

Una aproximación a los cambios de la Administración Pública colombiana en las transformaciones del estado*

Alberto Giraldo Saavedra**

Recibido: 30 de abril de 2014. • Revisado: 20 de mayo de 2014.

• Aprobado: 7 de agosto de 2014.

Resumen

Este artículo hace parte de la indagación de mi tesis doctoral acerca de los cambios que se presentan en la Administración Pública colombiana durante las últimas tres décadas, en el contexto de las transformaciones del Estado. En tal sentido, en primer lugar se presenta una aproximación a la comprensión de las transformaciones a las que ha sido sometido el Estado en el contexto internacional, mediante la identificación de los rasgos característicos adoptados durante el periodo de posguerra, también conocido como Estado de Bienestar o intervencionista, y su tránsito a la fase actual denominada neoliberal, señalando que tales rasgos no son los mismos para todos los países del mundo, sino que adquieren características particulares en la medida que hacen parte de los llamados países desarrollados o del centro vs. los subdesarrollados o de la periferia, en particular los de América Latina. En segundo lugar, se resaltan algunos cambios de la Administración Pública de cara a las transformaciones del Estado colombiano, después de la reforma constitucional de 1991.

Palabras clave: Administración Pública, estado intervencionista, Estado de Bienestar, burocracia, gerencia pública, gobernanza.

* El presente artículo es producto del proyecto de investigación para optar al título de doctor en Derecho de la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Dicho proyecto de investigación ha sido financiado por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- (Bogotá), a través del apoyo económico que la citada Universidad otorgó al autor del artículo.

** Administrador público, -ESAP- (Bogotá). Magister en Administración Pública, -ESAP- (Bogotá). Magister en Política Social, Universidad Externado de Colombia. Docente de planta de la ESAP (Bogotá). Correo electrónico: algisa2@hotmail.com

AN APPROACH TO CHANGES IN THE COLOMBIAN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TRANSFORMATION OF STATE

Abstract

This article is part of the inquiry that I have been doing my doctoral thesis about the changes that occur in the Colombian government, during the last three decades, in the context of the transformation of the state. In this regard, first an approach to the understanding of the transformations that have been submitted by the State, in an international context, by identifying the characteristics adopted during the postwar period, also known as State presents welfare or interventionist, and its transit to the current phase, called neoliberal, noting that such features are not the same for all countries, but have properties to the extent that are part of the so-called developed countries or center, or underdeveloped versus the periphery, particularly Latin America. Second, some changes of government in the face of the transformations of the Colombian State, after the constitutional reform of 1991 are highlighted.

Keywords: Public Administration, interventionist state, welfare state bureaucracy public management, governance.

AS MUDANÇAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COLOMBIANA EM MEIO AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO

Resumo

Este artigo é uma tentativa de resposta à pergunta da minha tese de doutorado sobre as mudanças apresentadas na Administração Pública colombiana durante as últimas três décadas, no contexto das transformações do Estado.

Neste sentido, em primeiro lugar apresentamos uma possível compreensão das transformações ocorridas no Estado no contexto internacional, por meio da identificação dos traços característicos adotados durante o período do pós-guerra, também conhecido como Estado do Bem-estar ou intervencionista, e transição à fase atual, denominada neoliberal, sinalizando que tais características não são as mesmas para todos os países do mundo, mas que adquirem algumas particularidades na medida que integram a classe dos chamados países desenvolvidos ou de centro versus aqueles subdesenvolvidos ou da periferia, em que se destaca a América Latina. Em segundo lugar, ressaltamos algumas mudanças da Administração Pública,

que vão de encontro às transformações do Estado colombiano, depois da reforma constitucional de 1991.

Palavras-chave: Administração Pública, Estado intervencionista, Estado do Bem-estar, burocracia, gestão pública, governança.

Introducción

El estudio de los cambios de la Administración Pública colombiana en el contexto de las transformaciones del Estado, es apenas una de las múltiples miradas que se puede hacer de una realidad concreta, identificable y definible como lo es la Administración Pública, que por mucho tiempo estuvo absolutamente enmarañada con otras realidades como el Estado, el Derecho, la política y la economía, pero que a su vez ha contribuido de manera importante en el análisis y comprensión de tales fenómenos, como resultado de las investigaciones, estudios y trabajos realizados por diferentes autores interesados en la ciencia de la Administración Pública. Un excelente texto que muestra la diversidad de autores que han dedicado gran parte de sus trabajos al estudio de la Administración Pública, en diferentes épocas y lugares, lo escribió uno de los mejores exponentes del tema, a nivel latinoamericano, el mexicano Omar Guerrero: *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*. Esa realidad, sobre la cual se ha escrito tanto, en diferentes momentos de la historia, en distintos países y sobre particularidades específicas de su ámbito de acción, adquiere un mayor nivel de complejidad cuando se aborda su estudio en un país como Colombia, en el que si bien es cierto, es posible encontrar algunas características similares a las de los otros países de la región, algunas lo distancian de lo que podría denominarse las tendencias de los procesos de modernización y reforma del Estado y sus administraciones públicas.

Transformaciones del Estado

Fueron varios los intentos de reformar el Estado y la Administración Pública en América Latina durante el siglo XX, con una clara orientación orgánico-funcional para lograr una mayor capacidad de desempeño del aparato administrativo, con el propósito insoslayable de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de funciones y en la prestación de servicios por parte del Estado.

No obstante, las marcadas diferencias de orden político, económico y social de los países latinoamericanos posibilitan identificar algunos rasgos que le son comunes, tales como: la inequidad, desigualdad y fragmentación social y política de nuestras sociedades; las limitaciones del ejercicio democrático por cuenta del autoritarismo, el mesianismo y el comportamiento clientelar de sus dirigentes; el predominio de unas administraciones públicas patrimoniales, de corte pre-burocrático y pre-moderno que contrasta con un marcado fetichismo normativo y una hiperinflación legal que muy pocos acatan y respetan.

Entre los diferentes intentos de reforma del Estado y la Administración Pública durante el siglo pasado, se pueden destacar las misiones Kemmerer, adelantadas entre las décadas de los veinte y treinta en Colombia, Ecuador, Bolivia Perú y Chile, y que posteriormente fueron llevadas a Brasil, Panamá y Paraguay durante las décadas de los años treinta y cuarenta. Una descripción detallada de estos procesos se encuentra en *Las reformas del Estado y de la Administración Pública* (Moreno, 2009).

Más adelante, en la década de los sesenta y setenta se incrementan los procesos reformistas por parte de los gobiernos latinoamericanos, respaldados y apoyados por la asistencia técnica internacional, brindada por organizaciones como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, la Organización de las Naciones Unidas - ONU y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, entre otras. Todas ellas llegan con discursos temáticos, relativamente distintos, pero con una clara orientación de promover el incremento de la capacidad administrativa del Estado. Asimismo, es de gran importancia para América Latina el surgimiento, en el escenario internacional, de una organización como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, como el espacio común en el que, a partir de compartir experiencias nacionales, se crea, difunde y transmite el conocimiento adquirido en torno a los avances y desarrollos de las reformas a las que es sometido el Estado y sus administraciones públicas en estos países.

Con posterioridad, en los años ochenta, noventa y lo corrido de este siglo, las transformaciones del Estado y la Administración Pública no se han detenido, muy por el contrario, se han convertido en un punto central de las agendas de las políticas públicas en los diferentes países, con marcadas diferencias frente a las que se adoptaron en todo el periodo anterior y las que surgen desde finales de la década de los ochenta hasta nuestros días. Pero esas diferencias no son tan importantes desde una perspectiva puramente técnica, sin desconocer que los avances tecnológicos han

sido un gran catalizador para la aparición e implementación de nuevos instrumentos y herramientas administrativas que facilitan la intervención de las organizaciones para el logro de sus objetivos. Realmente, las grandes diferencias se presentan en el contexto ideológico en el que se conciben, formulan y orientan las medidas que han de tenerse en cuenta para su implementación.

No es equivocado afirmar que en este contexto las décadas setenta y ochenta, marcan el inicio de un periodo que se puede considerar como el final de una concepción de Estado, con un rol que se expresaba en un fuerte intervencionismo en la vida económica principalmente. Concepción que asumía el Estado como una unidad monolítica, coherentemente organizada, centro de atención e instancia articuladora de todas las relaciones sociales que imperó en la mayoría de los países del mundo, y que algunos autores denominan concepción estado centrista. Esta posiblemente sea una de las razones para que en el periodo que comienza, en el que se van a presentar cambios importantes en el Estado, que algunos autores los señalan como el retiro o abandono de sus funciones tradicionales y que para efectos del análisis teórico son clasificados como integrantes de la llamada teoría del repliegue. Una explicación amplia sobre estas dos concepciones se encuentra en *La transformación del Estado, más allá del mito del repliegue* (Sorensen, 2010).

A ese papel protagónico del Estado en los denominados países del centro o desarrollados, ubicados en su mayoría en Europa, se le acuñó el término de Estado de Bienestar con todas las dificultades y contradicciones que en su operación se le han podido identificar, muchas de las cuales aún persisten, especialmente, en el viejo continente. Mientras que en las economías menos desarrolladas o países de la periferia, en los que con características diferentes el Estado también ha jugado y sigue jugando un papel fundamental, para el crecimiento y desarrollo económico, se le ha denominado Estado proteccionista. Para comprender mejor tanto las características como las contradicciones del llamado Estado de Bienestar, se pueden consultar los planteamientos que hace al respecto Claus Offe en *Contradicciones en el Estado de Bienestar* (1988).

Por lo tanto, es fácil deducir que el denominador común de todos los estados es una fuerte intervención del Estado en la vida económica, social, política y cultural de todos los países, convirtiéndolo en un protagonista de primer orden.

Durante el periodo de posguerra (1947-1970-1980), el rol del Estado cambia radicalmente si se compara con el periodo anterior a la llamada primera crisis mundial del capitalismo de los años 30, periodo durante el cual el rol del Estado

frente a la economía era mínimo, al limitar su acción, entre otras cosas, a garantizar la operación de las reglas del mercado. La intervención directa del Estado surge precisamente como una de las soluciones para salir de la crisis económica. Dicha intervención la debía hacer el Estado en los asuntos económicos, mediante incrementos importantes de la inversión pública, dada la incapacidad del mercado para realizar una eficiente asignación de recursos que promoviera el equilibrio y crecimiento económico, bajo la concepción liberal que imperaba en esos momentos.

El pensamiento económico que acude a salvar al capitalismo de la situación de crisis por la que atraviesa, consiste en proponer el incremento del gasto público en periodos de recesión con el fin de estimular la inversión, el empleo y el consumo. En tal sentido, y como respuesta a dicho planteamiento, se inicia un periodo en el que se le asignan, paulatinamente, nuevas funciones y responsabilidades al Estado, viéndose en la obligación de tener que abandonar el papel de árbitro que le asignó la ideología liberal, para iniciar el tránsito hacia el llamado Estado interventor o keynesiano, en el que tendrá que asumir un rol mucho más activo y determinante para la vida económica y social.

Por tal razón no es nada extraño que, en adelante, veamos un Estado que interviene directamente en los procesos económicos, no solo como un agente económico más, sino como el gran orientador y director general de la economía, promotor del crecimiento económico, garante de la redistribución del ingreso y responsable directo de la justicia y la equidad social, para lo cual se apoyará en un instrumento fundamental que le permita asignar racionalmente los recursos, como lo es la planeación económica y social. Es en este contexto que se pone a prueba la utilización de tal instrumento para la reconstrucción del escenario de operaciones de la Segunda Guerra Mundial, mediante el plan Marshall (recibió el nombre del Secretario de Estado de los Estados Unidos: George Marshall), con el propósito de superar la crisis europea en la que quedó sumida como resultado de las dos guerras mundiales. Fue considerado como el plan más importante de Estados Unidos para la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, y que para muchos estaba destinado a contener un posible avance del comunismo.

En la mayoría de los países del mundo el Estado es el responsable del diseño, construcción y puesta en operación de las grandes obras que marcarán el rumbo del crecimiento económico durante el periodo que va desde los inicios de la segunda posguerra, hasta finales de los sesenta, en algunos estados, y setenta y ochenta en otros. No hay que olvidar que en muchos países fue el Estado directamente o a través

de terceros el que construyó y adecuó gran parte de la infraestructura física y social de los países, tales como: carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, hidroeléctricas, termoeléctricas, escuelas colegios, universidades, hospitales, puestos y centros de salud, así como la creación de todo tipo de empresas industriales, comerciales de servicios públicos domiciliarios como de carácter social.

Pero adicionalmente, en el plano económico, se le atribuyó al Estado el papel fundamental en la promoción del desarrollo. Ello significaba que el Estado debía dirigir el proceso económico, canalizar recursos subsidiados hacia la producción y el empleo, y crear protecciones especiales para actividades productivas en las que existía un interés especial. Se dice que con Keynes, el discurso social del Estado de Bienestar se articuló con el económico. John M. Keynes, considerado uno de los principales fundadores de la macroeconomía moderna, centra sus principios en el estímulo a una política de intervencionismo estatal, a través de la cual el Estado utilizaría medidas fiscales y monetarias con el fin de mitigar los efectos adversos de las recesiones, depresiones y periodos de auge económico.

El gasto social hacía parte del activismo fiscal (para una mayor comprensión del tema ver: *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*, de César Giraldo) y la tributación directa se justificaba porque la propensión a ahorrar era mucho mayor en los ingresos más altos, con las que se podía abstraer una mayor parte del ingreso de la demanda efectiva. La reactivación de la demanda solo era posible en la medida en que se gravaran las rentas altas para que tales recursos pudieran ser gastados vía sector público.

Pero además del activismo fiscal, el intervencionismo también hace referencia a la distribución secundaria del ingreso.

Mientras el mercado hace una asignación primaria del ingreso, de acuerdo con la remuneración de los factores de producción, el Estado, a través de las finanzas públicas, altera esa distribución en aras de una mayor igualdad, porque redistribuye las rentas a través de impuestos progresivos que gravan el capital y de transferencias directas (pensiones) o indirectas (subsidios a los productos de la canasta familiar) y prestación de servicios como salud y educación (Giraldo, 2002, p. 46).

Es necesario resaltar que la especificidad del intervencionismo estatal en América Latina se distancia bastante del proceso vivido en los países desarrollados, y se centra fundamentalmente en un modelo de desarrollo orientado desde la CEPAL,

mediante el cual se intentará avanzar hacia la conformación de una sociedad moderna, buscando la industrialización, vía la sustitución de importaciones.

El Estado despliega un rol preponderante impulsando un modelo de desarrollo hacia adentro, basado en la sustitución de importaciones y en la ampliación de los mercados internos. El Estado, con el objetivo de integrar a sectores medios y populares, se dedica a invertir en obras de infraestructura, ampliar los servicios públicos y a estimular cambios estructurales (reforma agraria, propiedad de recursos naturales) (Ramírez, p. 115).

Podría decirse que el intervencionismo estatal, bajo sus diferentes modalidades, fue la concepción ideológica más importante que imperó en la mayoría de los países, tanto del centro como de la periferia, durante todo el periodo de posguerra hasta la década de los setenta u ochenta, en lo atinente a la orientación de las relaciones Estado, sociedad; Estado mercado. Por tal razón, no es equivocado afirmar que el Estado fue, y en algunos casos sigue siendo, el director general de la economía (para Colombia, la dirección general de la economía está a cargo del estado, de acuerdo con el Artículo 32 de la Constitución del 86, refirmado en el artículo 334 de la constitución de 1991) y el gran protagonista de las relaciones sociales.

El dirigismo económico no era solamente la particularidad de los países socialistas, adeptos de una planificación imperativa, o el producto de una coyuntura (la guerra) que prohibiera el funcionamiento normal del mercado: todos los países liberales habían sido conducidos a crear dispositivos que les permitieran actuar sobre la economía, por medio de reglamentaciones o en el recurso a herramientas de intervención; y estos instrumentos estaban, al menos en algunos países liberales, como Francia, puestos al servicio de un proyecto voluntarista de desarrollo (Chevallier, 2011, p. 110).

Los logros innegables alcanzados por el Estado durante la mayor parte del siglo XX, comienzan a verse empañados por la falta de efectividad de la expansión del gasto público para reducir el desempleo, así como por el crecimiento desmesurado de su aparato administrativo, los altos niveles de ineficiencia, la falta de transparencia en sus actuaciones y el incremento de la corrupción. Todo ello se va a convertir

en una pesada carga que la sociedad en su conjunto debía soportar y financiar con sus impuestos.

Esta situación condujo a que se señalara que en muchos casos los beneficios que se otorgaban por parte del Estado se habían convertido en privilegios y monopolios al servicio de los grupos dominantes, desatendiendo una de las tareas principales que debía cumplir como lo era la búsqueda de la equidad y la justicia social. En este contexto, el aparato estatal se fue transformado en mucha partes, en un espacio cerrado y controlado por burócratas, en el cual los más corruptos utilizaban las regulaciones como un instrumento para extraer rentas derivadas de su capacidad para entorpecer el proceso de desarrollo.

Poco a poco los estados se burocratizaron, perdiendo cada vez más los vínculos con la sociedad civil que decían representar. En mayor o menor grado, dependiendo de cada caso, estaban al servicio de las burocracias y de los sectores económicos privilegiados. Esto creó una crisis de legitimidad en Europa y Estados Unidos a comienzos de los años setenta, lo que llevó a la necesidad de introducir reformas significativas a los aparatos estatales, y fue el momento en el que hizo su presencia el llamado neoliberalismo.

Esta reevaluación comienza a mediados de 1970 bajo la presión de un conjunto de factores. Factores ideológicos: una crítica del movimiento de expansión estatal se desarrolla a través de la triple denuncia del Estado totalitario, de las distinciones del Estado-providencia y del desvío de las orientaciones estatales en los países en vías de desarrollo. Factores económicos: la crisis que afecta el conjunto de las economías, a partir de los dos choques petrolíferos, revela de manera tangible la reducción de la capacidad de acción del Estado, consecutiva al proceso de internacionalización. Factores políticos: se asiste al retorno con fuerza del liberalismo y la decadencia de los regímenes de partido único. Todos estos factores se combinan y se catalizan, lo que implica un repliegue estatal. Si este repliegue tomó formas diferentes según los casos –crisis del Estado-providencia al Oeste, implosión del socialismo al Este, ajuste estructural al Sur–, él constituye en todos los casos un verdadero cambio de dirección (Ibídem, p. 43).

Ante esta situación se inicia un periodo que contrasta abiertamente con las características del rol jugado por el Estado durante el periodo que hemos de nombrado de posguerra y que abre las puertas para iniciar otro diferente, adoptándose

un conjunto de reformas dirigidas a redefinir el papel del Estado, concentrándolo en las áreas en las cuales se decía que era más necesario y retirándolo de aquellas en las que el sector privado, supuestamente, podía cumplir un mejor papel, desregulando los controles y fortaleciendo la descentralización política y administrativa.

A diferencia de lo sucedido en la década de los treinta, donde la intervención del Estado fue la solución a la crisis, para el periodo que se inicia en los setenta, la intervención estatal es considerada la responsable directa del descalabro, lo cual condujo a que se hiciera una especie de redescubrimiento de las ventajas del mercado, en contraposición de las supuestas perversidades de la intervención del Estado, soportando los argumentos en la pruebas empíricas que podían demostrarse fácilmente por los elevados déficit presupuestales, que rápidamente se convierten en la gran crisis fiscal a la que han tenido que enfrentarse la gran mayoría de países en el mundo, y que para el caso de los países de América Latina se agrava, aún más, por el crecimiento exagerado de la deuda pública.

Para resolver los problemas de la crisis fiscal del Estado se formulan, y en algunos casos se adoptan, una serie de recetas que recibieron el nombre de “Consenso de Washington”, denominado así por la coincidencia de recomendaciones de política económica formuladas por los organismos promotores de las reformas, todos ellos domiciliados en la capital de Estados Unidos. En un resumen elaborado por quien más contribuyó a la difusión del denominado “Consenso”, se afirma que este consistía en recomendar diez ingredientes de política económica: 1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3) reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada (para una mayor comprensión del tema ver Vilas, Carlos M. *Más allá del Consenso de Washington*).

A renglón seguido, Vilas (2000) sostiene que:

En América Latina, la adopción de estas políticas por gobiernos surgidos de elecciones contribuyó a modificar el significado asignado al “Consenso”: este no se referiría únicamente a un acuerdo entre organizaciones burocráticas impersonales, sino a la decisión de la ciudadanía de votar por los candidatos dispuestos a llevar el programa a la práctica. Varios de los ingredientes del paquete neoliberal habían sido parte integral de la política económica de regímenes autoritarios o

francamente dictatoriales. Hasta la década de 1980, esta circunstancia abonó la identificación entre políticas neoliberales y autoritarismo político difundida en amplios sectores de la opinión pública y en ámbitos académicos. En cambio, en los escenarios diseñados por la crisis y las “transiciones a la democracia”, el programa neoliberal fue asumido por un buen número de los gobiernos surgidos de procesos electorales. La promoción de la economía de mercado y el levantamiento de los mecanismos de intervención estatal se convirtieron en el núcleo estratégico de las “nuevas democracias” latinoamericanas, que pasaron a recibir la denominación de democracias de mercado (p. 30).

Pero adicionalmente se sostuvo que el papel del Estado tenía que reducir la producción de bienes públicos a su mínima expresión. De acuerdo con los planteamientos que hace Musgrave en su texto de Hacienda Pública, puede concluirse que los bienes públicos son bienes que responden a las características de la “no rivalidad” en el consumo y “la imposibilidad de exclusión”.

No obstante, el desmantelamiento a que es sometido el Estado requirió previamente transitar por un fortalecimiento institucional en materia de toma de decisiones para promover e impulsar la normatividad necesaria, tendiente a eliminar las regulaciones administrativas, así como remover los obstáculos y procurar vencer las resistencias para alcanzar los equilibrios preexistentes.

El resultado de los ajustes adoptados por los diferentes países, en cumplimiento de los preceptos establecidos en el “Consenso de Washington” y demás medidas adoptadas por los organismos internacionales de crédito orientados a resolver la crisis fiscal del Estado, trajo consigo un proceso de deterioro social que aún subsiste con manifestaciones como fragmentación de los mercados de trabajo con tasas altas de desempleo abierto, subempleo; deterioro de las remuneraciones reales; aumento de la población en condiciones de pobreza; retracción y pérdida de calidad de la cobertura en servicios básicos; degradación ambiental; incremento de la inseguridad y fuertes desigualdades sociales, entre muchas más.

El balance del ajuste puso de relieve que no solo en el terreno de los asuntos sociales y del bienestar los resultados distaban de ser satisfactorios. El traspaso al mercado de activos y de decisiones, y la desregulación amplia del comercio y las finanzas, dio paso con mucha frecuencia a la exacerbación de aspectos profundamente arraigados en la cultura empresarial como la búsqueda de rentas, prácticas cuasi monopólicas y comportamientos clientelistas.

Los fracasos y las distorsiones del ajuste, así como las rigideces y sesgos del mercado fueron considerados como consecuencia del mal manejo de las políticas públicas o a la falta de una autoridad efectivamente desvinculada de los intereses particularistas. En esta línea de razonamiento, se consideró que las fallas en el ajuste se debían, en definitiva, a problemas de ejecución, mucho más que a cuestiones de diseño o de contenido. El Estado debía ponerse a punto, y poner a punto a la sociedad, para la ejecución exitosa de las reformas.

Al conjunto de medidas que adoptaron los estados, coordinadas por una élite tecnocrática relativamente aislada de los demás actores sociales y políticos, y que concentró su atención básicamente en la liberalización comercial y en la privatización de los activos del Estado como respuesta a las exigencias y condiciones de los organismos multilaterales de crédito, para permitir el acceso a nuevos empréstitos de la banca internacional se ha conocido como “reformas de primera generación”.

Las “reformas de primera generación” se inician en América Latina en la década de los ochenta mediante la adopción de “programas que combinaron una política de ajuste macroeconómico, destinada a corregir los graves desequilibrios fiscales, y una política de cambio estructural, con miras a establecer los elementos básicos para el desarrollo del modelo de economía hacia fuera” (García, 2003, p. 100). El objetivo fundamental era la racionalización de los recursos financieros del Estado mediante la eliminación de funciones gubernamentales, disminución de los gastos (corrientes y de inversión), reducción del personal, privatizaciones, desregulación y descentralización como se desprende del “Consenso de Washington”.

En la mayoría de los países de América Latina las reformas de primera generación fueron llevadas a la práctica bajo programas de ajuste que implicaron un convenio conjunto con el Banco Mundial y el FMI, denominados ajustes estructurales con crecimiento, bajo la doble condicionalidad de estos organismos. Esta doble condicionalidad significaba que las medidas de ajuste fiscal implementadas bajo la supervisión del FMI se efectuaban paralelamente con la transformación del aparato estatal que el modelo neoliberal requería, efectuándose este último proceso bajo la estricta asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, el cual hasta mediados de los noventa manejó y defendió a ultranza la tesis de la minimización del Estado basada en la teoría de la elección pública.

A mediados de la década de 1990, el Banco Mundial modifica su tesis anterior de minimización del Estado, argumentando la necesidad de incluir las instituciones y la gestión pública en el conjunto de cuestiones que deben ser sometidas a reforma,

con el fin de aumentar la eficacia de sus programas de ajuste estructural y dinamizar los procesos de desarrollo. La orientación amistosa al mercado requiere mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, elevar la calidad y la eficacia de la gestión estatal, así como reducir los controles políticos o fiscales y ampliar los márgenes de acción de los mercados (Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial).

El ajuste económico, resumido en el “Consenso de Washington” o en las llamadas “reformas de primera generación”, demanda reformas profundas en el diseño y funcionamiento del aparato estatal, y no solo la reducción de este a su expresión mínima, es decir que el problema no es de tamaño sino de capacidad del Estado. La cuestión es la eficacia del Estado una vez que este ha alcanzado su tamaño óptimo. Se afirma la dimensión ausente en el “Consenso de Washington”, que en adelante se conocerá como las reformas institucionales o de “segunda generación”.

Para América Latina se inicia durante la década del noventa una agenda de políticas y programas orientados a mejorar la capacidad administrativa e institucional del Estado, en paralelo con la ejecución de medidas de las de primera generación. Tal superposición de reformas, además de obedecer al avance en procura de consolidar el modelo de mercado, obedeció a que las crisis posteriores a la primera generación, llevaron a un replanteamiento del modelo que al ser imposible regresar, lo que buscaba era introducir los cambios que permitieran corregir las consecuencias negativas de las reformas de primera generación.

Desde esta perspectiva, las reformas de segunda generación han representado una revitalización del papel del Estado en lo atinente al desarrollo económico, minimizado en la primera oleada de reformas, pero rescatado con las de la segunda, bajo el argumento de que la creación de una serie de dispositivos institucionales públicos les facilita a los agentes privados operar con un margen de menor incertidumbre.

García Chourio (2006) sostiene que los nuevos planes de reforma se han dirigido a la búsqueda de:

- a) Eficiencia de los servicios públicos, a ser alcanzada por la optimización de los recursos financieros vía el estímulo de la competición administrativa de los recursos humanos y financieros; b) efectividad; c) democratización, involucrando a la comunidad en las decisiones relativas a las acciones públicas; y d) descentralización, hacia las esferas subnacionales, de las responsabilidades de provisión de infraestructura y de los servicios sociales (p. 106).

Las “reformas de primera generación” se dieron en medio de una percepción social sobre la grave crisis fiscal e inflacionaria que planteaba la necesidad de superarla a como diera lugar, lo cual permitió que se dieran consensos con relativa facilidad entre los diferentes actores acerca de las medidas que debían adoptarse. Una situación bien diferente se presenta con las “reformas de segunda generación” que por estar dirigidas a la configuración de un nuevo modelo, han implicado diversas visiones, en muchos casos opuestas, entre los distintos actores sociales sobre la naturaleza de las transformaciones. Pero adicionalmente, se dice que mientras que las reformas de primera generación tenían un carácter coyuntural, las de segunda generación se han caracterizado por ser, en su mayoría, de largo plazo, lo cual implica que estas hayan sido políticamente mucho más complejas y difíciles de aplicar porque supone la presencia de distintos intereses que deben ser negociados.

El mismo García Chourio (2006) sostiene que a las dos generaciones de reforma corresponde enfoques teóricos distintos, sobre los cuales se sustentan las medidas adoptadas. En primer lugar, las medidas adoptadas por las “reformas de primera generación” se fundamentan en la teoría de la elección racional o llamada también el enfoque de las expectativas racionales, mientras que las de “segunda generación” se apoyan en una corriente teórica que ha venido tomando mucho auge en los últimos tiempos, conocida mayoritariamente en distintos escenarios como el neoinstitucionalismo. Existe una bibliografía bastante amplia relacionada con las diferentes maneras de abordar el estudio de las instituciones, entre las que se pueden destacar: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Douglas, 1995), *El redescubrimiento de las instituciones* (March y Olsen, 1997) y *El nuevo institucionalismo* (Guy, 2003).

El enfoque de las expectativas racionales parte de una premisa netamente economicista que supone que en un contexto de múltiples opciones los individuos eligen de manera racional aquella que implique menos sacrificios y reporte mayores beneficios. De esta premisa se desprende el principio individualista de la acción a partir de un cálculo racional, el cual constituye uno de pilares de la escuela del *Public Choice* que tanta influencia ha tenido en los procesos de reforma. La escuela del *Public Choice* o “elección pública” representada por James Buchanan y Gordon Tullock, se sustenta en la creencia de la racionalidad del mercado a partir de la agregación de preferencias individuales y del movimiento autónomo del dinero debido al libre juego de la oferta y la demanda.

Como consecuencia de los resultados poco alentadores que ofrecían las “reformas de primera generación”, emerge el enfoque neoinstitucional que concibe las reformas como un proceso de creación de instituciones acordes para el buen funcionamiento del mercado, reconociendo en el Estado un mecanismo básico para reducir los costos de transacción en las operaciones, presentándose de esta manera un giro conceptual, en el que se deja de lado el enfoque de las expectativas racionales.

De las medidas de choque (liberalización, apertura comercial y reducción del estado entre otras), muy utilizadas por las “reforma de primera generación” se ha pasado en los últimos años a las “reformas de segunda generación”, centradas en construir y reconstruir instituciones estatales que le permitan operar al mercado de forma eficiente, ofreciéndole seguridad a los agentes económicos, “en la medida en que las instituciones contribuyen a aminorar la incertidumbre que caracteriza a los mercados, al reducir la volatilidad de los capitales y su carácter especulativo” (García, 2003, p. 118).

En el mismo texto al que se viene haciendo referencia, García Chourio (2006), citando a Rodrik Dani, sostiene que existen cinco tipos de instituciones básicas de apoyo al mercado:

- 1) los derechos de propiedad, referidos a dispositivos legales y administrativos que garanticen la propiedad intelectual y las patentes; 2) las instituciones de regulación, tales como las superintendencias de bancos y de seguros; 3) las instituciones para la estabilización macroeconómica, como bancos centrales independientes y administraciones tributarias autónomas; 4) las instituciones de seguridad social, dirigidas a la compensación del desempleo y a la protección de la sindicalización; y por último 5) instituciones para la administración del conflicto social, tales como el imperio de la ley y la autonomía del poder judicial, la transparencia de la gestión pública, sindicatos independientes, elecciones libres y organizaciones políticas representativas (p. 122).

Algunas transformaciones en el Estado y la Administración Pública colombiana

Colombia, para bien o para mal, siempre ha estado dispuesta a adaptarse a los cambios institucionales que le plantea el contexto internacional, ya sea en materia económica, política, social, ambiental, de seguridad, así como de enfrentamiento a

las distintas formas de delincuencia que han azotado al mundo, en particular, a las nuevas formas que emergen, con ocasión de la globalización como el terrorismo, el narcotráfico y los ataques tecnológicos que incrementan el riesgo de inseguridad a que están sometidos los ciudadanos y los estados, frente a los cambios científicos y tecnológicos que el actual proceso de mundialización le plantea a la sociedad en su conjunto y que debe tratar de sortear de la mejor manera posible.

Uno de los cambios institucionales más importantes que ha vivido el Estado colombiano en el pasado reciente lo constituye la reforma constitucional de 1991, expedida como respuesta a las particulares características sociales, políticas, de orden público, narcotráfico y violencia, en las que se debatía la sociedad colombiana que había intentado revivir la extradición para combatir dichos males, pero que por diversas razones, tales intentos no pudieron concretarse por la única vía existente en el ordenamiento jurídico, hasta que un gran movimiento social, abanderado por estudiantes universitarios, permitió hallar el camino de la Asamblea Nacional Constituyente, a cambio de los fallidos intentos vía Acto Legislativo.

Mientras esos sucedía en el país, en el orden internacional el mundo se debatía en medio de una de las peores crisis económicas, después de la experimentada por la gran depresión de los años treinta, tratando de implementar las soluciones que los organismos internacionales de crédito le imponían a los estados, en particular a los de América Latina, quienes a ritmos diferentes –países como Brasil y Chile acogieron muy rápidamente la mayor parte de ellas, denominadas medidas de choque, en tanto que otros países como Colombia, lo hicieron de manera más progresiva– terminaron adoptando la mayor parte de las medidas “sugeridas” por el “Consenso de Washington”, erigido como la receta mágica y tabla salvadora de la llamada crisis fiscal. Se convirtió al Estado en legitimador y regulador de tales políticas, obligándolo a abandonar paulatinamente la dirección general de la economía, función asignada, después de la década de los treinta para que resolviera los problemas de la economía con una fuerte inyección de gasto público.

Las políticas que se reproducen desde los noventa como recetas en todos los países latinoamericanos: tasa de interés elevadas, reducción del gasto público y social, desmantelamiento de las políticas de pleno empleo, desgravación fiscal en beneficio de la inversión privada, desregulación del mercado de trabajo, privatizaciones, han colocado al Estado en el papel de legitimador y regulador de estas políticas, y ya no en el de comandar la economía (Chaparro, 2009, p. 98).

Dos aspectos fundamentales se pueden destacar en el nuevo rol que comienza a jugar el Estado colombiano para adaptarse a las exigencias de la globalización, en particular, a las medidas formuladas en el “Consenso de Washington” que se han ido incorporando al ordenamiento jurídico. Uno, tiene que ver con el cambio en el ejercicio de algunas funciones de carácter económico que antes ejercía directamente el gobierno nacional, con arreglo a la legislación existente; y dos, a la manera como debe hacerlo, es decir, los cambios a los que debe acomodarse la Administración Pública, para lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las funciones que le permitan garantizar la prestación de los servicios y la coordinación de acciones con los actores que irrumpen en el nuevo escenario de servicios públicos.

En materia económica, el Estado colombiano cede, a partir de la reforma constitucional de 1991, el control directo que antes tenía en el manejo de instrumentos importantes de política económica que le permitían intervenir directamente en el control de la inflación, la política monetaria y la política cambiaria, instrumentos con los que, por vía administrativa, buscaba garantizar el equilibrio macroeconómico. En adelante, si bien es cierto que por mandato constitucional mantiene la dirección general de la economía (Art. 334 de la CP), el manejo de tales instrumentos pasaron a manos de la banca central, función ejercida por el Banco de la República. Al respecto, el Artículo 371 de la CP establece que: serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.

No es difícil colegir que esta medida tiene relación directa con las recomendaciones señaladas por el “Consenso de Washington”, de adoptar ajustes institucionales tendientes a garantizar que las tasas de interés y la tasa de cambio sean el resultado de su comportamiento en el mercado y no el producto de decisiones políticas adoptadas vía actuaciones administrativas. Y para poder hacerlo de manera autónoma e independiente, sin injerencia alguna del gobierno nacional, atendiendo únicamente las señales del mercado, fue que la Constitución organizó al Banco de la República como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio (Art. 371 CP).

Acompañado de este gran revolcón institucional, la apertura económica y los planes de desarrollo, soportados en sus respectivos presupuestos, han sido el camino

más expedito utilizado por los diferentes gobiernos posteriores a la reforma de 1991 para implementar la mayor parte de las medidas del ajuste estructural o del “Consenso de Washington”, tales como la disciplina fiscal, la priorización del gasto, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera, las privatizaciones y el amplio proceso de desregulación administrativa que ha venido adoptando el Estado colombiano para viabilizar con una mayor facilidad la implementación del resto de medidas. Pero, paradójicamente, para hacer efectiva la exigencia que se le plantea de una mínima participación del Estado en el mundo económico, se requiere, necesariamente, un gran despliegue en materia de intervención del Estado para poder adoptar las normas requeridas que permitan retirar al Estado o desregular las actividades que venían siendo manejadas administrativamente.

Las medidas relacionadas con los ajustes tributarios ordenados por el “Consenso de Washington” y los organismos multilaterales, ameritan un análisis puntual, no solo por la complejidad del tema, sino por la cantidad de reformas a las que se ha sometido el sistema tributario Colombiano durante los últimos treinta años (dos procesos de reforma en promedio por cada gobierno), que lo hacen absolutamente ineficiente, poco transparente y muy poco efectivo para adelantar políticas en materia de equidad y justicia social y un gran foco de corrupción administrativa, sin olvidar los altos niveles de evasión y elusión que afectan el sistema. Pero independientemente de los problemas señalados, lo cierto es que la importancia que empezó a dársele a los impuestos indirectos, son una señal de alarma por el carácter regresivo de los mismos.

El segundo aspecto para destacar son los cambios en la Administración Pública colombiana, que guardan una estrecha relación con las transformaciones del Estado y el Derecho, en un mundo globalizado que a su vez impacta positiva y negativamente tales relaciones que no responden a una dependencia de causalidad lineal, en uno u otro sentido, sino que se caracterizan por ser relaciones de interdependencia, o en doble vía, es decir, que así como las transformaciones del Estado pueden generar cambios en el Derecho y en la Administración Pública, estas pueden hacerlo sobre aquel. Para hacer un estudio puntual sobre las transformaciones del Derecho, se cuenta con una amplia y variada bibliografía, entre la que se pueden señalar los siguientes autores y textos: *Crisis y renovación del Derecho Público* (Luciano Parejo Alfonso, 2008); *Globalización del Derecho Administrativo Colombiano* (Manuel Alberto Restrepo Medina, 2010); *Transformaciones del Estado y del Derecho* (Manuel Calvo García, 2005); *El revés del derecho* (José Antonio Estévez Araujo, 2006); *Derecho Administrativo y Globalización* (Juan-Cruz Aranguren, 2004), entre muchos más.

Dos limitaciones se esconden detrás de esta relación que hacen difícil identificar plenamente el modelo de Administración Pública utilizado por el Estado colombiano a partir de la reforma constitucional de 1991. Una, que no existe manifestación expresa en la Constitución que señale el tipo de administración que debe adoptarse, y por lo tanto, es necesario deducirlo de algunos de los preceptos allí establecidos, y dos, que de los tipos de Administración Pública que han circundado el mundo durante los últimos treinta años, ninguno ha logrado consolidarse plenamente en nuestro país, sino que por el contrario, lo que encontramos es una coexistencia o combinación de características propias de la burocracia, la gerencia pública y la gobernanza, en las actuaciones de la Administración Pública colombiana. 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, la gerencia pública, y anticipa algunos de los elementos de la gobernanza (Restrepo, 2011, p. 365).

Muchos de los elementos del paradigma de la burocracia ya existían con anterioridad a la constitución de 1991 en la Administración Pública colombiana, entre los que se pueden destacar la carrera administrativa, adoptada en 1938 mediante la ley 135, la existencia de un programa de estudios universitarios para la formación de sus funcionarios (la Escuela Superior de Administración Pública, es creada mediante la ley 19 de 1958, en desarrollo del plebiscito 1 de 1957), la existencia de un órgano rector para el ejercicio de la función pública y la proclamación del Estado de Derecho. Pero es en la constitución de 1991 que se protocolizan los principales elementos que caracteriza a la burocracia, como el principio de legalidad (entendido como la subordinación de las actuaciones, tanto de gobernante como de gobernados a la ley) propio del Estado de Derecho, se reafirma la carrera administrativa como el sistema técnico de administración de personal para el ingreso, permanencia y retiro de los empleados y se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil como órgano autónomo e independiente del gobierno nacional, encargada de su administración. De otra parte, se mantiene la preponderancia del presidente de la república como suprema autoridad administrativa, jefe de gobierno y jefe de estado.

Sin haberse consolidado plenamente el paradigma de la burocracia y conviviendo con el patrimonialismo clientelista, propio de las formas preburocráticas, emergen nuevos postulados inmersos en una serie de programas de reforma que, de manera

simultánea, se estaban implementado en muchos países con miras a resolver los problemas de la crisis fiscal del Estado, y que en muchos casos se distancian de los planteamientos del paradigma de la burocracia. Entre los más conocidos figuran: la reingeniería, las distintas versiones de calidad, la reinención del gobierno, la nueva gestión pública y la evaluación del desempeño. Restrepo (2001) al respecto dice:

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 desempeño, la mayor autonomía de las unidades ejecutoras junto 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 costos frente a la prestación del servicio por el sector privado (p. 365).

Adicionalmente, el modelo gerencial supone la aplicación de una serie de principios para el cumplimiento de la función administrativa, entre los que se destacan los de eficiencia, eficacia y economía, aspectos fundamentales que hay que tener en cuenta para el ejercicio del control, el logro de resultados y la rendición de cuentas. Todos ellos fueron incorporados en la constitución, desarrollados y aplicados a través de los instrumentos de la gerencia pública, tales como el sistema de desarrollo administrativo, conocido hoy como el Sistema Integrado de Planeación y Gestión; el Modelo Estándar de Control Interno – MECI; el Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados – Sinergia, entre muchos otros más.

La crisis del Estado es un fenómeno multisémico y no se reduce exclusivamente a un problema de carácter fiscal, también tiene sus raíces en aspectos políticos, económicos, sociales y obviamente los de carácter administrativo, los cuales constituyen la piedra angular de la llamada crisis de gobernabilidad, causada en parte por el patrimonialismo clientelista que aún subsiste y que no ha permitido la operación plena del paradigma de la burocracia. Pero también las dificultades que conlleva la implementación del modelo gerencial que desconoce las particularidades de la Administración Pública que la hacen completamente diferente de la privada, han conducido a la aparición de un nuevo modelo de gobierno denominado gobernanza. Son variadas la definiciones construida sobre el término, entre las que se destaca la

utilizada por la Unión Europea publicado en *Gobernanza europea: El libro Blanco* (2001) que la define así: “Las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde del punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia” (p. 131).

Este como los modelos anteriores, viene siendo implementado en otros países como respuesta a la crisis del modelo gerencial, que desde la misma reforma constitucional de 1991, intentó incorporar algunas de sus características como la democratización de la Administración Pública y el principio de transparencia en el proceso de toma de decisiones que en adelante demanda una Administración Pública más horizontal, menos vertical en sus relaciones con la sociedad y demás agentes privados con los que debe relacionarse.

Conclusiones

La relación que existe entre los aspectos económicos, el Estado y la Administración Pública no son relaciones de causalidad lineal, son de interdependencia, es decir, que así como los comportamientos económicos afectan el comportamiento y el rol que juega el Estado y la Administración Pública en la vida económica de un país, asimismo el Estado y la Administración Pública pueden afectar el comportamiento económico en un momento histórico determinado.

Si bien es cierto que existen algunas características que son comunes en el comportamiento de los estados y sus administraciones públicas en los diferentes países del mundo, también lo es que las particularidades o singularidades de cada uno de ellos marcan unas diferencias importantes que hacen imposible intentar algún tipo de generalizaciones acerca de las manifestaciones de sus respectivos comportamientos, sin correr el riesgo de que se incremente, de manera importante, la posibilidad de incurrir en una falsedad.

En Colombia, por diversas razones, no se ha podido consolidar ninguna de las modalidades, formas o tipos de Administración Pública conocidas como burocracia, gerencialismo o gobernanza; a cambio de ello, encontramos que coexisten o conviven simultáneamente algunas de las características particulares de cada una de esas modalidades en presencia de los criterios de racionalidad sobre los que se soportan cada una de ellas.

Referencias

- Alli, J. C. (2004). *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Civitas ediciones.
- Ayala, J. (1996). *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del estado*. México: Facultad de Economía UNAM.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- Calvo, M. (2005). *Transformaciones del Estado y del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Calvo, M. (1999, diciembre). Transformaciones del derecho y crisis de la justicia. En *Revista Derecho del Estado*, 7.
- Chaparro, A. (2009). Genealogía de la forma Estado en Colombia. En *Génesis y transformaciones en el Estado Nación en Colombia, una mirada topológica a los estudios sociales desde la filosofía política*. Colección texto de ciencias Humanas, 98. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Chevalier, J. (2011). *El Estado posmoderno*. Traducción de Oswaldo Pérez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Estévez, J. A. (2006). *El revés del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, J. G. (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: giro ideológico y cambio conceptual. En *Cuadernos de Economía*, 38. Bogotá: Universidad Nacional.
- Giraldo, C. (2002). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: Editorial Desde Abajo y ESAP.
- Guerrero, O. (2010). *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. México: FCE.
- March, J., y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: FCE.
- Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1991). *Hacienda Pública*. Madrid: McGraw-Hill.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Faria, J. E. (2000). Economía y derecho: en el cruce de dos épocas, en la mano visible del mercado derecho y economía. En *El otro derecho*, 24. Bogotá: ILSA.
- Offe, C. (1998). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad.
- Parejo, L. (2008). *Crisis y renovación del Derecho Público*. Lima: Palestra editores.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- Ramírez, M. F. (2009). Las reforma del Estado y la Administración Pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Pública Management. En *Estudios Políticos*, 34, Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

- Restrepo, M. A. (2010). *Globalización del Derecho Administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Restrepo, M. A. (2011). La Administración Pública en la constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. En *Revista de Estudios Socio-jurídicos*, 13(1), 377.
- Sorensen, G. (2010). *La transformación del Estado, más allá del mito del repliegue*. Traducido por Ramón Cotarelo. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.
- Vilas, C. M. (2000). Más allá del “Consenso de Washington”. Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional. En *Revista del CLAD*, 18. Caracas.
- Younes, D. (2009). *Las reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá: ESAP.