarando que la pregunta sobre la Administración Pública comparada no podía ser simple, y terminó siendo una especie de ejercicio de benchmarking: técnica para comparar un proceso, dependencia u organización, pero sin el alcance de la teoría comparada. Quiero destacar el carácter inductivo, al tratar de sustraer el enfoque fashion en el que estaba cayendo la Administración Pública Comparada, puesto que esta solo presentaba diferencias y semejanzas, pero no sustentaba la razón sobre por qué ocurrían esas diferencias y esas semejanzas.

Señalados el origen, los problemas y los desafíos de la perspectiva comparada en la administración pública propongo un breve ejercicio comparado. Al respecto, planteo la pregunta de ¿cómo organizan algunos países el control de constitucionalidad? ¿tienen un órgano encargado?

Se parte de la premisa de que Estados Unidos no tiene Corte Constitucional. Francia cuenta en vez de corte con un Consejo Constitucional, que no solo tiene funciones de control constitucional sino también de los asuntos electorales parlamentarios y presidenciales. España cuenta con un Tribunal Constitucional con amplia diferencia de la figura francesa (caracterizado por una composición política integrada por los expresidentes los presidentes de la asamblea y del legislativo, además de unos jueces constitucionales) compuesto por magistrados de alta corte centrados en el control de la constitucionalidad. Entre tanto, en Colombia se cuenta con la Corte Constitucional. Con esos ejemplos se responde a: ¿Qué ocurre en los países para que asuman el control de asuntos y problemas públicos de forma distinta?

Con respecto a la organización electoral, Estados Unidos no tiene un Consejo Nacional Electoral por lo que muchos de sus problemas son resueltos por la Cámara de representantes o el Senado respecto a los senadores. Los comicios presidenciales y vicepresidenciales son resueltos por tribunales estatales, pero no se tiene una figura semejante al Consejo Nacional Electoral de Colombia, país que también tiene un órgano jurisdiccional para la nulidad electoral. En Estados Unidos hay ese Consejo, pero para el financiamiento de las campañas y no para la jurisdicción administrativa, como pasa en Colombia.

Otro hecho relevante se da en Alemania, territorio donde quien efectúa la inscripción de partidos políticos y de los candidatos es una subdivisión del Ministerio del Interior alemán. Los alemanes confían el proceso electoral a un órgano administrativo, mientras que, en Colombia, no solo no se tiene un órgano administrativo en la rama ejecutiva, sino que tampoco está en el órgano legislativo ni en el judicial, e incluso en combinaciones de ellos.

De los veintisiete magistrados de la Corte Suprema de Chile, se escogen nueve para que sean integrantes del Consejo Nacional Electoral. Además, el contralor de Estados Unidos suele pensarse que se trata de un funcionario desconocido, cuando realmente no lo es. Se trata del director del GAO (General Accounting Office) o en español la Oficina de Control y Evaluación. Se trata de un funcionario cuya duración en el cargo es de 10 años (el más reciente fue designado por Barack Obama) y es llamado el *controler*. Este no existe fuera de las tres ramas del poder público, se trata de un sujeto que informa al Congreso, instancia que ratifica su elección y asigna funciones como informante en materia de control fiscal.

Tampoco hay una Procuraduría General de la Nación en la mayoría de los países. En las películas mexicanas, se ven esos funcionarios en funciones de Procuraduría con armas ya que también tienen funciones asignadas por el Ministerio Público en relación con el proceso penal (o sea que son parte de la investigación criminal). No es una organización como la colombiana. Si se revisa la historia para analizar el rol, el profesor Miguel Malagón ha dicho que se entiende el desarrollo de la Procuraduría General de la Nación en el país y no en otros Estados.

La manera de estructurar las estrategias de solución de los problemas indica que, en Estados Unidos, salvo el caso reciente de Trump, no hay un presidente que cuestione a su suprema corte. Ellos pregonan que son la corte más poderosa del mundo, por lo que se encontraron antecedentes de que expresidentes como Roosevelt, Clinton y Obama se atrevieron a cuestionarla y simplemente fueron obligados a callar, puesto que ese es un sistema basado en la iniciativa privada y que requería una organización de la justicia civil más que la estatal.

A ello se sumó la necesidad de superar los problemas de intereses privados, por lo que el sistema judicial estadounidense debía robustecerse. En el momento fundacional de cada Estado, surgen los determinantes de esa organización administrativa. De acuerdo con Omar Guerrero, se encontró que lo llamado por los marxistas actuales como la autonomía relativa del Estado y de la Administración Pública mostró que la Administración Pública es determinante en la organización política, económica y social, y que la administración pública es resultado de este arreglo político, económico y social de cada país.

Cada país tiene una organización política vinculada ya sea al sector privado, al mercado, a la sociedad y eso influye en la forma de ordenamiento de esa organización a lo largo del

tiempo, y a la gestión de los asuntos públicos. Esos problemas fundacionales determinan si esa organización administrativa se vuelve inflexible o cambia según los nuevos problemas que van apareciendo. En Colombia, en 1821, solo existía el Ministerio del Interior; pero después surgen los de relaciones exteriores, hacienda, justicia y defensa. Solo hasta 1948, aparecieron los ministerios de higiene y de salud, en 1993, nace el de ambiente, en 1997 el de cultura, y uno de los más recientes es el asociado con la ciencia y y la tecnología, esto se debe a que hay unos problemas que van apareciendo y que requieren ser organizados.

Un tercer punto se relaciona, según el benchmarking, con la venta de la tendencia que los reformadores de Administración Pública le dieron al mundo. Cuando se analiza la Colombia de 1928, con la llegada de la misión Kemmerer (que originó la creación de la Contraloría), en la discusión sobre el establecimiento público en el país y su extrema autonomía, se presenció otra experiencia que incorporó los aportes internacionales. El desarrollo institucional de cada país (del que destaco la necesidad de analizarlo a profundidad en las comparaciones de las visiones multidisciplinarias -histórica, geográfica o antropológica- combinadas mediante cualquiera de los métodos de la ciencia política, derecho, economía o de la administración pública), y su relación con las crisis que azotan a cada Estado, que fueron generando nuevas organizaciones para los asuntos públicos, creando sistemas de gestión y marcos jurídicos así como acciones para consolidar la cultura y los valores públicos de ese país.

Lo anterior configura la institución administrativa. Además resalta el problema público, el marco jurídico, la cultura propia del Estado, el mercado y la sociedad, las formas organizativas y los sistemas de gestión. Destaco que, en vez de observar semejanzas y diferencias en la organización de la función pública, el sistema nacional de salud, el ordenamiento de las políticas públicas, la organización de la justicia o del control social, se debe optar por analizar esos aspectos del desarrollo institucional.



Condiciones de la comparación entre políticas públicas

Pedro Medellín¹⁷

Cuando se planteó el tema sobre cómo hacer la comparación de las políticas públicas y como verlas en un ejercicio comparativo entre los países, surgen preguntas sobre qué es lo comparable y cómo comparar. Por ello, el ejercicio que se podría hacer se refiere a algunas reflexiones en torno al problema de la precariedad y la informalidad institucional que, quizá, son los dos rasgos que nos caracterizan comparativamente en América Latina.

Si se pregunta por cuales son los elementos que permiten compararse y diferenciarse de los demás países en la región, hay dos elementos fuertes: la precariedad política, es decir, en el campo entre la esfera política y la esfera pública, sobre lo que hay mediaciones, distorsiones y porosidades que impiden conformar un poder político real en un régimen democrático. Y en otras, el problema de la informalidad institucional, es decir, la imposibilidad de adelantar procesos en que las reglas de juego institucionales entren en un campo de operación armónico para todos los actores.

.....

17 Doctor en Ciencia Política de la Universidad de París. Economista de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor, columnista y (Ex)director de la Escuela Superior de Administración Pública. Magister en Ciencias Económicas de la Universidad de París.

Hay que hacer una reflexión previa respecto al parámetro de comparación sobre el que se hará la lectura comparada de las políticas públicas. En el ejercicio de la institucionalización y los regímenes políticos que se ha venido trabajando durante años y en el que el autor sigue operando. El factor de comparación es que el nivel de consolidación o precariedad de un régimen político se mide a través del grado de institucionalización. Sobre esta última, se entenderá la propuesta de O'Donnell en el sentido de que la institucionalización es el grado en que los ciudadanos conocen, aceptan y practican un mínimo de reglas de juego. Ese elemento tiene implicaciones significativas. La primera es que el Estado tiene la capacidad de cubrir toda la nación en su territorio. Se trata de un país en el que los ciudadanos conocen, aceptan y practican unas reglas de juego, pagan impuestos, cumplen las leyes y los parámetros de convivencia. Es decir, hay territorialidad. El segundo elemento es que el Estado tiene capacidad de hacer valer una orden social. Y el tercer elemento es que el Estado tiene capacidad operativa y vigencia para tener un sistema de pesos y contrapesos que garantice el equilibrio de poderes y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Aquí cabe una consideración, pues, no se puede ver el ejercicio de la ciudadanía de manera desconectada del problema de la institucionalidad y del poder. Es decir, si hay institucionalidad plena, hay una ciudadanía plena. En cambio, si hay una institucionalidad parcial, es decir en donde no todos los ciudadanos aceptan, conocen y practican las reglas de juego, así como se replica ello en las instituciones con el equilibrio de poderes, pues habría una ciudadanía parcial.

El elemento por plantear es que hay institucionalización. La tesis de este trabajo es que hay institucionalización cuando hay equilibrio entre derechos y deberes. A partir de allí, se da esta reflexión. Entonces, ¿Cuál es la realidad de nuestros países? Con más o menos diferencias, se tiene una institucionalización parcial del orden político y social. Eso significa que hay países que pueden cumplir con la condición de territorialidad, es decir, países que tienen la capacidad para llegar al territorio. Es decir, cubrir la nación y esta a su vez lo haga con el territorio.

Se trata también de países con la capacidad de imponer el orden social pero que tienen dificultades en el problema de pesos y contrapesos. Esas dificultades revelan que el excesivo poder presidencial subordina el legislativo y el judicial. La debilidad de los poderes judiciales en América Latina produce unas subordinaciones que hacen que las reglas de juego y el equilibrio de poderes sea parcial y haya superposición entre sí. Lo que afecta las competencias y su funcionamiento, allí se rompe el ejercicio de una ciudadanía plena.

Hay un segundo tipo de países: aquellos que, aun cuando cumplen la condición de territorialidad, es decir que la nación pueda llegar a todo el territorio, no tienen la capacidad para imponer el orden. De modo que ni los ciudadanos, ni las instituciones cumplen las

reglas. O bien el poder militar; el judicial o sectores de la burocracia no juegan sus reglas de juego institucional, sino que imponen las suyas, por lo que cuentan con particularismos, como es denominado por Guillermo O'Donnell este ejercicio. No solo hay poderes subordinados, sino que no hay un equilibrio entre derechos y deberes.

Esto significa que el Estado social de Derecho tiene ciertas condiciones, pero olvidamos el elemento de los deberes. Cada derecho involucra un deber, y el ejercicio de la ciudadanía no es completo si solo se exigen derechos y no se cumplen con los deberes.

Un tercer tipo de países son aquellos donde el Estado no cubre a la nación, y esta no llega a los territorios. Aquí recojo un argumento de una sentencia de Polibio en donde se dice que cuando las democracias se manchan de ilegalidad y violencias, se vuelven plutocracias. Se trata de democracias degradadas en donde la demagogia, el ejercicio de la fuerza y la ilegalidad imponen un orden plutocrático.

Entonces, en Latinoamérica contamos con estos tres tipos de países. Los que cumplen con las condiciones de territorialidad e institucionalización sobre capacidad de orden; los segundos que cumplen con la territorialidad, pero no con la capacidad para imponer el orden; y los terceros que no cumplen ninguna de estas condiciones. Yo ubico a Colombia en este tercer grupo, pues el Estado aun disputa el territorio con actores no estatales.

Cabe preguntarse, entonces, por las consecuencias de esos desequilibrios para el país. Pues bien, aún con las diferencias, se tienen problemas serios en el terreno político. Cuando hay un desequilibrio entre derechos y deberes, lo público se disuelve y pierde primacía. Es lo que le ocurre a una balanza en la que, a un lado están los derechos y al otro los deberes. En esa balanza, cuando todos son derechos y no hay deberes se trata de un régimen oclocrático, de tiranía de las masas, pero cuando todo es deber y nada es derecho, se trata de un régimen tiránico. La consecuencia de ese desequilibrio se expresa en tres elementos.

Primero, cuando se produce este desequilibrio la gente busca su máximo beneficio, y como no hay reglas de juego, mira qué gana. En segundo lugar, si se le solicita a la gente un sacrificio leve de su beneficio con la promesa de que todos vamos a ganar, se cuestionan asuntos como ¿Qué garantiza que mi vecino cumpla con lo mismo? Esa segunda consecuencia se refiere a que las personas pierden la confianza en la aplicación de acuerdos y leyes. La tercera consecuencia es que lo privado se encuentra por encima de lo público. En este terreno, el primer efecto de ese desequilibrio, que crea precariedad e informalidad, va disolviendo lo público y convierte el interés privado en el regulador y lo privado llega a ocupar espacios de lo público.

Otro efecto en el terreno político es que se pierden los espacios de deliberación, construcción y reflexión. Los partidos se desestructuran, el ejercicio del gobierno y de la

oposición están en función de la defensa de los intereses particulares. Respecto a la institucionalidad, los gobernantes buscan imponerse hegemónicamente con su proyecto. Solo que hay elementos de lo público que lo limitan en función del beneficio común. Pero cuando lo público no es un elemento constitutivo de lo político, se reduce a intereses particulares.

La tercera consecuencia es que la burocracia se vuelve un fortín político. Se trata de un reflejo de las fuerzas en el poder y es un factor que marca el grado de institucionalización. Hay casos (sobre todo en los países del tercer tipo) en los que cambia el ministro y con ello, la política. Se trata del talante que tiene la persona y como define la acción gubernamental.

En la Administración Pública, las consecuencias de esos desajustes alteran el funcionamiento del aparato, desarticulan los procesos, producen pérdidas en la coordinación, distorsionan los sistemas de jerarquía y desdibujan la especialización funcional. Si hay subordinación en los poderes y las instituciones, se produce esa pérdida de especialización social.

En lo social sucede que la supervivencia sustituye la convivencia, no se trata del orden social ni de la construcción de espacios de convivencia, sino de la búsqueda de la supervivencia. Lo más grave de este escenario es que la ilegalidad y la violencia se vuelven los patrones de la regulación social y son elementos cuya aparición es drástica en estas condiciones.

Respecto a las políticas públicas, puede consultarse un documento surgido de una misión del Banco Mundial en 1986 para revisar el asunto de las políticas públicas. Se hace un ejercicio comparativo en tres aspectos: el primero, el nivel del desempeño macro del sector público, el sobre las herramientas y los instrumentos de los gobiernos, y el tercero sobre lo organizacional. Este informe del Banco Mundial indica que en Colombia hay una tendencia en la que la capacidad del gobierno para formular políticas está orientada a solucionar problemas, y por eso no hay un proyecto asociado a la planificación del futuro o a valorar el pasado. La gente cree que se gobierna para resolver problemas y no para dar curso a un proyecto político o para instaurar una idea política de sociedad.

Un segundo elemento que interesa sobre el desempeño de la administración pública es que los problemas de capacidad del gobierno son mayores cuando se trata de traducir las políticas formuladas en acciones institucionales en los territorios. Este es un elemento que también se ve en México y en Argentina, aunque en grados diferentes.

Un tercer elemento mencionado por el informe del Banco Mundial son los cambios frecuentes en los altos niveles de los ministerios, la carencia de capacidad de planificación y evaluación de políticas, la desconexión entre presupuesto y planeación y la rigidez de los sistemas de control que distorsiona la aplicación de procedimientos y uso del tiempo en las organizaciones públicas. Este informe explica, desde el punto de vista del desempeño macro del sector público, los problemas de desajuste, precariedad del poder e informalidad.

dad institucional que rigen en Colombia, de modo que es posible establecer puntos de referencia para realizar comparaciones con otros países.

Con respecto al segundo aspecto de los instrumentos gubernamentales, el grupo del Banco Mundial referencia tres rasgos característicos: El primero es que encontró problemas de concepción, coordinación, comunicación, operación y continuidad de las instancias y las organizaciones gubernamentales responsables de la formulación y aplicación de las políticas públicas. También halló el estudio que el despliegue de las macro políticas hacia las instancias gubernamentales presenta serias distorsiones, pues la formulación de las políticas depende casi exclusivamente de asesores cuyo manejo es coyunturalista. En la planeación, las acciones de las dependencias responsables tienden a girar en torno a la planificación operacional o a la programación financiera. En tercer lugar, el estudio halló que, en el proceso presupuestal, se encuentran ausencias de debates programáticos significativos y una falta de información sobre la capacidad de realización de las entidades territoriales.

El último aspecto se refiere a los procesos de toma de decisiones, y el estudio encontró una tendencia de directores, gerentes y altas autoridades del gobierno a utilizar demasiado tiempo (como en el caso de la ESAP) en administrar los asuntos de las entidades como contratación de personal, firmas de permisos y licencias de los empleados, créditos por créditos, renglón por renglón, etc. El tiempo que se gasta en eso es largo, mientras que es corto el destinado a los proyectos. En segundo lugar, hay una falta general de delegación de autoridad y funciones en las instituciones del sector público. Y, finalmente, el enfoque del proceso de toma de decisiones hasta llegar al CONPES se centra en proyectos de inversión, en vez de las políticas y las estrategias que deberían orientar el proceso de planificación operacional y la asignación de recursos presupuestales.

Lina Adarve (2012) dice que, en Colombia, la construcción del orden, desde 1810, no ha sido más que el ejercicio de gobernar, reformar y encarcelar. Es un gran reflejo de la historia del régimen político colombiano, sus limitaciones, sus lecturas y, sobre todo, la historia de América Latina. Cuando se revisa la historia argentina, chilena, uruguaya, brasilera o venezolana, se encuentra que el modelo de gobierno se sintetiza en esa triada de gobernar, reformar y encarcelar. Esa triada plantea el punto de comparación desde el punto de vista de la precariedad del poder y de la institucionalidad para llegar a una conclusión de un terreno que permita comparar; pues, la historia de nuestros países ha pasado por esa relación triple. La construcción de nuestro orden ha sido regida por esto.

En ese sentido, habría que encaminar el trabajo sobre tres frentes. El primero se refiere a que se debe hacer un esfuerzo a partir de la utilidad de las políticas comparadas para identificar puntos sobre los cuales se pueda avanzar como países y como región. La relación entre poder y política hace recordar un texto de Carlo Bordoni y Zygmunt Bauman, titulado Estado de Crisis (Bauman & Bordoni, 2016) y cuya tesis es que la crisis

es el proceso en el que el poder se separa de la política. El poder es esa capacidad de hacer las cosas y terminirlas, mientras que la política se refiere a esa habilidad para determinar donde se hacen. Las crisis se producen al diferenciar entre la capacidad producir los hechos y decidir hacia dónde se dirigen.

La historia del mecanismo del estado de sitio o de excepción entre 1970 y 1991 demostró que era un instrumento excepcional y pasó a ser cotidiano. Las reformas tributarias como mecanismos excepcionales también se convierten en cotidianas. Cuando esto pasa, el poder se queda sin política. El recurrir a este tipo de mecanismos, como el del estado de sitio, permite a los estados retomar el control sobre el orden público y restablecer el orden en la sociedad, pero no hay política, solo fuerza. Suceso similar desde el punto de vista de la fractura que se da con los movimientos sociales, en donde, como vemos, la política sale a la calle. La gente sale a manifestarse y expresarse, y es una política que gana poder por sí misma. Se percibe una fractura entre el poder político, el institucional y el ciudadano. En condiciones normales, esto no debería suceder. Una lectura que se debe hacer es sobre esa relación entre poder y política y su expresión. Esto a través de la política pública, el diseño institucional y el desempeño de las organizaciones.

La otra relación es aquella entre el orden y el acatamiento. Esto es una relación entre el proceso de construcción del orden social y la forma como los ciudadanos acatan por convicción propia, o cuando los ciudadanos, estando en desacuerdo, aceptan la existencia de una mayoría de límites establecidos que se respetan y se cumplen. Es un acto en el que las personas trabajan en una perspectiva donde hay límites que se establecen y deben ser obedecidos ya que fueron convenidos colectivamente. Esa convención genera respeto, se reconoce, se practica y se acepta un mínimo de reglas de juego como un orden pactado por todos. Ese es un par que se debe revisar y sobre el cual reflexionar:

Sobre la especificidad en la red de la sociedad de la justicia, cabe destacar que es un tema que se ha abandonado y que en la Escuela se debe discutir. El tema de la justicia es el problema en la relación entre derechos y deberes, y es un terreno que se tiene abandonado, y que debe ser atendido. Se discute sobre seguridad, y no sobre justicia, y eso debe corregirse.

Por último, se encuentra la territorialidad del poder: Hay trabajos como el del profesor Carlos Moreno, quien hizo su tesis doctoral sobre relaciones intergubernamentales (Moreno, 2022) y otros trabajos de profesores de la Escuela que apuntan en esa dirección sobre conocer la territorialidad del poder. Esto interesa por del despliegue de la acción del gobierno y de las políticas del nivel nacional.



Análisis comparativo de las políticas públicas

Cesar Nicandro Cruz¹⁸

El tema de hoy trata sobre las políticas públicas comparadas y está claro que el análisis comparativo forma parte del trabajo y el quehacer de los científicos sociales y de quienes nos dedicamos a estudiar las políticas públicas. Entonces, se trata de conocer los problemas, los desafíos sobre cómo hacer análisis comparado y cuál es el papel de la teoría en esto.

Partamos de la base de que el análisis de políticas públicas es un modo de investigación aplicado, y que se orienta a producir y transformar información para convertirla en conocimiento para la toma de decisiones. Ese es uno de los objetivos primordiales del trabajo de análisis, en el que es necesaria la sistematización del conocimiento mediante el uso de metodologías y enfoques teóricos. En ese sentido, los estudios de caso descriptivos no anclados a ninguna teoría resultan ser una herramienta muy compleja para la comparación y para la acumulación de conocimiento. Los estudios de caso no son elementos suficientes ni los más apropiados para suscitar estos procesos de comparación que no permiten la acumulación de conocimiento.

¹⁸ Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Administrativas y Administración Pública de la UNAM. Docente Invitado ESAP.

Ante esto cabría preguntarse si es posible desarrollar investigaciones comparativas cuando se trata de diferentes contextos, realidades, expresiones y materializaciones de las políticas públicas. Es decir, cómo podemos comparar ante tantos elementos dispares. No obstante, es posible hacerlo gracias a la metodología y al abordaje que, sobre la base del planteamiento inicial asociado al diseño de investigación, podemos articular de manera comparada. Por tanto, esta duda sobre cómo articular el método comparativo como una fuente fiable de conocimiento, se centra en estos dos grandes pilares, la metodología y los enfoques teóricos.

En este aspecto, habría que tomar en cuenta que, respecto a las políticas públicas, hay al menos tres tipos de enfoques que se asocian al análisis de las políticas. En un primer lugar, está el enfoque empírico, Y también hay un enfoque valorativo, cuando se quiere ofrecer una valoración con respecto a algo que ha ocurrido sobre la base de principios y de valores tales como la eficacia, la eficiencia, la calidad, la legitimidad y la transparencia. Entonces, se trata de asociar un conocimiento relacionado con casos de valoraciones concretas, principios o cuestiones que consideramos socialmente claves desde la perspectiva de la investigación. Luego, tenemos el enfoque normativo sobre qué debe pasar o cómo debería pasar algo. Es decir, hacia donde se dirigen esos Estados, y en donde se precisan los análisis prospectivos.

En síntesis, son tres enfoques distintos que exigen acercamientos metodológicos distintos sobre la base de enfoques teóricos distintos. Esta distinción es muy interesante puesto que de ella depende la selección de las mejores metodologías, y la forma cómo debemos abordar el diseño de la investigación cuando hablamos de análisis comparativo. Ahora bien, respecto a este tipo de análisis, explicaré algunos elementos clave.

El análisis comparativo trasciende los estudios de caso, pues se centra en diseños metodológicos asociados al caso concreto. Esto es, no son trasladables a otros casos a menos que se piense hacer un diseño metodológico para varios casos. Generalmente, cuando se hacen estudios en profundidad sobre la base de cierto caso mediante esta metodología, y se formulan las y preguntas de investigación para ese caso. El análisis comparativo debe acercarse desde otra perspectiva, pues se deben articular estos diseños metodológicos con varios casos y realidades. Las preguntas de investigación asociadas al análisis comparativo tienen que ver con lo que ocurre en varias unidades o casos. Esto para identificar disparidades o convergencias asociadas a procesos, resultados o efectos de esos procesos.

Con esto, quiero decir que en la evaluación es preciso identificar lo que es metodológicamente viable, es decir, definir diseños que permitan establecer análisis comparativo. El uso de un método común asociado a varias unidades de caso permite la aplicación para responder preguntas de investigación. Ese es un punto central. Esas preguntas pueden

crear un valor asociado a una explicación sobre una casusa concreta o bien, relacionarse con el desarrollo teórico. Es decir, con fundamento en determinadas teorías buscamos explicar, refutar o falsear determinados supuestos teóricos a través del análisis de casos para su comparación. Esto es muy interesante porque este trabajo permite conectar la labor que hacemos en nuestras realidades con trabajos de otros investigadores que utilizan estos mismos enfoques teóricos para abordar realidades semejantes.

En su dimensión descriptiva, los análisis comparativos permiten identificar y sistematizar experiencias, la contradicción crítica y la acumulación de conocimiento. Entonces, el desarrollo de la metodología debe garantizar una efectiva respuesta a las preguntas clave mediante el estudio, identificar y explicar las variaciones entre los casos. Respecto al análisis comparativo, se presentan varias rutas, si se quiere hacer una evaluación, posiblemente la ruta más obvia es identificar al menos una pregunta de investigación que oriente metodológicamente el diseño, y que lleve a un diseño metodológico apropiado para responder empíricamente, valorativamente, normativamente, o en función de los tres enfoques referidos con anterioridad.

No obstante, no es una metodología ad-hoc, sino que es una metodología que, una vez diseñada, permite responder esa pregunta para identificar los casos seleccionados. Esta identificación debe estar argumentada según la propia metodología con preguntas de investigación. Eso significa que se deben seleccionar los casos sobre la base de la propia competencia, y que se debe articular y justificar esa selección de casos con el fin de responder a nuestras preguntas de investigación, y, por otro lado, abordar de forma adecuada los desafíos metodológicos y el lugar en el que descansa la selección de la teoría a la que se hace referencia. Por lo tanto, la selección de casos debe ser coherente y alimentarse de esa metodología.

Los análisis comparativos no necesariamente requieren un anclaje teórico, pero es recomendable articularlo a este. De esto han dependido muchos avances de la ciencia, y permite conectar el trabajo investigativo y evaluativo con otros esfuerzos de investigación que se están desarrollando. Para los diseños metodológicos, se puede pensar en diseños experimentales, cuasiexperimentales o preexperimentales. Esta clasificación proviene de un manual revelador por el abordaje respecto a las políticas públicas y al uso de metodologías que ofrezcan confianza metodológica y que ofrecen tres categorías de diseños experimentales:

Los aleatorios, donde hay un grupo control y proceso de selección aleatorio de las unidades que se investigan, y sobre tal base su poder explicativo es elevado y se relaciona con la causalidad. Los diseños cuasiexperimentales o no aleatorios, al no adoptar el proceso de selección aleatoria, pero si un grupo de control, la selección es mayormente reemplazada por metodologías cercanas a, por ejemplo, la estadística o estas disciplinas

matemáticas, que no permiten suplir este el proceso de selección aleatoria, de modo que su poder explicativo es medio. Finalmente, están los preexperimentos en los que no hay grupos de control ni selección aleatoria, lo que hace que su poder heurístico no sea tan alto. La cuestión radica en identificar los niveles de causalidad asociados a los hallazgos.

En definitiva, el análisis comparado busca avanzar hacia metodologías experimentales y cuasiexperimentales porque, de alguna forma, esta identificación de casos de organizaciones o de personas, permiten ofrecer explicaciones robustas, basadas en evidencia, vinculadas a la necesidad de responder preguntas clave: ¿están funcionando las políticas públicas que estamos articulando? ¿Cómo están funcionando? ¿Ce qué forma devuelven a la sociedad esas cuestiones para la equidad, el bienestar y la satisfacción? Esas preguntas implican diseños que permitan recuperar información fiable para mejorar las políticas públicas que ponemos en marcha. No obstante, estos diseños son mucho más robustos cuando se basan en varios casos que permitan articular mecanismos de revisión y análisis para establecer causalidades.

Hay una metodología que se usa en Europa y que tiene que ver con la realización de análisis de casos sobre la base de diseños cuasiexperimentales. Me refiero a la dif-en-dif o diferencia en diferencias y que tiene que ver con el análisis de una política pública sobre la base de experiencias previas en otros contextos. Esto significa que, como no se tiene un proceso de selección aleatoria, la política y su implementación es lo que es, así como su ubicación geográfica, lo que permite identificar esos casos, no por selección aleatoria sino por semejanzas, lo que permite conocer un antes y un después asociado a esos casos.

El anclaje teórico no es imprescindible. Sin embargo, es fundamental si se pretende articular bases de conocimiento o procesos de desarrollo a teorías. Estas últimas se pueden definir como un conjunto de proposiciones interconectadas lógicamente y que buscan explicar fenómenos o procesos. Tienen una base epistemológica implícita, lo que significa que están articuladas de forma coherente y permiten identificar variables. Además, hablan de un modelo de racionalidad dominante que, por un lado, se vincula al individuo, pero también al funcionamiento de las organizaciones, y cómo estas interactúan con los individuos.

En esta forma, se establece una interacción sociopolítica que se conoce con el término "gobernanza". Y también, cómo se articulan las diversas expectativas vinculadas al cambio. Este es un elemento clave porque se trata de objetos de estudio dinámicos. En esta forma, quien estudia una política pública, debe estudiar un proceso. No se trata de hacer una foto fija de un momento, sino que se trata de entender un proceso, un surgimiento provocado por el tejido sociopolítico, puesto que los objetos de estudio cuentan con esa particularidad.

Las teorías también pueden dar lugar a hipótesis de investigación comprobables por modelos o por otros referentes teóricos. Se pueden desarrollar modelos sin anclaje

teórico cuya pretensión sea demostrativa, de modo que su planteamiento se encarrila con otros desarrollos y eso es más complejo, es la acumulación de hipótesis no ancladas la que puede crear una base común de conocimiento que permita teorizar. Esto es interesante para el desarrollo teórico.

Entonces, los marcos teóricos son andamiajes. Pensemos en un andamio que soporta teorías, modelos y conceptos para explicar fenómenos. Además, esas teorías dialogan entre sí, puesto que no se trata de elementos que navegan de forma independiente, sino que se retroalimentan unas con otras. Las teorías no operan en el vacío, sino que son explicaciones simples de la realidad y de su funcionamiento. Esa simplificación las hace imperfectas y hace que tales esfuerzos puedan robustecer los enfoques teóricos existentes.

En las políticas públicas se articulan estos últimos con tres aspectos. Los que privilegian las ideas, las creencias y los elementos subjetivos, sobre todo los que tienen que ver con los actores que participan en el proceso de las políticas públicas y la forma como condicionan la interacción política relacionada a esas creencias y esas ideas. También hay un elemento clave y una dimensión clara que se asocia con los actores, es decir, las interacciones ocurren tanto fuera como dentro del subsistema o espacio de las políticas públicas para provocar esos procesos. Luego están las instituciones, pero no entendidas como organizaciones sino como reglas que pueden ser formales o informales, y que condicionan el espacio de lo políticamente posible y que restringen la interacción socio-política entre diversos actores.

Las instituciones son los espacios que crean expectativas y particularidades propias, y que hacen único cada contexto nacional o subnacional, y sobre el que descansan las expectativas y los esfuerzos de acción colectiva. De esta última, dependen las articulaciones institucionales en las relaciones entre actores. Por lo tanto, las teorías son la base para explicar el proceso de las políticas públicas en el proceso de acumulación de conocimiento.

En ese sentido, ignorar su desarrollo es un obstáculo para contribuir al saber científico. Es decir, no se puede hacer investigación científica si se desconoce un caso frágil o débil sin elementos técnicos. Los científicos sociales debemos estar comprometidos con mejorar el conocimiento sobre estas teorías como un medio para orientar y conectar nuestro trabajo de investigación. Y también para relacionar la labor con otras redes de investigación, con equipos de otros investigadores y con el bagaje científico o sus corrientes principales. Si no se hace esto, es difícil conectar con el proceso de desarrollo científico.

Debemos usar teorías en nuestros análisis comparativos para favorecer este proceso de conexión con el bagaje científico. En los trabajos investigativos que se están adelantando en la ESAP, hay una preocupación por avanzar, fomentar y promover conocimiento basado en el desarrollo teórico comparativo. Esto permite conectar el conocimiento con el quehacer científico internacional. No es necesario crear una teoría para abordarlo todo o para

avanzar en realidades muy complejas y que la especialización técnica tenga referentes sin abordaje. Eso conecta la investigación científica con el bagaje internacional.

Ahora bien, piensen en cómo conectar ese diseño de investigación y su abordaje teórico con lo que está ocurriendo por fuera del país. No les estoy sugiriendo que le apuesten a una teoría frente a otras, sino que el anclaje técnico sobre el que descansa su diseño investigativo debe tener esa referencia y esa conexión. Una vez establecidos, esos anclajes teóricos ofrecen robustez a los diseños y las preguntas de investigación. Estas pueden estar vinculadas directamente a esos anclajes, pero siguen asociando esas visiones que permiten conectar el trabajo con otros esfuerzos en la comunidad internacional.

Finalmente, se trata de identificar las rutas para el análisis comparativo. Veamos algunos ejemplos. Está el desarrollo de observatorios regionales y nacionales para identificar realidades de género, objetivos de desarrollo sostenible, desarrollo humano, derechos humanos, entre otros. Colombia tiene mucha experiencia en esta vertiente, pero hay otros países que han avanzado en otros observatorios, contextos y sectores de la política pública. Los observatorios y su preocupación tienen que ver con el entendimiento de las políticas de interés para el país o la región.

Los observatorios son muy importantes porque de los vínculos internacionales que establezcan depende su sostenibilidad, y también el diseño del conocimiento que circulen respecto a la definición de indicadores y a conocer de qué forma estos últimos ayudan a entender realidades determinadas y comparadas, más aún, respecto a los referentes teóricos. Esto a veces no se toma en cuenta de modo que solo se avanza hasta la dimensión descriptiva, lo cual está bien para los observatorios, pero se limita el trabajo, por ejemplo, respecto a los indicadores vinculados al trabajo, que no responden a lo que se requiere. Las preguntas tienen que ver con el funcionamiento de las políticas públicas, para saber si pueden mejorar su experiencia y si son trasladables a otros contextos. Esta idea del conocimiento utilizable tiene un referente en la práctica comparativa. El análisis comparado sirve para avanzar en el conocimiento científico y para mejorar lo que se está haciendo, lo que ese es uno de sus resultados más relevantes.

Hay que tomar en cuenta el avance de la ciencia para conectar la academia a nivel internacional y para mejorar las políticas públicas. Las rutas para el análisis comparativo también se vinculan al saber cuándo contrastar las posturas teóricas. Podemos hacer análisis comparado para saber qué teoría explica mejor determinados fenómenos y procesos.

Aquí estamos acumulando conocimientos para el avance de la ciencia, porque se confrontan postulados teóricos a través de esos análisis. El desarrollo de diseños experimentales y cuasiexperimentales hace que esas metodologías permitan producir información de calidad que se base en evidencia, datos y métodos, para establecer causalidades a fenómenos y políticas públicas. Por tanto, los diseños experimentales y cuasiexperimentales están sujetos

al análisis de la evaluación de las políticas públicas, y allí, a la evaluación del impacto. Aunque pueden usarse para otro tipo de estudios como de implementación, procesos o diseño.

El análisis de sectores de política pública es lo más evidente. Cuando se hace análisis comparado, esta es una posibilidad de acción, ya sea por políticas o por áreas o por sectores. Por ejemplo, respecto a la política de transparencia a nivel internacional, se pueden abordar las estrategias y las acciones hechas con publicidad activa o datos abiertos. A partir de allí se abre un abanico de opiniones para hacer análisis comparado a nivel regional, o nacional entre países y gobiernos subnacionales. Hay varias experiencias sobre cómo hacer análisis comparado en esas dimensiones.

Luego, están los enfoques teóricos que permiten abordar determinadas cuestiones clave del análisis comparado. Esto significa que se centran en saber cómo evolucionan las políticas públicas con el tiempo, por ejemplo, la teoría del equilibrio interrumpido puede esclarecer el avance de las agendas o como, por medio del enfoque de corrientes múltiples o de coaliciones promotoras, se puede abordar comparativamente el agendamiento, la formulación y la ejecución de políticas públicas. La propuesta es que las teorías permiten diseñar metodologías aplicables a diferentes casos de forma simultánea. Esto permite establecer estas causalidades y abordar teóricamente su poder heurístico para todos los casos.

Las teorías son medios y no fines. Debemos pensar como científicos, es decir, intentar falsearlas constantemente, según la idea de Popper sobre la falsación de la ciencia. Así pues, esa fue mi presentación, tenemos instituciones, narrativas, ideas y construcciones sociales que se articulan para explicar los procesos de formulación y cambio de las políticas públicas. Hay diferentes enfoques teóricos que discuten sobre esto. Sobre esta base, se pueden construir diseños metodológicos de comparación, por ejemplo, para entender la articulación de esas narrativas en procesos de paz en países distintos, o cómo se han articulado esas construcciones sociales a las políticas de atención a las comunidades marginadas, o el ejemplo de colectivos concretos como la población LGBTQ+. Este tipo de cuestiones pueden ser clasificadas en desarrollos teóricos que nos permitan hacer análisis comparados entre países, regiones o territorios. Hay una oleada de oportunidades para avanzar hacia una mejor comprensión comparada de la realidad sociopolítica.



Contexto histórico y cambios en los estudios de la administración pública

María Victoria Whittingham¹⁹

Quiero comenzar con una presentación sobre el enfoque metodológico que espero contribuya al debate. Este seminario consta de un trabajo colectivo de reflexión sobre los temas que nos atañen como docentes de la administración pública en Colombia. Los propósitos de la presentación son los siguientes: explorar el contexto histórico en el que surge el modelo comparativo, revisar los cambios más significativos en el campo de lo público para comprender el potencial del método en el análisis de las políticas públicas y conocer el funcionamiento del método comparativo y mencionar las tendencias hacia el futuro del método. Es preciso comprender el contexto histórico en el que surgen propuestas metodológicas de trabajo.

19 Ph.D.in Public & International Affairs, con énfasis en Desarrollo y Política Pública, de la Universidad de Pittsburgh, con certificado de estudios avanzados en Política Pública y Social Latinoamericana del Centro de Estudios Latinoamericanos de la misma Universidad. Especialista en Gerencia de RH y Psicóloga de la Universidad de los Andes. Cuenta con amplia experiencia en diseño, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo y en el diseño, implementación y evaluación de Políticas Públicas. Se ha desempeñado como senior specialist en evaluación para el BID y USAID; en la actualidad es docente de la ESAP.

Un contexto breve es el siglo XX, cuando ocurre una crisis del paradigma positivista, y los cambios en este siglo aducen a la segunda parte tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Además, se consolida la globalización como un proceso y como una unidad analítica para comprender la realidad, hay cambios en modelos productivos como el gran empuje del neoliberalismo y hacia fines de siglo también se da el movimiento hacia la economía del conocimiento. Por otro lado, se consolida la democracia como sistema político predominante en el mundo, y ello es causa y consecuencia de los cambios en los marcos referenciales de lo público. Allí hay tres fenómenos que son: incertidumbre, perplejidad y complejidad. Son conceptos que asustan un poco pero que son fascinantes.

Para iniciar con la crisis del positivismo, se contextualiza el fin de la Segunda Guerra Mundial y los resultados asociados a la destrucción europea como cuna del pensamiento occidental y donde se ubican tradicionalmente los referentes principales del derecho francés, la economía inglesa y la filosofía alemana. A esto se sumó el fenómeno del Holocausto y demás sucesos que pusieron en crisis ese paradigma positivista que se pensó desde la Ilustración y que se relacionó con las ideas de que se podía dominar, controlar y predecir al mundo. Tampoco había esa preocupación en torno a conquistarlo mediante la ciencia o el conocimiento. En ese momento histórico, fue necesaria la comprensión sobre una guerra mundial que enfrentó naciones y que implicó a la mayoría planetaria, y también, la sensatez al aceptar que no es fácil mirarse al espejo después de ser partícipe de esta guerra.

Eso dio lugar a nuevos paradigmas interesantes. El pragmatismo se asoció a la necesidad de reconstruir; y allí se ubican empujes entre los que se encuentran el nacimiento de las ciencias de las políticas públicas de la mano de Harold Lasswell. Autor que invitó a saber sobre las políticas públicas a través de preguntas conceptuales, hacerse preguntas prácticas asociadas a ejemplos como ¿qué hacemos para que el Estado funcione? ¿Cómo lo hacemos? ¿Para qué lo hacemos? ¿Qué queremos que salga bien? Entre otras. A estos paradigmas se suma el constructivismo y la teoría crítica.

En ese momento, pasa algo que Joan Subirats describirá como un déficit descriptivo y que yo complemento con la premisa de la inevitabilidad de la comparación. Esta última tiene que ver con la crisis del positivismo, y especialmente con la globalización, que se consolida y trae conciencia de interdependencia. Es un apoyo que apalanca los avances que se dan en el campo de las tecnologías de la información y la comunicación. La globalización no se podrá entender sin esa capacidad y sin la interconectividad creciente, y saltos cualitativos que se dan en los últimos 50 años del siglo XX y los transcurridos del actual.

Por otro lado, la sociedad será central para los ideales de la globalización. Ganará protagonismo y algunos ejemplos se relacionan con la primavera árabe, el movimiento de los indignados y muchos otros que tienen lugar y que son respaldados en otros sitios. Esa capa-

cidad de conectar la sociedad con su exterior; y de desdibujarse las fronteras nacionales es crucial. Lo anterior se acompaña de avances significativos en las comunicaciones y sistemas de información. El mundo se hace más pequeño y la información es instantánea, entonces el mundo se mueve hacia un sistema interdependiente e interconectado entre diversos agentes y con niveles diferentes. Eso es relevante, y tendrá una consecuencia en lo político que se refiere a la desterritorialización y a la emergencia de nuevas formas relacionales.

Por otro lado, nos referimos a los cambios en los modelos productivos. En el siglo XX, se dan las políticas neoliberales con su premisa que concibió el mercado como eje de desarrollo y las múltiples reformas del Estado en el marco de esa propuesta económica que recalca en lo político. En otro sentido, se encuentra un elemento con serias implicaciones en las reformas estatales en su primera ola, que se concentró en la reducción de sus funciones y en la liberación del mercado de un Estado proteccionista y dominante.

La segunda ola reformista se dio después del Consenso de Washington, pero se da un paso hacia atrás al afirmar que las instituciones importan a través del documento famoso de institutions matter. Nos damos cuenta de que el Estado es necesario y requiere una capacidad reguladora y más alta de la que se había imaginado. Una tercera ola de reformas busca una actualización del Estado 3.0 que le permita ganar y redefinir su protagonismo en un espacio en el que las redes son la forma organizacional dominante. Se habla de un Estado en red, de Estado horizontal, gobernanza colaborativa y de un aplanamiento de esas estructuras y la diversificación de los actores.

Esas políticas económicas tienen que ver con que el conocimiento es el factor competitivo por excelencia, es decir, la economía se basa en el conocimiento. Peter Drucker es uno de los grandes teóricos en torno a la idea de que los recursos, el capital y la mano de obra eran los insumos necesarios para la producción, pero a ello se le sumó el conocimiento en el siglo XXI. En efecto, eso trajo elementos importantes para lo público.

El siguiente fenómeno importante para entender el surgimiento y consolidación del análisis comparativo como la metodología más apropiada para abordar lo público es la democracia. Solo hasta 1988, dos terceras partes de los gobiernos mundiales eran autocráticos, mientras que, en 2002, el 70% de los gobiernos eran democracias. La consolidación del régimen democrático es muy rápida, debido a la preferencia de los países.

A mediados de los ochenta, en América Latina se percibieron 13 democracias, mientras que, en los noventa, esta cifra pasó a 26. En una década se dobló esta cuantía, lo que trae implicaciones en lo público ya que llega nuevos retos, expectativas y protagonismos. Todos oímos hablar de democracias emergentes, el giro hacia la democracia de los países del este, y vendrán nuevos protagonistas y sus preguntas, por lo que nos convertiremos en espejos de dichas naciones en el sentido de que somos democracias consolidadas.

En relación con estos cambios, se darán transformaciones en los marcos referenciales de lo público. Por un lado, la estructura subjetiva del poder público cambia, así como el concepto del poder público. Es interesante esa atomización del poder público y esa resistencia de las estructuras y sistemas tradicionales, esa resistencia al cambio es lógica. También ocurre una dispersión de la autoridad política en instituciones descentralizadas, de una forma u otra se relaciona con ello y la forma descentralizadora asumida. El impulso y la puesta en marcha de estas ideas y convertimos en una democracia social en países descentralizados como dice la Constitución Política de 1991 es un elemento para considerar:

Por otro lado, la conversión del Estado en una instancia paritaria, no superior políticamente en la dinámica social, es decir, ese cuestionamiento y modificación del rol del Estado. Con este proceso ingresan actores ajenos a lo público y, en ese sentido, se tienen las ONG y las comunidades que asumirán funciones que eran desempeñadas por el Estado, pero también se tiene el privado como proveedor de bienes y servicios. Por tal motivo, si hay una modificación del rol del Estado, también está la progresiva fragmentación del Estado social con un poder mucho menos soberano y más relacional y limitado. Estas son ideas de Luhmann (1975) y responden a su descripción sobre lo público.

Lo público deja de ser sinónimo de Estado, se desterritorializa, emergen nuevos diseños relacionales como el caso de la glocalización entendida como la conexión entre lo local y lo global, los TLC, los bloques, los nuevos diseños organizacionales como las alianzas público-privadas y las redes, así como conceptos como gobernanza, gobierno en red, gobierno abierto, etc. Todo ello es relativo y son conceptos nuevos en el grado de protagonismo y en el nivel explicativo que adquieren. Allí, el gobierno es entendido como la actividad de dirección hasta la consecución de objetivos generales, y que va configurándose como gobierno de la fragmentación y para la fragmentación (Dente, 1985).

Eso tiene unas implicaciones en la generación de conocimiento y en los procesos de investigación. En primer lugar, hay un incremento en la velocidad de los procesos de producción del conocimiento, una diversificación de los centros de producción del conocimiento, nuevos actores, esto porque el conocimiento se cerraba en ciertos espacios predicados para esto y con visiones como el de la Ilustración y la construcción de universidades.

Se pasa a hacer mejor investigación y más preguntas, también se complejizan los problemas debido a esa emergencia de formas relacionales y el crecimiento exponencial de relaciones entre actores. Y, por otro lado, ocurre por un elemento presentado por el profesor Cruz, que es el valor del aprendizaje. Allí se posicionan conceptos en la investigación como las comunidades de práctica, el aprendizaje originado en la praxis y no solo en la reflexión teórica, comunidades discursivas, que aducen a las que comparten marcos referenciales en el lenguaje, y se habla de prácticas buenas y de prácticas fallidas.

También se habla de la necesidad de el que aprendizaje sea central en muchos espacios de lo público, como sucede con las políticas públicas. Casi todos los organismos internacionales hablan de monitoreo, evaluación y aprendizaje. Eso no existía en los años ochenta. Además, surgen paradigmas que buscan recoger la complejidad, reducir la incertidumbre y suscitar aprendizajes. En ese marco se consolida el paradigma del análisis político comparado. Por lo que me referiré brevemente a estos elementos.

El análisis de políticas públicas es la reconstrucción crítica del proceso de una política pública como un proceso de decisiones tomadas y acciones emprendidas por actores públicos y privados orientadas a la solución de un problema público delimitado. Ese análisis recoge esos momentos distintos y no necesariamente lineales de las políticas públicas, y de forma cíclica exige una reconstrucción para comprender, mejorar y apoyar la toma de decisiones.

El objetivo de ese proceso político es buscar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones estatales con respecto a un problema determinado. Se busca identificar una lógica de acción, discutir su coherencia y su práctica para atribuir responsabilidades y aprendizajes a diversos actores. Este aprendizaje es central. Además, es un conjunto diverso de metodologías y técnicas cuya utilización tiene el propósito introducir racionalidad y transparencia en el funcionamiento del Estado y en sus procesos decisorios, a través de una exploración rigurosa de su sentido, objetivos, contexto de operación, requerimiento y sus impactos (Martínez y Nogueira, 1995). Esto es claro, pues, el análisis de políticas públicas se concentra en metodologías y técnicas. Y que esto se haya comparado es casi inevitable.

La política pública comparada es el estudio entre naciones de cómo, por qué y con qué efectos se desarrollan las políticas gubernamentales (Heidenheimer, 1975). El análisis político comparado nace para mirar eso a través de un enfoque práctico con el que nacen las políticas públicas según la aproximación de Harold Lasswell. En cambio, en 2002, surge una definición que expone que el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar las similitudes y las diferencias, es decir, se pretende buscar variables investigativas que observen las diferencias entre las políticas públicas similares. Esto abarca muchas cosas.

Aquí ya no se habla de naciones, se desterritorializan las investigaciones, y ello es muy interesante. Se puede pensar en análisis comparado sin moverse de casa. Se puede pensar en unidades analíticas como las políticas públicas de género entre países industrializados y los no industrializados, como un ejemplo para plantear esas comparaciones sin tener el referente de la demarcación territorial de la nación. Según Parsons, las políticas públicas comparadas son un método de estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso, así como de sus resultados y de su impacto

(2008:74). Esto sigue siendo sumamente práctico. Una última definición es la que aduce a que es un mecanismo de difusión de los procesos de la política (Landman, 2004, p. 249).

Y es que el ejercicio comparado tiene un potencial transformador enorme de la realidad porque se convierte en un mecanismo de difusión. Conozco nuevas realidades y me pregunto por las diferencias entre lo sucedido aquí o allá. Por ejemplo, se marca un punto de partida con líneas comunes, como ocurre con las democracias. ¿Por qué los resultados o el ejercicio son distintos. Si no se conocen esos procesos y contextos, y no se supiera que otro mundo es posible, no cuestionaría en el que vivo. Por tales razones, el ejercicio comparativo es trascendental.

¿Cuáles son las perspectivas del análisis político comparado? Hay algunas cosas ya mencionadas, pero yo me concentro en explicar qué se compara, es decir, me interesan las unidades analíticas sobre temas, países, territorios, regiones, organizaciones, personas, etc. Mi interés se concentra en el análisis comparado de políticas públicas y la visión de campo de esto busca nuevos patrones explicativos y la sistematización de realidades. Es decir, está asociado a la construcción y el fortalecimiento de las teorías y a su cuestionamiento.

No hay método sin teoría, en eso disiento del profesor Cruz. En realidad, se puede hacer investigación para encontrar patrones explicativos, sin embargo, ya existen referentes. A menos que el acercamiento fuera a un campo de conocimiento sin referente y demande de un levantamiento y sistematización de información para construir teoría. Pero, en un mundo tan rico en marcos referenciales teóricos no hay investigación.

Sin embargo, podría concentrarme en el aspecto metodológico del análisis comparado que es el coro. Entonces la comparación como método busca explicar las diferencias y las similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y estudios de casos (cualitativas). Estas pueden combinarse para obtener estudios mixtos. Los estudios con números grandes de casos son cuantitativos, entre tanto, cuando la cantidad es baja se convierte en estadística descriptiva, por lo que se posiciona como cualitativo.

¿Cuáles son los requisitos para hacer análisis comparado? La teoría siempre debe guiar la investigación, incluso para cuestionarla así se esté seguro de que es acertada. Por ejemplo, que la teoría del rational choice no aplica en contextos de alta violencia. Si se buscan evidencias, debe haber hipótesis de partida. Se tiene la teoría como referente. Debe haber un propósito en la comparación, sin ello no tiene sentido. La elección de casos o asuntos que se pretenden comparar debe estar soportada en el diseño de la investigación.

Por lo general, se gasta mucho tiempo en justificaciones que tengan sentido, pareciera que es lo más fácil por el acceso a la información, pero eso no significa que el caso tenga sentido si no se articula a un diseño investigativo. Además, se deben operacionalizar las variables que se van a comparar; lo que lleva al analista a optar por una u otra estrategia

comparativa son las preguntas iniciales de la investigación, su marco teórico y los objetivos planteados. Ello permite elegir el tipo de comparación que se hará.

¿Cuáles son las dimensiones y sus tipos? Hay una dimensión espacial que valora países, municipios, cuencas, empresas, entre otros, y otra temporal que relaciona estudios sincrónicos y diacrónicos. Los primeros se realizan de forma simultánea. Por ejemplo, se comparan las políticas públicas de seguridad social en el cono sur y, en los estudios diacrónicos, se compara la política de seguridad social en Colombia desde 1930 hasta nuestros días. Es un estudio diacrónico aquel en el que se construyen series de tiempo.

Las funciones son: una cognoscitiva, referida a cuestionar, fortalecer y apalancar las teorías existentes para proveer conocimiento, una explicativa, para comprender la realidad empírica que estoy observando, y otra aplicativa, que alimenta la toma de decisiones, como en las políticas públicas. El análisis comparado es potente para alimentar decisiones. Imaginen la experiencia de un análisis comparado sobre el diseño de los municipios con PDET (Programas de Desarrollo con enfoque territorial) según distribución territorial o idiosincrasia. Mi hipótesis de partida es que las formas culturales dominantes marcan una diferencia en la manera en que se diseñaron y se realiza la implementación en los municipios con PDET. En la medida en que se aprenda sobre ello, otros municipios y sus autoridades comprenderán como tomar decisiones al respecto.

¿Cómo se hace el enfoque comparativo? Hay tres métodos, el primero son los estudios de caso. Parsons explicó que los estudios de caso de un tema de políticas públicas, análisis estadísticos de diversos estudios de casos y países, o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables (2008:75). Se habla de tres tipos de estudios de caso, la comparación basada en variables, otra sobre casos, y una tercera que combina ambos.

La comparación basada en variables es fundamentalmente estadística, su lógica implica datos empíricos para descubrir relaciones entre variables, se trata de un análisis extensivo con una muestra grande donde $N > 50$, si no se tiene esa cantidad, no vale la pena la estadística puesto que esta última agrega, y si la cantidad es menor, se dan ciertas desventajas. Estas se asocian con las escasas posibilidades de explicar procesos históricos para entender el porqué y el para qué, además se pierde la diversidad.

Por ejemplo, cuando se dice que el ingreso per cápita en Colombia es x cifra, y se incorporan cifras agregadas basadas solamente en mujeres indígenas o minorías, se pierde lo enorme de la diversidad y se producen diferencias significativas. Sin embargo, si se trata de generalizar y poner en marcha teorías con afirmaciones generales a cuestionar o sobre las cuales trabajar, tiene sentido trabajar con estadística ya que se habla de grandes agregaciones y esto es una ventaja.

La comparación de casos es un análisis intensivo y no extensivo como el anterior. Se realiza con pocos casos donde $N < 20$ y se pretenden demostrar diferencias y semejanzas producto de las diversidades históricas. Es decir, se incorpora al contexto lo cual es relevante en las políticas públicas. Si el contexto no se incluye, es muy difícil que se entiendan los resultados. Sin embargo, también hay desventajas. Está el riesgo de caer en particularismos, aunque eso es manejable por la vía de la triangulación, y está la imposibilidad de generalizar; aunque de manera evidente, ese no es su interés. Por el contrario, se busca develar particularidades y construir a partir de ellas. Como ventajas se encuentra que está presente la capacidad para identificar el origen de los nudos en una red extensa de causalidad. También la reducción de sesgos teóricos que favorecen la generalización y la percepción de diversidad.

Por último, la combinación de variables más casos conserva la intensidad y la complejidad del análisis de casos sin perder de vista la generalidad, de manera que buenas comparaciones estadísticas mejoran las probabilidades de buenas comparaciones históricas y dan puntos de partida (Panebianco, 2002, p. 99). También indican rutas para plantear preguntas generales ya que se retroalimentan mutuamente.

Cabe mencionar la relación entre el número de casos por nivel de abstracción de la investigación y su problema. Cuanto mayor sea la abstracción y el número de casos para analizar, más cerca estaré de hacer estudios basados en variables estadísticas, pero cuanto mayor complejidad, pero menor N , tiene más sentido trabajar estudios de caso. No hay estudios de caso de una unidad, lo que quiere decir que, a manera de ejemplo, se pueden realizar estudios comparativos a lo largo del tiempo, y que crean multiplicidad porque se tiene el mismo objeto de análisis observado a lo largo del tiempo.

Hay matrices analíticas para revisar diferencias y semejanzas. Se puede hacer un diseño fundamentado en las diferencias como planteaba Guy Peters (2019), y uno construye su propio diseño investigativo. Si se tienen preguntas sobre conceptos y su cumplimiento, puede ser viable. Por ejemplo, en la relación entre corrupción y pobreza, donde la hipótesis general es que la primera produce la segunda, es una relación de causalidad aceptada.

Pero me interesa cuestionar ese supuesto, y en las matrices se mira si, según el índice de corrupción y transparencia internacional, los países más corruptos son los más pobres. Lo que quiero encontrar son diferencias, es decir, países que aun teniendo bajos niveles de corrupción son pobres, me interesan esas diferencias y así hago mi diseño investigativo y mi matriz analítica, en la escala de diferencias, se sacan las semejanzas ya que no interesan. Entre tanto, sí interesarán las semejanzas entre diversos temas y la pregunta de investigación responde a eso a pesar de la diversidad, se sustraen las diferencias.

Las tendencias respecto al futuro indican que los planteamientos sobre lo que debemos indagar se relacionan con el despliegue del gobierno, y demás elementos que podrían hacerse a través de análisis comparativos en el país, porque tenemos mucho que aprender de las diferencias y del valor de la diversidad, así como las semejanzas, dependiendo del tema. Hay unas tendencias en el análisis comparativo que son valiosas. Por un lado, está el análisis cualitativo comparado, que se centra en identificar las condiciones necesarias para que algo suceda. Por tanto, la posibilidad de las condiciones necesarias y suficientes para la existencia de justicia o para que el gobierno se despliegue de forma eficiente.

Por otro lado, está el análisis comparado por medio de conjuntos difusos, que trabaja con grandes cúmulos de datos cuantitativos, y en esa cantidad de variables, al ser difusos, encuentra diversidad difuminada. Lo interesante de ello es que, según Ragin (2004), la idea es ampliar el diálogo entre las ideas y la diferencia. Es decir, qué muestra un hecho, cómo lo complemento y cómo me sirve para comprender. Es una forma de articular lo cualitativo con lo cuantitativo que es muy valiosa.

Por último, algo que ya está claro y relativamente consolidado, aunque a mi juicio sea un déficit en términos de investigación en Colombia, refiere al cambio de escalas como son las unidades de nivel subnacional y supranacional. Es decir, la comparación entre municipios, localidades y barrios, o la identificación que Joan Subirats y Sonia Ospina trabajaron en un proyecto de investigación sobre la identificación de los barrios de Barcelona y Nueva York, pero fíjense que la unidad es el barrio, la comparación es supranacional, pero las unidades de este tipo se asocian especialmente a organismos como Mercosur, la OCDE y sobre estos sí se puede hacer un análisis supranacional sin referirse a los países que los conforman. Eso es lo que hoy día ocurre en términos del análisis comparado.

Quisiera reiterar sobre el para qué estos elementos. Podríamos modificar radicalmente la forma en que se entienden los problemas públicos, pero también cuáles son los objetivos y los resultados en el proceso de desarrollo de la política pública en la investigación comparativa (Doods, 2012, p. 7). La comparación permite aprender de los otros y sobre nosotros, pues es muy potente para aprender. La introducción de la comparación en el análisis de las políticas públicas permite a las sociedades ampliarlas de manera significativa. Esta comparación sobre el rango de posibilidades disponibles estaba limitada por las instituciones, la economía, la estructura social y la cultura en las que están inmersas. Esa capacidad transformadora de la comparación, pese a que la cita sea de 1975, sigue completamente vigente.

También tengo una serie de ejemplos que se asocian con la investigación comparada. Uno se relaciona con un análisis de variables, comparando dos países para poder elegir en cuál de ellos vivir. Hay casos de países que hacen sus campañas de turismo o de inmigración teniendo en cuenta su comparación con otros. Otro ejemplo se refiere a

una encuesta Gallup sobre si la gente tiene una percepción favorable o desfavorable del Congreso en Colombia, lo que cubre 12 años y que cuenta con una muestra que puede discutirse sobre su objetividad.

También se puede medir el índice de los países más y menos democráticos. Volviendo a lo dicho por el profesor Cruz, se mira que el índice de democracia global en 2020 valoró que nos encontramos en el cauce de las democracias débiles, ello valorado entre las democracias plenas, débiles, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Esto a pesar de lo que se proyectó sobre la consolidación de las democracias en términos de la cantidad de países. Cuando se ve el mapa, sorprende lo indicado.

Otro ejemplo aduce al índice de la democracia de España, en el cual se evalúan variables como el proceso electoral y el pluralismo, los derechos civiles, la cultura política, el funcionamiento del gobierno y la participación política entre 2006 y 2011. Todos son ejercicios comparados y valiosos mediante los cuales se pueden formular preguntas. Además, un nuevo ejemplo valora el índice de riqueza por habitante en cada país en el mundo, donde Suiza, Estados Unidos y el Reino Unido fueron los mejor posicionados, pero, al fijarse en las limitaciones de las agregaciones se da un ejercicio reflexivo.

También está el índice de brechas de género en el mundo para el 2019, en donde, a través de una escala, se valoró la equidad en escalas de colores, donde los verdes son los que tienen mayor equidad, los rosas los que tienen un nivel intermedio y los rojos aquellos cuyo indicador es grave. Con estos ejemplos, quise mostrar lo interesante de los datos comparativos y de la existencia de bases de datos que permiten comparar, podemos construir investigaciones significativas.



Reformas del Estado y la administración pública a nivel mundial

Edgar González Salas²⁰

Para conocer las tendencias mundiales de Administración Pública, se requiere remontarse a lo que ha sido la historia del cambio del modelo de acumulación de capital. En primer lugar, porque la racionalidad económica, los modelos de acumulación y sus implicaciones, tienen un impacto directo sobre las dinámicas de la estructura del poder político y sobre las dinámicas institucionales que se corresponden con la racionalidad política. Esta se deriva de esas estructuras de poder que corresponden a las formas de acumulación.

Para entender las tendencias actuales de la Administración Pública a nivel mundial, deben tenerse en cuenta los fenómenos de transformación del modelo de acumulación del capital y de las reglas de competencia. Estas transformaciones se dan entre finales de los años 70 e inicios del siglo XXI, y particularmente, es relevante la transformación de los métodos y las formas de producción bajo la crisis del taylorismo y el fordismo, así como el surgimiento de una nueva concepción de la administración en la órbita del sector privado.

²⁰ Consultor internacional, asesor, docente e Investigador en temas de administración pública. Fue superintendente de salud y director de la Función Pública. Administrador Público, especialista en Gestión Pública, magister en Administración Pública y en Política Social, Candidato a Doctor en Derecho.

Otra variable relevante en ese contexto es la globalización. En buena medida, asociada al conjunto de transformaciones del modelo de acumulación y de los métodos y formas enunciados bajo el contexto de la crisis. Esto supone una nueva era ya que los antecedentes fueron truncados por las dos guerras mundiales que afectaron las dinámicas de la globalización que se habían dado a finales del siglo XIX, particularmente con el surgimiento del capital financiero y de la función del capital productivo y bancario. A finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, se ingresa a una nueva era de la globalización.

Otro elemento para entender las tendencias contemporáneas de la Administración Pública en los diferentes países son las transformaciones del Estado y su rol, asociadas a los cambios de los métodos de formas de producción y de crisis del taylorismo y del fordismo, así como de la globalización. Estas transformaciones del Estado y de su rol se traducen en nuevas tendencias de intervención pública y en un conjunto de tendencias actuales de transformación de las organizaciones, de los sistemas de gestión y de los signos de la política pública. Finalmente, aparece un conjunto de rasgos, de reformas administrativas en el mundo, con características propias, no estandarizables, dada la diferencia en las realidades nacionales, y en que estas procesan las tendencias de una manera muy diferente, aunque se trate de índole global. Su aplicación nacional es diversa en cada país y originan cierta cantidad de matices relativamente significativos. Son rasgos diferenciadores que aparecen en ese contexto.

Los regulacionistas franceses proponen tres elementos que juegan un papel central en este contexto. Uno es el cambio de los conceptos de organización como crítica al taylorismo y el fordismo como un cambio de paradigma sobre los enfoques de administración en las organizaciones que tiene varios vasos comunicantes con las tendencias conceptuales asumidas por el sector público. Esto significa que esos modelos que se dan en la fábrica y en la transformación productiva, tendrían una manifestación cierta sobre el Estado y sobre lo que se llama la macro lógica organizacional y las estructuras de gestión del Estado.

En segundo lugar, no se puede dejar de ver otra historia que incide en la recomposición y la reconceptualización del modelo de acumulación y en la forma en que impacta la visión de las organizaciones y sus vasos comunicantes sobre el sector público. Hay que preguntarse cuál es toda la revolución técnica del taller y de la fábrica con el robot, o la llegada de la mecatrónica, es decir, la mecánica y la física asociadas a la estructura productiva. Así mismo, los desarrollos de los autómatas que gobiernan el sistema productivo y la evolución de un sistema fordista y taylorista en líneas de producción rígidas dirigidas hacia un modelo de maquinización flexible de la estructura de los talleres productivos. Esto indica una tendencia surgida a finales de los años setenta que se desarrolla hacia los años ochenta, y cuyo impacto es central en la transformación del modelo de acumulación de capital.

El tercer término para tener en cuenta es el de las nuevas reglas de competencia de la globalización productiva, comercial y financiera. A estas modalidades se les asocia también con las tendencias de reforma del Estado y los impactos de la institucionalidad.

Esos son tres aspectos clave en el contexto de las nuevas tendencias de la administración pública. Analizarlos en detalle es una labor extensa, de modo que propongo una síntesis esquemática. En torno al primer elemento aludido a los conceptos de organización como crítica al taylorismo y al fordismo, se presenta un cambio de paradigma sobre los enfoques de administración en las organizaciones, que tuvo varios vasos comunicantes con las tendencias conceptuales asumidas por el sector público. En primer lugar, porque hay una distribución del trabajo en lotes de trabajadores. Allí no se trata de una línea de producción rígida donde cada uno tiene una tarea especializada, sino de una reorganización del trabajo, de la fábrica o de grupos de trabajadores que van en una tendencia de producción especializada en tareas y que es relativa.

En segundo término, aludo a la secuencia del trabajo y en especial a las líneas de montaje de fabricación que no siguen una línea unidimensional, sino que son vías múltiples por donde transita el producto. Es decir, se rompe esa ruta rígida de producción porque se asocia una especialización de los productos que se producen en las fábricas o de ciertos segmentos de demanda disociada de los productos, que también son diferenciados. No son productos estándares. Son productos muy diferenciados según los tipos de segmento de mercado y de demandas con lo cual se asocia al modelo de maquinización flexible, también en la estructura tecnológica. Es decir, fábricas que son capaces de producir distintos tipos de productos con características diferenciadas según los segmentos del mercado y según la especialización de esos segmentos, y hacia los cuales se dirige la oferta productiva.

El tercer elemento refiere a las bandas transportadoras que tenían un ritmo fijo y que se reemplazaron por carretillas con trayectorias programables que se mueven con ritmos flexibles. Esa es una gran revolución en la estructura técnica y tecnológica de la fábrica. A ello se suma una nueva era de producción en serie de productos diferenciados, que se pueden sintetizar en una gran ecuación como demandas diferenciales, cambiantes y específicas. Los elementos del mercado se empiezan a diferenciar y eso corresponde con una estructura propia diversificada y ajustada que es flexible y adaptativa. Esto se convierte en una fórmula, pues, por un lado, están las demandas diferenciadas, cambiantes y específicas propias de la nueva era de la competencia hacia finales del siglo XX. Eso corresponde al modelo de demanda y esas nuevas reglas de competencia aplicadas a nivel mundial con una estructura productiva diversificada, flexible y adaptativa. Es decir, con el modelo de maquinización flexible, con la cultura de la línea rígida de producción, con la crisis del fordismo y el taylorismo como conceptos claves de estructuración de la organización del trabajo en la fábrica.

Lo anterior está asociado con la invención de las microcomputadoras, con interfaces con la electrónica, la informática y las telecomunicaciones. Allí, lo se produce la base técnica que hace posible esa revolución en las reglas de competencia y en los modelos de organización. Por otro lado, está la globalización que corresponde a esa revolución. Esta es empujada por la maquinización flexible que supone inversiones mucho más altas por unidad de producto para responder a demandas segmentadas y especializadas del mercado mundial bajo esas nuevas reglas de competencia. Pero, eso mismo hace que la renta del capital en las economías nacionales sea inviable, lo cual hace que todas las estructuras productivas, comerciales y financieras eclosionen hacia el exterior. Es decir, que haya una inflexión de las economías nacionales hacia la economía mundial. Por lo tanto, se rompe el modelo predominante entre finales de la Segunda Guerra Mundial desde 1945 hasta finales de los setenta. Modelo que durante los 30 años gloriosos de las economías mundiales se basó en la reconstrucción de posguerra y en el desarrollo de las economías soportadas en sus mercados internos.

Esa ruptura se da hacia finales de los setenta e hizo que las economías no cupieran en sus países, razón por la que se expanden hacia el mundo y eso se traduce en tres dinámicas: las dinámicas comerciales de la globalización que implican que el comercio mundial se estructure en triadas. En el caso de Asia con Japón como el eje fundamental; en el caso europeo, se sumó un mercado cada vez más integrado y el caso de las Américas con Estados Unidos. Ese comercio mundial se desarrolla entre los grandes jugadores, y el hecho de que existan esas triadas y esos ejes con cabezas dominantes en cada una de las economías, no implica que el comercio se de en el interior de cada una de esas triadas, sino más bien entre los grandes jugadores, cabezas de las triadas.

Esto significa que ese comercio mundial se desarrolla entre las grandes potencias, entre los mismos que comercializan elementos como carros de alta tecnología y objetos electrónicos. Hay una recomposición de los bienes transables en dinero, de los bienes primarios en países exportadores y que se concretó en una pérdida de participación de la producción en el mercado, aunado a los términos de intercambio de lo que tradicionalmente venía siendo la estructura comercial de los países que forman parte de esas triadas, pero con un desarrollo mucho menor.

Lo anterior se traduce en el desarrollo de la tecnología, con la composición del comercio mundial en una pérdida del valor importante de la producción transable que tienen los países menos desarrollados frente a los más desarrollados. También con una pérdida de los términos de intercambio que también es significativamente importante, pues esas dinámicas universales de la globalización estuvieron marcadas desde finales de los setenta, pero las formas cómo son asimiladas por cada uno de los países son cada vez más diversas.

Por otro lado, están las dinámicas productivas como un tema que implicó una deslocalización selectiva de industrias tradicionales y que tuvo un auge inicial, no en el caso de los grandes países, sino en aquellas que podían tener un régimen económico con ventajas, organizado e incluso regímenes políticos rígidos y dictatoriales donde se ubican las fábricas bajo condiciones de remuneración muy bajas de la mano de obra. Esto es sinónimo de ventajas competitivas muy altas, que se abrieron paso para que el proceso de localización productiva produjera la ilusión de que es posible hacer una transferencia tecnológica sustantiva de esa estructura productiva de los países más desarrollados hacia los países menos favorecidos. Ese punto es una ilusión porque después se va a revertir ese modelo, lo que adquiere relevancia con la innovación tecnológica. Además, en la lógica del conservadurismo, se devuelve este modelo de localización y se reconcentra la actividad económica de los grandes núcleos de desarrollo económico mundial.

Esto se asocia a una crítica del neoconservadurismo al Estado benefactor. La idea es que el Estado tenga un papel mínimo en el juego del mercado y la estructura de la dinámica de las transformaciones de la esfera de la acumulación a nivel mundial. Respecto a las dinámicas financieras, está la liberación del mercado de capitales a nivel mundial, la crisis de las instituciones financieras del oro y el desmonte de las instituciones del pacto que se había construido al final de la Segunda Guerra Mundial. Se suma un endeudamiento liberalizado por los países periféricos, producto de choques fundamentales.

Antes de esta crítica en América Latina, salvo Brasil, el Estado va a jugar un papel preponderante, pues, no es simplemente un regulador sino un promotor, un director de orquesta de la transformación económica y de la organización social resultante que implica que ocurran muchos desequilibrios. La urbanización acelerada supone generar servicios públicos nuevos, lidiar con una población empobrecida en los cinturones de miseria de las ciudades, establecer políticas de salud pública, enfrentar los problemas de rendimiento y descomposición de la familia rural tradicional hacia un modelo de familia crítica (producto de las nuevas reglas económicas del capitalismo). También supone la atención a la niñez y a la protección de la familia. Los retos del Estado se multiplican por la infraestructura que implica la conexión de los mercados en grandes inversiones de obras, vías, hidroeléctricas, etc. El desafío para el Estado es gigantesco. Desde luego hay que lidiar con los resultados de los desequilibrios sociales que se producen tras una transición de lo rural a lo urbano, tanto de localización de la población como de cambio de pirámide poblacional y demográfica.

Este modelo va a entrar en crisis de financiación a principios de los ochenta que se llamó la década perdida en América Latina que no soportó los excedentes en cuenta corriente de la capacidad exportadora de los países y la presión del pago de la deuda externa producto de un cambio de la política. Al respecto, quiero citar el texto Los felices años 90 de Stiglitz, quien fundamentó el cambio de la política monetaria en la reserva

federal norteamericana, que tuvo un impacto enorme en la crisis de la deuda que van a sufrir los países latinoamericanos a principios de los ochenta. Ello se suma a una crisis del modelo de acumulación y reproducción, y el impacto en la década perdida, caracterizada por caídas en las tasas de crecimiento de la acumulación de capital, crisis de la deuda, derrumbe de la actividad económica, reversión del gasto social, de enormes proporciones en los países de la región.

Colombia tuvo por primera vez un problema de deuda externa neta, es decir, que la deuda externa es superior a las reservas internacionales. Se tiene en cuenta que, en la mayor parte de los países de América Latina, el modelo no se sostiene, de modo que la crisis de la deuda entierra el modelo en buena parte de la región y se impone la globalización, la apertura de las economías y la liberalización económica. La era de la globalización, entendida como liberalización de los mercados y no como desarrollo económico, fue una apuesta que debería llevar a un mayor crecimiento de las economías y a un replanteamiento del papel del Estado.

El Estado cepalino, intervencionista, que dirige el sistema económico y el desarrollo social, es replanteado con base en la teoría del Estado mínimo. Al respecto, conviene recordar a Hayek y a varios economistas europeos. Otro texto es el papel del Estado en las economías de mercado, obra que resalta las características y la crítica virulenta al Estado weberiano (jerarquizado, de actores decisorios arriba y ejecutores abajo). También se afecta la equidad por una crítica a la tributación que se basó en los impuestos a los más ricos. Se pensaba que ellos, que son los más prósperos y los más innovadores, acaban afectados para redistribuir una riqueza entre los menos competentes y los menos inclinados al progreso y a la innovación. Ello produce un estancamiento del crecimiento económico y un estado paquidérmico.

Esa crítica se traduce en la teoría del Estado mínimo. En una frase célebre, se sintetiza esta postura: "si usted desconfía tanto de los gobiernos como yo, entonces, ¿para qué necesitamos de los gobiernos?". Surge, entonces, una crítica al modelo intervencionista del Estado, a los modelos tributarios y a la economía pública que van a sufrir un fuerte impacto. Las reformas al Estado asociadas al Estado mínimo ya se pueden adivinar a finales del siglo XX, desde los años ochenta, incluso en países del cono sur, desde los setenta. Se dio paso a desmontar organizaciones, disminuir las plantas de personal, asimilar lo más posible las lógicas de la gestión pública a las lógicas del mercado. A esto, se suman las teorías de la gestión pública.

Quiero esbozar el modelo anglosajón de gestión pública liderado por el neoconservadurismo, particularmente por el gobierno de Thatcher y de Reagan, y que se extiende también a Nueva Zelanda, Finlandia, norte de Europa, países nórdicos y sudeste asiático. ¿Cuáles son las tendencias más recientes de la Administración Pública? Esto ocurre a

finales del siglo XX y los primeros años del XXI. Sin embargo, hay que distinguir dos subperíodos, uno de ellos relacionado con el enfoque radical que se asoció a la teoría de Estado mínimo y que se da desde los ochentas hasta final del siglo. El otro lapso responde a un enfoque pragmático que trata de conciliar el modelo clásico con el enfoque de la Nueva Gerencia Pública, llamado así porque se presentan circunstancias propias del siglo XXI que dieron como resultado algunas crisis financieras y los desequilibrios fiscales que son relativamente recurrentes en este período. Estos sucesos llevan a hacer ajustes institucionales de una manera mucho más práctica.

En particular, asumen un componente político que se anuncia como un proceso público de gran importancia para la reforma a la administración pública. Esos discursos públicos no siempre tienen una consecuencia directa en las reformas efectivas. También hay un campo de investigación entre los que son discursos reformistas y lo que se hace con la administración, y luego lo que se hace y los resultados que se esperaban ver. Ambos de sumo para la teoría de la administración pública.

Se ha resumido la reforma planteada al Estado mínimo, pues se resalta la presencia de una fuerza económica global, los constantes cambios sociodemográficos, algunas políticas socioeconómicas que impactan de forma ostensible las reformas institucionales. Y hay también un sistema político que tiene que ver con nuevas teorías de la gerencia que se relacionan con el ejercicio de presión que efectúan los ciudadanos e implican movilizar las reformas y unas ideas de los partidos políticos que también aparecen como fuerzas de cambio en las instituciones. Adicionalmente, de forma pragmática, hay otros elementos que pueden tener un impacto de especial trascendencia, por ejemplo, terremotos, crisis ambientales, catástrofes, o siniestros que conduzcan a una reformulación de las agencias estatales en el tema. Desde luego, se encuentra la manera en que las élites toman las decisiones relacionadas con las reformas y los elementos estructurantes del sistema administrativo. Cuestiones como el contenido de la reforma, los productos esperados y los resultados obtenidos, se encuentran relacionados con la transformación de la administración pública.

Hacia finales del siglo XX, hay una nueva concientización sobre el papel del Estado. Esa crítica al Estado que tuvo lugar desde finales de los setenta hasta finales de los noventa se empezó a revertir. Por eso, quiero señalar dos hitos para las declaraciones políticas sobre la conceptualización del Estado y su papel, que incidieron en las reformas administrativas. Por un lado, el informe del Banco Mundial de 1997, que es una pieza analítica que se tituló, El Estado en un mundo de transformación. Por otro, de manera simultánea, se nombra el resultado de la Quincuagésima Asamblea Renovada de las Naciones Unidas donde se presenta el informe de la Comisión Mundial de Expertos en Administración Pública y Finanzas.

Ambos textos sostienen que el Estado mínimo es algo pasado, que ya no caracteriza el Estado. Este último puede ser pequeño, mediano o grande, débil, regular o intervencionista, cualquiera de ellos es posible porque no hay un patrón recomendable. El cambio de visión se debió a que se reconoce que el Estado es capaz en la medida en que sus cometidos sean realizables y, por otra parte, que la sociedad se sienta satisfecha con la actuación del Estado. Es decir, se requiere pensar en un Estado sastre o un Estado diseñado a la medida de la sociedad de la cual es expresión para resolver las necesidades sociales que correspondan y para ser capaz de hacerlo de manera efectiva. Los dos conceptos de la efectividad de la capacidad y de la resolución de las capacidades dejaron de lado el tamaño del Estado y de saber si es más o menos intervencionista. Eso se ve reflejado en esos dos documentos. Su publicación abrió paso a que se suprimieran los conceptos sobre la teoría del Estado mínimo.

En la lógica de reformas, se produce una especie de matrimonio conceptual entre dos visiones: la que provenía del Estado mínimo y de la Escuela de la Nueva Gerencia Pública y la que pretendía volver a una Administración Pública con responsabilidad social y con características diferenciadas del sector privado. Se pensó que, cuando se habla de los fines del Estado, está el interés general, el bienestar y el desarrollo, mientras que, cuando se habla de las organizaciones privadas simplemente se piensa en satisfacer al cliente. Sobre la responsabilidad social y política, se ha dicho que en el sector público se acopia un régimen legal del Estado, mientras que en el privado, se tiene una responsabilidad de la gestión frente a los encargados.

Se apela a que el sector público apunta a la protección del interés público y el ejercicio de autoridad plena, en tanto que, en el privado, solo se habla de unas regulaciones que deben cumplirse de todas formas. El sentido de los recursos alude a las restricciones presupuestales que tienen impactos macroeconómicos. Esa relación entre lo fiscal y lo macroeconómico es crucial en la economía pública que marca la naturaleza de la intervención del Estado y las dinámicas de las organizaciones. Por otro lado, el origen político de las decisiones asociadas a los recursos en las organizaciones privadas alude al capital y los créditos privados, y a las actuaciones básicas de rentabilidad asociadas directamente a los accionistas.

Según esa nueva crítica, se trata de hacer un matrimonio en los modelos de gestión pública y en las reformas institucionales de gestión y de organización que se darán en el futuro, respecto a una concatenación que reconoce esta responsabilidad social y esas diferencias en todos los modelos de gestión respecto a la auditoría, el manejo del presupuesto, los sistemas de personal y la lógica de las reformas organizacionales de la administración pública. Se acepta que es una lógica única y muy particular que hace lo posible por traer las reglas del mercado a la gestión. Es decir, un matrimonio entre el modelo de responsabilidad social, la definición de lo público, la no negación de la

particularidad de lo público, y las lógicas de la gestión empresarial y de los sistemas dinámicos de asignación competitiva del sector público. Lo anterior se expresó en el caso neozelandés, la experiencia británica y la alemana.

Los modelos de gestión que nacen de estas nuevas lógicas y de las transformaciones organizacionales y sus sistemas de gestión, se orientan pensando en las reglas del mercado (sin abandonar otros aspectos medulares), lo que significa la ruptura del monopolio estatal, que lleva a pensar que en varios campos como la creación de cuasimercados públicos, va a ser relevante. Ello implica el discernimiento y la diferenciación de áreas de la gestión pública respecto a la regulación, la financiación, la provisión, la supervisión, la inspección y el control de los bienes y los servicios y a la redefinición de los roles de control, es decir, los temas jurisdiccionales de la policía administrativa y las auditorías externas.

En otros términos, hay una especialización de todas las tareas que antes estaban confundidas en grandes órganos del poder público, lo que cambió con la instalación de una organización gigante que hace la regulación, financia, provee bienes y servicios, supervisa, vigila y ejerce el control operativo. Estas tareas se especializaron con la lógica de cuasimercados públicos. Posteriormente, hubo una estructuración de los modelos de competencia regulados, una fijación de precios sombra de alta regulación pública, unos modelos de asignación de recursos debidamente controlados en toda la actividad pública, lo que depende del modelo de intervención. Las claves están en el modelo de economías públicas, como lo formuló Schumpeter; buscado en las características organizacionales y en dependencia con ello la naturaleza de las organizaciones.

Por ejemplo, el modelo anglosajón está asociado a una lógica de economía pública muy particular; donde lo que se consigue con la reforma administrativa está en función de la naturaleza del modelo de gasto y de financiación. Requiere que se conozca si hay o no focalización, si el gasto es más o menos universal, y eso no depende de los agentes y los ejecutores. Este es el antecedente de la privatización, y América Latina fue uno de los alumnos más aplicados en esta materia (aunque Estados Unidos y los países europeos también desarrollaron grandes acciones privatizadoras). Algunas cosas se refieren al mercado, que ya venían produciéndose con la herencia del período anterior y, bajo esta nueva lógica, se trata de romper el monopolio estatal y crear cuasimercados públicos o empresas estatales o de titularidad pública, y producir externalidades con cierta autonomía de las actividades cuasicomerciales.

Lo anterior se dio gracias a la generación de personas organizacionales relativamente independientes, además de centros organizacionales de menor tamaño con periferias organizacionales difusas y especializadas. Se dio con modelos de descentralización mucho más audaces según el criterio de votar con los pies y con criterio de generar una cierta especie de competencia en la atracción de inversiones y servicios. En algunos casos, bajo

lógicas neoliberales y en otros, aproximadas al Estado benefactor. Hay que hacer un rompimiento del dogmatismo, lo que implica una lógica de entendimiento de diferencias nacionales e históricas como una forma de entender la administración pública y el Estado.

Ahora bien, aparecen unos dilemas interesantes y distintos modelos entre los países, por ejemplo, la diferenciación sobre si el modelo de coordinación se resuelve a través de una mayor centralización, o de una cooperación voluntaria en una red. O si es mejor basarla en mecanismos actualizados de la gestión pública o si el problema de la coordinación se resuelve mediante fusiones en grandes organizaciones. Inclusive, si lo resuelve el tema de una planeación estratégica o si es a través de la definición y del seguimiento de un modelo estratégico de productos y resultados, o de un mayor control de los políticos sobre las burocracias. Todos esos temas entran en juego en las reformas institucionales de modo que los modelos de los países varían de una manera sustancial.

A modo de síntesis, se tendrá una gran cantidad de transformaciones organizacionales de los sistemas de gestión del presupuesto, del modelo de auditoría y de las formas de gestión del personal, entre otros. Los paradigmas vienen a ser los de finales del siglo XX, el del cambio de orientación de las últimas dos décadas. Recientemente, en la crisis del 2008 en países como Portugal, España y Grecia, de la Unión Europea, es interesante analizar unas reformas pragmáticas que no están basadas necesariamente en la teoría del Estado mínimo. No obstante, sí tienen que ver con las reglas comunitarias y con la necesidad de enfrentar todos los desequilibrios de la globalización. Los Estados están presionados porque los desequilibrios globales son mucho más fuertes, las capacidades de maniobras nacionales son más limitadas y las demandas sociales son mucho más exigentes.

En esas inecuaciones, las reformas institucionales se convierten en un tema recurrente y deben ser analizadas según el modelo de crecimiento y de desarrollo económico. En términos de inequidades sociales y las grandes presiones al Estado, esto implica un impacto enorme a las reformas organizacionales y a los sistemas de gestión pública.



La administración pública y el Estado

Alberto Giraldo²¹

Unas consideraciones previas tienen que ver con que el Estado es la columna de la administración. Citando a González Salas, desde hace 20 o 30 años atrás, la tendencia errónea es tratar de reemplazar el objeto de estudio de la Administración Pública. Aunque históricamente ha tenido relación estrecha con el Estado, eso no significa que se reduzca específicamente a este. Tampoco significa que lo público sustituya al Estado como el objeto de estudio de la Administración Pública. El Estado es y seguirá siendo la columna vertebral de la Administración Pública, lo que ha sido demostrado históricamente, de modo que esas dos realidades son inseparables y se necesitan la una a la otra, en el sentido de que hay una relación en la que se da una interdependencia, pero con un elemento central, que se refiere al modelo económico.

Son tres realidades que interactúan permanentemente, en las que no hay una causalidad lineal sino una interdependencia. De manera que las transformaciones en el modelo económico no son las únicas que impactan y pueden cambiar el modelo de Estado, sino

.....

21 Doctor en Derecho, es actualmente docente de la Escuela Superior de Administración Pública. Magister en Administración Pública y Administrador Público de la ESAP. Ex director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

que también se puede referenciar la capacidad interventora del Estado y su afección o beneficio en el modelo económico y en la administración pública. A su vez, esta vive o sufre exactamente las mismas características o cuenta con la misma posibilidad de impactar el Estado como el modelo económico. Son tres realidades que no pueden desconocerse. Adicionalmente hay otros elementos contextuales que impactan esas realidades como los aspectos políticos, culturales y las costumbres.

Otra consideración previa es el hecho de que esas realidades tienen un carácter histórico. Lo que quiere decir que no aparecen de la noche a la mañana como cuestiones espontáneas que van apareciendo, sino que son procesos históricos que se van ajustando de acuerdo con las circunstancias de cada Estado o de cada Nación. Entonces, al aceptar que son realidades históricas, hay que hacer alusión a los momentos principales no sin antes destacar que hay múltiples formas de leer el Estado y la administración pública, y establecer de forma cronológica cuál es la mejor opción. El nacimiento del Estado es un proceso histórico que ha atravesado las fases absolutista, liberal, democrática, social-demócrata y el actualmente llamado Estado posmoderno (obra célebre de Chevallier).

Esa transformación del Estado ha coincidido con las distintas formas de administración pública y a su vez pueden considerarse como formas de racionalidad del manejo, de la interpretación y de la relación de instrumentos y herramientas que ha utilizado a través del tiempo. Se pueden reconocer algunas expresiones weberianas que, después de la concreción de su idea, da lugar al origen de la gerontocracia, el patriarcalismo y las formas patrimoniales, conceptos traídos a colación porque cuando se llegue a las formas recientes de administración pública, habrá que caracterizar todas sus tipologías y determinar la que hoy día se tiene y lo que pasará en el futuro. Estos tres paradigmas postulados inicialmente permiten el planteamiento de una hipótesis: la administración pública colombiana actual, y de mucho tiempo atrás, es una administración pública híbrida. Es decir, la hibridación es casi consustancial a las instituciones políticas y sociales en Colombia.

Sus características conviven de manera simultánea en los diferentes momentos de la historia. Además, a la fecha no se pueden identificar de forma definitiva los rasgos de la Nueva Gerencia Pública o la gestión pública, ya que en Colombia esa hibridación es permanente. De esta forma tradicional de la administración pública, del estado absolutista o del liberal se puede asumir que va a ser sustituida o complementada porque surge una coexistencia de formas diversas de leer esas realidades. No es que haya cortes transversales en el tiempo en donde pueda identificarse que cese este modelo y comience otro. Se trata de una combinación de distintos modos, de distintas formas, por eso el tránsito que acompaña al llamado Estado liberal hacia el democrático y posteriormente al Estado social democrático.

Esto se concibe como el paradigma de la burocracia, porque ahí también tomo una distancia con quienes optan por llamar el modelo burocrático. Los estudiosos de la Ad-

ministración Pública convirtieron ese arsenal teórico y metodológico que construyó Weber en un modelo sin realidad. Es preciso evocar una herramienta metodológica para estudiar la realidad, por lo que la burocracia tuvo unas características diametralmente opuestas a las reconocidas de la administración pública tradicional. Ese nuevo paradigma guarda una estrecha relación una con las lógicas que imperan en el llamado surgimiento del Estado moderno, particularmente del llamado estado liberal y sus principios.

En este último, se asocian elementos centrales como son la subordinación de las conductas públicas y privadas, las de gobernantes y gobernados, lo que significa que el paradigma de la burocracia recoge esos comportamientos. Se caracteriza por ser una administración normativa y, aunque tuvo algunas ventajas en contraste con formas anteriores, también presenta una serie de dificultades. Llevaron a que se convirtiera en la cuota o parte del Estado o de la administración pública denominada crisis del Estado dada en los setenta. Ese es un paradigma relevante que difiere de manera sustancial de lo conocido como administración pública tradicional.

Un tercer momento de la administración pública es el Estado posmoderno, que Jacques Chevallier considera que tiene otras características distintas del Estado moderno liberal en sus diferentes momentos históricos. Ese Estado posmoderno es una forma diferente de comprender la estructura y le corresponde una administración pública gerencial. Esta es la expresión genérica que permite observar manifestaciones presentes desde los ochenta hasta nuestros días en la administración pública. Entre ellas están la gestión pública y la nueva gerencia pública.

A esta administración se le llama la *new public management* y, en términos epistemológicos, estas expresiones de la administración pública son su manifestación. Guarda distancia argumental con estudiosos que han pretendido construir una nueva disciplina como es la gestión pública. A través de la historia, se ha tenido una disciplina conjunta que se refiere a la administración pública y sobre la que está estrechamente ligada con el surgimiento y el desarrollo del Estado.

Recientemente se considera que el objeto de estudio de la Administración Pública es lo público, cuando esto último, si bien es cierto tiene una mayor elasticidad conceptual para abarcar determinados espacios, puede llevar al considerar que hay temas propios de lo público que no necesariamente hacen parte de ese objeto de estudio. Por esta razón, eso justifica la necesidad de una relación estrecha y directa con el Estado. Ese Estado posmoderno planteado por Chevallier, operado por la administración pública gerencial, responde a un criterio de racionalidad diferente que sería un criterio de mercado. A partir de allí, se podrían enlistar tres paradigmas: i) el de la administración pública tradicional, ii) el paradigma de la burocracia y iii) el criterio de racionalidad de

mercado. Esta última es sobre la cual se construyen las manifestaciones de la administración pública y cuyas implicaciones se han universalizado.

Así como se dijo que el Estado liberal es la expresión más genérica y amplia a través la historia y que todos los Estados la han adoptado, así mismo, se puede asumir que en la administración pública se presenta un comportamiento de adaptación universal muy similar (respetando esas singularidades en su proceso de incorporación en las realidades concretas de cada país). Esto se convierte en una tendencia mundial en la que se adoptan características de la administración pública y de las formas en las que el Estado se va estructurando.

Un elemento adicional que requiere mayores estudios es la relación que hay entre la triada compuesta por administración pública, Estado y derecho. Es un trípode con características particulares que, incluyendo al derecho público y administrativo, manifiesta obstáculos para lograr mayores avances en el desarrollo y las mejores adaptaciones a esas nuevas realidades tanto del Estado como de las administraciones públicas. Sin embargo, según otras posturas, también acelera el proceso, ya que la administración pública ha llevado a que el derecho se ajuste a esas realidades y no se quede en el esquema jurídico-formalista que lo caracteriza. El derecho juega un papel preponderante en su relación con sus dos contrapartes y con los modelos económicos. En la actualidad, se aborda la huida del derecho público hacia el privado con ocasión de esas variaciones a las cuales se enfrentan el Estado y la administración pública desde la década de los setenta.

Lo entredicho responde a un elemento adicional que se refiere al comportamiento pendular del Estado en el sentido en que históricamente el Estado ha intervenido menos o más. En algunas ocasiones ha estado al margen de los procesos económicos, políticos y sociales, no obstante, en otras ha tenido un comportamiento en el que se resalta una mayor injerencia en el manejo de estos puntos. Eso es identificable en la historia. González Salas realizó el desarrollo temático de ese punto de forma magistral.

El Estado liberal entra en crisis en la década de los treinta, cuando el Estado empezó a asumir un rol diferente a partir de la posguerra. El lapso entre guerras se caracterizó por su dificultad para poner en práctica los planteamientos y las soluciones a la crisis. Por ejemplo, así sucedió con el modelo keynesiano. La crisis mundial del capitalismo es una crisis del mercado, por lo cual no se le puede adjudicar de forma lineal al Estado. Es una crisis de los principios del concepto de la economía libre. Entonces, se trató de que el Estado asumiera responsabilidades que no tenía. Esto definió un incremento de las funciones tradicionales del Estado y la implementación de su nueva lógica de racionalidad y, por supuesto, la de la administración pública. Lo que sucedió entre la posguerra hasta la actualidad.

Con ocasión de esto, se da una serie de comportamientos que reconfiguran el nuevo rol del Estado que comienza desde la posguerra y que se concreta en el Estado intervencionista. Este tiene dos formas de expresión. La primera, en los países de centro, considerados desarrollados, que fueron considerados como el Estado de bienestar; y la segunda, en nuestros países que se caracterizan por niveles de desarrollo industrial y de capitalismo embrionarios que coincidieron con el modelo cepalino para inducir esos procesos de industrialización en la región. Este proceso dio lugar a una concepción proteccionista del Estado. Ese modelo se prolongó hasta los años setenta. Pero el Estado de bienestar nunca llegó a estos países económicamente atrasados.

El agotamiento de los modelos estatales de bienestar y cepalino fueron los argumentos para el incremento de la deuda pública y que, a diferencia de la década perdida de Latinoamérica, los setenta, fueron los años cuando se presenciaron buenas tasas de crecimiento en la región. Por otro lado, esas características del mundo económico internacional, y no solo de América Latina, son instrumentalizadas en los ochenta cuando el mundo entra en una crisis importante. A diferencia de la de los 30, ya no es una crisis del mercado, sino que ahora es del Estado. Aunado a ello, se encuentran elementos ideológicos que se usan para pensar que el sector privado es eficiente mientras que el público no.

La economía de la época estuvo relacionada con la crisis fiscal del Estado que llevó a tomar unas nuevas medidas a partir de un nuevo rol y otra manera de actuar del Estado y de la administración pública. Esas actuaciones tienen que ver con la racionalidad del mercado, y que es el regreso del péndulo. Además, es el surgimiento de la premisa de que el Estado fracasa por no cumplir las expectativas planteadas en el Estado de bienestar y en el protector. Otras razones adicionales se refieren a condiciones que condujeron a que los Estados no pudieron manejar en sus capacidades fenómenos políticos. Sobre este último, es importante destacar que América Latina experimentó sucesos no replicados en los países desarrollados como la sucesión de las dictaduras militares. En Colombia, además de esos problemas políticos, se encuentran fenómenos como el narcotráfico, recrudecido en México, y que profundiza las dificultades para alcanzar el desarrollo y el desarrollo económico de la región.

Pese a que los treinta se caracterizaron por las propuestas keynesianas, los ochenta tuvieron una naturaleza diferente en el rol estatal y se trajo a colación al discurso producido por el reconocido Consenso de Washington. Allí, surgen otras medidas por los procesos de reforma que se denominaron como Modernización del Estado, Procesos de Reforma del Estado, Reestructuración del Estado, Reforma a la Administración Pública, e inclusive lo citado en el texto de Osborne, La Reinención del Estado. En estas denominaciones, se definieron dos ejes analíticos diferentes en la transformación del Estado. Uno, cuantitativo, hizo énfasis en el tamaño del Estado, y que, para diferentes autores, fue una

mirada demasiado simplista al considerar que el problema del Estado en la época se debía a una macrocefalia estatal o el crecimiento exagerado del Estado.

Se argumentaba que la participación del Estado en el PIB de América Latina, en especial en Colombia, nunca llegó a superar la incidencia de este actor en los países desarrollados. Fue una idea bienvenida, en la que se suponía que la variable cuantitativa sobre el tamaño del Estado era la responsable de la crisis por lo que la solución era disminuir el tamaño. Acción que se puede sustentar en el Consenso de Washington que proponía medidas orientadas a disminuir el tamaño del Estado, salvo algunas que, iban dirigidas a incrementar el ingreso. Lo precedente se recoge en los documentos mencionados por el profesor Edgar González en su exposición, los cuales ambos eran de 1997 y que eran cruciales para comprender las visiones de instituciones como el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Estos textos recopilan esos elementos de ambas instancias y los adaptan para las particularidades de América Latina.

Años más tarde, el CLAD produce un documento que es una fuente instrumental titulado *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, seguido de otro producido por el Banco Mundial. Con ello se plantea que el problema del Estado no es su tamaño, sino que es el acomodar sus funciones a su capacidad para construir las bases que permitan lograr resultados importantes. Hay un cambio diametral en el Banco Mundial ya que no le interesa si el Estado hace más o menos, en mayor o menor nivel, sino que lo que haga, lo realice bien. Esa nueva variable analítica establece diferentes mecanismos orientados al lograr la eficiencia, eficacia y equidad. Además, incorpora aspectos como la democracia y la participación ciudadana.

En ese espacio, se podría sostener que la administración pública comienza a incorporar los criterios de racionalidad del mercado para desarrollarse. Ante a esa situación crítica, podría preguntarse hacia dónde va el Estado. Y la respuesta debe contar con esos elementos planteados por la posmodernidad que llevan a sostener que una de sus características es el de diferentes espacios de lo posible. Con ello, se suprime o se excluyen intentos de estabilidad, certeza o sentido evolutivo planteados por la modernidad que se tenían previamente tras considerarse que el mundo era previsible. De modo, pues, que el Estado, en las actuales circunstancias, no tiene lo que tuvo anteriormente sobre su supuesta estabilidad en el tiempo, por lo que su futuro puede ser indeterminado e incierto para los estudiosos del tema.

Hay unos elementos importantes relacionados con el Estado, uno de los cuales tiene que ver con la denominación que se ha dado en esta nueva realidad y la respuesta a la incógnita sobre el destino del Estado y sus características principales. Dicho elemento se refiere a la fragmentación del Estado producto del llamado policentrismo y la apari-

ción de múltiples centros de poder distintos a los ya existentes. Esto se relaciona con la manera en que se comporta el Estado ya fragmentado en términos territoriales.

¿Cuáles son los nuevos roles del Estado y de la Administración Pública frente a la situación experimentada desde los ochenta? En primera instancia, frente al Estado, la gran mayoría de estudiosos en el tema hablan de un Estado garante que asegure la cohesión social y la seguridad, particularmente al superar esos elementos de amenaza relacionados con las nuevas formas de delincuencia, terrorismo y ataques electrónicos. En este escenario, el Estado asume un papel de supervisor, porque ya no está presente de forma directa como productor en la economía, sino que ahora debe vigilarlo. Entonces, comienza una transición hacia un Estado regulador, con una regulación distinta a lo normativo, jurídico o administrativo. Se trata de una regulación basada en las reglas del mercado. Por este motivo, debe trabajar en otros espacios para responder por esos objetivos del interés general y los de eficiencia y eficacia cambiando a su vez su rol en el que es el único garante de esos fines hacia el imperativo de la eficacia.

En materia de la Administración Pública, si es consustancial e inherente al Estado, dada su influencia en este, se transforma de una tradicional a una gerencial. La relación dicotómica entre lo público y lo privado pasa a tener unas características distintivas, ya que se proponen en una lógica de igualdad, de cercanía, de coordinación y de una mirada horizontal con la administración. En el informe del Banco Mundial, se reseñan estas características y se aúnan los asuntos relacionados con la necesidad imperante de la profesionalización de la burocracia, la transparencia en la administración pública, la orientación a mejores resultados, la descentralización y la mayor autonomía. Ello es un conjunto de nuevas responsabilidades asignadas a la Administración Pública.



Reformas descentralizadoras del Estado en el mundo

Andrés De Zubiría²²

Quisiera plantear tres momentos. Primero, unas reflexiones y un análisis conceptual, segundo, un análisis de la descentralización en dos Estados centralistas (tomando el caso de Colombia y de Chile), tercero, el proceso de descentralización en dos Estados federales (Argentina y Brasil) y, por último, reflexiones finales.

Sobre el primero, hay que señalar que, desde el punto de vista conceptual se deben hacer unas precisiones sobre el surgimiento de cuatro conceptos: descentralización, desconcentración, delegación y deslocalización. Descentralizar consiste en reconocer que unas competencias y unos recursos no dependen del Estado a nivel nacional, lo que implica la creación de unos órganos descentralizados que tienen sus características, personería jurídica, presupuesto propio y autonomía administrativa. Además, que tenga capacidad de autodeterminarse, por lo tanto, el elemento que define la descentralización son dos personerías jurídicas; la Nación y sus entidades descentralizadas, el departamento, el municipio, el distrito y el nivel descentralizado, allí se define esa dualidad en la descentralización.

22 Doctor y Magister en Derecho de la Universidad Rey Juan Carlos. Docente Universitario de la ESAP. Abogado e Historiador, especialista en Cultura de la Paz de la Universidad de Barcelona.

Se considera que hay tres formas puras de descentralización: funcional, territorial y política. Pese a que se podría hablar de otras, la funcional se refiere a las dos personerías jurídicas diferentes ya mencionadas, la nación y sus entidades territoriales, el departamento, el municipio y el sector descentralizado. La territorial es el reconocimiento entre el Estado nacional y las entidades territoriales y en el ámbito político su fundamento tiene un carácter electoral, por ejemplo, la elección popular de alcaldes o de gobernadores.

El segundo concepto es la desconcentración. Tiene unas particularidades, pues, no es necesario crear un nuevo organismo o entidad, sino que es el traslado permanente de unas competencias y recursos de uno a otro nivel. Ese es el elemento clave. En forma esquemática, la desconcentración es la relación entre la nación y el nivel territorial donde la primera le cede unas competencias y unos recursos al nivel territorial.

El otro concepto es la delegación. En esta, la situación es diferente porque la nación le traslada una determinada competencia o recurso a una entidad territorial o descentralizada, pero de forma temporal. Lo que quiere decir que el superior puede modificar, reasumir o ampliar la función respecto del delegado o del inferior. Es un traslado temporal, a diferencia de la desconcentración que es una cesión permanente. En la delegación se configura una relación de delegante y delegatario sobre el traslado de competencias.

Por último, el cuarto concepto es la deslocalización. En Colombia, ha habido varias medidas de esta naturaleza, pero se han presentado como descentralización o desconcentración, inclusive como delegación. Consiste en trasladar de lugar un servicio o actividad, pero sin implicar autonomía. Según el esquema, una decisión que se toma en A pasa a tomarse en B. Hay un ejemplo típico de los años sesenta cuando Río de Janeiro era la capital y por decisión del entonces presidente brasilero se trasladó a Brasilia que se posicionó como como un Estado Federal.

Más recientemente, con la reunificación de Alemania en los noventa, pasó este fenómeno, recordando que la capital histórica de Alemania era Berlín, pero por la división de las dos Alemanias (república democrática y república federal), Bonn era la capital federal. En la actualidad se trasladó a Berlín. Este caso sirve para enunciar que no se trata solamente de trasladar el Estado federal de Bonn a Berlín, sino que también implicó unos costos importantes y que dio lugar a que se debiera indemnizar el municipio de Bonn ya que se fueron muchas empresas privadas. Esos son los cuatro conceptos de la explicación.

Se pueden observar algunas características de los estados centralistas en América Latina, como Colombia y Chile, y posteriormente, de estados federales. Sobre Colombia, se mencionan algunos momentos. Desde el siglo XIX, especialmente después de la independencia, cuando se comenzó a definir el tipo de Estado, si debía ser centralista o federalista. Eso llevó a un debate y también a muchas guerras. De los años veinte a los cincuenta, se optó por un Estado centralista, en los cincuenta, por un Estado intermedio,

del cincuenta y ocho al ochenta y seis por uno federalista, y después de dicho año, se retornó el centralista. Esto está ligado al componente político porque, a mediados del siglo XIX, surgen los dos partidos tradicionales. Desde el cincuenta al ochenta y seis con una primera hegemonía liberal, y en 1886 hasta finales del siglo XX, con un predominio conservador. El siglo XIX se resume en debatir el tipo de Estado.

Desde 1886 hasta hoy, la cuestión cambió porque se retomó el modelo centralista, y en el siglo XX, se siguen manteniendo las hegemonías. De 1930 a 1945 se presenció una liberal, de 1946 a 1953 predominó el conservadurismo, luego de 1953 a 1957 el gobierno militar; de 1957 a 1958 apareció la Junta Militar y desde 1958 a 1974, el Frente Nacional. Después de su finalización, hasta hoy se ha presenciado lo que se denomina como gobiernos de partido. Es decir, gobiernos o movimientos políticos con mayor capacidad de convocatoria electoral es el que accede, sobre todo al ejecutivo nacional.

El tema que suscitó tantos conflictos en el siglo XIX desapareció y se convirtió en un tema solamente académico de los defensores del centralismo y del federalismo. Sin duda, hay que mencionar un elemento clave del siglo XIX que fue la primera descentralización fiscal (en 1850) en donde la nación les cedió a las provincias una serie de rentas y adquirieron una serie de competencias. A modo de ejemplo, el diezmo que venía de la época colonial, el quinto que le costaba a los metales, los peajes provinciales, los impuestos a los licores y otros fueron cedidos por la nación a las provincias y estas asumieron unas competencias. Con el tiempo, el culto religioso, la educación y la burocracia provincial, junto con los peajes, eran los caminos del carácter provincial que hoy día sería regional. Esa fue la antesala de la etapa federal. Primero se tuvo una descentralización fiscal y después política en el siglo XIX. Como se retomó en 1886 al centralismo, la mayor parte de las funciones fueron absorbidas por el Estado central.

Conviene destacar una reforma administrativa, la de 1968, que se encargó de modificar la pasada Constitución de 1886 al incorporar los conceptos de áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, juntas administrativas locales (JAL), la categorización de los municipios y el sistema fiscal. Estos conceptos son administrativos, mientras que las JAL se refieren a un germen político, y lo económico se refiere a los recursos que la nación entregaba a los departamentos y también a Bogotá, con destinación específica para la educación y la salud. Ese fue un impulso muy importante. Cuando llega la crisis de los noventa, se instaura la Asamblea Nacional Constituyente y se instituye la Constitución de 1991, que profundiza el concepto de la descentralización, primero, en lo que tiene que ver con las características del Estado social de derecho, república unitaria, con autonomía y descentralización de las autoridades territoriales, democrático, participativo y pluralista.

Lo anterior es discutido principalmente en la Comisión Segunda de la Asamblea, y finalmente en la plenaria, y queda así reflejada en la Carta Política de 1991. Hay que lla-

mar la atención sobre que, a pesar de ese nuevo espíritu de la Asamblea Constitucional, en Colombia, por la naturaleza de esa instancia y por el modelo que se ha mantenido, la mayor parte de las funciones están centralizadas en el ámbito nacional. Primero, la función legislativa (totalmente centralizada), segundo la ejecutivo-administrativa en gran parte de la nación, pero siendo la única que puede pasar a nivel territorial. La función judicial es 100% centralizada, la de tipo electoral es lo mismo y, además, la función disciplinaria de control fiscal está en cabeza de la nación. Es decir, solo lo administrativo es susceptible de asumirse en el nivel territorial total o parcialmente.

En el esquema planteado en 1991, una novedad son las regiones, pero se mantienen los departamentos, que son del siglo XIX y no del siglo XXI, se plantea revivir las provincias, y en el ámbito local, se conservaron los municipios, algunos con régimen especial como distritos. Otra novedad se refiere a tres niveles nuevos, regiones, provincias y territorios indígenas, de las cuales hay que destacar que en las regiones ya se dio un paso importante con la creación de la ley de regiones (2020). Se han establecido, por ejemplo, regiones como la pacífica, la atlántica, la del centro del país y zona cafetera. Pero el resto del país no se ha organizado en la etapa uno, o sea, en la región administrativa y de planificación (RAP), y pasarán cinco o más años, para hacer tránsito a nivel territorial.

Los departamentos se han mantenido por el componente político, puesto que allí se eligen los representantes a la cámara. Si se le quitara esa función, no sería raro que los departamentos desaparecieran. Las provincias no han tenido ningún avance, fueron importantes en la colonia, pero no, ahora. Se parte de que los municipios son las entidades principales, algunas con carácter distrital (que vienen del régimen anterior como Bogotá) y otras como Cartagena, Santa Marta, Barranquilla. Hay algunos municipios que tienen nombre de distrito, pero no tienen norma legal como Cali, Buenaventura, Mompo, etc. Los territorios indígenas han dado un paso, desde el final del gobierno de Santos con la negociación con estas comunidades, y con algunos decretos relacionados, aunque aún falte el paso definitivo para ser creadas como entidades territoriales.

Algo importante, como ya se ha destacado, de crear funciones descentralizadas en el ámbito territorial es la autonomía. Esa es una conquista importante que plantea la Constitución al considerar que las entidades pueden gobernarse por su propia autoridad. Los concejales y los alcaldes se eligen popularmente y pueden ejercer sus competencias al haber una clara definición. La ley orgánica del ordenamiento, que debió distribuir la competencia, realmente no se refirió de fondo a este tema. Otra capacidad es administrar los recursos y establecer los tributos ese es uno de los puntos más sensibles porque los tributos más importantes en Colombia siguen estando en cabeza de la nación: el IVA, el impuesto a la renta, entre otros. En los departamentos sus impuestos cedidos por la nación mientras que los municipios viven básicamente del impuesto predial, industria y comercio y, en algunos casos, los impuestos a los vehículos.

Participar en las rentas nacionales también ha sufrido modificaciones en los últimos años. No obstante, la gran paradoja es la siguiente: después de que Colombia ha sido pionera en América Latina del proceso de descentralización, en los últimos años ha habido un proceso de recentralización, de manera especial, desde el punto de vista económico. El acto legislativo 1 de 1995 modificó la participación municipal en los ingresos corrientes nacionales. El acto legislativo 1 del 2001 creó el Sistema General de Participaciones limitando las rentas para el nivel territorial, lo que posteriormente en el acto legislativo 4 de 2007, volvió a cambiar. Uno con mayor connotación política fue el acto legislativo 3 de 2007, que congeló el número de concejales en Bogotá. Los de 2007 son los mismos de hoy, aun cuando la Constitución planteó la fórmula de que cada cierto número de habitantes debería tener un concejal. Pero, sobre todo, desde el punto de vista fiscal se ha observado la mayor reversa.

Lo anterior se complementa con el acto legislativo 3 del 2001 sobre el principio de sostenibilidad que se aplica al sector público. Lo mismo pasa con el acto legislativo 5 de 2011, modificado por el acto legislativo 5 de 2019. El primero creó al Sistema General de Regalías y luego, en 2019, se modificó. Del espíritu de la Constitución de 1991 de la descentralización y la autonomía política y fiscal, se presenta un retroceso importante.

Ahora, se toman un par de elementos de la descentralización en Chile, lo que es similar al de nuestro país. De las diez constituciones de ese país, la mayoría han sido de tipo centralista igual que en nuestro caso. En 1818, reiterado en 1823, predominó dicho esquema, y curiosamente en 1826, hubo una breve experiencia federal, pero duró poco ya que en 1833 se expidió otra constitución volviendo al centralismo. Lo que se mantuvo en las dos constituciones que tuvieron durante el siglo XX, la de 1925 y 1980, que se da en plena dictadura. La mayoría fueron centralistas y la nación concentraba casi toda la función.

En Chile, se pueden ubicar tres momentos importantes de descentralización desde las últimas décadas del siglo XX hasta hoy. El primero entre 1964 y 1973 cuando arranca el gobierno de Frei, cuando hay una política de ordenamiento territorial y concluye con el presidente socialista Salvador Allende. La segunda parte arranca en 1974 hasta 1990, período que coincide con la dictadura de Pinochet, y en la cual se dan algunos procesos de desconcentración y deslocalización funcional, pero no descentralización en el sentido conceptual. Y el tercero, de 1990 al día de hoy, cuando se ha superado la dictadura y se presentan los llamados gobiernos de concertación donde se comienzan a implementar políticas de descentralización en el nivel político, administrativo y fiscal.

En Chile a nivel territorial, hay regiones, provincias y comunas. Estos son los tres niveles territoriales. Hoy hay 16 regiones que se subdividen en 56 provincias y estas en 346 comunas. Curiosamente, allá no se habla del municipio sino de comunas como el concepto equivalente. La entidad más amplia son las regiones que se caracterizan por tener un con-

sejo regional cuyos miembros son elegidos popularmente por cuatro años con posibilidad de reelección. También están los intendentes que dependían del presidente, eran de libre nombramiento, pero por una reforma reciente, a partir de 2021, al fin se estableció su elección popular que es la figura más importante del ámbito regional en Chile. Como se observa, este ha sido un proceso con algunos elementos comunes con Colombia.

Por otra parte, si se miran dos ejemplos diferentes, como son Argentina y Brasil, estos comparten un elemento: el tipo de Estado federal. Entonces, se cuestiona si la descentralización es solamente para Estados centralistas y la respuesta es un rotundo no. Esa descentralización aplica tanto en uno como en otro modelo de Estado. En Argentina, después de la independencia, se dio su primera constitución en 1819 que se ratificó rápidamente en 1826 y que precedió a una constitución aún vigente como la de 1853, que tuvo diferentes reformas en el siglo XIX, pero la más importante y reciente, es la de 1994, que implicó cambios significativos. Esa constitución sigue vigente y tomó como referente la constitución de Estados Unidos de 1787 con fundamento en el liberalismo clásico y un modelo federal. Supera así a los sistemas que venía estableciendo la tridivisión del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Lo que se planteó inicialmente fue una federación de provincias y se estableció el sistema de tridivisión del poder. Lo que tiene que ver con las provincias es la parte final de la constitución, por ejemplo, en los artículos 105 y 106 de esta constitución se precisan las competencias que le corresponden al nivel nacional, o sea a nivel federal. Ejemplo de ello es la legislación sobre comercio y navegación, las aduanas, la emisión de moneda y los códigos, son competencia general o federal. La reforma de 1992 buscó fortalecer las provincias. Esta permite que las provincias pueden realizar tratados internacionales en unos campos, también tienen la posibilidad de crear regiones que no se han desarrollado. Se les da a las provincias la propiedad sobre los recursos naturales en su territorio, que es una cesión de nivel general.

Y, algo muy importante, le da un mayor poder a la capital del país, a la ciudad de Buenos Aires. Durante mucho tiempo, ha tenido un sistema de distrito federal organizado bajo el título de Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–. Hoy, Argentina se compone de 24 unidades federadas, las 23 provincias, la CABA y 1924 municipalidades, casi el doble de los municipios de Colombia. Cada provincia tiene su propia constitución, algo muy semejante al sistema norteamericano y tanto en el nivel nacional como el provincial tienen tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

Estas son las entidades en Argentina: las provincias, los municipios y la CABA. Esta última se combina con lo que se conoce como el Gran Buenos Aires. Es un esquema interesante y del que se analizan en diferentes momentos históricos a los coeficientes de distribución primaria de la nación. Por una parte, la provincia y las municipalidades,

en los años treinta, la nación concentraba más del 92%; informes de 1988 muestran que la concentración es de 42,3%. Ello quiere decir que, en los treinta, las municipalidades recibían menos del 17% y en el último registro se estimó una correspondencia de poco menos del 60% en ese coeficiente. Entonces, en Argentina se destaca que el proceso fue administrativo en el manejo de las escuelas, los hospitales, los programas de alimentos y demás, pero que, no siempre, estuvieron acompañados de los suficientes recursos para asumir esas competencias.

Se presentan también los niveles de gasto de los gobiernos subnacionales y las recaudaciones del mismo nivel en varios países. En Argentina, se pasó del 36 al 43, en Colombia del 27 al 40, en Estados Unidos del 43 al 46 y en España del 10 al 35. Sin duda, el que tiene mayor peso sigue siendo Estados Unidos en lo relacionado con el gasto. Y la recaudación ha venido en aumento, en Colombia se vio el paso de 17 a 27, en Estados Unidos de 31 a 32 y en España del 8,9 al 13,8. Lo que quiere decir que aún hay una limitación en el manejo de los recursos.

Finalmente, hay que referir algunas características del proceso de descentralización en Brasil. Lo mismo que sucedió en los países latinoamericanos. En 1824, hay una constitución, a finales del siglo XIX (1891), ya se propicia el Estado brasileiro como una república federal, pero con la característica de que su forma de gobierno era presidencial, lo que se replicaba en las otras constituciones de 1934, 1937, 1946, 1967 y 1969 hasta llegar a la actual, de 1988. En ella, se mantiene el sistema presidencialista puesto que los principales funcionarios deben ser elegidos popularmente (presidente, gobernadores, alcaldes y del poder legislativo en todos los niveles). Brasil cuenta con entidades territoriales que son los Estados, el Distrito Federal y los municipios. Curiosamente no hay un nivel intermedio entre los municipios y los Estados.

El poder ejecutivo está encabezado por el gobernador elegido por elección popular según la última constitución. Hay una asamblea legislativa que se apoya en un órgano que, en Colombia sería equivalente a la Contraloría, que es el tribunal de cuentas. También hay un órgano judicial en cada Estado y un régimen especial para la capital. En Brasilia, distrito federal, no hay un alcalde como en los municipios, sino que hay un gobernador del distrito federal con un período de cuatro años. Hay un poder legislativo del distrito federal que se llama cámara legislativa de tipo unicameral y expide lo que se llaman allá leyes distritales. Tienen un órgano de control fiscal que es el tribunal de cuentas y un tribunal judicial para el caso del distrito federal. En los municipios está el alcalde por un período de cuatro años. El poder legislativo es una cámara municipal, y solamente Sao Paulo y Rio de Janeiro tienen sus tribunales de cuentas propios.

En Brasil, también ha habido tendencias centralistas y federalistas. En el siglo XIX, entre 1822 y 1899, fueron gobiernos imperiales al tener un rey que dejó de gobernar en Portugal y lo hizo

en Brasil y era centralista. La primera constitución republicana de 1891 introdujo la estructura federativa en Brasil, y la constitución actual, de 1988, buscó democratizar el poder luego de superar las dictaduras militares. Es, entonces, una estructura federativa descentralizada.

En los asuntos fiscales de los ingresos de los Estados y los municipios, la constitución de 1988 les ofreció autonomía a esos niveles. Entre 1970 y 2003, la recaudación propia aumentó en un 71,8%, mientras que los ingresos disponibles aumentaron en un 49,7%. En los municipios, esos porcentajes fueron de 103,8% en lo que tiene que ver con la recaudación y los ingresos disponibles aumentaron en un 420,9%. En lo local, el aumento fue muy significativo. Hoy bajo los análisis de los expertos sobre la descentralización en Brasil, se observa que se identificó con una municipalización de las obligaciones del Estado federal, porque hubo un traslado de competencias y responsabilidades de la órbita federal a los municipios.

Los procesos han sido hacia lo local (municipalización) y mucho menos hacia los Estados, como ha sucedido en otros países. En Brasil, hay 5.561 municipios (cinco veces más que en Colombia, y tienen ocho veces nuestro territorio) y el 90% de esos municipios cuentan con una población de menos de 50.000 habitantes. Un elemento que hay que tener en cuenta es la capacidad que puedan tener esos municipios para manejar la complejidad de la competencia en materia de educación, salud y servicios públicos domiciliarios.



La descentralización administrativa

Naidú Duque Cante²³

El análisis que quiero compartir está principalmente enfocado en la descentralización administrativa y sobre lo que sucede con el municipio en Colombia. Para acercarse a una definición de lo que es descentralización, hay una inclinación por las aproximaciones que la definen como un traslado de funciones, recursos y autoridad desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales. Esta es una definición de la descentralización entendida en la rama ejecutiva, porque hay otras funciones del Estado que en algunas definiciones se incorporan para hablar de lo que implicaría en materia de competencias legislativas y constitucionales. Ese es un fenómeno que también está presente en estados federales y en algunos regionales. Incluso, para cualquiera de estas funciones, la descentralización implica un traslado para que las funciones no estén en el centro, sino que se puedan trasladar a otros niveles del Estado bien sea de forma compartida.

A la descentralización territorial, se le asocia con tres dimensiones: política, fiscal y administrativa. A esta última, se hará referencia más adelante. Lo político se refiere a la

23 Doctora en Modelado en Política y Gestión Pública. Profesora e Investigadora. Administradora Pública y Magister en Administración Pública.

posibilidad que tienen los territorios de elegir sus autoridades propias a través de la elección popular. Esto implica que la designación del libre nombramiento y remoción de las autoridades ejecutivas conduciría a que la entidad en la cual se ubica esa autoridad no es una entidad descentralizada. También alude a recursos, es decir, a que las entidades territoriales tengan recursos propios y sean objeto de transferencias de la nación. Lo tercero es que, tengan funciones asignadas a ese nivel por la Constitución y las leyes.

Entonces, ¿cuáles han sido las razones que han motivado la descentralización?

La descentralización es un fenómeno que no es exclusivo de América Latina, de hecho, si se quiere, no es un fenómeno exclusivo de ninguna región del mundo. Es un fenómeno de organización del Estado que ha estado presente en muchas épocas de nuestra historia, e incluso, los antiguos imperios también utilizaban mecanismos de descentralización con énfasis en lo administrativo para manejar los territorios ocupados. Hoy, la descentralización forma parte del quehacer del Estado, y su diseño especialmente, en el complemento de las funciones que involucran el Estado con la sociedad particular.

Si se remonta a Europa, lo que se dice es que lo que motivó la descentralización en el siglo XX ha tenido razones diversas. En Alemania o en Italia, es posterior a la Segunda Guerra Mundial porque fueron países muy afectados por la guerra. Se necesitaba la descentralización para recuperar la atención, la provisión de servicios básicos a las comunidades y mejorar la calidad de vida en ese momento que padecían esos pueblos. Más adelante, en la segunda mitad del siglo XX, la descentralización se implementa para garantizar el cumplimiento de los propósitos del Estado de bienestar.

Europa implementó dicho modelo de forma profunda, cuyas diferencias son más perceptibles si se revisa por regiones, por ejemplo, no es lo mismo ver los países mediterráneos, que ver el modelo nórdico de Estado de bienestar. Pero, de todas formas, todos hicieron uso de la descentralización como estrategia para garantizar los propósitos generales del Estado de bienestar. También entra el neoliberalismo en Europa, aunque en nuestro caso, el neoliberalismo es un fenómeno que impulsa la descentralización. En este sentido va a estar más ligada a la crisis de la deuda que serán los años setenta y ochenta. En América Latina, la descentralización estaba orientada a contrarrestar los defectos del centralismo.

El modelo centralizado que nos ha caracterizado como región se debe al hecho de que todos nuestros países fueron colonias europeas. Los manejos para la administración de los asuntos internos durante la época colonial implicaban un alto grado de centralización. Cuando se pasa a ser repúblicas, muchos países latinos siguen adoptando el modelo unitario centralizado por lo que es muy difícil hacer el tránsito hacia la descentralización. Aunque era un tema de debate en el siglo XIX, incluso en Colombia, Florentino González proponía que se implementara un modelo de descentralización en nuestro contexto.

Va a ser a finales del siglo XX, entre los años setenta y ochenta, cuando se empieza el proceso para contrarrestar problemas de eficiencia que había tenido el modelo centralizado. Eficiencia en el sentido en que era muy difícil que el nivel nacional pudiera asumir todos los asuntos que implicaba la vida local para los municipios de nuestro país, o para los lugares como las localidades. Eso derivó en unas deficiencias en coberturas y calidad de los servicios públicos, en particular con el agua, que fue uno de los servicios más importantes. Esto motivó la protesta social en una época en la que prevalecía un modelo altamente centralizado, y donde, en Colombia, se tenían unos institutos y organismos nacionales que eran los que asumían la prestación de los servicios en los municipios.

Adicionalmente, se dice que la descentralización buscó revertir los fenómenos o los efectos que se derivaron del modelo de sustitución de importaciones, y que condujeron, a un desarrollo territorial desequilibrado. Lo hizo porque los recursos se fueron principalmente a los territorios que tenían mayores potencialidades económicas para crear industrias, que era el propósito de ese modelo de sustitución de importaciones. Eso se vio reflejado en mejores vías, mayores accesos a la educación, salud y agua potable, en esos territorios. En contraste, se tienen otros en los que no se orientaron las políticas regionales en Colombia, y que también sufrieron de deficientes capacidades o posibilidades de impulsar el desarrollo. Tampoco tuvieron la capacidad de producir bienes públicos y servicios sociales equiparables a los territorios que sí se desarrollaron.

Se atribuye igualmente la descentralización a los fenómenos crecientes de descentralización de las ciudades en la segunda mitad del siglo XX que llevaron a exigir un manejo particular. Aparece una nueva demanda de bienes y servicios sociales, una presión más fuerte que en el pasado, y eso implica unos niveles de autonomía y de capacidad de los territorios para responder mejor a estos nuevos fenómenos. En términos generales, en Europa y en general en los países federales, también en América Latina, la descentralización se enfocó en el nivel intermedio, no tanto en el nivel municipal. Aunque el nivel municipal recibe un trato muy importante porque siempre se le va a considerar el lugar propio para el cumplimiento de funciones que están directamente relacionadas con la vida de las personas.

En Europa, a modo de contraste, se buscó fortalecer el nivel intermedio y en gran medida contrarrestar el excesivo municipalismo que ha caracterizado históricamente a los países europeos. Porque el municipio se consagra como la unidad fundamental del Estado con la que más se identifican los ciudadanos. Había una proliferación de municipios en Europa, y muchos llegaron a finales del siglo XX a políticas de fusión de municipios pasando de números grandes a una mucho menor cantidad. La lógica de la reducción del municipio tenía que ver directamente con los propósitos del Estado, es decir, en cómo garantizar que efectivamente se accediera a mejores bienes y servicios en el nivel local.

Se consideraba que, si el territorio estaba tan fragmentado a partir de entidades municipales, no podían garantizarse dichos elementos.

Así mismo, se promovieron las asociaciones de municipios o los modelos de asociatividad, algo que luego Colombia va a incorporar en su diseño institucional y que hoy demuestra la gran posibilidad de crear asociaciones (porque los tipos que se crearon a través de la Ley Orgánica del Territorio son más que los que se tenían hasta la Constitución de 1991). Por ejemplo, países como Inglaterra, pasaron de 2.000 a 500 municipios a finales del siglo XX. Alemania de 24.000 a 3.500. Austria de 4.000 a 2.300. Suecia de 2.500 a 270. Y así, muchos países optaron por fusionar más que por crear municipios. En Francia y España pasó lo contrario, pues ellos sí mantuvieron esa dispersión municipal por lo que han sido cuestionados al pensarse que eso compromete la calidad de la cobertura de los bienes y los servicios.

¿Por qué se les dio más énfasis a los niveles intermedios en Europa? Por varias razones. Al igual que los Estados federales, el nivel intermedio es muy importante. Cabe recordar que el modelo paradigmático que son los Estados Unidos, que motiva a la creación del modelo federal, son las unidades territoriales que hoy llamamos Estados. Ellos son los que históricamente llegaron a un acuerdo, y en algún momento, se consolida la unión, pero la motivación de ese nivel intermedio es estatal. Por lo tanto, el nivel intermedio conserva competencias constitucionales, legislativas, judiciales y administrativas dejando al nivel federal un rol de administrar los asuntos generales del Estado. No obstante, con menor peso si se le compara con el que tienen los Estados o las unidades intermedias o los niveles subnacionales.

En Europa, se tiene una historia que determina la importancia de esos niveles intermedios. Por ejemplo, en Alemania, se sabe que los *landers*, que son los equivalentes a los Estados en Estados Unidos, son un tipo de Estado federal porque el modelo del país alemán surge por la unión de ellos que eran territorios independientes. Hay una importancia histórica que permite mantener el peso de la descentralización en el diseño del Estado sobre ese nivel territorial.

En España, es distinto. Se tienen comunidades autónomas por su importancia histórica y cultural. España es un país regional igual que Italia o Bélgica y se organiza como tal después de la dictadura de Franco y deja de ser un Estado unitario y pasa a ser un Estado regional. Esto implica que las comunidades autónomas también puedan tener competencia legislativa, no constitucional, es decir, una flexibilización del modelo unitario. Modelo que, en Colombia no permite legislar ni en el departamento ni en el municipio. Sin embargo, en el nivel intermedio de España sí pueden hacerlo, como en Italia y Bélgica.

¿Por qué se crean esas comunidades autónomas? Pues allí había unas razones históricas y también culturales. Son regiones que tienen unas diferencias muy marcadas entre sí. Es decir, esas divisiones, ese diseño del Estado en comunidades autónomas va más allá de la simple división político-administrativa que hace que una entidad que tiene unas funciones y unos recursos. Además, la entidad representa la identidad y la diferencia de las poblaciones, de la economía, las prácticas cotidianas y la institucionalidad que caracteriza cada uno de sus territorios. En Italia, las regiones tienen un carácter histórico-cultural y también de desarrollo económico. Ellas se organizan alrededor de la lógica del funcionamiento económico, entonces, en algunos lugares hay diferencias sobre lo que sucede con el nivel subnacional o el nivel intermedio en Europa.

En América Latina, en especial en los países unitarios, lo que se dice es que hay un mayor énfasis en lo municipal. Nuestra descentralización ha sido de naturaleza municipalista y lo que se dice en teoría es que ese énfasis ha tendido a reemplazar o estar por encima de los otros niveles del Estado. Por lo menos, en la norma y en los propósitos, eso es lo que se ha establecido. En la práctica, ha sucedido otra cosa, pues, ese énfasis en los municipios llevó a que se crearan más municipios en Colombia, es decir, se ha operado en sentido contrario a los europeos. Hoy, lo que se busca en Colombia es frenar. No se ha expedido una norma para fusionar municipios, pero se busca frenar su cantidad porque, cuando se crea un municipio, se crea una burocracia y unas responsabilidades que se deben cubrir con los recursos públicos.

Brasil es un caso particular; aunque es un país federal, la descentralización se enfocó tanto en el Estado, en el nivel intermedio como en el nivel municipal. De hecho, hay un gran énfasis en lo municipal. Los municipios pueden crear casi una mini constitución, no es una constitución en el sentido de la Constitución de 1991, pero sí hay ciertos ámbitos en los cuales se dice que ellos legislan para su propio territorio. Es un modelo muy particular el que tiene Brasil.

¿Cuáles servicios se trasladaron a nivel municipal en América Latina y en Europa? En términos generales, lo que se va a encontrar es la infraestructura básica, el equipamiento urbano y la infraestructura urbana y rural. También lo relacionado con vías, agua, saneamiento básico, recolecciones de basuras, tratamiento de aguas residuales y también infraestructura para salud y educación. No obstante, en Latinoamérica, la garantía del servicio de salud y educación sigue estando centralizada. Es decir, aunque las entidades territoriales puedan asumir funciones relativas a la infraestructura de estos servicios, el servicio debe estar garantizado por el nivel nacional lo cual se va a cubrir a través de transferencias. Esto significa que, en la nación, la infraestructura se asume con recursos propios de las entidades territoriales, pero el servicio, el pago de los maestros, el suministro de luz, el acceso a la salud y todo lo que garantiza el funcionamiento de ellos está a cargo de la nación.

Lo anterior sucede en Argentina, México, Bolivia, Chile, Colombia, etc. Solo en Brasil estos servicios están descentralizados, o sea que se han trasladado a los territorios, según los informes. En Europa sucede lo mismo, hay un énfasis en algunos Estados, por ejemplo, Suecia, Inglaterra y Alemania donde los municipios tienen un rol más preponderante. O sea, asumen muchas más funciones, pero, en general, los municipios asumen servicios muy parecidos a los de acá: el suministro de agua, el tratamiento de aguas residuales, el transporte público, el suministro de energía, la infraestructura básica, la infraestructura para salud y educación, junto con otros servicios, por mencionar solo algunos. Otro servicio importante para ellos es la cultura. Es una función asumida por los municipios y está presente en los países europeos occidentales y los orientales. En todos, hay esa distribución de funciones.

Los países del centro y el este de Europa tienden a ser más centralizados por sus características históricas. Entonces la descentralización se ha ido hacia el municipio, principalmente, pero se conserva también un rol en el nivel intermedio. Los servicios de educación y salud en los países europeos de occidente la educación obligatoria es responsabilidad del Estado central al igual que sucede en América Latina. Esto en los países unitarios. En los Estados federales y los regionales, es una función del nivel intermedio.

En ese tipo de países, el nivel intermedio tiene más peso que el nivel central o el nivel federal del Estado, y en el nivel local, en el municipal, siguen estando las funciones relativas a infraestructura y mantenimiento. Solo en Suecia e Inglaterra, no se encontró ninguna descentralización fuerte de los servicios de educación, con un índice bastante alto cercano al 30% del total del gasto público. En contraste con Alemania, donde el gasto municipal es del 12% porque en este país pesa más el nivel intermedio o el nacional.

¿Por qué los municipios han sido tan importantes en la descentralización? (tanto en América Latina como en Europa o África). Esto se debe a que se considera el municipio como el lugar donde se da la interlocución directa entre la sociedad y el Estado y donde este último, a través de las autoridades, tiene mayores capacidades para identificar las necesidades y los problemas que afectan directamente la vida de las personas. Y por esa razón, puede interpretarlas mejor, de modo que tiene la capacidad de orientar mejor las decisiones y de enfocar mejor los recursos. En Europa, se habla sobre competencias, entonces hay diferencias, pues hay unas que son específicas, por ejemplo, donde las entidades o los niveles del Estado tienen funciones puntuales para la provisión de bienes y servicios específicos, y también hay unas competencias generales que se encuentran en los textos como cláusulas generales de competencia. Allí, todos los asuntos que afecten la vida de las personas y, aunque no estén reconocidos en las normas, le corresponden al municipio. Es decir, si un tema no está reglamentado en la ley o en una función municipal, pero tiene que ver con la calidad de vida y con los intereses de las personas, y además resuelve problemas, entonces el municipio debe asumirlo.

En Europa, se advierte que al asumir esas competencias se deberá tener en cuenta que estas no hayan sido asignadas a otros niveles del Estado. En este caso, el municipio puede desarrollar la competencia. Hay que aclarar que, entre esas competencias específicas hay unas que son generales, unas específicas y unas opcionales. En América Latina, no está tanto en la cláusula general de competencias puesto que, en los recientes diseños o desarrollos normativos como los de Ecuador, Perú o Bolivia se observa la introducción de competencias opcionales. Entonces, hay unas que se deben cumplir de manera obligatoria y otras que deben hacerlo en la medida en que los recursos y la necesidad los municipios lo permitan, y eventualmente pueden asumirlas las entidades territoriales.

Así mismo, hay funciones exclusivas entre estas competencias específicas, pero también hay competencias compartidas y delegadas. Las exclusivas, en general, se van a referir a las funciones asignadas a la entidad territorial sobre las cuales ningún otro nivel del Estado podría tomar decisiones o intervenir sin consultarle a las autoridades correspondientes de ese nivel, o sin coordinar con ellas porque le corresponden exclusivamente a este nivel territorial. Las competencias compartidas son las también llamadas concurrentes. Son aquellas en las que el municipio, el nivel intermedio o la nación, o solo dos niveles del Estado, pueden participar; y donde se establece el rol de cada uno de estos de estos niveles. También hay competencias delegadas que se encuentran cada vez más en los diseños normativos donde la nación o cualquier nivel le puede delegar el ejercicio de sus competencias a otro a nivel territorial. No implica que se traslada o se entrega la competencia, sino que esta sigue siendo parte de los compromisos de ese nivel territorial, pero eventualmente, se puede delegar para que el otro nivel lo asuma.

Hay una ley muy reciente en Colombia que es la 2082 de 2021 que crea las ciudades capitales como categoría municipal. Expone que la nación ya le puede delegar funciones o competencias a las ciudades capitales, y ese proceso delegatorio tiene que trasladar los recursos. Esas competencias deberán ser funciones de organismos nacionales que pueden, eventualmente, llevarse a cabo a nivel de las ciudades.

En términos generales, y es un comentario que se hace no solo para América Latina sino que ha sucedido alrededor del mundo, menos en Europa, en regiones subdesarrolladas como África o el Latinoamérica, se dice que la descentralización se ha hecho de manera uniforme y de manera homogénea escasamente tomando en consideración las diferencias que hay entre los territorios. Esto es muy claro. En América Latina, es muy complejo en la medida en que nuestro territorio es tan heterogéneo geográficamente, somos sociedades muy heterogéneas y culturalmente diferentes. Tenemos poblaciones indígenas, afros y mestizas, por lo que la descentralización debería tomar en cuenta a esas particularidades al hacer sus diseños.

En Colombia, tenemos un diseño uniforme que desconoce la existencia de territorios. Para todos los municipios, es exactamente igual, con las mismas autoridades, funciones y fuentes de recursos. A eso se refiere esa uniformidad en los diseños, lo que implica que no se partió de hacer la descentralización de un análisis que permitiera, primero, entender cuál era el nivel de capacidad institucional requerido para asumirla; segundo, tampoco se analizó cuál era la capacidad que tenían las entidades territoriales y, por lo tanto, no se sabe qué falta para fortalecerla.

En América Latina, Europa y en África, la queja más o menos frecuente en materia de centralización fiscal es muy similar. Muchas veces se han hecho traslados de funciones, pero no necesariamente se han asignado los recursos suficientes para cubrir esas responsabilidades. En Latinoamérica, esto es más profundo. Es decir, el nivel de ingreso y lo que producen esas fuentes de ingreso aquí es muchísimo menor a los ingresos que tienen los municipios en Europa. Además, nosotros también tenemos problemas mucho más marcados en materia de desarrollo desigual en los territorios.

En Europa, han logrado, por distintas razones históricas, unos niveles de desarrollo económico mucho más homogéneos, esto sin decir que todos son iguales, porque sí hay diferencias a nivel territorial. Pero en Latinoamérica, las diferencias son abismales. Hay regiones muy pobres y otras muy ricas. Y aunque estos territorios tengan las mismas fuentes de recursos, la capacidad de recaudo está determinada por el ingreso y por la riqueza al depender los impuestos como el de industria y comercio, de renta o el predial, y eso se deriva de la capacidad del territorio. Entonces, aunque nuestros territorios tengan las mismas fuentes por la capacidad de recaudo, el panorama es diferente, y lo que se ha dicho, es que la descentralización termina concretándose en los territorios donde tenemos más cantidad de fuentes y capacidad de recaudo, aunque las fuentes sean exactamente las mismas.

En los Estados unitarios sucede que las fuentes más importantes de recursos se quedan en la nación, entonces, los recursos más dinámicos como el IVA o como la renta son impuestos nacionales y los impuestos a la propiedad se queda en los territorios. Esto facilita que, a través de las transferencias, la nación pueda destinar o redirigir los recursos que se pueden producir en regiones ricas a las regiones más pobres. Aun así, lo que se discute es que tenemos una distribución muy desigual en materia de fuentes porque la nación se quedó con muchas de las fuentes más importantes. Además, la mayoría de las funciones se las trasladó a los municipios, o sea, la nación tiene más fuentes, pero menos funciones y los municipios tienen más funciones, pero menos recursos. Sus fuentes son mucho más limitadas.

Otra cuestión que se discute en nuestro contexto latinoamericano es que las transferencias son condicionadas al ir dirigidas de manera puntual a ciertos sectores y haber un grado de libertad muy limitado para el uso de los recursos transferidos. En la mayoría de

los casos, son transferencias condicionadas para salud y para educación, y eso, lo que indica es que nosotros seguimos con modelos altamente descentralizados. Por ejemplo, en Ecuador y en Perú, las transferencias no son condicionadas, en Argentina hay un porcentaje muy alto, mucho más alto que el de Colombia, donde es del 11% de libre destinación y cuya proporción es a la inversa.

¿Cuál es el propósito de las transferencias no condicionadas? Estas deberían tener como rol contrarrestar esos desequilibrios en materia de la capacidad de recaudo. En la medida en que son de libre disposición implica que la entidad territorial podrá destinarlos a diferentes sectores, y no solo a salud y educación como está sucediendo.



Contexto histórico de la descentralización en Colombia

Mauricio Betancourt²⁴

Ahora, se trata aquí de analizar el contexto de la descentralización y por qué América Latina y Colombia comenzaron a hablar de descentralización, de modo que quisiera resaltar algunos puntos centrales de la discusión. Primero, qué hay en el avance del desarrollo y la organización del Estado en función del capital y la sociedad, o sea, el avance de esa relación fue más dinámico del capital que de los procesos de organización sindical. Esa correlación es la que va a llevar a que haya una crisis del Estado de bienestar, y haya una reorientación dinamizadora del Estado a partir de las lógicas del capitalismo. Esto implica que esa crisis del Estado de bienestar tiene que ver con esas lógicas.

Ese periodo va desde los treinta hasta los sesenta o setenta. A partir de ahí, tendría que preguntarse por dos cosas. La primera es por qué la descentralización tiene una importancia en el territorio y en las relaciones entre Estados nacionales, en organismos multilaterales y las dinámicas globalizadoras del capitalismo. A continuación, cabe preguntarse eso qué tiene que ver con que el territorio, por qué se tiende a

.....

24 Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública. Economista y Licenciado en Ciencias Sociales. Magister en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

volver importante y por qué se tratan de mejorar sus condiciones de todo orden, no solamente en el orden social y de infraestructura, sino de las condiciones de trabajo y de desarrollo de los territorios. Entonces debe preguntarse por qué se vuelven importantes ahora y no antes. Lo anterior como una primera observación porque se podría decir que, en Europa, la ciudad o los territorios que conformaron las ciudades del siglo XIX desarrollaron unas políticas sobre las características del territorio para mejorar las condiciones de la población, en especial, la trabajadora.

De allá viene el concepto de la ciudad higienista porque las condiciones de hacinamiento y todos estos elementos van a estar presentes en el siglo XIX en Europa y parte de Estados Unidos. En América Latina, no está el detalle sobre eso. Ese es un punto que se quiere dejar planteado para que se siga pensando en ese sentido. Tendrá que mirarse hasta dónde hay diferencias entre las competencias que se hacen para el nivel nacional y las que se hacen para el nivel territorial. Auscultar qué se busca en función de las dinámicas del mejoramiento del territorio, de la inversión, de los procesos de atracción de capital y cómo eso empieza a crear instrumentos que permitirían ese bienestar y unas mejores condiciones materiales en el territorio.

Sin embargo, eso ha venido acompañado con lo que algunos autores han llamado derrumbe de los procesos de la planificación centralizada. Yo diría que se trata más bien de la planificación indicativa y, por supuesto, de la crisis del Estado de bienestar. Si se mira el detalle del asunto, se encuentra este proceso de descentralización a partir de los intentos, en unas partes, de los años setenta u ochenta, y se empiezan a consolidar de manera diferencial en los noventa en el siglo XX. Ello, con los mismos parámetros cuando se mira solamente el asunto en Colombia.

Haciendo un paréntesis, siempre hablamos de descentralización en este período y resulta que ella fue un instrumento ya usado en lo que se llamaron las reformas borbónicas. Estas se desarrollaron a fines del siglo XVIII para darles una nueva reestructuración o reorganización a las relaciones de España con sus colonias. Igualmente, para hacer una mayor presencia del Estado o para darles una participación a los señores de las colonias en las cortes de Cádiz. Allí ya se presentaba un elemento que curiosamente lo repetimos cuando hablamos de esta descentralización, referido a los procesos de corrupción de los funcionarios de ese momento.

La descentralización ha sido un instrumento para crear dinámicas aparentemente autonómicas frente al desarrollo de los movimientos sociales que se vinieron gestando. Por ejemplo, en el código que editó Jaime Castro en el año ochenta y seis, se percibe que ese código, en su primera parte, sustenta la distribución del gasto público en términos nacionales y en términos territoriales. El otro componente sustancial es el desarrollo de los movimientos sociales y que tenía que ver con su lucha por el agua, las vías, la infraestructura

y muchas cosas más. Ya no para ver si el ministro les ponía el agua, por ejemplo, sino para ir a pelear por ella. Si se miran las actas de los movimientos sociales anteriores a la descentralización administrativa, se ve, por ejemplo, que en vez de que la gente viniera a pelear a Bogotá para que le hicieran el colegio, lo peleaban al alcalde.

Esa es otra dinámica que debemos mirar para entender esa situación de nuestros muchachos que, en la actualidad, están en un enfrentamiento directo con el Estado en todo el país contra los alcaldes y contra el presidente. Aquí, hubo una época cuando hubo paros dirigidos por los alcaldes, como fue el caso, del macizo colombiano. Alguna vez, al alcalde de Tunja le tocó hacer una marcha hasta Bogotá para ver si se les resolvía el problema del agua. Eso fue lo que se quiso evitar para que fuera el alcalde quien respondiera por esos problemas que por distintas razones el Estado central no había podido resolver.

La primera fase de la descentralización se da entre los ochenta y los noventa en América Latina en Brasil, Argentina, Chile, Ecuador, Perú y México. Esa época se distinguió porque hay una crisis fuerte sobre el problema de la deuda externa soportado en la acumulación de narco-dólares y petrodólares de los años setenta, lo que provocó una serie de condiciones laxas para el crédito hacia los Estados. Entonces, cuando México sostuvo su incapacidad de pago, a pesar de tener petróleo y plata, se declara en moratoria. Nosotros también nos hemos declarado en moratoria en otra época, porque, en Colombia, los estudiosos de la economía defendieron que se tenía el colchón. Lo que se denominó como el correo de las brujas que fue lo que permitió que los niveles de endeudamiento en el país no fueran tan altos.

Como consecuencia de eso, es necesario introducir un cambio en la dinámica de la política del Estado. Ese cambio se llamó el proyecto neoliberal que sustenta, profundiza y desarrolla el proceso de descentralización a partir de un concepto muy sencillo del desarrollo del capitalismo, y es que los individuos son seres racionales, y como tales, son seres que toman las mejores decisiones. De modo que, como ser racional, cuando usted decide cuál es el alcalde que ha elegido, usted coge todas las propuestas políticas de todos los candidatos, las analiza y decide. Eso es en un Estado ideal de la competencia que plantea el liberalismo. Pero aquí eso no pasa y no va a pasar durante mucho tiempo.

Se puede encontrar una paradoja entre gobierno y territorio al haber un territorio que aparentemente tiene una autonomía pero que es trasladada. No es una autonomía real sobre muchas decisiones, se trata de algo como "le mandamos 20 pesos para que los gaste bien". Hay otro componente, y es que esa paradoja tiene que ver con que hay un territorio y un Estado sin soberanía. El modelo neoliberal que empezó a capturar el Estado desde esta época es lo que la profesora Saskia Sassen llama la crisis del Estado nacional y la privatización de las normas de acuerdo con las necesidades del capital, y ahí aparecen otros elementos. Visto ese contexto, se pregunta sobre ¿cuáles son los objetivos de la descentralización?

En general, había uno que era la legitimación del Estado tras la crisis de corrupción del Estado nacional de los años setenta y ochenta, que llegó a que un presidente considerara que había que reducirla a sus justas proporciones, de modo que asumía que la corrupción era válida pero no podía ser tanta. Eso lleva a un proceso de deslegitimación del Estado, y por eso, fue necesario plantearse que las decisiones públicas estuvieran más cerca de los ciudadanos y, sobre todo, estuvieran más cerca de los movimientos sociales que venían protestando y exigiendo soluciones en los territorios. Entonces, la mejor decisión era hacer una reforma del Estado que cambiara algunas condiciones sin que eso resolviera los problemas reales.

El otro punto que tiene ese proceso induce a que, si se revisan todas las competencias desde México hasta Argentina, se ve que la mayoría son de ese tipo, a excepción de lo comentado sobre la autonomía para manejar los recursos naturales. Se sabe que aquí tenemos un problema grave con el agua y el de la minería de lo que se resaltan dos cosas. Una, que a los municipios se le traslada las funciones y competencias sobre lo reproductivo y la nación se queda con las de lo productivo. O sea que la nación tiene la capacidad de decidir qué ingresa y qué no al país según la política económica y el cambio del modelo planteado con la apertura económica, ello por un acuerdo o un tratado internacional.

Y segundo, un elemento muy sencillo. Todos los que nos están escuchando comen pan de vez en cuando, y ese trigo, era producido en el país. Si se revisa el informe de 1950 sobre la misión Kerry, se encuentra que éramos autosuficientes en ello. Hoy no, porque la sobreproducción de los Estados Unidos de los años setenta hizo que nuestros campesinos quebraran y ahora nos vendan ese mismo trigo. Y eso es del orden nacional, por lo que siempre escucharemos a nuestros campesinos peleando por unas relaciones distintas en los tratados internacionales.

Nos hablan de desarrollo local, y resulta que se vuelven acciones relativas a las políticas de seguridad social. El resto está restringido para que de ello se haga cargo la nación. La capacidad de nuestra población en lo económico en el ámbito local se limita a lo que conocemos como el rebusque. Con el desmonte del modelo sustitutivo de importaciones, se volvieron primarios los procesos económicos que llevó a que viviéramos nuevamente lo que se vivió cuando estaban los españoles aquí. Hay que recordar que las reformas borbónicas fueron propiciadas porque los administradores de la extracción de oro se quedaban con una parte, y el rey se dio cuenta. Hoy, estamos en las mismas sobre cómo se saca el oro o los bienes primarios en ese proceso de primarización.

Otro tópico se refiere a un elemento del orden político. Se trata de la elección popular de las autoridades locales que se supone era uno de los principios básicos para detener la corrupción y lograr que los recursos estuvieran cerca de la ciudadanía. Eso ha provocado lo que en el país se conoce como democratización de la corrupción. En

varios casos hay unos ejes transversales que uno puede encontrar en este proceso de descentralización y que tienen que ver con la autonomía y la participación. Hoy en día, el último tema ha originado unas estructuras organizativas para la población. En muchos casos, hay procesos de participación institucionalizados y cooptados que en ningún momento impulsan dinámicas vinculadas a las decisiones públicas. Algunos puntos conducen a evaluar la lucha contra la corrupción, las acciones para mejorar las condiciones de los índices de pobreza y a volver eficiente el gasto.

A esos elementos se les han introducido otros componentes que, por primera vez, empiezan a tratar de recontextualizar el territorio, y es el del ordenamiento territorial. Todo esto que tiene que ver con la Ley 388 de 1997 y con el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenamiento. Con un nuevo desarrollo de las áreas metropolitanas, con las condiciones y las exigencias del manejo del cambio climático en lo local y lo regional.

Un elemento sustancial que está planteado desde cuando empezó la descentralización (y que todavía hoy es un tema central en las negociaciones de paz, fue lo que se llamó el catastro multipropósito. El catastro es el eje alrededor del cual los municipios y las entidades territoriales locales tienen la posibilidad de cobrar en justicia y de acuerdo con lo que tiene cada uno. Sin embargo, por la captura que ha tenido este Estado en términos del manejo del presupuesto público, ha creado situaciones que llevaron a que los gobiernos no hayan podido frenar ese fenómeno porque son parte de él.

Ello lleva a remontarse a palabras de Churchill cuando dijo que el problema del gobierno es el gobierno, y aquí, el problema de la corrupción es que está incrustada en el gobierno, en todos sus niveles. La Universidad Externado de Colombia ha publicado varios volúmenes sobre el tema, donde dice que hay un problema que tiene que ver con el catastro multipropósito y la posibilidad de que las entidades territoriales, por esa vía, tengan la posibilidad de mejorar sus ingresos, que en caso de que no se vayan a los bolsillos de los privados, se puedan redistribuir. De modo que ese sí es un sentido que podría tener este proceso de descentralización para mejorar las condiciones de vida de los pobladores.

PARTE III

**Desafíos y problemas administrativos
actuales en Colombia**



Desarrollo local

Robert Trinidad Romero²⁵

Voy a enfocar mi intervención en cuatro instituciones jurídicas que son claves en el desarrollo local. Son estas la descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales, los roles del municipio y del departamento y la articulación de los planes de desarrollo. Por ello, mi ponencia va dirigida a la forma como influyen estas instituciones en el desarrollo local. En la década de los 80 hubo una gran expectativa por la descentralización en Colombia. En 1986, se experimentó por primera vez la elección popular de alcaldes que se reglamentó con la ley 78, y a partir de los dos años siguientes, en 1988, elegimos por primera vez nuestros alcaldes populares.

Cuando se instala la Asamblea Nacional Constituyente crecen esas expectativas de descentralización administrativa en Colombia. Incluso, se pensó en la posibilidad por algunos académicos y algunos dirigentes de recomponer el mapa político de Colombia puesto que una de las dificultades que afectaban la eficacia de la administración pública territorial era precisamente la conformación geográfica de nuestros territorios.

.....

²⁵ Abogado. Especialista en Gestión Pública de la ESAP y en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Barranquilla. Docente de la Escuela y la Universidad Jorge Tadeo Lozano y es Doctor en Ciencias Políticas.

Un gobernador del departamento de La Guajira para ir al sur de su departamento encuentra muchas más dificultades que para ir a Bogotá o al exterior. Igual ocurre en el caso del departamento del Cesar por sus condiciones geográficas y longitudinales.

Se pensaba entonces en componer el mapa político en su división político-administrativa lo que aumentó las expectativas. Finalmente, en la Constitución de 1991, la Asamblea Nacional Constituyente intentó implementar un modelo de descentralización administrativa fundamentado en el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa. A partir del artículo 1° como principio fundante del Estado colombiano que ratificó nuestra concepción de Estado Unitario, pero en cuanto a nuestra forma de gobierno, estableció que nos encontramos ante una República descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales.

El artículo 1 de la Constitución Política declara a Colombia como un Estado Social de Derecho y como un Estado Unitario organizado en forma de República descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales. Sin embargo, lo que es unitario es el Estado y no la República. Una redacción correcta de la norma sería *“Colombia es un Estado Social de Derecho Unitario organizado en forma de República descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa, pluralista, etc.”*

Se implementa el modelo de descentralización administrativa como principio fundante del Estado y el artículo 286 estructura las entidades territoriales. El modelo que quiso implantar la Constitución era un país dividido en regiones con entidades políticas amplias: las regiones divididas en departamentos, los departamentos divididos en provincias, las provincias divididas en distritos, municipios o territorios indígenas y los municipios y distritos divididos en localidades, en comunas o en corregimientos. No participan en cómo están divididos los territorios indígenas, porque ellos se configurarían con base en los usos y las costumbres de los diferentes pueblos indígenas.

El artículo 286 dice que “son entidades territoriales los departamentos, los municipios, los distritos y los territorios indígenas”, acabando con aquel modelo de intendencias y comisarias convirtiéndolas en 9 nuevos departamentos. A pesar de que, el artículo 286 dice que los territorios indígenas son entidades territoriales, lo cierto es que más adelante la misma Constitución dice que para la reglamentación de ellos, lo tendrá que hacer la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Respecto a las regiones, dejó en manos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la conversión de una región en entidad territorial y que se reglamentarán las provincias como entidades territoriales, por lo que la Constitución dejó establecido solamente los departamentos, los municipios y los distritos.

Nos quedamos 20 años esperando que se cristalizara ese sueño de descentralización hasta que por fin, después de tantos intentos, aparece la Ley 1454 de 2011. Considero que la LOOT no cumplió con las expectativas que nos había marcado la Constitución en su artículo 1° porque en cuanto a los territorios indígenas que era un modelo que permitía precisamente salvaguardar la pluriculturalidad del Estado y la autonomía de los pueblos indígenas, lo único que hizo fue, en sus disposiciones finales, incluir un párrafo. Dijo lo que ya había dicho la Constitución Política en su artículo 329, que “el Congreso regulará la creación de las entidades territoriales indígenas”. En cuanto a las regiones, repite lamentablemente lo mismo que dijo la Constitución, en su artículo 36: “mediante una ley se reglamentará la forma como se convierte una región en una entidad territorial”.

Respecto a las provincias, las descartó como entidades territoriales y las reglamento como unos “Esquemas Asociativos Territoriales” en los que incluyó las áreas metropolitanas, las asociaciones de departamentos y de municipios. A partir de la ley 1972, se reglamenta la posibilidad de crear regiones como entidades territoriales, las cuales se podrían comenzar a organizar solamente a partir del año 2022. Con esto, no se ha implementado ese modelo de descentralización administrativa que quiso instituir la Asamblea Nacional Constituyente, de modo que sigue siendo una mera expectativa.

La LOOT tenía el compromiso por mandato expreso del artículo 288 de definir las competencias entre la nación, las entidades territoriales, los departamentos y los municipios, cosa que no hizo y que, hasta hoy, sigue creando una gran dificultad en la administración pública territorial. Por esto, es posible encontrar en un mismo barrio una valla del departamento pavimentando calles y, a la vuelta de la esquina, otra valla del municipio también pavimentando vías. Se han visto casos de escuelas rurales en las que el municipio construye unas baterías sanitarias y el departamento construye unas aulas o una sala múltiple. Se han presenciado casos en los que las dos obras quedan inconclusas porque no hay una norma clara que demarque las competencias entre la Nación, los departamentos y los municipios.

No es que la Constitución no haya dejado claras las competencias de cada entidad ya que marcó el rol de los departamentos y de los municipios. En el artículo 298, recalca que el departamento es un ente de planificación, de coordinación, de complementariedad, de intermediación entre la Nación y los municipios, mientras que el municipio es el ente prestador de servicios públicos que le corresponde construir las obras que demanden el progreso local, garantizar y promover la participación ciudadana y organizar su territorio. Así lo ordena el artículo 311 de la Constitución Política.

En el artículo 288 la Constitución dice que la LOOT tendrá que distribuir las competencias en esos tres niveles. Pero no hay una norma única clara que impida que se sigan confundiendo esos roles que es lo que está sucediendo, porque no se le ha entendido,

o a veces también, por conveniencias de toda índole. Cuando se trata de ilustrar los municipios se encuentran respuestas como las de un gobernador que dice: “¿Yo le voy a transferir más recursos al alcalde para que él sea el que construya las obras y después se crea que es el alcalde el que las hizo, como si los recursos fueran de ellos?”

La respuesta que se les da es que las obras no son del gobernador ni del alcalde, ni del diputado, ni del concejal. Las obras son de la comunidad y no se hacen con recursos suyos, se hacen con recursos de todos los que aportamos nuestros impuestos. Por eso, no se han entendido estos roles, por algunos intereses de políticos. La idea es que los departamentos, como lo dice el artículo 288, cumplan unas funciones de coordinación y de subsidiariedad, y cuando el municipio no puede asumir unas cargas, que efectivamente lo pueda asumir la nación. A esto se le suma que la descentralización en Colombia ha sido de competencias y de responsabilidades, pero no de recursos.

La LOOT en su artículo 28 establece que “los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté expresamente asignada ni a los departamentos ni a la Nación”. Es decir, si hay una necesidad y no está asignada al departamento, ni a la nación, la asume el municipio. La LOOT vulnera el artículo 357 de la Constitución Política que establece que no puede haber descentralización de competencias sin la previa asignación de los recursos suficientes para asumirlas. Esta norma ha llevado a una realidad, y es que la descentralización ha sido reducida a una legalidad menor y en algunas oportunidades, la descentralización se ha utilizado para desembarazarse de responsabilidades de la Nación con los municipios.

En este aspecto, en el reciente Decreto 806 de 2020, donde se implementó la virtualidad en los procesos judiciales y la posibilidad de que se pueda asistir a una audiencia pública a través de estos canales virtuales, el gobierno planteó que “los municipios y las personerías colaborarán con las personas que no cuenten con los canales virtuales para que tengan acceso a las audiencias públicas o a las actuaciones judiciales”. La nación mantiene asfixiados a los municipios en su responsabilidad, lo que afecta, por supuesto, su desarrollo. Respecto a la autonomía de las entidades territoriales, el artículo 2 de la Constitución Política dice que nuestro modelo de gobierno es una República descentralizada con autonomía de las entidades territoriales que realmente no la tienen. Si la Constitución no hubiese mencionado otra vez el tema de la autonomía de las entidades territoriales, tuviéramos una verdadera autonomía en Colombia de las entidades territoriales.

Lamentablemente la propia Constitución en el artículo 287 retomó el tema y se refirió de nuevo a la autonomía de las entidades territoriales. Ratificó que las entidades territoriales son autónomas para la gestión de su interés y debe ser dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, les asignó a las entidades territoriales el derecho de gobernarse, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los

tributos necesarios para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales. Con la expresión “los límites de la Constitución y la ley”, dañó la autonomía de las entidades territoriales porque, entonces, la Ley empezó a limitar la autonomía de las entidades territoriales.

Pueden gobernarse por autoridades propias, pero establece límites a los gastos de funcionamiento, ejercer las competencias que le corresponda, aunque muchas veces, la Ley las ha reglamentado expresamente y también están limitadas por la situación financiera. Pueden crear tributos y administrarlos, pero solo podrán regular los impuestos que la ley crea. También tiene la posibilidad de participar en la distribución de las rentas nacionales, pero dentro de los límites de la Constitución y la Ley. Las limitaciones se refieren a lo presupuestal. De nada sirve que entreguen a entidades territoriales competencias y responsabilidades si no les dan los recursos para ejercer.

El artículo 357 limita hasta en un 42% que las entidades territoriales podrán destinar para la inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, cuando se trate de recursos provenientes del Sistema General de Participación. La ley 715 de 2001 reformó la ley 60 de 1993, donde se transferían recursos, pero se especifica cómo distribuirlos. Luego, la ley 617 del 2000 categorizó a los municipios y los departamentos, y dependiendo su categoría, sus gastos de funcionamiento serán financiados con sus propios recursos, pero no podrán sobrepasar tales límites.

Si es un departamento de categoría especial, hasta el 50% de sus ingresos de libre destinación tienen que ir a gastos de funcionamiento. Si es un departamento de cuarta categoría, hasta el 70%. Lo mismo aplica si es un municipio de categoría especial hasta el 50%. Si es un municipio de categoría sexta, cuarta o quinta hasta un 80%. Esa limitante hizo que en muchos municipios no les alcance la financiación para estructurar secretarías en los diferentes sectores. Eso afecta la eficiencia de la administración pública porque no se tiene la capacidad para manejar varios temas al mismo tiempo.

Aun así, la Constitución Política exige en el artículo 356 los criterios de eficiencia administrativa y fiscal respecto a la distribución de los recursos. Eso afecta el desarrollo local, porque limita los recursos. De igual manera, hay una inconsistencia con los Planes de Desarrollo. La Constitución Política exige que sean concertados entre la nación, los departamentos y los municipios, y en su artículo 32 y 339, obliga a las entidades territoriales a tener en cuenta los planes de las otras entidades territoriales y los de la Nación.

Esa coherencia es imposible de mantener por la forma como estaba organizado el periodo del presidente de la república con el periodo de los gobernadores. Los actuales alcaldes elaboran su plan de desarrollo con base en el plan de desarrollo del Gobierno Nacional, pero los cambios de presidente hacen que cambien los planes de desarrollo, de modo que no se puede mantener la coherencia necesaria para articular los distintos niveles.

La planeación se está haciendo de arriba hacia abajo. Hay que tener en cuenta las transferencias, la dependencia que tienen los municipios con los recursos de la nación que es más del 80% en algunos casos. Y luego mirar los proyectos, programas y planes que hay a nivel nacional para orientar las necesidades que se deben atender en el territorio. La planeación debe partir de las necesidades identificadas y con base en eso establecer prioridades y buscar la forma de asignarles recursos con base en el modelo que inicialmente pretendió implementar la Constitución Política. Ese es uno de los retos que tiene el próximo gobierno, independientemente de la plataforma ideológica que corresponda. También es un reto que se tiene en la academia con estos escenarios de control de conocimiento, tratar de hacer estos aportes que se ha venido haciendo a lo largo de este curso.



La administración pública como disciplina y como fenómeno

Carlos Moreno²⁶

Es necesario diferenciar entre Administración Pública como disciplina y la administración pública como fenómeno. Yo suelo utilizar las mayúsculas para la Administración Pública como disciplina, al igual para Derecho, Economía o Filosofía como disciplina, y la administración pública con minúsculas para referir el ejercicio del servicio público por el gobierno y que es el fenómeno central de estudio de esa disciplina que llamamos Administración Pública. Propongo hablar de la contribución del desarrollo local, si es que existe, a la administración pública con minúsculas, es decir, al fenómeno, a lo que se hace realmente en el ejercicio del gobierno.

No veo mucho aporte del desarrollo local a la administración pública, y le veo aporte del “no de desarrollo local” a la administración pública. Parece contradictorio, pero yo pensaría que, como hipótesis “cuanto menos desarrollo local más importante es la administración pública”. El concepto de desarrollo, para algunos, es un concepto que se ha vuelto un arma colonialista, que aparentemente es central de la disciplina de la economía. Yo creo que es más un concepto ideológico que busca establecer un supuesto ideal de

26 Doctor en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid. Economista y Magíster en Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

que el desarrollo va a conducir a las sociedades a la situación en que se encuentran las desarrolladas.

Es un proceso hacia el desarrollo, porque son los países desarrollados los que son el ideal a donde vamos a llegar en algún momento de la vida. Eso es una pretensión absolutamente histórica, que las sociedades son iguales, que van para la misma parte y que van a tener similares procesos. Pero eso, evidentemente, no es así. Los países europeos que son el prototipo y el supuesto paradigma del desarrollo han atravesado historias muy distintas a las que han experimentado los países asiáticos, africanos o americanos.

Están donde están porque tuvieron una historia y unos procesos que en principio son irrepetibles. El proceso de desarrollo es irrepetible. Hoy, pretender que las economías latinoamericanas nos volquemos hacia la industrialización fordista, y que por esa vía vamos a terminar con las relaciones de producción lleva a resultados distintos. En estos países seguimos en una producción agropecuaria de minifundio o economía campesina. Pretender llegar a los estadios de ellos, es una pretensión no muy racional, aunque la racionalidad económica nos indique que eso es así.

En el concepto del desarrollo hay problemas y los repetimos. En los países latinoamericanos, tenemos regiones, como un nivel subnacional, desarrolladas y otros no desarrollados. En Colombia, decimos que Bogotá es desarrollado y los municipios algún día podrán ser como Bogotá, lo que es absolutamente absurdo. La pretensión del desarrollo como un modelo único es verdaderamente irracional, pero la seguimos repitiendo en la academia. ¿De qué depende que unas localidades o los países sean ricos o sean pobres?

Hoy por hoy, uno diría que ha dependido más del pasado y de la tradición que de los inventos. El pasado y la tradición fueron los que utilizaron los recursos para lograr producciones o situaciones de vida más o menos adecuadas a un momento. Dependiendo de la pretensión de vida como la explotación petrolera a toda costa, la minera o la industrialización, se llevaron a cabo la configuración de dichas localidades sin tener en cuenta las externalidades negativas en el ambiente.

La teoría económica dice que el sector secundario es dinámico mientras que el sector primario es lento y pobre, lo cual no es cierto, porque también la producción agropecuaria puede industrializarse. Son condiciones que tienen que ver con desarrollos y situaciones históricas que hay que tener en cuenta. Según la teoría económica y, en cierta medida, la teoría política occidental, que acuñó el término de desarrollo, surgió la teoría de que el Estado aparece cuando el mercado no es eficiente. El mercado ha sido eficiente durante toda su historia para agudizar las desigualdades. La mano invisible tiende a agudizar las desigualdades, de modo que, en teoría, funcionaría si no hubiera desigualdad.

El único límite que tiene el mercado para agudizar las desigualdades es el Estado que impone límites a la concentración de la riqueza y de la propiedad. Así mismo, a la agudización de las desigualdades en Colombia y en todos los países de América Latina. El colonialismo es tal que creemos que esas teorías aplican para cualquier desarrollo. Para algunos, hablar de desarrollo local es lo mismo que hablar del nacional. Es un proceso auto referenciado y esto implicaría que tendríamos localidades con autonomía para definir su destino, sin interferencia de nadie.

El artículo 1 de la Constitución Política instituye a Colombia como Estado Unitario y eso tiene consecuencias políticas y jurídicas como que hay unas leyes únicas. Por eso, lo que pueden hacer las entidades territoriales está supeditado a la ley y a la Constitución. Si bien, tenemos una Corte Constitucional que suele ser progresista cuando se refiere a derechos, es absolutamente regresiva cuando se habla de autonomía de entidades territoriales. Siempre ha fallado en contra de las entidades territoriales y a favor del nivel nacional, que ha definido que todos los colombianos tenemos los mismos derechos (salud, educación, agua potable) en las condiciones en que se pueden proveer y que deberían mejorar.

Según la teoría económica, el Estado, para los privilegiados, es un estorbo que no les deja ganar más, o no hace bien las cosas que ellos necesitan y no quiere hacerlo. La gente espera que los grandes medios de comunicación hagan una interpretación de la realidad donde muestren la desigualdad. No podemos esperar eso, si los que tienen la propiedad de los medios de comunicación son ellos mismos. El Estado resulta sirviéndoles a los que están en la otra orilla, pero no me imagino ver a los gremios del capital manejando una política de subsidios o desarrollando campañas para proteger los derechos.

Si eso a nivel general es así, a nivel local es peor. Según la teoría económica, los municipios de sexta categoría tienen que morir porque jamás tendrán las condiciones de competir a nivel internacional. Y, aunque no parezca, Planeación Nacional piensa igual. Impulsa un modelo exportador en el que cualquier localidad debe ser competitiva a nivel internacional, cuando a este nivel no es competitiva ni siquiera Bogotá. El modelo de sustitución de importaciones podría ser una estrategia todavía válida y, más aún, cuando no tenemos competitividad, pero tenemos un mercado interno insatisfecho por falta de demanda.

Si en lo local no hay las condiciones que dice la teoría económica que deben estar en todas partes, y que no están, porque la distribución espacial de los recursos, en gran medida, se deriva del pasado, entonces, las localidades ricas cada vez lo serán más. No se puede pensar que Bogotá algún día sea pobre. La administración pública es más importante en la medida en que los espacios geográficos no tengan las condiciones para ser autosustentables. Eso quiere decir que el 90% de los municipios no necesitarían inversión privada porque no se va a dar, y lo que necesitamos es inversión pública y tener una presencia del Estado que garantice los derechos de todos los ciudadanos.

El desarrollo local del 90% de nuestros municipios no es el crecimiento económico sino tener garantías para convivir en unas condiciones dadas. No es estar condenado, sino tener un instrumento político, que es el Estado, que garantice la prestación de unos servicios que les permitan una convivencia a gente que no tiene por qué estar reducida al olvido del desarrollo económico. Cuanto menos desarrollo o crecimiento económico, o mientras menos condiciones de vida tengan los municipios, quedan condenados a la extinción de sus habitantes.

Aparece la administración pública como esa institución que garantiza la convivencia de una sociedad, a partir de un arreglo bueno o malo, que determinó políticamente que esa sociedad quiere convivir bajo unas determinadas reglas. El desarrollo local no se refiere solo a la administración pública local porque tampoco puede garantizarle todos los derechos, sino que es la administración pública en su conjunto. Ahí aparece la complejidad de la administración pública, en no ser solamente una administración pública nacional que irradie servicios a todos los municipios, sino que también tiene que haber una administración pública local que lleve esos servicios y otros que la administración pública nacional no presta.

La conclusión es que la riqueza de la administración pública, en las localidades, se deriva de las carencias que hay en ellas y de la necesidad de responderle a la gente que vive ahí, y que son ciudadanos. Garantizar la ciudadanía es función tanto del Estado como de la administración pública. Debe trabajarse por mejorar el Estado y la administración pública para garantizar la posibilidad de sobrevivencia de la mayoría de la población.



Institucionalidad administrativa y post-acuerdo

Francisco Julio Taborda Ocampo²⁷

Quisiera empezar contraponiendo dos metáforas en torno a lo que son las constituciones. Una metáfora es la de Hernando Valencia Villa que titula su famoso libro *Cartas de Batalla* y entiende las constituciones como batallas. La otra metáfora un poco antigua, es la de Norberto Bobbio, dice que las constituciones son los acuerdos de paz más duraderos. Esas dos metáforas resumen muy bien lo que lo pasa en nuestro país en relación con el entendimiento de la Constitución, de su carácter material y del acuerdo de paz en tanto este se ha constitucionalizado.

Los derechos de las víctimas han recorrido un camino de constitucionalización muy importante en nuestro país. Tiene que ver con los desarrollos jurisprudenciales de las Cortes, especialmente de la Corte Constitucional, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en otros momentos, de normas propiamente constitucionales. La primera de ellas es el acto legislativo 1 de 2012 que fue en su momento el marco jurídico para la paz, y que consagró en la Constitución, los principios de selección y priorización. Elementos

.....

27 Profesor de la escuela especialmente en la maestría de derechos humanos. Docente en la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Profesional en derecho. Especialización en asuntos de filosofía, en ciencia política y ciencias administrativas y constitucionales.

con base en los cuales funciona ahora la JEP y, posteriormente, todos los actos legislativos y demás reformas que se realizaron para implementar el acuerdo de paz.

Es preciso destacar una especie de cláusula pétrea que se creó en el acto legislativo 2 de 2017 para blindar el acuerdo de paz. Se estableció que el acuerdo y las disposiciones constitucionales llevadas a cabo para darle cumplimiento tienen un carácter intangible hasta el año 2030. Tres períodos presidenciales completos que incluyen el período que está concluyendo del presidente Duque y los dos períodos presidenciales que vienen en adelante.

Otro hito importante tiene que ver con la decisión de la Corte Constitucional en materia de curules de paz. Hay un fallo de ella que desafortunadamente se aplica muy poco por los jueces de tutela. Es la que le permite al juez emplazar al funcionario incumplido y dictar la orden que se estaba buscando con la tutela, en este caso, dar por aprobado el acto legislativo de creación de las curules de paz. Es decir, la Corte no devolvió el proyecto al Congreso y no le exigió al presidente del Congreso aprobar el acto legislativo, sino que lo dio por aprobado. En ese sentido, emplaza al presidente del Congreso y ordena que se procede a su promulgación y a su reglamentación.

Ese acto legislativo era muy importante como piedra angular del acuerdo de paz porque hay que rescatar las dimensiones de justicia transicional, y especialmente los dispositivos que tienen que ver con tierras y protección de los firmantes del acuerdo: dispositivos que tienen que ver, en un sentido, incluso más amplio, con el conjunto de la población colombiana que ha sufrido de una manera más o menos directa las consecuencias del conflicto interno.

Según investigaciones del CINEP, al menos el 92% de las disposiciones del acuerdo de paz benefician al conjunto de la población más directamente afectada por el conflicto armado. Solo el 8% se refieren a los firmantes de la paz, a los desmovilizados de las FARC. Ese es un dato muy importante para entender que se trata de hacer valer el acuerdo y garantizar su estabilidad y que no se reforme. Es una piedra angular no solamente para desarrollar el acuerdo en relación con las FARC sino para buscar aclimatar una paz más estable, más duradera y en lo posible más completa.

Una palabra clave ante la persistencia de muchos factores del conflicto es la palabra completa. Ojalá pudiéramos tener en nuestro país una paz completa, estable y duradera. Me interesaría centrarme en un aspecto que es de mucha actualidad, que es el acuerdo firmado entre la Fiscalía de la Corte Penal Internacional y el gobierno de Colombia, que da por terminado provisionalmente el examen preliminar que venía adelantando la Fiscalía desde el año 2004.

Gracias a que la ESAP hace 10 años me propuso dictar una cátedra llamada *Colombia y la Corte Penal Internacional*, seminario electivo de la especialización en derechos humanos,

vengo estudiando la historia de la Corte Penal, los desarrollos y avatares que ha tenido. No cabe duda de que tristemente en muchos aspectos la Corte representa aquella famosa frase del juez del tribunal de Tokio quien en 1946 dijo: "en adelante el único crimen de guerra va a ser perder la guerra porque la justicia la van a hacer los vencedores".

Desafortunadamente, cuando vemos cómo se ha centrado la Corte Penal Internacional en el África, comprendemos que las expectativas que teníamos muchas personas sobre la actuación de la Corte en otros contextos ha sido frustradas. No obstante, conviene presentar las cosas de una manera distinta. La decisión que ha tomado la Fiscalía de la Corte Penal Internacional es una decisión inteligente, que lanza un mensaje de una manera estratégica, a saber, la posibilidad de que ellos intervengan en nuestro país.

Quienes hemos estudiado la justicia internacional comprendemos que es mejor para cualquier país, en este caso para Colombia, que su propio sistema de justicia funcione. Depositar esperanzas en los sistemas internacionales en algunos sentidos puede ser importante para el país, pero, en general, trae una justicia a veces tardía y que puede no llegarle a todo el mundo porque al ser complementaria se concentra en los casos más graves.

Cabe observar que cada nueva sentencia de la Corte Interamericana en relación con Colombia, en mi criterio, es un fracaso de la justicia colombiana. En esas circunstancias especiales, la justicia colombiana le falló a las víctimas y tuvimos que recurrir a un escenario internacional porque la Corte Interamericana funciona con el mismo principio de complementariedad y de subsidiariedad que funciona la Corte Penal Internacional. Con la diferencia obvia de que esta última se pronuncia sobre las responsabilidades penales que solo son por antonomasia individuales, mientras que la Corte Interamericana se pronuncia sobre la responsabilidad del Estado en su conjunto. En ambos casos, se trata de una justicia complementaria, puesto que ellos no sustituyen la jurisdicción nacional, salvo que se refleje a la luz del Estatuto de Roma, particularmente los artículos 15, 16 y 17, que el estado concernido no quiere o no puede administrar justicia.

En el último caso, se le pide cooperación a la Corte Penal Internacional de que no hay disposición a aplicar justicia, y entonces ella inicia una investigación, que fue la decisión que no quiso tomar la Fiscalía de la CPI en relación con Colombia. Voy a ir al reporte preliminar que hubo en 2020, el último sobre el desarrollo del examen preliminar de la Fiscalía de la Corte sobre Colombia. Esto para explicar cómo se había desarrollado este examen que arrancó en 2004 con todas las noticias que fue recaudando la Fiscalía en relación con diversas cuestiones. La situación de la desmovilización de los grupos paramilitares, la persistencia del conflicto, la degradación del conflicto y la comisión de crímenes de lesa humanidad por las FARC, el ELN y de muchos otros grupos ilegales armados en el país.

La Fiscalía de la Corte para ese momento, al establecer la competencia, afirmó, como era obvio, de acuerdo con el Estatuto de Roma, que la Corte tenía competencia sobre

Colombia en materia de crímenes de lesa humanidad a partir del 1° de noviembre de 2002 y en materia de crímenes de guerra a partir del 1° de noviembre de 2009. Colombia fue el único país que hizo uso de una salvedad que tiene el Estatuto de Roma en el artículo 124, que les permite a los países postergar la competencia de la Corte después de firmado el Estatuto de Roma por siete años improrrogables. Sobre todo, en ocasiones en que se están desarrollando procesos de paz como fue el caso de Colombia.

La competencia de la CPI sobre Colombia se dio en dos momentos distintos. Un primer momento, desde 2002, se centró en los crímenes de lesa humanidad, y en otro momento, en noviembre de 2009, en relación con crímenes de guerra. La Corte estableció claramente que cuando se abrió el examen preliminar tenía competencia sobre Colombia en materia de crímenes de lesa humanidad, y cinco años después, en el 2009, adquirió competencia plena en relación con crímenes de guerra. En este reporte del examen preliminar, la Fiscalía dice:

Durante el periodo sobre el que se informa la Fiscalía y la JEP brindaron respuestas a pedidos de información relativos al estado de los procedimientos nacionales sobre las muertes de falsos positivos, delitos sexuales y por motivos de género y desplazamientos forzados. Además, las autoridades brindaron información relativa a los procedimientos que abordan la promoción y expansión de grupos paramilitares y guerrilleros+.

Al final de ese reporte, la Fiscalía dice:

La Fiscalía ha seguido evaluando el avance de los procesos nacionales relacionados con la comisión de crímenes que forman los casos potenciales que conformarían el foco de su examen preliminar. La información analizada desde noviembre de 2019 indica que las autoridades colombianas, en general, han adoptado pasos significativos para abordar conductas que constituyen crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional como se expresó en el reporte intermedio del año 2012.

Ahí ya se anunciaba una cierta intención de la Corte frente a la decisión que tomó con el nuevo fiscal que comenzó en el primer semestre de este año. El reporte que acabo de leer se realizó por la fiscal anterior a través de la visita del fiscal adjunto que estuvo en Colombia a finales de 2019 y principios de 2020. Resaltaría del acuerdo que ha suscrito el presidente Duque con el fiscal Karim Khan los siguientes aspectos:

El acuerdo reconoce la fortaleza y resiliencia de las instituciones en Colombia, su pueblo, sus gobiernos y la sociedad civil, al igual que el progreso alcanzado por las autoridades judiciales en la rendición de cuentas, tanto a través de la justicia ordinaria como de los sistemas de justicia transicional, incluyendo el sistema de justicia y paz y el sistema de la JEP. No solamente se está reconociendo la actuación de la JEP sino también la actuación de justicia y paz porque ha habido unos antecedentes interesantes en justicia y paz.

En los tres años que lleva funcionando la JEP ha comenzado a producir algunas decisiones y ha trazado una ruta de actuación muy clara en relación con todas las personas frente a las cuales es.

Tengo una convicción profunda en que la Jurisdicción Especial para la Paz le cumplirá a las víctimas y asegurará que todos los sujetos concernidos en su competencia sean juzgados, no solamente las personas que se desmovilizaron de las FARC sino también los agentes estatales, tanto los miembros de la fuerza pública que se acogieron a la JEP como los miembros que no pertenecen a la fuerza pública y cuyo acogimiento pues es voluntaria a partir de la decisión de la Corte Constitucional.

Otro reconocimiento que hace el acuerdo dice:

Recordando que el sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición creada por el acuerdo de paz de 2016 goza de rango constitucional en el derecho colombiano. Reconociendo con aprecio al firme compromiso del gobierno de Colombia con las diferentes pero interconectadas jurisdicciones que comprenden el sistema de justicia ordinario, el mecanismo de la ley de justicia y paz y la Jurisdicción Especial para la Paz y en particular con la salvaguarda del marco legislativo y de las asignaciones presupuestarias requeridas para su implementación acuerdan lo siguiente: Sin perjuicio de la separación de poderes, el gobierno se compromete a continuar apoyando los procesos pertinentes ante las diferentes instancias judiciales interconectadas incluyendo la justicia ordinaria, el sistema de justicia y paz y la Jurisdicción Especial para la Paz en cumplimiento de los marcos procesales temporales previstos para las mismas.

En particular el gobierno continuará salvaguardando a su marco constitucional y legislativo establecido y su estructura; asignando el presupuesto necesario para su implementación; y previniendo cualquier interferencia en sus funciones. Así mismo, el gobierno se compromete a: asegurar la seguridad de protección del personal judicial y de los fiscales, así como de los participantes que comparezcan ante los diferentes mecanismos de rendición de cuentas y promover la plena cooperación y coordinación entre las diferentes entidades del Estado asignadas con funciones relacionadas a la rendición de cuentas, en particular la Fiscalía General de la Nación y la Jurisdicción Especial para la Paz.

Conforme al Estatuto de Roma, la Fiscalía podrá reconsiderar su evaluación de la complementariedad a la luz de cualquier cambio significativo de las circunstancias incluyendo toda medida que pueda obstaculizar significativamente el progreso y/o la autenticidad de los procedimientos pertinentes y la aplicación efectiva y proporcionada de sanciones penales de naturaleza retributiva y restaurativa. Iniciativas que resulten en importantes obstrucciones al mandato y/o al funcionamiento adecuado de las jurisdicciones pertinentes o cualquier suspensión o revisión del esquema judicial establecido en el acuerdo de paz, de manera que pueda retrasar u obstaculizar el desarrollo de procedimientos nacionales genuinos.

Resalto lo precedente porque ahí está la obligación clara que tiene el Estado colombiano de respetar el acuerdo de paz. De respetar lo que se ha construido hasta ahora a nivel constitucional, en este caso, la JEP y comprometerse a prevenir cualquier forma de obstrucción a su labor. En ese sentido, el gobierno no debe tener ninguna duda en indicarle al partido del gobierno que viene promoviendo en la Cámara de Representantes una iniciativa tendiente a suprimir la Jurisdicción Especial para la Paz que esa conducta constituye una contravención abierta al acuerdo. De llegar a prosperar, abriría de una manera absolutamente certera una investigación en el sentido del artículo de 17 del Estatuto de Roma contra Colombia por la Fiscalía de la Corte Penal Internacional.

La soberanía nacional se ha venido relativizando en todos los países. Hace un siglo, comenzó esta construcción a través del trabajo de muchos pensadores en el derecho y en la teoría política. La idea de la soberanía y de la autoridad que debería tener cada estado para juzgar a sus propios nacionales se ha venido marchitando, al mismo tiempo que comenzó un proceso que aún no termina referido a la relativización de esa idea de soberanía absoluta con la instauración de un Tribunal Militar Internacional al cabo de la terminación de la Primera Guerra Mundial. No se pudo instaurar, justamente, porque Alemania alegó una idea absoluta de soberanía. No cabe ninguna duda de que hoy ningún país puede alegar una idea de soberanía absoluta porque está atado a sus compromisos internacionales.

Colombia ha sido un país que se precia de suscribir muchos instrumentos internacionales y de formar parte de muchas asociaciones de países con distintas competencias y de muchos acuerdos de cooperación internacional, pero, a veces, no es un buen perdedor. Cuando Colombia ha perdido casos en la Corte Internacional de Justicia, o incluso en la Corte Interamericana, ha asumido conductas que dejan mucho que desear sobre el compromiso genuino que tiene de responderle a la justicia internacional.

La decisión que ha tomado la fiscalía de la CPI no puede ser entendida sino como lo que es, y es un mensaje diciéndole a el Estado colombiano, o ustedes respetan el acuerdo de paz genuina y seriamente, o nosotros intervenimos. Desde que se firma el acuerdo el 28 de octubre de 2021, hemos leído algunas interpretaciones. Esta es la que dice que el fiscal se precipitó, pero hay otras de juristas nacionales que tendrían buenas razones para dar una opinión similar y que, sin embargo, hoy reconocen que es una buena decisión.

Me parece que fue una decisión inteligente desde el punto de vista estratégico porque relanza la posibilidad de que la Fiscalía intervenga, y lo hace mediante un mecanismo que parece extraño y es renunciar temporalmente a ejercer la competencia para exigirle al Estado que se comprometa a respetar el acuerdo de paz y las instituciones que fueron creadas. Así mismo, a que las víctimas en Colombia tengan justicia en el plano nacional. El examen preliminar se había estancado. La única señal interesante que

se había tomado fue en 2012 cuando la Fiscalía de la Corte pidió nombres concretos y elaboró una lista de altos oficiales en Colombia. No ha habido mayor desarrollo del examen preliminar en 17 años.

Con esta decisión del fiscal Karim Khan, hay una decisión estratégica en esa doble dirección que indica, retirarse provisionalmente o más bien, dejar en suspenso la idea de iniciar una investigación en el sentido formal del Estatuto de Roma, diciéndole a Colombia, yo permanezco vigilante. La otra, a la primera señal de que haya un incumplimiento en el acuerdo de paz en relación con el funcionamiento de las instituciones que garantizan que no haya impunidad sobre los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional, yo tomaré la decisión de iniciar una investigación.

La posición de EEUU ha sido muy clara desde el inicio de la Corte Penal Internacional. Con EEUU sucedió algo muy interesante en la conferencia de plenipotenciarios del 98 en Roma. Su delegación practicante se dividió en dos: había un ala demócrata que consideraba que firmar el Estatuto de Roma formaba parte de la tradición democrática de los EEUU. Había otra parte liderada por uno de los asesores (que posteriormente asesoró a George Bush después del ataque a las torres gemelas en todo lo que fue la ley patriota y las medidas de restricción de derechos humanos) que decía, primero se congelaría el piso del infierno antes de que EE.UU. firme el Estatuto de Roma, posición que tristemente prevaleció.

EE.UU. no forma parte del Estatuto de Roma y, por tal razón, no hay muchas maneras de tener justicia frente a las acciones de sus agentes. Por otra razón que es geoestratégica no lo hace, y es que EEUU es uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Allí, tiene el poder de ordenarle a la Corte Penal Internacional que inicie una investigación contra un país que no forma parte del Estatuto de Roma. También tiene el poder de ordenarle a la Corte que suspenda o no inicie una investigación. Esa ha sido la postura que se ha mantenido en relación con varios países que forman parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Otro tema puntual sobre el cual quisiera pronunciarme es sobre qué hacer para que el proceso de paz sea integral y las disidencias de las FARC y el ELN se involucren en él. Desde finales del segundo mandato del presidente Santos se han habilitado algunas normas para acoger otros grupos. Recientemente el gobierno ha dicho que esos decretos pueden ser aplicados para las disidencias de las FARC. Respecto al ELN, hay un proceso de negociación suspendido. De tal manera que hay una incertidumbre muy grande sobre lo que pase. Yo no creo que en el caso de las disidencias haya una voluntad de someterse si hay unos decretos que aludan al sentido justo de la palabra de sometimiento.

Un asunto más. Hay una cuestión muy interesante relacionada con la decisión política de quienes resulten elegidos el año entrante tanto en el Congreso como en la Presiden-

cia. Tiene que ver con un aspecto que tiene una doble lectura y es el de la ampliación del mandato de la Comisión de la Verdad. No cabe duda de que las víctimas no pudieron rendir su testimonio ante la Comisión de la Verdad y ese fue un aspecto crucial para que la Corte Constitucional tomara la decisión el 1 de octubre pasado de ampliar el mandato. En ese sentido, entendió que los tres años debían ser efectivos y como no lo fueron por la interrupción que supuso la pandemia, es necesario tener otros procedimientos mucho más cargados de garantía de humanidad.

La decisión de los futuros gobernantes depende de cómo elijamos el Presidente de la República. Tal vez, uno podrá tomar la decisión en función de a quién le vea un compromiso más determinante para cumplir el acuerdo de paz incluyendo las recomendaciones que formule la Comisión de la Verdad en su informe. Quienes participamos de la construcción del marco normativo de la Comisión, el Decreto 588, quisimos que esa recomendación tuviera un carácter vinculante y tuviera, en consecuencia, un cumplimiento por las organizaciones o las entidades estatales concernidas, pero esto no se logró.

Lo único que se logró fue que se construyera un comité de seguimiento que tendrá que establecerse por la misma Comisión de la Verdad después de los dos meses de socialización del informe, y que también está en la sentencia de la corte constitucional. De tal manera que la decisión que vamos a tomar los colombianos el año entrante en las elecciones presidenciales y en las de congreso también se fundamentará en relación con las propuestas generales de política pública respecto al compromiso que haga ese candidato frente a la intangibilidad del acuerdo de paz, en relación con la Comisión de la Verdad.

Yo quisiera que parte de la decisión que tomemos incluya una postura clara frente a un informe ya producido de la Comisión de la Verdad. No obstante, no vamos a tener eso porque saldrá en fechas posteriores. Con las recomendaciones en materia de reconciliación o en materia de esclarecimiento de la verdad no vamos a tener una postura concreta por la razón obvia de que los candidatos no van a conocer ese informe. A menos que la Comisión de la Verdad tomara la decisión, que sería lo que esperaríamos muchos, de no tomarse toda esta prórroga hasta el 27 de junio. No cabe duda de las implicaciones que tiene en las elecciones un informe de la Comisión de la Verdad. Yo esperaré que haya una noticia de la Comisión de la Verdad diciendo: "Si bien, la Corte nos dio hasta el 27 de junio del año entrante, no nos vamos a tomar todo ese tiempo, sino que vamos a entregar el informe antes".



Institucionalidad administrativa para la conservación ambiental

Raúl Escobar²⁸

Después de revisar los últimos 50 años de la normatividad en Colombia, llegamos al año 1991, cuando se expidió la Constitución Política y el año 93 cuando se expidió la Ley 99. En ese momento, en Colombia se hizo fuerte una tendencia que ya venía estudiándose en los años anteriores que provenía de la Conferencia de Río en Junio de 1992 y que es el origen de nuestra institucionalidad. En Colombia, superamos a muchos países en incorporar una gran cantidad de artículos de temas ambientales directos o indirectos, un poco más de 40, en la Constitución. Así, creamos un modelo institucional novedoso.

De esta manera, se crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), mediante la Ley 99 de 1993 que fue un *boom* internacional y que produjo en el país una gran expectativa de que ese modelo iba a funcionar. El modelo ha tenido en los últimos años buena imagen internacional, sin embargo, ha perdido peso en eficacia a nivel nacional. Ese modelo se basaba en la participación de todas las instancias del sector público en el país, en los

.....
²⁸ Administrador Público de la ESAP. Especializado en derecho administrativo de la Universidad del Rosario y Magister en Ecoauditoría y Planificación del Medio Ambiente.

departamentos y en los municipios a los que se sumaba el sector privado, la sociedad y las comunidades indígenas, las negritudes, los gremios, las universidades, los centros de investigación y las ONG. El Sistema Nacional Ambiental es el modelo más completo y bien diseñado que se puede encontrar. Es realmente un modelo de gestión, pero, desafortunadamente toda esa amplia participación ha producido sus defectos. El modelo se basa en la descentralización y reconoce la autonomía a las autoridades ambientales con el inconveniente de que la Constitución Política no le concede autonomía a las Corporaciones Autónomas Regionales. Dice que la autoridad ambiental tendrá autonomía, y no dice cuál es la autoridad ambiental.

Esta concepción del SINA de amplia participación, descentralización, autonomía de las autoridades, se combina, además, con saber cuáles son las autoridades ambientales, donde está el Ministerio de Ambiente, las CAR, los grandes centros urbanos -ciudades que tienen más de un millón de habitantes y ejercen la práctica ambiental en lo urbano-. Ahí comienza el desorden institucional porque, cuando creamos los grandes centros urbanos y les damos autonomía para manejar sus problemas, estamos perdiendo el concepto de territorio y el concepto de unidad geográfica homogénea que es donde se centra la gestión ambiental.

La institucionalidad ha venido presentando grandes defectos y una cantidad de vicios que la han hecho inoperante, ineficaz e ineficiente. El problema principal reside en darle tanto poder y autonomía a unas instituciones que suelen olvidar su misión. Es un altísimo riesgo ya que no está garantizado el control ambiental y su eficiencia. En un modelo de gestión pública, eso se debe revisar porque las autoridades ambientales y especialmente el Ministerio como cabeza tienen que garantizar el desarrollo sostenible.

Para poder hablar de una política pública ambiental, es preciso definir el desarrollo sostenible. Este es un concepto complejo que tiene varias versiones, entre ellas, el desarrollo humano sostenible, el desarrollo sustentable, etcétera, pero, ante todo, se asume que es el equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el ambiente.

El sector ambiental no es un sector, es una dimensión del desarrollo que es otro problema para entender la institucionalidad. Respecto al desarrollo sostenible, las utilidades del sector industrial son proporcionales al daño ambiental. El sector industrial, al menos en Colombia, no incorpora en sus costos operacionales, los costos ambientales que incluyen todo lo que impactan negativamente el medio ambiente.

Para asegurar el desarrollo sostenible, el SINA tiene que garantizar la sostenibilidad del territorio integrado morfológicamente por el ambiente. Cuando la sostenibilidad del territorio es responsabilidad de todos, y la complejidad del concepto vuelve un problema. No podemos hablar de que en Colombia tengamos una Política Nacional Ambiental a pesar de que tengamos unos principios generales que se deben aplicar en el resto de las políticas.

El primer punto es garantizar el desarrollo sostenible. El segundo es que las autoridades ambientales se conciben por otras instancias como un *palo en la rueda* porque tienen que dar concepto favorable a actividades potencialmente contaminadoras (tienen que expedir licencias, permisos y autorizaciones a documentos tales como el Plan de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo, Planes de Manejo de Cuencas y a todo tipo del proyecto económico-industrial que potencialmente cause daño o tenga un impacto ambiental ya sea en el agua, el aire, el suelo o la biodiversidad, y por eso hay que intervenir el sector constructor de la infraestructura).

La autoridad ambiental normalmente no es amiga de todos los sectores. También tiene otro gran poder que es ejercer la policía ambiental, respecto a la inspección, vigilancia y control del medio ambiente. Aplicar sanciones, multas, decomisos, suspensiones de obra y de todo aquello que implica el ejercicio de la policía administrativa en su especificidad de policía ambiental. Así mismo, ejerce una función reguladora de los niveles de contaminación atmosférica, niveles de decibeles permitidos por la actividad, horarios, tipo de suelo. Regula el manejo de residuos sólidos que impactan indudablemente a muchos sectores.

Por esto, la importancia y el poder de las instituciones ambientales a veces no es entendido por todos. Cuando hablamos de la dimensión ambiental no se queda absolutamente nadie por fuera. Este es un tema que siempre se ha distorsionado. Hay diferentes versiones que muestran que no se ha entendido algo que es aparentemente claro y es: *¿qué es lo ambiental?* La complejidad del concepto de desarrollo sostenible ya es amplia pero, cuando miramos lo ambiental, también hay diferentes visiones. Lo ambiental es el recurso agua, aire, suelo y biodiversidad (todos los seres vivos incluidos los seres humanos).

La calidad de vida que la Constitución dice que se le debe garantizar a los colombianos se consigue si se protege, cuida y aprovecha el agua. En Colombia, no se ha valorado el recurso hídrico porque no sabemos qué es lo ambiental. No se ha valorado que tenemos dos mares con un potencial gigante como fuente de alimentación, energía, producción de oxígeno. Es la mayor riqueza ambiental en el país, pero no es administrada por ninguna autoridad ambiental sino por el sector defensa que maneja el 48% del territorio colombiano.

Si entendiéramos todos, especialmente los tomadores de decisiones, qué es el aire, sería otra la política. Otro problema es el suelo, soporte vivo con nutrientes donde se producen todos los alimentos y es administrado por el IGAC, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que no hace parte de las autoridades ambientales y no está integrado al sector ambiental, lo que refleja el caos institucional. O sea que lo ambiental no está bajo la autoridad, ni competencia, ni regulación integral de las autoridades ambientales ni de todo nuestro gran sistema nacional ambiental. Esa es una de las debilidades institucionales de este sistema.

Cuando concebimos el SINA, se tenía una teoría diferente, un poco más teórica y no tan aterrizada como la de ahora. Los tomadores de decisiones ven lo ambiental

como algo paisajístico. El problema público de lo ambiental es mucho más complejo que entender el problema de la educación o la salud. El concepto de desarrollo sostenible y lo ambiental no han sido integrados en una sola política ambiental que sea manejada por el SINA, con eficiencia, y por eso presenta grandes dificultades. Entre estas está el desconocer qué es lo ambiental, que no es un sector, sino una dimensión integradora del desarrollo a través de todos los sectores. Por eso, la ley 99 de 1993 creó el Consejo Nacional Ambiental. Como la Administración Pública está organizada sectorialmente es inconcebible una dimensión integradora del desarrollo que impacte todos los sectores.

La segunda dificultad es la ausencia de una cultura ambiental. No se sabe qué es lo ambiental por lo que no se reconocen ni se aprovechan sosteniblemente las riquezas naturales sino que, al contrario, se van degradando. Lo más grave es que los tomadores de decisiones de los últimos años han tenido un compromiso ambiental muy pobre porque no saben qué es la sostenibilidad, ni de qué depende la calidad de vida de los colombianos que es del estado del ambiente natural. La ausencia de cultura ambiental lleva a una escasa participación ciudadana. Son pocos los grupos ambientalistas y hay ausencia en la educación ambiental básica que debería ser igual o más importante que aprender matemáticas. Las generaciones que se están formando van a llegar con las mismas deficiencias de concepción del problema.

La tercera gran dificultad es la politización del ejercicio de la autoridad ambiental. El modelo lo permitió ya que, quien ejerce la autoridad tiene un director elegido indirectamente por los alcaldes, es decir, que a ellos les deben su puesto. Los grupos económicos han presionado a la autoridad ambiental. Incluso los Ministerios como el de Minas, el de Defensa con la política de glifosato y el de Agricultura con los usos del suelo. Al entender cómo funciona la institucionalidad nos damos cuenta de la causa de los resultados nefastos.

La cuarta gran limitante es la corrupción en el sector ambiental que atenta contra la sostenibilidad y la vida de los ciudadanos. Por ejemplo, los recursos invertidos en la Amazonía se han perdido porque cada día hay mayor cantidad de tala y de deforestación. La corrupción frente al sector extractivista es amplia, junto con el tráfico de flora y de fauna silvestre que están en vía de extinción. También hay desvío de recursos destinados al manejo de cuencas hidrográficas que producen pérdidas humanas y de infraestructura. Falta una política pública integradora y reguladora del sector ambiental.

Los ministerios no adoptan una política ambiental porque los obligaría a actuar de acuerdo con unos principios de protección, recuperación y aprovechamiento sostenible. No hay sanciones fuertes en lo ambiental cuando la inversión pública es alta. Sin conciencia de los tomadores de decisiones se ha llegado a una profunda crisis, y no hay investigación científica de impacto.

El último problema es la falta de regulación en muchos temas ambientales. Tiene que regularse la responsabilidad de los productores para que no introduzcan en sus procesos productivos insumos que produzcan residuos no aprovechables.

Tampoco hemos regulado los costos ambientales. El Estado colombiano no lleva una contabilidad de los recursos naturales como está obligado por ley. Hemos llegado a establecer metodologías para las sanciones, pero no el costo del daño que es otro tema que tenemos pendiente en el fortalecimiento de la institucionalidad para saber cuánto tenemos y qué es lo que más tenemos que proteger. En general, en Colombia, adoptamos una institucionalidad por el Estado, pero con vacíos grandes. Se debe establecer una revisión macro institucional.

En otros países, se adoptan modelos de autoridades ambientales por expertos. Una especie de interventoría privada que autoriza las licencias o los permisos y son corporaciones privadas especializadas para que ejerzan la autoridad ambiental. En Bogotá, la autoridad ambiental la ejerce la Secretaría de Ambiente en lo urbano. Pero Bogotá tiene apenas el 22% en promedio urbano, 78% es rural y la administración de Bogotá no puede opinar sobre el 78% de su territorio.

Consideramos que el modelo institucional en Colombia si requiere cambios de fondo partiendo de las bases conceptuales. Se requiere una política pública de desarrollo sostenible y es ver lo ambiental con una visión holística, no como un sector, sino transversal. Que el Consejo Nacional Ambiental se ponga a funcionar y que sea el líder de esa política nacional que aún no se tiene, donde la institucionalidad la va a operacionalizar y regular, y que no está debidamente concebida. La educación ambiental debe ser desde la educación básica y toca volver a los principios generales que están en el artículo 1° de la Constitución para redefinir y reorientar la política y la institucionalidad ambiental.

Los funcionarios públicos no han sido formados porque el Estado no ha garantizado que esa formación básica exista. El tema que hace falta para el manejo ambiental se llama *psicología ambiental*, que estudia cómo llegan los conceptos a formar el pensamiento a las personas, que después con el tiempo son los tomadores de decisiones y es una clave porque se relaciona con el medio ambiente. Los tomadores de decisiones no tienen una actitud de actuar en consecuencia.



Frenar la deforestación

Sandra Polo²⁹

Debido a la deforestación que se presenta en la Amazonía, hay una insistencia al Estado para que piense cuáles serían las acciones para frenar este fenómeno. Las metas no son tan ambiciosas, en el sentido de eliminar totalmente el fenómeno de la deforestación, pero sí, ejercer un control que nos lleve a tener la garantía de disminuir la tasa de deforestación. Es necesario restaurar lo que se ha deteriorado ya que la deforestación va en constante aumento.

Al mirar qué es lo que hace el Estado, y no solo a lo que se compromete, nos preguntamos qué tan eficientemente es controlado el fenómeno. Un asunto preocupante como el de la deforestación conduce a plantear por qué se produce ya que no es un asunto administrativo, sino que tiene otro origen. Sin embargo, la administración es convocada para frenarlo. La pregunta es por qué la administración pública es llamada a tener algún tipo de solución a esto.

.....
29 Licenciada en Ciencias sociales. Doctora en Estudios Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Magister en Historia por la Universidad Javeriana. Docente de la ESAP.

Para empezar, hay que decir que su razón es económica como muchos fenómenos de preocupación ambiental mundial. Tiene su origen en el modo de producción capitalista que plantea que podemos depredar la naturaleza y cuidarla por partes, lo que es una contradicción. El modo de producción capitalista, en esencia, es depredador de la naturaleza. El Estado debe hacer posible seguir con el modelo capitalista, con la salvedad de que podemos *comernos el pastel del planeta sin que se acabe*. Quienes depredan el planeta son quienes hacen el desarrollo industrial vertiginoso. No es la humanidad entera, sino los procesos de industrialización que piden continuar con el modo de producción capitalista.

La tarea que se adjudica al Estado es permitir seguir haciendo eso ya que es un elemento estabilizador de una contradicción profunda que no se va a terminar mientras estemos en este modo de producción. El privilegio está en asignar “recursos” naturales justamente a la producción industrial. Los tratados internacionales proponen que sean los países periféricos los que sigan dando la provisión de materias primas que necesita la industrialización. No va a parar; nos prometen comprar las posibilidades de nuestra biomasa para seguir con su modelo de industrialización. El Estado lo que ha hecho es seguir propiciando esta medida.

Las instituciones medioambientales, cuando entran en acción en un problema ambiental como aguas, deforestación, degeneración de la biomasa, etc. se enfrentan a la contradicción del capitalismo de seguir depredando el planeta para reproducirse. En las instituciones estatales solo hay contradicciones. Tenemos, por un lado, un Ministerio de Medio Ambiente, y, por otro, una Agencia Nacional de Licencias Ambientales en choque permanente que se expresa en la cartografía y en las acciones. En la deforestación, el Estado controla este problema de dos formas. La primera tiene que ver con la manera que se ha inventado el Estado neoliberal de vincular a las poblaciones a partir de la “Gobernanza Ambiental”.

Esta es liderada por Visión Amazonía y sus programas que promete la vinculación de las comunidades a programas de restauración. El otro papel que compete a las comunidades tiene que ver con *no tocar la naturaleza* donde aparecen los programas REDMAS que son alianzas público-privadas que le proponen a las comunidades, a cambio de un pago, no tocar la naturaleza para “construir el medio ambiente”. Es tarea entonces de Visión Amazonia, a través del Ministerio de Medio Ambiente, acaparar esos recursos de la ayuda internacional, que no es más que una compra de formas de conservación en el tercer mundo para seguir con el modelo de industrialización del primer mundo.

La segunda forma es acudir al aparato jurídico y militar para evitar la deforestación. Se hace referencia a la creación del Consejo Nacional contra la Deforestación que vincula al Ministerio de Defensa, los Parques Nacionales Naturales, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio del Medio Ambiente. Busca ejecutar acciones jurídicas

y militares que eviten que se siga talando. Se habla de acciones preventivas, pues, cuando se judicializa a alguien por un delito ambiental, los otros actores que podrían cometer estos crímenes ya no los quieren cometer. La ideología punitiva dice que el crimen se evita cuando se crea en los otros una especie de pánico que hace que se detenga la acción criminal lo que se conoce como el populismo punitivo.

Esto lo vemos cotidianamente cuando RCN y Caracol muestran que el Ejército ha llegado de la Amazonía para evitar que se deforeste y poner presos a los ecocidas a través de la Operación Artemisa. Pero Artemisa ha difundido la idea de que los ecocidas son quienes habitan los territorios y han utilizado la deforestación como la única forma de desarrollar sus actividades económicas y de subsistencia. Los 94 presos han sido campesinos de las regiones en las que se ha desarrollado la operación. La mala noticia de esto es que Artemisa se está ejecutando desde 2019. La tasa de deforestación de 2020 fue la más alta considerando el periodo del llamado post acuerdo y fue el año en que se hicieron once operaciones. Sus resultados no han sido los que se esperarían porque es falso el argumento de que quien ve el crimen y su castigo lo va a dejar de cometer. La militarización no es la solución.

El Estado entiende el tema del medio ambiente como un modelo de desarrollo sostenible que, cuando se desarrolla, depreda el medio ambiente. ¿Por qué razón el Estado se mete en el absurdo de “comerse el pastel” sin que se acabe”? Se necesita el petróleo de la Amazonia y el país aún subsiste de un modelo extractivista de petróleo. El Estado tiene que jugársela en la ANLA para otorgar licencias ambientales para explotación del petróleo y, al mismo tiempo, con programas de conservación ambiental en el Estado Verde. El Estado tiene por un lado instituciones extractivistas que lesionan el medio ambiente y, por otro lado, instituciones encargadas de llevar a cabo programas de conservación.

Las instituciones del Estado pertenecen a un modo de producción capitalista con contradicciones que no son exclusivamente del Estado. El deterioro ambiental sigue y las instituciones son contradictorias porque desarrollan un modelo capitalista que propone una contradicción en sí misma diciendo que hay un “Desarrollo Sostenible” que no es posible en la Amazonía. La acción del Estado es ineficaz y no soluciona el problema del medio ambiente, sino que hunde más la contradicción. Cumplimos 30 años casi de legislación y tenemos un problema ambiental que no se ha podido solucionar porque la institucionalidad repite la contradicción que siempre se soluciona a favor de un modelo capitalista-extractivista.

Más que un tema político, lo ambiental es un tema de economía política por los profundos intereses económicos que trascienden las decisiones ambientales. Quien quiere una licencia ambiental hace el mismo estudio y lo pasa a la ANLA como

“ambientalmente sostenible”. En el SINA, es claro su espíritu en la región al nacer; ya que las comunidades sienten el impacto ambiental antes que nadie, pero poco a poco sus decisiones han ido centralizándose. Hay una ética ambiental, muchos problemas no fueron problemas en las anteriores décadas y hoy lo son y los que pagan los platos rotos son los campesinos, los indígenas y todos nosotros.



La conservación y la protección de las áreas naturales

Jaime Moreno Quijano³⁰

La conservación y la protección de áreas naturales silvestres en bases filosóficas y comprensivas del culto a lo silvestre (Martínez-Alier, 2004) impulsó la declaración de áreas protegidas en todo el planeta tierra. Esta política es respaldada por las Cumbres Ambientales Internacionales y la ONU, bajo el paradigma del desarrollo sostenible. En Colombia, se organiza una institucionalidad pública SINA-SPNN como política de Estado.

Sin embargo, en el país, en el vasto territorio declarado de selvas de protección habitan comunidades ancestrales y son zonas de megaproyectos neoextractivistas y de conservación para el mercado apoyados por la institucionalidad ambiental (Ministerio de Ambiente, CAR, Entidades Territoriales). Esto es causal de conflictos medioambientales en esos territorios, lo que obliga a reconstruir el modelo convencional de conservación y protección ambiental. Esto queda planteado en la filosofía del *Culto a lo Silvestre* de Martínez-Alier (2004).

30 Magister en Análisis de Estudios Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Consultor en problemas y conflictos ambientales. Docente de la ESAP.

La declaración de áreas naturales silvestres en el planeta por edades ha tenido detrás un discurso comprensivo de la naturaleza que se resume en lo siguiente:

- El amor a la naturaleza y, dentro de esta, a los bosques. Goce estético y asombro frente a los bellos paisajes.
- La naturaleza sacralizada y la inconmensurabilidad de los valores.
- Ética de la tierra, entendida como los valores que tienen las comunidades frente a la naturaleza.
- Ecología profunda, que es una naturaleza sin humanos.
- Biología de la conservación.
- Dilema entre justicia ecológica versus justicia social económica.
- De la conservación a la crematística de la naturaleza, esto quiere decir, áreas naturales en función del mercado.
- Una naturaleza vista como servicios ambientales y servicios ecosistémicos.
- Una naturaleza que solo se salva con el humano.
- Una naturaleza consumista de derechos.

En el planteamiento del siglo XV que se globaliza en el siglo XX hay unas organizaciones ambientalistas globales que se han encargado de dinamizar este discurso como WWF, IUCN, Nature Company. El Índice HANPP habla de cuánto espacio requiere un ecosistema para su proceso. Y cual los humanos se apropian de ese espacio ecosistémico. De las cumbres ambientales surgió la Convención CBD, el Convenio de Humedales y Ecosistemas de Alta Montaña. Con ello ha habido una declaratoria de Áreas Protegidas en el mundo que corresponden a:

- SPNN (Yellowstone, Yetsemani, parques temáticos silvestres) Hacen referencia a la naturaleza domesticada.
- Reservas forestales protectoras.
- Fauna y flora en vía de extinción.
- Humedales (manglares, pantanos, morichales).
- Áreas marinas y costeras.

En el concepto de biodiversidad se debe incluir a la gente con sus saberes ancestrales trasladados de pueblo en pueblo. Este es un indicador de riqueza de la vida en el planeta tierra y es importante para la sostenibilidad de la vida humana y no humana.

Hay reservas Forestales Protectoras; Colombia tiene 114 millones de Ha fuera del área no continental. Tiene cinco biorregiones con 59 PNN=13% del territorio nacional. Cuenta con 2,8 millones de Has. 51,3 millones de Has de paramos. Tiene siete reservas forestales protectoras y bosques nacionales. En las zonas de reserva forestal hay zonas urbanas y áreas intervenidas.

En los años 90, se inaugura una política ambiental de Estado que cruzó y sigue cruzando sobre el paradigma del desarrollo sostenible y ha sido relevante para ampliar las áreas de conservación y protección en el país. La institucionalidad ambiental ha girado en torno al Sistema Natural de Áreas Protegidas (SINA) y a nivel territorial y regional, se encuentran las CAR con el SIRAP. Así mismo, hay políticas y leyes que se han formulado alrededor de la conservación y protección ambiental, lo que es un gran logro en la gestión ambiental.

Por otro lado, hay tres millones de Ha que ya no son selvas. En Colombia se pierden cerca de 200.000 Ha al año por deforestación de bosques naturales. Respecto a Ecosistemas terrestres naturales, de 66 mil Ha, 34 mil ya se han transformado. Los megaproyectos neoextractivistas están en los territorios que antes eran de conservación y protección. La explotación de recursos no renovables ocupa 5,8 millones de Ha, y hay solicitudes mineras en buena parte de las áreas ocupadas por la frontera agrícola. El Área Reservada es de 18 millones de Ha y se han otorgado cerca de 9.000 títulos mineros a concesiones mineras, aunque las solicitudes son casi el doble. Prácticamente, se puede decir que "Colombia es un país minero". Diversos conflictos se derivan de los proyectos neoextractivistas, entre los que están:

- Conflictos asociados a la delimitación de paramos: Santurbán, Pisba, Sumapaz, Guerrero, etc.
- Conflictos en los parques nacionales: El Cocuy, Chibiriquete.
- Conflictos urbanos en la Estructura Ecológica Principal: Caso humedales Bogotá.
- Conflictos interinstitucionales: Estado-AP-SINA.
- Política ambiental militarista: Gobierno Duque Paz y ambiente con legalidad-PP
- Compromiso del gobierno Duque en la COP26: Reducir las emisiones GEI en un 51% al 2030 (cuando el país solo emite el 0,46% de emisiones globales y los ecosistemas están devastados en el país; su discurso es para quedar diplomáticamente bien cuando el país está devastado en costos ecosistémicos).

El cambio político en la institucionalidad a través de reformas ha llevado a una desinstitucionalización de las entidades ambientales. Estamos en el escenario de la privatización de la gestión ambiental. La política ambiental no debe ser presentar lo que estamos comprometidos a reducir las emisiones sino como recuperar el país ambientalmente. Por otra parte, hay conservación y protección de áreas naturales para el mercado mediante los siguientes mecanismos:

- Naturaleza domesticada: Se hacen parques temáticos para el turismo internacional.
- Áreas de Reserva (declaratorias) que son potenciales mercados de carbono. Ejemplo: Chibiriquete ampliado a 4,5 mill Ha lo cual significa un potencial de captura de 5 millones de toneladas de CO₂.
- Incentivos a la conservación: Pagos por servicios ambientales.
- Compensaciones por pérdida de biodiversidad en megaproyectos.
- Unidades de paisaje.
- *The Green Economy: Green Business.*
- Mecanismo RED+.

Finalmente, ¿cómo reconstruir el modelo convencional? En la complejidad y la cultura de la naturaleza que plantea Augusto Ángel Maya, hacer cultura es culturizar la naturaleza, es humanizar el ecosistema. O sea, adaptarlo a las condiciones de vida impuestas por el nuevo orden de instrumentalidad cultural. Se trata de un antropocentrismo limitado. La cultura no es ni puede ser omnipotente frente al orden económico. Es necesaria la reconstrucción de modelos de conservación y protección de los ecosistemas. El problema es derivar una ética y una política que depende de la formación social actual a la que estemos adscritos.

Ángel plantea la lectura de la complejidad ecosistémica y cultural y la justicia ecológica versus la justicia social y económica. Hay que hacer declaratoria de áreas naturales. El Estado tiene una propensión a actuar en función de la acumulación del capital. El Estado y la Administración Pública deben garantizar el acceso a la justicia ambiental distributiva, que significa el acceso y el goce efectivo de la naturaleza, la participación de los beneficios de su aprovechamiento. Transversalizar los ecosistemas y la protección ambiental en la totalidad del modelo de vida multiespecie. Política de participación social en la conservación y reconocimiento del modelo comunitario de selvas y dejar los suelos en la madre tierra.



Lógicas sectoriales y campos funcionales

Fredy Suarez Castañeda³¹

Hay que reconocer que lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, igual lo tiene la noción de intersectorialidad. Uno de ellos remite a lógicas de acción colectiva distinguiéndose así entre sector público y sector privado. En ese marco, la intersectorialidad alude a las relaciones entre tales sectores y cubre el estudio de las diferentes modalidades de lo que ha venido abriéndose de manera agigantada que es la asociación pública-privada.

Otro significado de sector nos remite a especialidades de conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores tales como justicia, salud, educación, etc. La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales, es decir, cómo se organiza la rama ejecutiva a partir de lo que establece la ley 489 de 1998 en su artículo 42. Allí define un sector administrativo como la cabeza de un sector por un ministerio o

.....

31 Administrador público de la ESAP. Especialista en Alta Gerencia del Estado. Trayectoria en talento humano y organizaciones del Estado.

un departamento administrativo al cual se le asigna una red de instituciones que pueden ser de tipología adscrita o vinculada.

Hoy tenemos 24 sectores en Colombia: 18 cabezas de sector llamadas Ministerios y 8 Departamentos Administrativos. Ahora bien, lo que encontramos desde un punto de vista analítico, es que la intersectorialidad concebida como la relación del sector público con el sector privado en cualquiera de sus manifestaciones, tiende a estar vinculada a una posible mejora del desempeño en la provisión de los servicios públicos, que no se produciría si la acción se desarrolla unilateralmente por uno solo de sus sectores (público o privado).

Cuando aludimos la intersectorialidad como la relación de distintos sectores gubernamentales, el foco cambia, ya no es exclusivamente la mejora del desempeño de la provisión de servicios públicos. La mirada aumenta su alcance y se ubica expresamente en la solución de problemas que se buscan enfrentar, advirtiendo que, si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral. Ello significa que, en la búsqueda de la integralidad en el abordaje de determinado problema o situación social, pone en el centro de la cuestión en relación entre los actores gubernamentales.

La intersectorialidad, desde esta perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no solo entreguen a un mismo público específico los servicios que les son propios a cada uno, sino que, de manera articulada, atiendan las necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en su origen. El supuesto es que, si aspiramos a lograr el desarrollo integral de la primera infancia, por ejemplo, no basta con que el sector salud, el de educación y otros hagan lo que corresponde de acuerdo con su naturaleza y sus respectivos mandatos constitucionales y legales. Implica más bien, que los sectores se pongan de acuerdo más allá de su naturaleza para actuar conjuntamente para que ese cambio social respecto a la situación inicial se logre.

Desde esa perspectiva, la noción de la intersectorialidad remite a la integración de diversos sectores principalmente gubernamentales. Hay unas lógicas que manejan lo público y lo privado, especialmente para proyectos de infraestructura. Pero en la organización de la rama ejecutiva a través de sectores administrativos se deben organizar para atacar problemas que tienen diferentes causas, y, en consecuencia, poner a disposición de ese colectivo recursos, conocimientos y estrategias para poder solucionar esos problemas.

A partir de la ley 1444 de 2011, se diseñaron los primeros sectores administrativos que fueron creciendo con la creación de otros ministerios, donde cada cabeza del sector conforma un sector. La intersectorialidad se justifica en que la provisión de los servicios que son requeridos proviene de distintas instituciones de la administración del Estado y deben articularse adecuadamente para brindar los servicios y otorgar oportunamente beneficios que las personas y sus familias requieren para estar protegidas de los riesgos y contingencias que afectan su vida.

La reflexión en torno a la intersectorialidad se ha articulado con base en dos premisas. La primera es que la integración entre sectores propicia la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa asigna un fundamento político a la intersectorialidad y se traduce en el supuesto que las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales y las cuales tienen que ser planificadas intersectorialmente. Hoy, actuar como entidad o como sector, solo queda prácticamente imposible o a la deriva para solucionar problemas que aquejan a la sociedad.

La segunda premisa es que la integración entre sectores permite que las diferencias entre factores puedan usarse productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad que consiste en que esta crea mejores soluciones en comparación con la sectorialidad individualmente considerada. Permite compartir recursos, saberes, experiencias, medios de influencia y recursos económicos que son propios de cada sector; por lo cual, hay una ayuda mutua para resolver problemas sobre todo de tipo social.

En ese marco, se organiza y se estructura la rama ejecutiva como conjunto de entidades lideradas por ministerios o departamentos administrativos integradas por su red institucional. Constituyen dos sectores, el sector central de la administración pública y el sector descentralizado. En el sector central, ninguno tiene personería jurídica ni patrimonio propio, ni autonomía administrativa como las entidades del sector descentralizado adscritas y vinculadas. Las entidades adscritas se pregonan básicamente de establecimientos públicos y superintendencias con y sin personería jurídica.

El sector descentralizado por servicios presta sus servicios de acuerdo con esa política general señalada por la cabeza del sector. Básicamente, son ejecutoras de esa política. Las que son vinculadas tienen personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; tienen una característica clave y es que compiten mejor con la empresa privada. En este se integran las empresas industriales y comerciales del Estado, las empresas sociales del Estado y las sociedades de economía mixta, cuyo rasgo característico es que escapan a las rigideces del presupuesto público nacional y a las exigencias de la contratación administrativa.

Corresponde a ellas transformar materia prima, vender servicios o productos y maximizar ganancias, en tanto, que las adscritas no están para ganar ni para perder como la Escuela Superior de Administración Pública. Tienen unos recursos propios, personería jurídica y autonomía administrativa, pero su razón de ser es prestar los servicios, orientar y gestionar la ejecución de la política pública diseñada en la cabeza del sector. Ese es uno de los hilos conductores que acogen los establecimientos públicos, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica.

En ese mundo, se mueve el sector función pública y cada sector administrativo asume el nombre de la cabeza del sector. El sector Función Pública nace en 1958 y fue trans-

formándose en Departamento Administrativo del Servicio Civil y posteriormente, se le denominó Departamento Administrativo de la Función Pública. En ellos, se establece la ESAP como establecimiento público de carácter universitario adscrito y se suprime en ese momento el Fondo Nacional de Bienestar Social.

El sector función pública ha estado amenazado durante mucho tiempo con la supresión que venía desde antes de la expedición de la Constitución de 1991. El artículo 52 de la ley 489 de 1998 establece unos parámetros con los cuales el presidente de la República podría suprimir o fusionar en este caso establecimientos públicos. Posteriormente a esas amenazas, se ha potenciado mucho el DAFP y la ESAP. Por su cambio de nombre, el DAFP asume unos retos, pues inicialmente venía manejando solo el tema de lo que era el empleo público y la carrera administrativa. Sólo viene a transformarse a partir de una demanda que se instauró en la ley 443 de 1998 por la integración de la Comisión Nacional de Servicio Civil que, para ese entonces, era un apéndice del Departamento Administrativo de la Función Pública. Allí, se manejaba el empleo público, la carrera administrativa, los asuntos salariales y de renovación del Estado, particularmente de las entidades de la rama ejecutiva.

El DAFP y la ESAP han desarrollado metodologías para adelantar los procesos de modernización ya que tienen la norma y los conocimientos técnicos y jurídicos para hacerlo. El sector se encarga de temas que tienen que ver con la administración del talento humano y con las organizaciones públicas. Los procesos de modernización también se incluyen, sobre todo, cuando sobrevienen los cambios de gobierno para hablar de la rama ejecutiva. Casi siempre, se hacen con contratos de personas de afuera que no son del sector para que propongan modificaciones, y esa es una de las críticas al sector Función Pública. En esas grandes transformaciones, casi siempre, están al margen tales entidades y, en algunas oportunidades, simplemente se convierten en entidades de trámite para catalizar esos procesos que ya vienen concebidos.

Es clave que la ESAP le de los insumos al Departamento Administrativo de la Función Pública para cuando haya esos procesos de transformación ya que hay decisiones que son tomadas sin fundamento técnico y jurídico, sino por una decisión coyuntural. Esto es responsabilidad del sector función pública. El sector es responsable de los procesos de modernización de las organizaciones y del empleo público en Colombia, eso debe llevar a que sea el referente del gobierno.

En los procesos de transformación que se dieron en la ESAP, al fortalecer las organizaciones con personal, dependencias, etc., crece la entidad al punto de cumplir los cometidos del plan de desarrollo. Como propuesta, lo ideal sería tener plantas de empleo globales por sectores administrativos, es decir, si hay déficit de personal en una entidad, se haga un equilibrio en recursos humanos, y no crear cargos innecesariamente.

Es un reto de la ESAP que sea el ente consultor en estas materias. Por ejemplo, la nomenclatura y la clasificación de empleos del orden nacional y territorial es obsoleta. El sector Función Pública, según la ESAP, debe estar a la vanguardia ya que cada vez más las velocidades de transformación presionan en ajustes en nomenclatura y en salario. El sistema salarial no se acopla a la productividad del servidor; cuando se le paga más a los que hacen menos, se desestimula a los que innovan y trabajan más.

Otro tema con el que Función Pública tiene una deuda con el país son las competencias para el ingreso, permanencia y retiro, que sea el nutriente para hacer los procesos de selección. Tenemos una responsabilidad, según la ley 909 de 2004, frente a las competencias y no se hizo visible en el proceso de reestructuración que se le hizo la Escuela que culminó con los decretos de 2021. En Colombia, tenemos el problema de que normatizamos todo y luego lo mandamos a andar, en su lugar, lo ideal sería poner andar y después normatizar.

La idea es que Función Pública y ESAP articulen esfuerzos, propongan desarrollos de la administración y entidades para ponerlas a tono con las realidades actuales. Hay muchas entidades, sobre todo en los municipios que, en ausencia de mano de obra altamente calificada se están quedando relegadas. La responsabilidad del sector en transformación organizacional, salarios e instrumentos de gestión debe llevar a que sean investigados por la ESAP, puesto que tiene las metodologías técnicas y jurídicas para modernizar las instituciones.

Debemos hacer más presencia territorial y ayudar a los municipios. Debemos articularnos como sector, compartir recursos y servicios para solucionar problemas sociales. El DAFP y la ESAP deben articular los esfuerzos. Por un lado, la ESAP hace mejoras de un municipio, y por otro, llega Función Pública a hacer lo mismo. Hay baches que no permiten la articulación y estamos llegando a destiempo a las entidades. Hoy, están dadas las condiciones para que ambas entidades diseñen investigaciones que permitan hacer el despliegue para que las organizaciones se gestionen y se mejoren.

El sector maneja el crecimiento y el desarrollo de competencias de los servidores públicos, a excepción de la carrera administrativa que pasa a la CNSC. La política de gestión y administración del personal al servicio del Estado sigue estando en el sector. La misma CNSC ha buscado que la ESAP lidere el proceso de elaboración de manuales de funciones y competencias. El sector Función Pública debe mirar más allá, según las tendencias que se dan de los aportes del CLAD en materia de reingeniería de procesos. Estamos perfeccionando el tema de procesos, pero ignorando los resultados.



La justicia en Colombia y la reforma judicial

Uriel Sandoval Rueda³²

El primer tema tiene que ver con la crisis de la justicia en Colombia y la reforma judicial. Hay múltiples actores en Colombia y en el mundo que han venido considerando el Estado colombiano como un Estado ineficiente por la demora en los trámites y en las decisiones de los procesos de toda índole. La causa principal de esa consideración es la congestión judicial, y se ha tachado al Estado colombiano como endémico y fragmentado a razón del confrontamiento armado que se ha llevado por décadas en el país. Uno de los factores que lo causan es la falta de capacidad suficiente por el Estado para hacer presencia en los territorios.

Se ve en muchas regiones del país un abandono del Estado que ha estado ausente en sus políticas públicas y no ha podido tener un campo de acción que permita poner en marcha todos sus mecanismos. En ese sentido, se afecta la gobernabilidad y la credibilidad

.....

32 Profesor de la ESAP. Docente de la Universidad Gran Colombia, cuenta con varias especializaciones en administración pública contemporánea, derecho administrativo, financiero, comercial y una Maestría en derecho administrativo.

Como conclusión, las causas iniciales de ineficiencia en la administración de justicia tienen un nexo directo con vicios y defectos estructurales en el sistema judicial. Al mirar las consecuencias de un servicio ineficiente de la justicia, tenemos conflictos judiciales sin resolver que afectan derechos esenciales de cada parte. Por consiguiente, el sistema de justicia debe brindar un servicio a quien lo necesita, y debe crear confianza para que, en el momento en que se pueda necesitar, se acuda a él.

Una segunda consecuencia tiene que ver con la inadecuada culminación de servicios judiciales cuando los jueces no están adecuadamente capacitados para desatar los procesos con prontitud. Lo que se ve es la ausencia de una justicia pronta, verdadera, por lo que no cumple con los fines que la Carta Política le ha indicado al Estado. Otra consecuencia tiene que ver con la inviabilidad de lograr una verdadera paz sobre un sistema sólido que logre la separación de los grupos armados y de actividades ilícitas al margen de la Ley que lleve a una verdadera reconciliación en el país.

El siguiente aspecto se relaciona con el retraso en las investigaciones, desarrollo e implantación de nuevas tecnologías que, en términos generales, implica la digitalización de expedientes y que ya está adelantando el Ministerio de Justicia. Se requiere que el sistema judicial opere y brinde seguridad jurídica y judicial tanto a los ciudadanos, a los organismos internacionales y a los inversionistas nacionales e internacionales. Sin esta seguridad, se deriva el poco crecimiento económico y desarrollo social, aumentando riesgos en lo comercial. Cada día, las personas que participan en transacciones comerciales asumen riesgos por las tasas de interés y de cambio que se afectan por la inseguridad normativa.

Otra consecuencia tiene que ver con el incremento en los costos de los negocios que afectan la competitividad nacional. Lo que se encuentra es una incertidumbre jurídica que origina costos y lentitud de los procesos judiciales. Hay una afectación notable en el volumen de negociaciones ya que la ineficiencia judicial produce una necesidad de tomar medidas de protección que incrementan el número de procesos sin saber cuándo se van a terminar. Otro tema es la disminución de utilidades que afecta el mercado, la economía, el desarrollo económico y social del país que llevan al incremento de costos.

De igual forma, la ausencia de estímulos para inversión extranjera y nacional es una consecuencia. El inversionista analiza cómo está el país normativamente y cómo se aplica la justicia, y piensa si invertir o no en Colombia. También mira el incremento de la inseguridad jurídica, que es el resultado de una falta de claridad normativa y de la inestabilidad en la jurisprudencia y demora en la producción de fallos judiciales. Otro aspecto es que crea poca credibilidad del sistema judicial y de las instituciones estatales frente a futuras necesidades.

de los ciudadanos. Esta última no es depositada de igual forma en todas las entidades públicas de los diferentes sectores administrativos de la rama ejecutiva a nivel nacional, y en ellos, el sector justicia y el derecho que involucra en el presente contexto lo que tiene que ver con la administración de justicia a cargo de la rama judicial.

La Carta Política de 1991, en el artículo 228, señala que la administración es un servicio público a cargo del Estado y que debe estar orientado a garantizar la convivencia pacífica. También se encuentra el acceso a la administración de justicia por todos los colombianos porque se trata de un derecho fundamental consagrado en el artículo 229. El Estado debe ser garante de responder, mediante las autoridades encargadas y dirimir las controversias a través de un ejercicio eficiente y eficaz de esa función jurisdiccional que, de acuerdo con el artículo 113 de la Carta Política, se le encomienda.

Hoy, la ciudadanía cuenta con métodos alternos de solución de conflictos que no son el acceso a la justicia ordinaria o la contencioso-administrativa. Puede acudir a ellos porque, si fracasa esta instancia, obligatoriamente hay que someter esa decisión a un órgano jurisdiccional. En ese sentido, nuestro órgano jurisdiccional no opera dando una respuesta de manera rápida sino al contrario es una respuesta tardía e ineficaz en sus providencias.

En el derecho penal, encontramos un organismo de investigación criminal como la Fiscalía General de la Nación que tiene un rol polémico, pues se escucha que hay una falta de efectividad, que no hay prontitud en las tareas investigativas, que no hay una óptima y oportuna aplicación de la legislación penal vigente. Por esto, podemos asegurar que la justicia en Colombia viene en una profunda crisis que no se escapa a la realidad de la actividad judicial.

Otro aspecto es la demora injustificada en proferir fallos y la no culminación de procesos contenciosos en corto tiempo. También, la falta de recursos físicos y de talento humano que permita satisfacer los requerimientos judiciales de usuarios del sistema. De igual forma, hay exiguos recursos financieros para soportar y cumplir eficientemente esa tarea jurisdiccional que se le encomienda a la rama judicial. Podríamos decir que hay ausencia de políticas públicas ya sean de corto o de mediano y largo plazo para el sector encargado de la justicia.

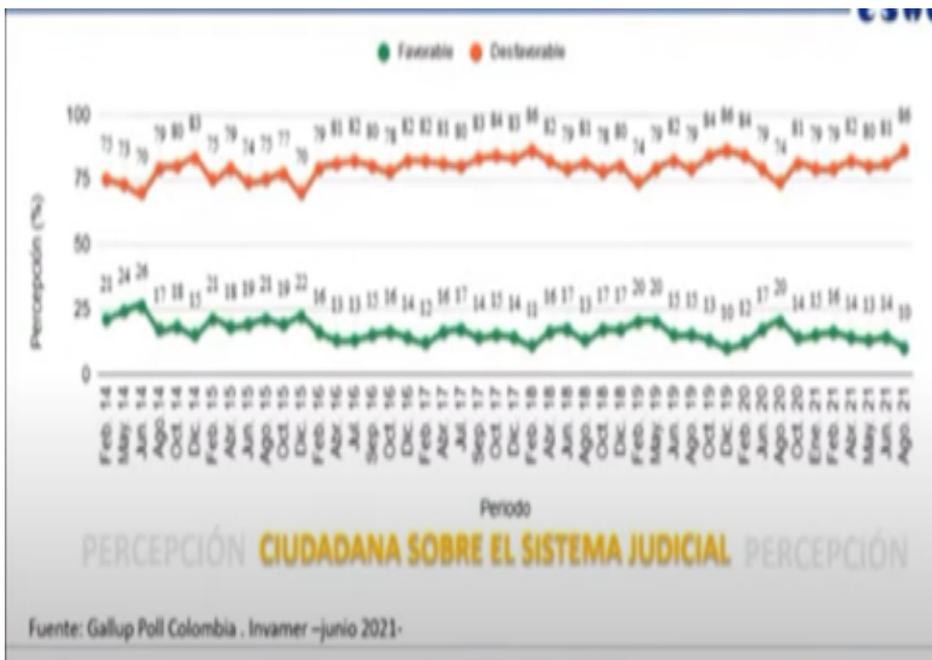
Hay pocas plantas de jueces de manera tal que, por ejemplo, en Colombia hay 11 jueces por cada 100.000 habitantes y la OCDE fija que sean 65. Otro problema son los actos constantes de corrupción que a diario se ven en los funcionarios y en los servidores públicos de la justicia. No estamos muy lejos del Cartel de la Toga que ha sido renombrado en medios noticiosos investigados por conductas ilícitas en el ejercicio de sus actividades y que lamentablemente siguen cabalgando en las mieles de la obtención del dinero fácil.

Una última consecuencia es que se estimula el incumplimiento de la ley o el contrato e informaliza las relaciones comerciales. Las partes de un contrato toleran retrasos en los pagos, incumplimiento de obligaciones, ausencia de mecanismos sencillos que permitan que se respeten las condiciones pactadas en un negocio o en cualquier tipo de contrato. Todo lo anterior, afecta el crecimiento de la economía y el desarrollo socioeconómico del país.

Las soluciones son normativas desde respecto a la simplificación de los procedimientos, la organización de la rama judicial, la eliminación de factores de inseguridad jurídica y un mayor presupuesto para la justicia. Así mismo, promover cambios culturales, estructurales y funcionales del sistema judicial, valores consistentes con los propósitos de la rama judicial, dotar de herramientas adecuadas que permitan establecer hechos con apoyo de la ciencia y la tecnología. Igualmente, está la revisión de la función electoral que cumplen las altas cortes y el nombramiento de sus magistrados. Debe sumarse una mejor y mayor actualización entre la justicia y la administración pública para lograr eficiencia en temas investigativos y de gestión.

Otras medidas que deben tomarse se refieren a evitar la perturbación en la justicia por asuntos administrativos diferentes a las tareas disciplinarias propias de cada órgano encargado de administrar justicia. A esto se suma la transformación de los procesos de selección, contratación, evaluación y remuneración en todas las instancias judiciales. Hay que agregar el cuidar revisar las cualidades y capacidades de quienes se vinculan a la rama judicial a través de evaluaciones idóneas de desempeño de los profesionales al servicio de la justicia. Finalmente se deben mejorar los estándares de desempeño y los indicadores de productividad y calidad estableciendo mecanismos adecuados para la capacitación permanente a los funcionarios de la rama judicial.

En la siguiente gráfica, se observa la percepción ciudadana en el sistema judicial donde el 10% es favorable y el 86% desfavorable:

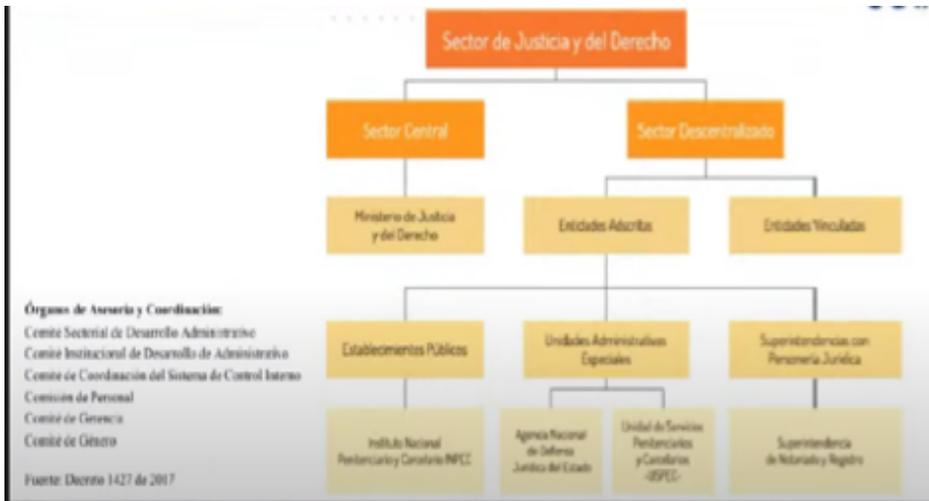


La percepción de convivencia y seguridad ciudadana por los ciudadanos en diferentes ciudades del país que ha variado entre 2020 y 2021

Ciudad	Percepción de inseguridad en 2020	Percepción de inseguridad en 2021 ↘	Variación
Bogotá	69,0%	77,8%	8,8
Cúcuta	71,9%	73,5%	1,6
Cartagena	63,0%	72,2%	9,2
Pasto	68,6%	71,6%	3
Cali	65,9%	68,4%	2,5
Bucaramanga	50,2%	64,6%	14,4
Villavicencio	63,1%	49,2%	-13,9
Total nacional	39,0%	44,0%	5
Barranquilla	41,6%	41,9%	0,3
Ibagué	29,2%	36,9%	7,7
Medellín	31,2%	31,1%	-0,1
Montería	28,4%	29,3%	0,9
Pereira	26,7%	19,1%	-7,6
Manizales	10,4%	13,3%	2,9

Fuente: Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE

Termino con una caracterización esquemática de las instituciones que integran el Sector Justicia y del Derecho. El mismo donde está en cabeza del Ministerio de Justicia. Como organismos adscritos está la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Su organigrama es el siguiente:



El Ministerio de Justicia fue creado en 1890 como entidad administrativa encargada de la vigilancia y el auxilio de la rama judicial, fue suprimido en 1894 y restablecido con funciones similares en 1945. En el año 2003, fue fusionado con el Ministerio del Interior y escindido en 2011. De acuerdo con la Constitución Política de 1991, debe planificar las políticas en materia jurídica y judicial, impulsar reformas legislativas, evaluación legislativa, política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica y acceso a la justicia formal y alternativa.

Actualmente el Ministerio de Justicia se relaciona con funciones de política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención contra el delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de cultura de la legalidad y respeto de los derechos humanos. A título general le corresponde coordinar las relaciones entre la rama ejecutiva, judicial, Ministerio Público, organismos de control y demás entidades públicas y privadas para desarrollar y consolidar la política en materia de justicia del derecho.

La Superintendencia de Notariado y Registro fue creada en 1959 y es un organismo que goza de autonomía administrativa y financiera, personería jurídica y patrimonio pro-

pio, adscrita al Ministerio de Justicia. El objetivo se relaciona con el registro, lo notarial y las curadurías. El INPEC se crea en 1992 como establecimiento público con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. Pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional en el sector descentralizado.

El objeto del INPEC es ejercer la vigilancia, atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad, la vigilancia y el seguimiento del mecanismo de seguridad electrónica y la ejecución del trabajo social no remunerado impuesto como consecuencia de una decisión judicial. Lo anterior, de conformidad con las políticas establecidas por el Gobierno nacional y el ordenamiento jurídico, en el marco de la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos.

La USPEC fue creada en el año 2011, es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotada de personería jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho. Su objeto es gestionar y operar el suministro de bienes y la prestación de los servicios, la infraestructura y brindar el apoyo logístico y administrativo requeridos para el funcionamiento de los servicios penitenciarios y carcelarios a cargo del INPEC.

Por último, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional dotada de personería jurídica y patrimonio propio, autonomía administrativa y presupuestal. Fue creada en 2011 y tiene como objeto el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidas a cumplir las políticas de defensa jurídica de la nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional. Así mismo, la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas. Así mismo, se ocupa del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren su adecuada implementación.

El informe del Ministerio de Justicia y del Derecho al Congreso de la República tiene que ver con los siguientes puntos:

1. Agenda legislativa del Ministerio de Justicia y del Derecho.
2. Fortalecer el sistema de Justicia para que sea accesible, oportuno y cercano al ciudadano.
3. Formular y coordinar la política pública en materia de Justicia constitucional en el marco de la reconciliación nacional.
4. Liderar la formulación, implementación y seguimiento de las políticas en materia criminal y penitenciaria.

5. Consolidar la política integral de drogas, su implementación y evaluación.
6. Garantizar la guarda de la fe pública, así como la seguridad jurídica y la administración del servicio registral inmobiliario.
7. Afianzar una gestión institucional innovadora y proba soportada en el desarrollo humano y la participación ciudadana.
8. Fortalecer la defensa jurídica del Estado para generar ahorros y cambiar la tendencia de la actividad litigiosa.

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
SEMINARIOS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans en un formato de
16,5 x 23,5 cm con 228 páginas*