

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PARADIGMAS DE HOY Y SIEMPRE

AUTORES:

JUAN CARLOS AGREDA BOTINA.¹

ISABEL BELEZA DIABANZA².

EDITH JULIETH BERMÚDEZ SILVA³.

INTRODUCCIÓN

Si hablamos de la administración pública estrictamente desde su carácter formal, es posible entenderla como el organismo público, receptor del poder político, la competencia y los medios necesarios para satisfacer los intereses generales y demandas de la ciudadanía, en quien reside el poder soberano en las modernas repúblicas y Estados sociales de derecho; en tanto que desde el punto de vista material, se entiende como la actividad administrativa que realiza dicho organismo, encargada de resolver los problemas de gestión y articula las relaciones entre el Estado, la sociedad y los particulares, en aras de asegurar el cumplimiento de su gobernabilidad democrática.

Por consiguiente, el presente trabajo busca responder al interrogante de *¿cuáles son los principales paradigmas que configuran la administración pública y determinan la gobernabilidad?*, Una respuesta que ha de enmarcarse en la comprensión de la interacción de las relaciones entre la sociedad, la administración pública y los diversos paradigmas que forman o deforman el quehacer de los Estados en torno suyo.

Aproximaciones a los conceptos de administración pública y paradigma

Definir qué es la administración pública no ha sido tarea fácil, más cuando existen multiplicidad de acepciones; sin embargo, una de las definiciones clásicas se debe a Charles- Jean Bonnin, formulada a inicios del siglo XIX, según la cual "la administración pública es la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público" (ECURED, 2016).

En palabras de Omar Guerrero, la administración pública es "la dirección general que mantiene el orden de la sociedad política" (Guerrero, 2014). Esta noción comprende en su seno que la administración es la máxima autoridad de los Estados modernos que legisla las leyes alrededor del interés, que es el sustento de las relaciones entre la administración.

Por otro lado, un paradigma, según Ricardo Salazar se refiere a "una interpretación compartida de la realidad, que sostiene un grupo de personas, a partir de sus conversaciones, hábitos y creencias. Un paradigma conforma una estructura cognitiva que delimita el percibir y el actuar del grupo social que lo comparte, a la vez que instituye un conjunto de reglas implícitas que orientan la acción de quienes lo comparten. La construcción de paradigmas se origina en cómo la tradición científica construye y transmite su conocimiento, a partir de reglas explícitas expuestas en la educación científica" (Salazar, 2014).

En la administración pública, la noción de paradigma es entendida como un instrumento que invita a comprender cómo en las organizaciones se construye una realidad y a partir de esta se estructuran modelos y formas de direccionar los procesos que integran el quehacer de la entidad, es decir, todo aquello que se relaciona con los estilos gerenciales, de liderazgo o las preferencias decisionales predominantes en el ámbito administrativo.

¹ Estudiante-Investigador, Decimo Semestre, Escuela Superior de Administración Pública. Contacto: juankagreda03@gmail.com

² Administradora Pública. Escuela Superior de Administración Pública. Contacto: belleza0705@gmail.com

³ Estudiante-Investigadora, Decimo Semestre, Escuela Superior de Administración Pública. Contacto: bermudez.julieth@gmail.com

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que los paradigmas develan en esencia una realidad percibida por los individuos, pero esa realidad no puede ser catalogada de objetiva, estática o predeterminada, sino que se trata de una realidad socialmente construida por esos individuos en común. (Schvarstein, 1989)

Paradigmas de la administración pública colombiana

La administración pública se ha caracterizado por seguir tendencias y lineamientos de acción que difieren de un periodo a otro, estas tendencias han marcado el quehacer y la gobernabilidad de los diversos Estados modernos, más en el ámbito constitucional, donde en el caso específico de Colombia, se puede observar cómo la Constitución de 1991 conserva un cierto orden de sincretismo entre los paradigmas más dominantes de la administración como lo son el burocrático, la nueva gerencia pública o *management* y la gobernabilidad / gobernanza, entre otros. Sincretismo que a su vez ha dificultado el pleno ejercicio del poder por parte de los ciudadanos y los mismos dirigentes políticos.

Lo anterior permite establecer que, en general, la administración pública colombiana sufre un inmovilismo/ movilismo en materia administrativa y de gestión en sus organismos y agencias a causa de los múltiples paradigmas que configuran la realidad administrativa de los Estados; paradigmas que no logran fijar un límite claro en el accionar y objetivos perseguidos por los países. Por tal motivo, a continuación se analizarán los principales paradigmas en la administración pública.

Paradigma burocrático

Es bien sabido que la teoría burocrática tuvo sus inicios con los trabajos del sociólogo Marx Weber, que ha logrado constituir la teoría burocrática en uno de los paradigmas más renombrados en materia administrativa y organizativa. Weber estableció en sus primeros postulados que la burocracia es una organización de carácter político y social, diseñado como el medio eficaz por excelencia para asistir y comprender a los Estados modernos (Latina, 2015).

Por lo mismo, la administración pública se ha caracterizado por tener un modelo burocrático que ha planteado la racionalización de todos los procesos con un corte tradicional. Se trata de un sistema de intercambio de prebendas (empleo, servicios, prestigios, etc.) a cambio de apoyo político, que ha sido denominado "clientelismo burocrático" y de "actuación autoreferenciada" (López, 2003). Es este un comportamiento propio de las organizaciones burocráticas públicas derivado de los mecanismos de aislamiento social que le son propios y que devienen en una cultura organizacional cerrada o autoreferenciada, que se expresa en un comportamiento corporativista orientado en función de mantener y acrecentar sus privilegios y no en función de la satisfacción de las demandas de la sociedad; el fenómeno se agudiza como resultado del clientelismo, y ha generado la politización excesiva de la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en virtud del papel protagónico del Estado y los actores políticos dominantes.

A partir de lo anterior, es común encontrar la proposición de que las organizaciones se ajustan a las reglas y el más claro ejemplo de ello está en las instituciones políticas en donde poseen un repertorio de procedimientos en los cuales se observa el comportamiento de los individuos, reflejado en la rutina de su diario quehacer. Las instituciones se construyen en torno a multitud de actividades pertinentes, de procedimientos para garantizar su mantenimiento en las cuales se desarrolla la división de trabajo en donde se organiza, responsabiliza y administra todo esto con el fin de que las reglas que se crean para este determinado grupo se cumplan con mayor factibilidad, lo cual genera una ineficiencia, pues a pesar de que se cumpla con el logro, siempre se debe hacer la actividad o función de determinada manera, sin importar el tiempo o los recursos que utilicen.

A pesar de que se lograron cambios con la Constitución Política de 1991, como el mérito en la carrera administrativa, aún el funcionamiento del sector público continúa caracterizado por la tradición de procesos, la ineficiencia, el paternalismo y cada vez más es sinónimo de corrupción.

Paradigma de la nueva gestión pública

El debate en torno a la deficiente prestación de servicios y la pérdida de credibilidad hacia el sector público como gestor del bienestar ciudadano, ha obligado a que las instituciones públicas actúen aplicando principios de economía, eficiencia, eficacia y legitimidad. Estas nuevas demandas, cada vez más reiteradas, fueron el escenario inicial para que se empezara a hablar de la Nueva Gestión Pública (NGP). Es el nuevo sistema de control de la administración pública que busca la privatización de los organismos públicos, la desregulación de los mercados, la orientación hacia los objetivos de las dependencias y de la organización en general y una tendencia a la flexibilización de la administración pública en general (Ortega, 2015).

Si bien los arriba descritos son las componentes generales de la NGP, no todos quienes hablan al respecto opinan lo mismo sobre la Nueva Gestión pública, ya que para algunos es un sistema de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como el *controlling* y el *benchmarking*. En tanto que para otros es privatizar todas las tareas y actividades gubernamentales, pero, en términos generales, todos coinciden en que las siguientes características fundamentan la Nueva Gestión Pública:

La dirección orientada a la competencia mediante la separación de competencias entre los financiadores y los prestadores de servicios, enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas, separación de la dirección estratégica de la dirección operativa, un trato fundamentalmente igual de prestadores de servicios particulares como públicos dentro del marco de la prestación de servicios y presupuestos globales y un impulso enfocado de la innovación (como parte de la prestación de servicios) gracias a un manejo operativo delegado (Russo, 2016)

Los que apoyan la incorporación de la NGP en los asuntos de la administración pública coinciden en que esta nueva tendencia persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de nuevas y mejores herramientas de gestión.

Teniendo en cuenta la imperante necesidad a la que se han visto sometidos los sistemas de la administración pública de implementar el modelo de la nueva gestión pública en aras de volverse más eficientes y eficaces, generado con ello, que en las últimas décadas, las ciencias de la administración hayan transitado de la administración a la gerencia. El modelo de la gestión pública describe un cambio permanente que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la gestión por resultados y este aspecto es lo que convierte a la NGP en un paradigma pues como se definió arriba, ya que hay un traspaso de ideología y práctica del paradigma burocrático que buscaba la eficiencia, la administración, el control, la especificidad de las funciones, existencia de una autoridad jerárquica y el seguimiento de reglas y procedimientos estandarizados a un esquema o paradigma post burocrático que es la NGP (García, 2007).

Si bien es cierto que la Nueva Gestión Pública ha logrado la dinamización de la administración de las instituciones de gobierno, igual es necesario el afianzamiento de una mayor transparencia en la gestión y de las políticas públicas, y entender que el modelo de la NGP no es la respuesta definitiva a los problemas crecientes de la administración Pública.

Paradigma de la gobernanza

La gobernanza se ha planteado como un nuevo paradigma de la administración pública que se superpone a la Nueva Gestión Pública (NGP) y es una nueva reforma de los Estados modernos para modernizar su gestión, el fortalecimiento de sus democracias y el aumento de la gobernabilidad de los diferentes países, así mismo para implementar procesos de rendición de cuentas, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción (Peñuela, 2014).

El *Diccionario de la Real Academia* define la *gobernanza* como "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" (Española).

En las últimas tres décadas, América Latina ha experimentado cambios importantes en la esfera político-administrativa. El periodo marcado por el predominio de gobiernos ilegítimos dio paso a una etapa de progresiva democratización que continúa hasta la fecha. El arribo de sistemas políticos fundados en el imperio de la ley, y la creación de nuevas instituciones, gradualmente ha propiciado que el debate sobre cómo construir estructuras formales para regular la contienda por los cargos públicos y cómo establecer un entramado legal de frenos y contrapesos entre los poderes, se quedó rezagado (...)

En contraste, desde hace más de dos décadas, las discusiones sobre política y administración pública se han centrado en otro tema: la capacidad administrativa de los Estados. En otras palabras, ahora, más allá de analizar la configuración de los regímenes de gobierno y la división del poder, el objetivo ha sido responder cómo lograr que el aparato gubernamental, en un marco de legalidad, genere resultados, entregue servicios de calidad y cumpla con las expectativas ciudadanas (Federación, 2015).

Por tal motivo, gobernanza es un concepto producto de los debates académicos de las transformaciones de los Estados, junto con sus organismos y agencias. Es la manifestación de una serie de cambios entre la gobernabilidad y la nueva gestión pública, que se plantea en la discusión de lo que "es" el Estado y lo que "debería ser". El problema general percibido en este nuevo paradigma es la incapacidad del Estado para direccionar correctamente a la sociedad (ingobernabilidad).

Al respecto, Aguilar sostiene que no se puede hablar de gobernanza sin hacer referencia a la gobernabilidad y este segundo término, busca frente a su propia incapacidad, la creación y consolidación de la capacidad de gobernar de los gobiernos, es decir, un Estado capaz es aquel que puede dirigir a su sociedad y resolver los problemas de estos (Aguilar, 2007).

Por eso, este nuevo paradigma surge para dotar al Estado de capacidades para gobernar correctamente a la sociedad y satisfacer sus demandas, pero más allá de dotar al Estado, también busca brindarle a la sociedad herramientas suficientes para participar de manera activa en la gestión de los gobiernos, en aras de aumentar los canales de interacción entre la sociedad civil, las organizaciones estatales y los agentes privados.

Paradigma administración central vs. territorial

La administración pública colombiana se ha desarrollado bajo el marco de la centralidad administrativa: en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad. Estado unitario significa Estado uniforme donde todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar; y el nivel central se apodera del principio de tutela (Colombia, 1994), lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos.

El régimen político y la tecnocracia han perpetuado el modelo centralista y han omitido desarrollar las posibilidades que ofrece la Constitución en materia de autonomía; han sido incapaces de establecer una nueva forma de relación entre la nación y las entidades territoriales, de responder a su heterogeneidad y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares de cada territorio (Ramírez, 2015), es decir, no le han permitido a la entidad territorial, como cuerpo orgánico del espacio, desarrollar su capacidad administrativa, legal, política y económica bajo el supuesto de que las entidades aún no tienen, o no cuentan con la responsabilidad suficiente para asumir sus obligaciones.

El constituyente del 91 plasmó en la carta política su intención de promover y fortalecer la autonomía local. Tanto las oportunidades como las limitaciones para el desarrollo local quedaron planteadas esperando el desarrollo legal posterior, que fue elaborado en un proceso que no desarrolló las potencialidades, pero sí resaltó sus limitaciones. Es evidente que la política de descentralización ha carecido de un desarrollo en lo relacionado con el régimen territorial, la posibilidad que se plantea es deshomogeneizar el modelo centralista con la finalidad de asignar competencias y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares a cada territorio. Esto es hoy un terreno inexplorado y sin desarrollo real. (Soto, 2003)

Paradigma de la tecnología

Las organizaciones públicas y la comunicación se encuentran estrechamente vinculadas en el funcionamiento que busca resultados positivos entre necesidades y satisfactores, ese vínculo viene dado a través del componente político y de una acción estratégica global. De esta manera, la administración pública ha adoptado para su uso la estrategia del gobierno electrónico, llamado Gobierno en Línea, que ha buscado construir un Estado más eficiente, más transparente y participativo gracias a las tecnologías de información y comunicación.

Los objetivos que tiene Gobierno en Línea han sido prestar mejores servicios a los ciudadanos y empoderar y generar confianza en ellos. Ahora bien, los cambios que ha logrado y mantiene en las organizaciones han sido un mejoramiento generalizado en todos los procesos administrativos y gerenciales, facilitándoles los tiempos y agilizando la comunicación entre una dependencia u otra, o una organización u otra. Algo fundamental es que, por medio del acceso a la información, le ha permitido al ciudadano conocer cómo está la gestión de lo público. Por otro lado, hace, en algunos aspectos obsoleto, el trabajo manual tecnológico de los trabajadores, que no siempre pueden ajustarse a los cambios, ya sea por falta de aptitudes a la hora de aplicar las herramientas tecnológicas de hoy día, o bien porque el incremento de la tecnología en toda su expresión ocasiona una reducción considerable de la estructura física de la organización pública. Se genera, como inmediata consecuencia, una reducción también en el personal no directivo (MINITIC, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, lo que ha logrado el éxito o el fracaso de la implementación tecnológica en el Estado ha dependido del buen o mal manejo que se ha hecho a las nuevas herramientas. Cabe resaltar que es importante que todas las entidades del Estado deben contar con la estrategia del Gobierno en Línea, pues es una de las maneras de garantizar la participación de la ciudadanía en los quehaceres públicos. Es así como las administraciones estatales locales se ven envueltas en procesos de reingeniería, de reestructuración y de cambio para adoptar nuevos patrones de actuación y comportamiento.

Paradigma del proceso de paz

El conflicto armado en Colombia se incorpora a una historia y memoria en común con las transformaciones socioeconómicas y políticas que se generaron durante las últimas décadas con la puesta en marcha de políticas neoliberales y la globalización que determinan el contexto de los avances de la izquierda como resistencia al sistema capitalista, muy defendido por los intereses de la derecha. Por consiguiente, en Colombia se ha configurado una sociedad de desamparo, en donde la mayoría de su población se encuentra en condiciones de pobreza y donde asimismo se presentan vigorosos niveles impositivos y altos índices de corrupción, impunidad e injusticia.

En estas dinámicas, la izquierda colombiana se ha enfrentado a un poder coercitivo que a través de la legalización de la fuerza lo ejecuta, y que impide el desarrollo e inclusión de un poder nacido desde las bases. Aunque son notorios los avances de la izquierda para configurar una nueva forma de gobierno en el país, la realidad es que han sido vanos los intentos por replantear el sólido poder partidista, que se encuentra en defensa de intereses particulares y que ha caracterizado la vida civil y política colombiana.

Para lograr la paz, paradigma emergente, Colombia necesita repensar su enfoque de poder institucional. Repensarlo es el primer paso para avanzar hacia una "paz estable y duradera", por tal motivo se debe procurar enmarcar la legitimidad del pueblo colombiano hacia un buen gobierno; y es desde la administración que se deben buscar y fomentar acciones que conlleven a prácticas de aceptación, reconocimiento y respeto para el desmovilizado; un proceso que sería imaginario en otros tiempos. Por tal motivo, la forma de administrar debe implementar estrategias de interculturalidad que permitan superar la polarización de los estigmas sociales.

CONCLUSIONES

Los paradigmas han trascendido de entender en un primer momento la dicotomía existente entre la administración y la política; y en un segundo momento, la comprensión de sus principios rectores y finalmente en su carácter de ciencia administrativa, social o natural. Debates estos que a la fecha no han podido ser resueltos, ni siquiera por la academia.

Un paradigma es una visión y una forma de comprender cómo en las organizaciones se construye una realidad y cómo a partir del desarrollo de esta se estructuran modelos y formas de direccionar los procesos que integran la gestión de la entidad; es decir, todo aquello que se relaciona con los estilos de orientación en el ámbito administrativo.

Por lo mismo, es importante entender que un paradigma siempre lleva consigo una serie de resistencias, ya que por lo general las mismas instituciones como la gente, se resisten al cambio. Sin embargo, un paradigma, al plantear una nueva realidad, establece un nuevo orden social, institucional, político y administrativo que configura nuevos parámetros de comportamiento, tanto de las instituciones como la sociedad en su conjunto.

Es importante transformar los paradigmas hegemónicos, puesto que no permiten la inclusión de nuevas percepciones de realidad y que son altamente excluyentes entre ellos. Por tanto, es necesario cambiar en la administración pública colombiana las altas tendencias burocráticas presentes en el aparato estatal y dentro de sus organizaciones, para que el ciudadano pueda llegar a ser relevante y un agente activo en la toma de decisiones y gestión de Estado. Así se podrán alcanzar los fines sociales y colectivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza . Obtenido de <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Colombia, C. C. (1994). Sentencia No. C-216/94. Recuperado el 17 de 01 de 2017, de Corte Constitucional de Colombia : <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>
- ECURED. (2016). ECURED. Obtenido de ECURED: https://www.ecured.cu/Administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica
- Española, R. A. (s.f.). Real Academia Española . Recuperado el 18 de 01 de 2017, de <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- Federación, A. S. (2015). FUNDAMENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA GOBERNANZA. Obtenido de FUNDAMENTOS CONCEPTUALES SOBRE LA GOBERNANZA: <http://buenagobernanza.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/CTPBG%20-%20Public%20Fundamentos%20Gobernanza.pdf>
- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias.
- Guerrero, O. (2014). Teoría Administrativa del Estado. Recuperado el 08 de 01 de 2017, de Teoría Administrativa del Estado: <http://www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf>
- Latina, B. d. (2015). El Valor Estrategico de la Gestion Publica: Trece Textos para Comprenderla. Obtenido de http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/795/Tapa%2BLibro_2_CAF_2015_Version%20digital.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Principios Teóricos e Implicancias Prácticas en el Quehacer de la Administración Estatal. Obtenido de <http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/LaNuevaGestionPublica.pdf>
- MINITIC. (2016). Estrategia Gobierno en Línea. Obtenido de Estrategia Gobierno en Línea: <http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/w3-channel.html>
- Ortega, P. P. (2015). Génesis y caracterización de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica. Recuperado el 12 de 01 de 2017, de Génesis y caracterización de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica: <http://revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/viewFile/2747/2493>
- Peñuela, D. M. (2014). La Gobernabilidad Local en el Contexto de la Nueva Gestión Pública. Recuperado el 13 de 01 de 2017, de <http://www.scielo.org.co/pdf/luaz/n39/n39a05.pdf>
- Ramírez, E. L. (2015). Las paradojas de las políticas centralistas en relación con la autonomía de las entidades territoriales en Colombia. Recuperado el 18 de 01 de 2017, de Revista Derecho del Estado : <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/4335/5057>
- Russo, S. E. (2016). Congreso de Articulación entre lo Público y lo Privado. Recuperado el 12 de 01 de 2017, de http://untref.edu.ar/wp-content/uploads/2014/01/Libro_II_Congreso_de_Articulacion_entre_lo_Publico_y_Privado_Version_Final.pdf
- Salazar, R. (2014). Introducción a la Administración: Paradigmas en las Organizaciones.
- Schvarstein, E. (1989). Identidad de las organizaciones. Buenos Aires: Paidós.
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: Centralismo o Autonomía. Nación y Territorio .