

La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza



Manuel Alberto Restrepo-Medina*

Universidad del Rosario, Bogotá D.C., Colombia

Fecha de recepción: 11 de enero de 2011

Fecha de aprobación: 11 de marzo de 2011

RESUMEN

La Constitución colombiana de 1991 no opta por un modelo definido de administración pública ni regula sistemáticamente la materia, a pesar de la profusión normativa de su texto. Por el contrario, del conjunto del articulado se deduce un sincretismo involuntario que abarca prescripciones normativas del modelo burocrático y la gerencia pública, y anticipa algunos de los elementos de la gobernanza.

Palabras clave: modelo de administración pública, burocracia, gerencia pública, gobernanza.

Para citar este artículo: Restrepo-Medina, Manuel Alberto, “La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza”, *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 2011, 13,(1), pp. 365-388.



* Abogado, especialista en Legislación Financiera, magíster en Estudios Políticos, magíster en Derecho Administrativo, doctor en Derecho; profesor titular y director de programas de maestría de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: manuel.restrepo@urosario.edu.co

Public Administration in the 1991 Constitution: Involuntary Syncretism Between Bureaucracy, Managerialism and Governance

ABSTRACT

The Colombian Constitution of 1991 does not prescribe any particular public administration model, nor does it regulate the matter systematically, despite the profusion of rules in its text. On the contrary, its dispositions display an involuntary syncretism that covers the regulatory requirements of the bureaucratic model and public management and anticipates some elements of good governance.

Keywords: public administration model, bureaucracy, public management, good governance.

A administração pública na Constituição do ano 1991: sincretismo involuntário entre a burocracia, o gerencialismo e a governança

RESUMO

A Constituição colombiana do ano 1991 não opta por um modelo definido de administração pública nem regula sistematicamente a matéria a pesar da profusão normativa de seu texto. Pelo contrario, do conjunto do articulado deduz-se um sincretismo involuntário que abarca prescrições normativas do modelo burocrático e a gerencia pública, e antecipa alguns dos elementos da governança.

Palavras chave: modelo de administração pública, burocracia, gerencia pública, governança.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 incorpora distintos contenidos normativos referidos a la organización y al funcionamiento de la administración pública, pero no lo hace de manera estructurada ni sistemática, por lo cual de su sola lectura no puede inferirse la plasmación de un modelo constitucional sobre la materia.

Por el contrario, a partir de una revisión descriptiva de los principales modelos de administración pública,¹ es posible identificar en el texto constitucional características que corresponden al modelo burocrático y a la gerencia pública, así como la anticipación de algunos de los elementos propios de la gobernanza, en una especie de sincretismo constitucional involuntario.

En esa medida, el objeto del presente artículo consiste en identificar en el texto constitucional colombiano los elementos correspondientes a estos tres paradigmas de la administración pública, partiendo de la presentación teórica de sus principales características, para luego exponer las referencias normativas en que estos se concretan.

1. EL MODELO BUROCRÁTICO: CARACTERIZACIÓN, CRISIS Y CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS ELEMENTOS

La transición histórica de la sociedad tradicional a la moderna desde la economía precapitalista a la capitalista no fue una transformación aislada, sino que tuvo lugar en el ámbito económico, político y social. Con el nacimiento del capitalismo y del Estado-nación, el cambio se hizo evidente, y la organización estatal se orientó hacia la racionalización, es decir, hacia un desarrollo político y económico autosustentable, dentro del cual se gestó el modelo burocrático como paradigma de organización y funcionamiento de la administración pública.²

La construcción de los Estados estuvo acompañada por el establecimiento de “burocracias funcionales”: el ejercicio de las funciones estatales está a cargo de profesionales calificados –funcionarios permanentes, competentes y remunerados–, que forman parte de una organización jerarquizada; de este modo, el Estado se presenta como una máquina, operada por agentes puestos a su servicio y compuesta por engranajes que se articulan y se encajan de manera coherente.³

El modelo surge de las teorías propuestas en principio por Max Weber, Frederick Winslow Taylor y Chester Barnard, dentro de las que se destaca la obra del primero, por la forma de sus ideas y el concepto de burocracia. Para Weber, la burocracia es “la forma de organización en la que el po-



¹ Para quien desee tener una visión comparativa y a la vez suficientemente comprensiva muy bien sintetizada de las características y el tránsito de esos modelos en el caso español, ver Prats Catalá, Joan, “Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”, en Sáinz Moreno, Fernando, *Estudios para la reforma de la administración pública*, INAP, Madrid, 2004, pp. 58-102.

² Bresser-Pereira, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria & otros, *Política y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004, pp. 17-18.

³ Chevallier, Jacques, *L'État post-moderne*. Maison des Sciences de l'Homme LGDJ, Paris, 2003, traducción libre.

der se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables”,⁴ que comprende tres elementos principales: actividades regulares de los agentes de la organización; tareas estables, determinadas por reglas fijadas por una autoridad coercitiva; y formas regulares y establecidas para desempeñar dichas tareas por los individuos.

Son las reglas o preceptos que abarcan las capacidades técnicas los que caracterizan la burocracia, significado que radica en el hecho de que

... la reducción a reglas de la moderna gestión burocrática está profundamente enclavada en su naturaleza misma. Por ejemplo, la teoría de la administración pública moderna supone que la autoridad para ordenar ciertos asuntos por decreto –la cual ha sido legalmente otorgada a una dependencia– no faculta para regular la materia mediante órdenes individuales para cada caso, sino sólo para regularla de manera abstracta. Esto se halla en el polo opuesto de la regulación de todas las relaciones a través de privilegios individuales y concesiones de favores.⁵

La idea de dominación legal, de autoridad legal racional es vista como un sistema coherente de reglas abstractas, base de la administración, como un proceso que busca la aplicación racional de los intereses especificados en el orden que gobierna a la organización dentro de los límites establecidos por preceptos legales y guiados por principios que gobiernan al grupo.⁶

En esa medida, la racionalización legal de las organizaciones públicas permite que la burocracia cumpla de manera independiente, autónoma y eficaz con su función de prestar los servicios públicos técnica y eficientemente.⁷ Contrasta esta aproximación con la concepción contemporánea sobre la burocracia, pues al tenor de la definición que trae el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, ella se entiende como “administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”.

De acuerdo con lo anterior, la reforma administrativa, en la óptica de Weber, conduce al administrador público a la tarea imparcial, conforme a derecho, de gobernar sin preferencias con el propósito de lograr el “progreso económico”, bajo los mecanismos del paradigma de dominación burocrática, que no son otros que una serie de reglas y sistemas de derecho administrativo que separan la política de la administración, y al tiempo someten a



⁴ Harmon, Michael M. & Mayer, Richard T., *Teoría de la organización para la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 104.

⁵ *Ibid.*, p. 105.

⁶ *Ibid.*, p. 113.

⁷ López Medina, Diego, “El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano”, *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, junio de 2006, (19), pp. 11-12.

la administración al principio de justicia y demarcan un límite a la administración para no incurrir en desigualdades inmotivadas y preferencias.⁸

En ese sentido, el modelo burocrático funciona mediante la especialización de tareas, esto es, la división de trabajo en el seno de la organización, por medio de la distribución de obligaciones u oficios y roles entre un cierto número de puestos, dentro de una estructura jerarquizada; la utilización de la normatividad como elemento de la regulación del proceso de decisión; la estandarización de los procedimientos y la centralización de la autoridad.⁹

Después de la Segunda Guerra Mundial, se produce un aumento extraordinario del volumen orgánico de las administraciones públicas occidentales, en función de la extensión de la prestación de los servicios a toda la población, producto de la adopción y aplicación del modelo de Estado social de derecho, que derivó en una sobrecarga de la demanda que hacía presupuestalmente insoportable su atención.¹⁰

Para Chevallier,¹¹ a partir de un análisis sociológico, es posible encontrar los límites del ideal weberiano en el que la administración, aun estando burocratizada, no funciona nunca de una forma tan rigurosa o “mecánica”, sino que es necesario tener en cuenta los factores personales que determinan el comportamiento de los agentes, las jerarquías paralelas y las estratificaciones que influyen en la estructura del poder, las estrategias de los actores y los acuerdos efectuados al margen del sistema oficial de roles. Por ello, para el autor en mención, existen aspectos que deben ser considerados en su aplicación al sistema para lograr un mejor funcionamiento de este:

- La lógica profesional, que no es de aplicación general, sino circunscrita y relativa.
- El ejercicio del poder, que no está exclusivamente concentrado en la cumbre, sino que es disperso y difuso.
- La disposición de las estructuras, que no son perfectamente piramidales, sino fragmentadas y heterogéneas.
- Las relaciones con los administrados que no están basadas únicamente en la distancia y en la coacción, sino que son diferenciadas y no igualitarias.

Ello muestra, a fin de cuentas, que la administración no es el bello conjunto unificado y pacificado que pretende ser, sino que es un microsoma



⁸ *Ibíd.*, p. 13.

⁹ Estévez, Alejandro & Blutman, Gustavo E. “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”, *Revista Venezolana de Gerencia*, Editorial Universidad de Zulia, Venezuela, 2004, 9, (25).

¹⁰ Baena del Alcázar, Mariano. “Del Estado del bienestar al ocaso de la nueva gestión pública. La administración pública posmoderna”, en <www.morey-abogados.com/articulos/CongresoBaena.pdf>.

¹¹ Chevallier, Jacques, *Science Administrative*, Thémis Droit PUF, Paris, 2007, p. 348, traducción libre.

social, que agrupa individuos y grupos, un lugar de enfrentamientos y de conflictos, por lo cual analizar los correctivos que pueden ser implementados es tomar la medida de los conflictos de todo orden que hacen rítmica la vida administrativa.

Falcao Martins¹² sostiene, frente a lo anteriormente expuesto y desde una perspectiva weberiana, que la superación de la crisis de la administración pública a través de una alternativa pretendidamente posburocrática se restringe a la modernización de las formas burocráticas, mediante “reformas centradas en el empleo y el mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes”, basadas en la ocupación de cargos clave por funcionarios de carrera, profesionales, especializados, entrenados y equipados con tecnologías y métodos gerenciales, y dotados de recursos presupuestarios. Esta postura representa una clara expresión del tránsito del modelo burocrático hacia el modelo gerencial.

Tal como se ha visto, el “burocratismo” ha sido objeto de vivas críticas, las cuales giran, para Chevallier,¹³ en torno a la ineficiencia burocrática y a la alienación burocrática. La primera se refiere a ciertos defectos inherentes al modelo, tales como la lentitud, la rigidez o la impersonalidad, así como a la aparición de disfunciones indicadas por los dispositivos de corrección. La segunda atañe al empobrecimiento de las tareas derivadas de la rígida división del trabajo y a la transformación de los individuos en ruedas de una máquina impersonal sobre la cual no disponen de ningún control, lo que genera conformismo y dependencia, y se constituye en fuente de frustración.

Agrega el mismo autor que estas críticas alimentaron en el siglo XX un movimiento de reforma administrativa, que buscaba eliminar la pesadez, la rigidez y las disfunciones inherentes al modelo burocrático. Dicha reforma administrativa comprende tres aspectos fundamentales: la transformación de las relaciones internas, haciendo énfasis en la gestión de recursos humanos; la transformación de los métodos de gestión, con el objetivo de responsabilización; y la transformación de las relaciones con los administrados, con la emergencia de la idea de ciudadanía administrativa.

En la administración colombiana ya existían con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 muchos de los elementos propios del modelo burocrático, de los cuales vale la pena mencionar la introducción del régimen de carrera administrativa desde 1938, la creación de un programa de estudios superiores en administración pública y la existencia de un departamento



¹² Falcao Martins, Humberto, “Administración pública gerencial y burocracia: la persistencia de la dicotomía entre política y administración”, *Revista Reforma y Democracia*, Editorial Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, (9), 1997.

¹³ Chevallier, *Science...*, op. cit., p. 401.

administrativo encargado de la gestión del servicio civil. Adicionalmente, el régimen entonces vigente se proclamaba como Estado de derecho, por lo cual las actuaciones administrativas se enmarcaban por la sujeción al principio de legalidad y existía una larga tradición de control de estas por parte de la jurisdicción especializada de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, distintos factores, diversos a su consagración normativa, hicieron que, para la época de la expedición de la nueva Constitución, la administración colombiana distara bastante de haber hecho realidad los postulados del modelo weberiano, y en muchos ámbitos aún discurría por los cauces del patrimonialismo clientelista, por lo cual y a pesar del conocimiento sobre las críticas al burocratismo, los constituyentes estimaron necesario tratar de superar ese rezago institucional mediante la constitucionalización de los elementos paradigmáticos del modelo burocrático, sin perjuicio de la incorporación concurrente, como más adelante se expondrá, de elementos gerenciales e incluso de gobernanza.

Así, se reafirma el principio de legalidad, a partir de la declaración expresa de ser la República de Colombia un Estado de derecho, que se concreta con el señalamiento de que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, y que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, cuyo ejercicio se realizará en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, en razón de cuya inobservancia por omisión o extralimitación se establece la responsabilidad de los servidores públicos, cuya determinación y la manera de hacerla efectiva también serán establecidas por la ley.

Se establece como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, salvo los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley; además, si el sistema de nombramiento de un funcionario no ha sido determinado por la Constitución o la ley, debe serlo por concurso público. Corresponde a la ley fijar los requisitos y condiciones para determinar los méritos y calidades de los aspirantes para el ingreso y ascenso a los cargos de carrera; para quienes hagan parte de esta, el retiro solamente procede por calificación insatisfactoria del desempeño, violación del régimen disciplinario u otra causal constitucional o legal. El ingreso, el ascenso o la remoción de un cargo de carrera no pueden estar determinados por la filiación política de los ciudadanos.

Con la finalidad de garantizar la funcionalidad de la carrera administrativa, el artículo 130 previó la existencia de una Comisión Nacional del Servicio Civil, cuya naturaleza fue precisada por la Corte Constitucional como la de un órgano autónomo de régimen especial, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción

de las que tengan carácter especial, tales como la diplomática y consular o la de la fuerza pública.

En la medida en que el modelo burocrático demanda una centralización de la autoridad, la norma constitucional mantiene la preeminencia del Presidente de la República como cabeza visible del aparato administrativo, al disponer que a sus calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se suma la de Suprema Autoridad Administrativa, en cuya virtud no solamente tiene la potestad nominadora de los más altos empleos nacionales, concebidos como agentes del gobierno, sino que está habilitado de conformidad con la ley para crear, suprimir o fusionar los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, así como para suprimir, fusionar y modificar la estructura de entidades u organismos administrativos nacionales.

Así mismo, es de iniciativa gubernamental exclusiva la tramitación de las leyes por medio de las cuales se determine la estructura de la administración nacional, y si bien la Constitución no la caracteriza en función de un determinado modelo, su desarrollo legal ha sido preponderantemente funcional al modelo burocrático, con algunos elementos de gerencia pública y otros más de gobernanza. En efecto, la configuración de un nivel central que aglutina los órganos principales de la administración y de un nivel descentralizado por servicios que congrega a los órganos adscritos y vinculados sectorialmente a aquellos, subordinados a través del ejercicio del control de tutela, muestra una estructura piramidal, en cuyo vértice se encuentra el Presidente de la República, que corresponde a la centralización de la autoridad que el modelo burocrático requiere para su desarrollo.

Sin embargo, al desmonopolizarse la titularidad de los servicios públicos, permitiendo la participación concurrente de los actores privados del mercado junto al Estado e incorporando de esta manera un giro en el modelo económico, que va transitando del intervencionista al regulatorio, parte de la estructura administrativa se adapta a esta nueva concepción y aparecen autoridades reguladoras independientes, las cuales, aunque cumplen función administrativa, se encuentran por fuera de la rama ejecutiva del poder público y en esa medida el ejercicio de sus competencias no se halla en una relación de subordinación, sino de coordinación con las funciones del Presidente de la República y del gobierno.

Igualmente, la declaración como principio constitucional de la descentralización con autonomía de la organización territorial tampoco es un elemento propio del modelo burocrático, y, por el contrario, es un punto de inflexión que permite la introducción de elementos tanto de la gerencia

pública como y especialmente de la gobernanza, en la medida en que el empoderamiento de la gestión pública por parte de los territorios se orienta a lograr que la acción administrativa del Estado sea más eficaz y eficiente, y a la vez más transparente y con mayor responsabilidad.

De esta forma se va advirtiendo que, si bien el articulado constitucional incorpora los elementos propios del modelo weberiano, no lo hace de manera exclusiva ni excluyente y, por el contrario, introduce contenidos normativos que son propios de la caracterización de al menos otro paradigma de la administración pública, de manera que parte de la tarea posterior del legislador va a consistir en armonizar los componentes de esos diferentes modelos para delinear una organización administrativa que, a la vez que se enmarque dentro de esos dictados constitucionales, sea funcional para el cumplimiento de sus fines.

2. EL MODELO GERENCIAL: CARACTERIZACIÓN, REFERENCIAS CONSTITUCIONALES Y PROBLEMÁTICA

La crisis del modelo burocrático, que es también la del Estado social, el intervencionismo y el servicio público clásico, lleva a un replanteamiento tanto sobre el papel del Estado como respecto de la manera de administrarlo. En respuesta, a la par que se abren las puertas a la participación de los agentes del mercado como prestadores directos de los servicios económicos de interés general en un entorno de libre competencia, donde el Estado cambia su papel de prestador a garante de la prestación a través de la regulación, su gestión como regulador y como prestador de los servicios no económicos de interés general trata de aproximarse a la que se realiza en la empresa privada.

Se produce, en opinión de Mir, una transformación del modelo de Estado social inducida por variables económicas, pues, de una parte, se presenta una crisis fiscal motivada por el sobreendeudamiento y, de otra parte, los excedentes de liquidez de los actores del mercado, que se han ido acumulando desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, buscan espacio para su inversión en la prestación de los servicios públicos, derivando en un repliegue de la actividad empresarial del Estado.¹⁴

Para Albi, González y López, esta aproximación proviene de la convicción de que los problemas propios de la gestión pública pueden ser analizados y solucionados teniendo en cuenta los conceptos y técnicas propios de las organizaciones privadas, considerando que la gestión pública es sustantiva-



¹⁴ Mir Puigpelat, Oriol, *Globalización, Estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 95-116.

mente gestión –decisiones de coordinación y motivación dirigidas a alcanzar los mejores resultados con los medios disponibles– dentro de las restricciones que impone el marco jurídico-político.¹⁵

En opinión de Barzelay, el buen gobierno requiere que el ejecutivo sea políticamente responsable y capaz de implementar políticas útiles y valiosas, las que solo se logran con funcionarios públicos de carrera separados de la subordinación del poder político. La articulación entre los ejecutivos políticos y los servidores de carrera se consigue a través de una relación del tipo mandante-mandatario, en la cual los ejecutivos (ministros) determinan las acciones que deben llevarse a cabo y establecen un contrato con sus encargados para que entreguen resultados, a fin de promover la productividad de las organizaciones.¹⁶

El mejoramiento del desempeño gubernamental es una tarea fundamental de la reconstrucción del Estado, y depende de dos mecanismos de responsabilización, ambos vinculados a la nueva gestión pública. El objetivo es pasar de un modelo en el que impera el control burocrático paso a paso de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el que impera el control *a posteriori* de los resultados de la acción gubernamental, y en el que la sociedad participa en la definición de bienes y servicios públicos. Con este cambio, las políticas ya no pueden regirse más por la concepción unilateral de los administradores, como generalmente ocurría en la gestión burocrática clásica, sino que deben guiarse cada vez más por la satisfacción de los ciudadanos. De este modo, en el modelo posburocrático o gerencial, los gobiernos deben rendir cuentas no solo de su probidad o de sus promesas electorales, sino también, y permanentemente, de la efectividad de sus programas.¹⁷

Para construir esa nueva gestión pública, es necesario no solo flexibilizar y agilizar la gerencia administrativa, sino sobre todo establecer metas claras y contractualizadas a las agencias, hacer públicos y transparentes esos objetivos, determinar mecanismos eficaces de evaluación del desempeño y, finalmente, aplicar sanciones a quienes no obtengan los resultados acordados. Además, es fundamental que la sociedad tenga maneras para definir los parámetros y los objetivos de control por resultados, a través de



¹⁵ Albi, Emilio; González, José Manuel & López, Guillém, *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona, 1997, p. 59.

¹⁶ Barzelay, Michael, *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 89-90.

¹⁷ CLAD, Consejo Científico. "La responsabilización 'Accountability' en la nueva gestión pública latinoamericana", en CLAD, BID, Eudeba, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000, p. 27.

los representantes del Parlamento o por la vía directa y descentralizada en la prestación de los servicios públicos.¹⁸

Para Charry Rodríguez,¹⁹ la gerencia pública abarca tres esferas o dimensiones interrelacionadas, a saber, la eficiencia y efectividad operativa como organización, la gestión de planes de desarrollo y políticas públicas, y el manejo de intereses en conflicto. Agrega que, para alcanzar la eficacia y la eficiencia en la gestión, es necesario enfocarse en la complejidad y no basarse en simples decisiones de rutina, fortalecer las relaciones humanas informales, maximizar la capacidad de reacción, suprimir los trámites innecesarios, fomentar la cooperación, definir objetivos que generen acciones deliberadas y desarrollar la participación.

La gerencia pública se vale de herramientas como la planeación operacional, el presupuesto de inversión, la evaluación y el control de gestión,²⁰ para llevar a cabo sus estrategias, en cuya ejecución el autocontrol juega un papel determinante, siempre que se propicie la participación del personal en los procesos, de manera que se cuente con un recurso humano motivado, consciente, competente, creativo, con lo cual la gestión podrá orientarse hacia el aumento de competitividad, a partir de la coordinación entre recursos y resultados. La apuesta por una gerencia pública competitiva requiere desarrollar en forma concomitante un ambiente de control a la calidad y una cultura abierta al cambio, y para lograrlo es indispensable el manejo apropiado de cuatro conceptos integradores: planificación, psicología organizacional, finanzas y competitividad.²¹

Como producto de esta reconceptualización sobre la forma de administrar el Estado, se llega a una oleada de programas de reforma, en medio de cuyo desarrollo se expide la Constitución de 1991, de manera que en pleno proceso constituyente, en el resto del mundo se está formulando y aplicando un modelo distinto del burocrático en procura de superar su crisis, lo cual hace que, sin contar con un balance definitivo al respecto, algunos de los elementos de ese nuevo modelo de administración pública alcancen a hacerse presentes en el texto constitucional, en concurrencia con la constitucionalización ya mencionada de los elementos propios del modelo weberiano.



¹⁸ *Ibid.*, p. 35.

¹⁹ Charry Rodríguez, Jorge Alirio, *Gerencia del control interno en entidades y organismos del Estado*, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, 1997, p. 73.

²⁰ Al respecto véase Giro Roca, José María, "Control de gestión y gerencia pública", *Revista Trimestre Fiscal* Nº 60, en *Cuadernos de Actualidad*, Editorial Ministerio de Economía y Hacienda - Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993, Año IV, (2).

²¹ *Ibid.*, pp. 79-80.

Así, Chevallier²² recuerda que los programas de reforma a la administración pública fueron puestos en marcha en momentos diferentes, siendo los pioneros los gobiernos de Nueva Zelanda y Gran Bretaña, en este último a partir de la llegada al poder de Margaret Thatcher con la introducción de indicadores de costos y de desempeño en la administración (1982), la puesta en marcha de un sistema de salarios directamente proporcional al desempeño (1985), el establecimiento de la gestión de los servicios a través de agencias (1988) y el establecimiento de la libre competencia en la prestación de los servicios (1992).

Este proceso ha sido más reciente en Canadá (gobierno Mulroney, 1993), Brasil (presidente Cardoso, 1995), Japón (gobierno de Hashimoto, 1997), Suecia (1998), China (1998), Bélgica (Plan Copérnico, julio de 1999), Alemania (diciembre de 1999), Rusia (2004) y Portugal (Plan Barroso en el 2004, seguido por el programa PRACE en el 2005-2006). Esta profusión de programas de reforma muestra que las administraciones públicas están sujetas en todas partes a los mismos desafíos y soportan el peso de los mismos inconvenientes.

Longo Martínez,²³ luego de explicar los modelos clásicos de la administración pública derivados de la propuesta burocrática, que clasifica en eficientista,²⁴ contractualista²⁵ y servicial,²⁶ alude a los modelos contemporáneos, que son todos aquellos que responden al gerencialismo, para categorizarlos en *new public management* (nueva gerencia pública), *total quality management* (gerencia de la calidad total), *reinventing government* (reinención del gobierno), *national performance review* (revisión del desempeño nacional), *international organization of standardization* (organización internacional de estandarización) y la infraestructura ética.

El denominador común de todos ellos está constituido por la orientación al cliente, ya sea el ciudadano u otra dependencia estatal, el gerenciamiento de carácter empresarial, el presupuesto y la evaluación por resultados y



²² Chevallier, *Science...*, op. cit., p. 403.

²³ Citado por García Galindo, Germán, *Fundamentos de gestión pública. Hacia un Estado eficiente*, EAN, Bogotá, 2005, pp. 292 y ss.

²⁴ El modelo eficientista supone el esquema maquina de la burocracia, a través de exhaustivos recursos, procesos y resultados, planificación estricta de actividades, cuya ventaja es la disciplina presupuestaria en períodos de crisis fiscal, la información, medición y control; su desventaja radica en que no es posible pensar que todas las actividades públicas son producto de una cadena de montaje.

²⁵ El modelo contractualista se funda en las teorías económicas de la organización basadas en la relación principal-agente, que es favorable para la aplicación de políticas de reforma, especialmente en los sectores sociales, y cuyo riesgo deviene de las tentaciones expansivas de los agentes y la coordinación entre diferentes servicios públicos.

²⁶ El modelo servicial surge a principios de los ochenta y hace énfasis en la cultura, el conocimiento y la reivindicación de la gestión relacional no jerárquica como clave de eficacia y eficiencia; el servicio civil, como sistema de mérito, que salvaguarda la profesionalidad e independencia de los funcionarios frente al poder público, es la institución central que se deriva de este modelo; el punto débil del modelo radica en la mayor discrecionalidad de los operadores que conlleva la aplicación de sus principios.

desempeño, la mayor autonomía de las unidades ejecutoras junto con mayor libertad de elección de medios de sus agentes administradores, la remuneración con base en el desempeño, la creación de mercados internos entre las dependencias estatales y la ponderación de costo frente a la prestación del servicio por el sector privado.²⁷

Como anota Chevallier,²⁸ citando a A. Pettigrew:

Tal como fue concebido y puesto en marcha en los países anglosajones, el *New Public Management*, reposa sobre la convicción de que se espera que la administración pública se inspire en el modelo de gestión de la empresa privada, un modelo del que se predica un mejor desempeño: la desvinculación del Estado de la esfera de las actividades productivas (privatizaciones) debería estar acompañado por el crecimiento de la autonomía de gestión (managerialización) y de la apertura a la competencia (marketización) de los servicios que permanecen en el sector público; el seguimiento permanente de los medios puestos a disposición (*value for money*), una gestión basada en el cambio (*management for change*) más que del mantenimiento de las estructuras existentes (*maintenance management*), una gestión de los recursos humanos que busque darle una mayor autonomía a los individuos y a los grupos son los complementos necesarios.

En correspondencia con la caracterización del modelo gerencial, la Constitución de 1991 introduce un criterio de especialización funcional para permitir la operación adecuada del aparato público por fuera de la jerarquización de las ramas del poder público, especialmente de la ejecutiva, al contemplar la existencia de otros órganos distintos de los que las integran, con carácter autónomo e independiente, para el cumplimiento de las demás funciones a cargo del Estado.

Con base en esa previsión, se consagra constitucionalmente la existencia autónoma e independiente de los organismos de control, de las autoridades electorales y de ciertos órganos y entidades que antes hacían parte de la rama ejecutiva o que se crean a partir del nuevo régimen constitucional para el cumplimiento de funciones típicamente administrativas, como acontece en el primer caso con el Banco de la República, las corporaciones autónomas regionales y las universidades oficiales, y, en el segundo caso, con la Comisión Nacional de Televisión y la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Ahora bien, también corresponde al modelo gerencial el señalamiento de que el ejercicio de la función administrativa debe desarrollarse con fundamento, entre otros, en los principios de eficacia y economía, los cuales también están previstos, junto con el principio de eficiencia, como funda-



²⁷ Repetto, Fabián, "La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación", en <www.inap.uchile.cl/gobierno/diplomas/docs/apperspectivasrecientes.pdf>.

²⁸ Chevallier, *L'État...*, op. cit., p. 68.

mentos con base en los cuales debe ejercerse el control financiero, de gestión y de resultados mediante el cual se realiza la vigilancia de la gestión fiscal del Estado. La eficiencia tiene además otros referentes constitucionales, bien como objetivo de la planeación del desarrollo territorial, ora como criterio de prestación y control de los servicios públicos.

La gestión eficaz, eficiente y económica se instrumentaliza mediante la planeación y el presupuesto. La primera entraña la orientación del gasto público por un plan nacional y unos planes territoriales de desarrollo; el primero comprende una parte general, en la cual se deben señalar los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno, así como un plan de inversiones públicas que contenga los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. A su turno, los planes de las entidades territoriales están conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y largo plazo, cuya elaboración debe concertarse entre ellas y el Gobierno Nacional para asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones.

Dentro del modelo gerencial, al establecimiento de metas corresponde hacer seguimiento mediante procesos de rendición de cuentas para la evaluación y control de la gestión. En ese orden de ideas, la Constitución dispone que compete a la autoridad nacional de planeación el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. La aplicación de esa evaluación en el nivel territorial se asigna a los organismos departamentales de planeación, sin perjuicio de que de manera selectiva el organismo nacional de planeación la pueda ejercer sobre cualquier entidad territorial.

De manera particular, el control de resultados de la administración se establece como una de las dos actividades misionales básicas a cargo de la Contraloría General de la República, y por extensión en el nivel territorial de las contralorías departamentales, distritales y municipales, que son órganos autónomos e independientes de carácter técnico que, como se señaló anteriormente, también se encargan de la vigilancia de la gestión fiscal.

En forma complementaria, también propia de la gerencia pública, el texto constitucional establece como instrumento, para que tanto la función administrativa como la gestión fiscal se adelanten en función del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la obligación para la administración pública de contar con métodos y procedimientos de control interno en todos sus órdenes y niveles, cuyo diseño y aplicación corresponde a las respectivas auto-

ridades de las entidades públicas, salvo las excepciones legales que autoricen la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas. A las contralorías les compete conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.

Finalmente, en materia de responsabilidad, que es un elemento propio del gerencialismo, como consecuencia de la afectación ilegal o indebida del patrimonio público, la Constitución les da de manera particular a las contralorías la competencia para establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal y se la confiere de forma general al Estado, precisada luego por la ley, para repetir contra sus agentes en los casos en que por sus conductas dolosas o gravemente culposas den lugar a que aquel sea condenado a la reparación patrimonial de los daños antijurídicos que le sean imputables por acción u omisión de las autoridades públicas.

Esas referencias constitucionales a elementos propios del modelo gerencial de administración pública se dieron en un momento en el cual su aplicación todavía se encontraba en una fase de experimentación y no se tenía un balance del abandono de las formas del modelo weberiano en pos de una pretendida mayor eficiencia en la gestión de los recursos públicos. Por ello, el constituyente no podía anticipar los riesgos presentes en ese nuevo modelo, que pondrían en peligro sus propios propósitos.

En efecto, la discrecionalidad y la flexibilidad como medios para ampliar la capacidad de respuesta de las agencias oficiales derivaron en arbitrariedad y desnaturalización del carácter público de los servicios; la competencia y la contractualización de las relaciones no fueron los mecanismos adecuados para ejercer aquellos servicios que suponen desplegar el poder del Estado o cuando su prestación demandara la participación de varios actores o sectores; la pretendida cooperación público-privada no respondió ni a los patrones burocráticos ni al enfoque del mercado; por último, la participación ciudadana se limitaba a los temas micro, pero estaba excluida de las macrodecisiones políticas.²⁹

Las anteriores disfunciones obedecieron a que el enfoque gerencial olvida varias cuestiones fundamentales: de una parte, que la administración pública no solamente produce bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos y unos planteamientos políticos e ideológicos; de otra parte, que el modelo no promueve un nuevo tipo de relación entre los ciudadanos y la administración que reemplace la autoridad burocratizada y centralizada representada por esta última. Además, la administración no



²⁹ Cunill Grau, Nuria, "Retos de las reformas de segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?", *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 1999, (160), en <www.onsc.gub.uy/gxpsites/Archivos%5CNovedades%5Cciencia%20politica.pdf>.

está integrada únicamente por entes que prestan servicios, sino también por instituciones dedicadas a la formulación de políticas y a las actividades de rectoría y regulación.

La revolución gerencial pública no puede constituir una mecánica traslación de las técnicas y culturas del ámbito privado al sector estatal, ya que en este se deben resolver una serie de problemas genuinamente “públicos”, como el monitoreo de las relaciones entre financiamiento y provisión de servicios, las dificultades de medición y control de resultados, la problemática de los cuasimercados y los impactos de la participación ciudadana.³⁰

Tal como lo señalan Echebarría y Mendoza,³¹ la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pone de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones *prêt á porter* en el sector privado. Como consecuencia, las organizaciones públicas deberían o bien adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos. Ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que el *management* público constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que estas operan.

En el mismo sentido, Ariño Ortiz critica este modelo, al señalar que, ya sea mediante la actuación a través de entes diversos que sometan toda o parte de su actividad al derecho privado, ya sea mediante la actuación bajo unas devaluadas reglas de derecho público (un derecho administrativo progresivamente relajado), el resultado es el mismo: el Estado se ve progresivamente privatizado –esto es, liberado del derecho– y actúa fuera de todo efectivo control. Todo ello, en aras de esa suprema razón que es la “eficacia”, a la cual se sacrifica cualquier garantía de objetividad, legalidad, igualdad y, en definitiva, justicia, que se ven puestas en grave crisis.³²

En la medida en que los objetivos de la organización estatal son múltiples, heterogéneos, cambiantes y, por lo general, vagamente definidos y difícilmente cuantificables, y que la designación de los gestores responde a criterios políticos, se afecta la posibilidad de introducir incentivos individuales y organizativos, pues en razón de esas condiciones y características, la gestión pública tiende a responder a incentivos de baja potencia y la remuneración pecuniaria y no pecuniaria de los agentes guarda escasa relación con su



³⁰ Consideraciones de Prats Catalá, citado por Repetto, “La administración...”, op. cit.

³¹ Echebarría, Koldo & Mendoza, Xavier, “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público”, en Losada i Marrodán, Carlos (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, BID, Nueva York, 1999.

³² Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios del derecho público económico*, Universidad Externado de Colombia y Fundación de Estudios de Regulación, Bogotá, 2003, p. 89.

productividad,³³ lo cual dificulta trasladar a la gestión pública los conceptos y las técnicas propios de las organizaciones privadas.

Pretender trasladar integralmente el modelo de gestión del sector privado a la administración pública implica desconocer que el proceso decisorio público no es del todo semejante al de las entidades privadas, pues, si bien estas últimas están tan sujetas como aquella a la ley, no dependen en todas sus dimensiones y acciones del contexto político, que hacen que los recursos organizacionales sean distribuidos desigualmente y sin considerar las prioridades institucionales.³⁴ Como de manera categórica indica Prats, el Estado no es un empresario mercantil, la administración pública no es una empresa sujeta a las leyes del mercado y los ciudadanos no son clientes de esa empresa, sino titulares de facultades, derechos y deberes públicos.³⁵

3. MODELO DE GOBERNANZA: CARACTERIZACIÓN, REFERENCIAS LEGALES Y VALORACIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD

La crisis de gobernabilidad condujo a promover nuevos métodos de decisión y de acción que sustituyeran los procesos clásicos de gobierno adaptados al concepto de posmodernidad: tomando en cuenta la complejidad de los problemas que deben ser resueltos y de la existencia de poderes múltiples, se trata de privilegiar las fórmulas flexibles de cooperación, que buscan asociar a los diferentes actores implicados en la toma de decisiones; la acción colectiva tiende de este modo a convertirse en el producto de negociaciones realizadas por un conjunto muy diversificado de actores públicos y privados, que van a verse implicados de una u otra manera en su elaboración. Acomodados en el vocablo de “gobernanza”, estos métodos implican un nuevo estilo de gobierno. Significan que el Estado acepta discutir en un plano de igualdad con sus asociados y que privilegia la vía consensual; el modelo tradicional basado en la unilateralidad y la coacción le da paso a un modelo pluralista e interactivo. La Comisión de las Naciones Unidas sobre la gobernanza global definía en 1999 la gobernanza como “un proceso continuo mediante el cual los conflictos de intereses pueden ser superados y una gestión cooperativa puesta en marcha”.³⁶



³³ Albi & otros, *Gestión...*, op. cit., pp. 59-69.

³⁴ Whittingham, María Victoria; Rojas, Nancy & Manrique, Gonzalo, *Análisis organizacional de cinco entidades del Estado*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1998, mimeo, pp. 7-8.

³⁵ Prats Catalá, Joan, “El valor de la administración pública en la sociedad actual”, en Sáinz Moreno, *Estudios...*, op. cit., pp. 108-109.

³⁶ Chevallier, *L'État...*, op. cit., p. 211.

Más allá de la creación de nuevos circuitos de comunicación, la participación supone, en palabras de Chevallier,³⁷ que los administrados tengan incidencia en los procesos administrativos. Dicha participación implica un proceso de apertura al medio que pasa por varios grados sucesivos:

1. La información de la administración: se trata de perfeccionar la información de la que dispone la administración, con la finalidad de mejorar la calidad de sus decisiones.
2. La consulta: cuando la consulta se efectúa en el momento de la preparación del proyecto, los interesados tienen la posibilidad de influir en su concepción y, por lo tanto, en el buen término de este. La consulta evoluciona hacia una creciente institucionalización.
3. La concertación: a través de ella se entra en un proceso de elaboración conjunta; la decisión ya no es fruto de una iniciativa unilateral de la administración, sino la expresión de un compromiso, pasando de esta forma a una nueva lógica, en lugar de imponer, la administración busca seducir, convencer, persuadir. La concertación ubica a los grupos de interés en el corazón mismo de la administración, aunque la diferenciación de los roles subsiste.
4. La delegación: a partir del momento en el que los administrados son invitados a participar en el ejercicio de responsabilidades administrativas, mediante una participación en los órganos de gestión de los servicios públicos, o ciertas tareas administrativas son delegadas a administradores privados, se da un paso adicional y la ruptura entre lo público y lo privado se borra.

Para Friedmann, el fenómeno de la globalización genera el modelo de la gobernanza y señala que ante ese fenómeno

el Estado pierde su centralidad como eje de cohesión y reproducción social, compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no solo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y aun estados de opinión (...) La aparición de nuevas preocupaciones públicas (medio ambiente, terrorismo, drogas) exige cuerpos administrativos nacionales e internacionales de una especial capacitación, lo que unido a la revolución tecnológica-informativa, trastoca y cuestiona el orden administrativo tradicional.³⁸



³⁷ Chevallier, *Science...*, op. cit., pp. 438 y ss.

³⁸ Friedmann, Reinhard, *El Estado Lean. Reingeniería total de la gestión pública*, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 2004, p. 33.

En esa medida, expone la necesidad de trascender las reformas administrativas,³⁹ que considera necesarias pero insuficientes, indicando que, si bien el Estado debe recurrir a alternativas eficientes y efectivas del sector terciario y del sector privado para la prestación de sus servicios, también debe haber una apertura de la gestión pública hacia la sociedad, basada en la corresponsabilidad de los actores, que cuenten con instrumentos de supervisión y control adecuados para generar una nueva calidad en las relaciones entre instancias estatales y comunidad.

Ello implica una revalorización del concepto de ciudadanía, ya que el sistema político depende de la disponibilidad de los ciudadanos de comprometerse con la cosa pública, lo que involucra la identificación de estos con su comunidad. Siguiendo al BID, Friedmann señala que, para lograr un desarrollo sostenible y equitativo, se requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente, de donde se desprende la necesidad de impulsar no solamente la modernización del aparato estatal, sino también el reforzamiento de las bases político-institucionales de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil. Para la democracia es fundamental que la eficiencia vaya de la mano con la legitimidad, que la población se reconozca en sus autoridades. Eso se logra a partir del funcionamiento, regulación y coordinación de redes de poder e interdependencia desde los niveles local y regional hasta los planos continental y mundial.⁴⁰

Como se desprende de los planteamientos de Ovalle Barrones,⁴¹ la gestión pública es una cuestión de gran relieve que se relaciona con la capacidad que tienen las instituciones gubernamentales para lograr el objetivo de conjugar eficacia y desempeño, calidad de vida y bienestar continuo, y democracia política y aseguramiento de las libertades modernas, cuya relevancia pone de presente su papel como puente de comunicación entre las esferas pública y privada.



³⁹ Para Friedmann, las causas que hicieron necesarias las reformas administrativas fueron: en primer lugar, la crisis económica y financiera como un "factor importante en el origen de las transformaciones producidas en el ámbito público en diversos países de Europa y América". Un segundo factor es la crisis de Estado benefactor y de la burocracia pública que "se reveló incapaz de resolver todos los problemas políticos, sociales y económicos de las sociedades modernas". Un tercer factor abordado es el de los cambios culturales que se dan de dos maneras: a) En la relación ciudadano-administración pública, donde los primeros rechazan más los procedimientos y normas burocráticas; y b) En la relación administración pública-persona, donde esta última ha perdido valores tales como la disciplina y la aplicación del deber, ganando otros como independencia, o iniciativa. Una cuarta y última causa de las reformas es la brecha de rendimiento y modernización, que explica diciendo que, debido a la brecha de modernización, "las estructuras, los procedimientos, los instrumentos y el personal del sector público ya no estaban en condiciones de responder adecuadamente a las exigencias crecientes de su entorno. Como resultado se producía una brecha de rendimiento".

⁴⁰ Friedmann, *El Estado...*, op. cit., p. 36.

⁴¹ Ovalle Barrones, Ricardo, "El valor institucional de la gestión pública", *Revista Venezolana de Gerencia*, Editorial Universidad de Zulia, Venezuela, 2004, 9, (28).

En tal sentido, considera que el papel del Estado es fundamental para articular esas dos esferas, a partir del cumplimiento de tareas de dirección y coordinación, más que de intervención abrumadora en la sociedad. En particular son las tareas de coordinación las que deben impulsarse de manera intensa, dado que permiten que los agentes gubernamentales y los actores sociales puedan ingresar a etapas de mayor cooperación institucional, la cual es un imperativo para reactivar la eficacia y la productividad de la economía contemporánea.

Al expresarse la gobernanza en un papel mucho más activo de la ciudadanía y una ampliación de la rendición de cuentas por parte de la administración, la legislación nacional ha empezado a incluir mecanismos de ejercicio de funciones administrativas por particulares o de presencia directa suya en las juntas directivas de las entidades descentralizadas, a la par con instrumentos de participación en la formulación de las políticas públicas mediante consultas y audiencias públicas, y en la ejecución del gasto público por medio de las veedurías ciudadanas y las audiencias de rendición de cuentas.

De este modo, se trata de generar un empoderamiento en la ciudadanía que le confiera mayor legitimidad a la actividad gubernamental, a cuyo ejercicio eficaz y eficiente en el modelo gerencial se suma un ingrediente que contribuye a la gobernabilidad, como lo es la ética pública, que aparece como un referente para el buen gobierno, incrustado en una herramienta propia del gerencialismo, como lo es el sistema de gestión de la calidad en el sector público.

Como lo señala Mir, este modelo evidencia una transformación orientada a la consolidación del principio democrático del Estado, en la medida en que ese involucramiento de la ciudadanía en la gestión de lo público no solamente propicia una mayor legitimidad a la actividad de la administración pública, sino que induce a una mejor destinación del gasto, detecta y previene más fácilmente su desviación y hace que, como consecuencia, haya una mejor gestión.⁴²

Desde la perspectiva constitucional, estos elementos de la gobernanza tienen asidero en el principio fundante del Estado de la participación y en uno de sus fines esenciales facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se proyectan en la habilitación legal para definir el régimen aplicable a los particulares que desempeñen funciones públicas, en el ejercicio popular de la iniciativa legislativa y en la prestación de los servicios públicos por los particulares.



⁴² Mir Puigpelat, *Globalización...*, op. cit., pp. 130-134.

Adicionalmente, a los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa enmarcados en los modelos anteriores, se suma el principio de moralidad, que trasciende tanto a la legalidad weberiana como al eficientismo gerencialista, y trata de generar una cadena de valor en las decisiones de la administración, haciéndolo tan exigible como los demás al consagrarlo también como un derecho colectivo susceptible de protección judicial en caso de vulneración o amenaza de violación.

CONCLUSIÓN Y CONSIDERACIONES FINALES

En la Constitución de 1991, no es identificable una opción normativa explícita por un determinado modelo de administración pública, pero de reglas dispersas principalmente en los títulos relativos a los principios fundamentales, la organización del Estado y el régimen económico y de la hacienda pública, es posible identificar el sustento para la consolidación de la implantación inconclusa del modelo weberiano, así como para el desarrollo legal y en la práctica administrativa de los principales elementos del modelo gerencial, pretendidamente armonizables con la sujeción de los servidores públicos a la ética pública y la participación ciudadana en el ejercicio y la vigilancia de la función administrativa, como ingredientes adicionales propios de la gobernanza.

Se va produciendo de esta manera una constitucionalización de la regulación de la estructura de la administración pública, como parte de la tendencia contemporánea de constitucionalización del derecho y particularmente del derecho administrativo, que le atribuye un valor jurídico de aplicación directa al texto constitucional, el cual condiciona la determinación legal de la organización y la actividad de la administración a sus contenidos, y que, en virtud de ese condicionamiento, impone una forma distinta de efectuar el control de validez jurídica de las reglas que positivizan la estructura administrativa del Estado.

No obstante, ese proceso de constitucionalización no es sistemático ni integral, y, por el contrario, las reglas constitucionales sobre la estructura de la administración pública, que responden a las características de los modelos descritos en el presente artículo, ponen en evidencia un sincretismo constitucional, en función del cual se ha desarrollado la administración pública colombiana en las últimas dos décadas, a partir de cuya descripción correspondería hacer un balance acerca de su desempeño en ese lapso, cuestión que, aunque desborda el objeto del presente artículo, bien amerita algunos comentarios finales que susciten interés para investigaciones posteriores que se puedan adelantar al respecto.

Para ese propósito, comenzaré por señalar que en desarrollo de los nuevos contenidos constitucionales, la administración pública nacional ha venido siendo objeto de sucesivas reformas, desde el ejercicio de las facultades contenidas en el artículo transitorio 20 constitucional hasta la más reciente ley de facultades extraordinarias sobre la materia cuyo trámite legislativo se encuentra recién concluido.

Todas esas reformas han sido impulsadas bajo la racionalidad según la cual el Estado estaría en capacidad de aumentar su eficacia y eficiencia sobre las responsabilidades que le confía la ciudadanía, lo cual implicaba un cambio sustancial en su papel, disminuyendo su participación como ente ejecutor y orientando su gestión hacia la intermediación exitosa de las relaciones entre el mercado y la sociedad.

Sin embargo, al adelantar esas reformas, no se tuvo en cuenta que esos procesos son fundamentalmente de construcción social más que de racionalidad económica, y, por lo tanto, su desarrollo depende de procesos políticos de negociación y concertación entre los agentes y actores sociales y políticos que los promueven o se oponen a ellos, de manera que las soluciones técnicas solamente serán posibles cuando maduren las condiciones sociales y políticas adecuadas.⁴³

Por ello, la gestión pública colombiana se sigue caracterizando por la poca credibilidad y legitimidad del sector público frente a la sociedad civil, la existencia de una brecha entre las prácticas tradicionales de gestión y la complejidad de los problemas por resolver, y la carencia de espacios de comunicación e intercambio que permitan apropiarse colectivamente de los aprendizajes generados en la cotidianidad de las entidades estatales.⁴⁴

En esa medida, sigue pendiente la instauración plena de un sistema público profesional y meritocrático, subordinado a la formulación técnica de políticas públicas y sujeto en sus actuaciones al pleno respeto por la legalidad, a la par con una necesaria recuperación de los roles redistributivos del Estado para superar la apropiación privada del aparato estatal y el sesgo particularista de las políticas públicas, y el desarrollo de formas innovadoras de control que faciliten tanto la influencia directa de los ciudadanos sobre la administración pública como su influencia indirecta a través de sus representantes políticos.⁴⁵

En últimas, el desafío que se le plantea hoy a la administración pública del siglo XXI es hacer la gestión pública realmente operativa, recurriendo



⁴³ Liriano Arias, José Bienvenido, "Precisiones sobre la sociedad del conocimiento y la reforma del Estado", *XII Congreso Internacional del CLAD*, Santo Domingo, 2007, en <www.clad.org.ve/fulltext/0058166.pdf>.

⁴⁴ Whittingham & otros, *Análisis...*, op. cit., pp. 8-9.

⁴⁵ Cunill Grau, "Retos...", op. cit.

a instrumentos y técnicas diferentes y novedosas, aun aquellas propias de la gerencia privada, sin dejar de lado la esencia de su razón de ser como titular de la responsabilidad general de garantía a cargo del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albi, Emilio; González, José Manuel & López, Guillém, *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*, Ariel, Barcelona, 1997.
2. Ariño Ortiz, Gaspar, *Principios del derecho público económico*, Universidad Externado de Colombia y Fundación de Estudios de Regulación, Bogotá, 2003.
3. Baena del Alcázar, Mariano, "Del Estado del bienestar al ocaso de la nueva gestión pública. La administración pública postmoderna", en <www.morey-abogados.com/articulos/CongresoBaena.pdf>.
4. Barzelay, Michael, *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
5. Bresser-Pereira, Luis Carlos; Cunill Grau, Nuria & otros. *Política y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.
6. CLAD, Consejo Científico, "La responsabilización 'Accountability' en la nueva gestión pública latinoamericana", en CLAD, BID, Eudeba, *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000, p. 27.
7. Cunill Grau, Nuria, "Retos de las reformas de segunda generación. ¿Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública?", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, 1999, (160), en <www.onsc.gub.uy/gxpsites/Archivos%5CNovidades%5C18%5Cciencia%20politica.pdf>.
8. Charry Rodríguez, Jorge Alirio, *Gerencia del control interno en entidades y organismos del Estado*, Biblioteca Jurídica Diké, Bogotá, 1997.
9. Chevallier, Jacques, *L'État post-moderne*, Maison des Sciences de l'Homme LGDJ, Paris, 2003.
10. Chevallier, Jacques, *Science Administrative*, Thémis Droit PUF, Paris, 2007.
11. Echebarría, Koldo & Mendoza, Xavier, "La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management* público", en Losada i Marrodán, Carlos (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, BID, Nueva York, 1999.
12. Estévez, Alejandro & Blutman, Gustavo E., "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?", *Revista Venezolana de Gerencia*, Editorial Universidad de Zulia, Venezuela, 2004, 9, (25).

13. Falcao Martins, Humberto, "Administración pública gerencial y burocracia: la persistencia de la dicotomía entre política y administración", *Revista Reforma y Democracia*, Editorial Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1997, (9).
14. Friedmann, Reinhard, *El Estado Lean. Reingeniería total de la gestión pública*, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile, 2004.
15. García Galindo, Germán & Bolívar Ramírez, Jorge Enrique, *Fundamentos de gestión pública. Hacia un Estado eficiente*, EAN, Bogotá, 2005.
16. Giro Roca, José María, "Control de gestión y gerencia pública", *Revista Trimestre Fiscal N° 60*, en *Cuadernos de Actualidad*, Editorial Ministerio de Economía y Hacienda - Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1993, Año IV, (2).
17. Harmon, Michael M. & Mayer, Richard T., *Teoría de la organización para la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
18. Liriano Arias, José Bienvenido, "Precisiones sobre la sociedad del conocimiento y la reforma del Estado", *XII Congreso Internacional del CLAD*, Santo Domingo, 2007, en <www.clad.org.ve/fulltext/0058166.pdf>.
19. López Medina, Diego, "El sueño weberiano: claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano", *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, junio de 2006, (19).
20. Mir Puigpelat, Oriol, *Globalización, Estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2004.
21. Ovalle Barrones, Ricardo, "El valor institucional de la gestión pública", *Revista Venezolana de Gerencia*, Editorial Universidad de Zulia, Venezuela, 2004, 9, (28).
22. Prats Catalá, Joan, "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo", en Sáinz Moreno, Fernando, *Estudios para la reforma de la administración pública*, INAP, Madrid, 2004.
23. Prats Catalá, Joan, "El valor de la administración pública en la sociedad actual", en Sáinz Moreno, Fernando, *Estudios para la reforma de la administración pública*, INAP, Madrid, 2004.
24. Repetto, Fabián, "La administración pública. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación", en <www.inap.uchile.cl/gobierno/diplomas/docs/apperspectivasrecientes.pdf>.
25. Whittingham, María Victoria; Rojas, Nancy & Manrique, Gonzalo, *Análisis organizacional de cinco entidades del Estado*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1998, mimeo.