

REDISEÑO ORGANIZACIONAL Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: INSTRUMENTOS EN PODER DEL CLIENTELISMO EN COLOMBIA

ORGANIZATIONAL REDESIGN AND NEW PUBLIC MANAGEMENT: INSTRUMENTS IN POWER OF CLIENTELISM IN COLOMBIA

Jiménez-Munive, José María; Jiménez-Munive, Cayetano; Vivares, Jorge Andrés; Jiménez-Vergel, René Alejandro

José María Jiménez-Munive

jose.jimenez@unad.edu.co

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP),
Centro Universitario CIFE, Cuernavaca, México;
Universidad Nacional Abierta y a Distancia,
Colombia

Cayetano Jiménez-Munive

cayetano.jimenez@esap.edu.co

Escuela Superior de Administración Pública,
Colombia

Jorge Andrés Vivares jorge.vivares@unad.edu.co

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

René Alejandro Jiménez-Vergel

Universidad Externado de Colombia, Colombia

Revista de Investigaciones Universidad del Quindío

Universidad del Quindío, Colombia

ISSN: 1794-631X

ISSN-e: 2500-5782

Periodicidad: Anual

vol. 34, núm. 1, 2022

riuq@uniquindio.edu.co

Recepción: 15 Septiembre 2021

Aprobación: 11 Enero 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/517/5173110018/>

Resumen: El presente artículo muestra un análisis sobre las estrategias de reforma al Estado y la administración pública en los países latinoamericanos planteada por el neoliberalismo en la década de los noventa del siglo XX, las doctrinas sobre Nueva Gerencia Pública (NGP) formuladas en el contexto de la reforma para mejorar el desempeño de la administración pública y el relacionamiento de las doctrinas administrativas con la política. El análisis se hace a partir de tres preguntas orientadoras: 1. ¿Cuál es el contexto de las reformas al Estado y a la administración pública propuestas por el neoliberalismo a finales del siglo XX? 2. ¿Cuáles son las características de las reformas planteadas por la Nueva Gerencia Pública para el rediseño de la administración pública? y, 3. ¿Cómo se articularon las reformas y la nueva gerencia pública con el clientelismo y el patrimonialismo característicos del sistema político? La tesis planteada es que la reforma del Estado y la administración pública se enfocó en la dimensión económica antes que en las instituciones administrativas y terminaron convirtiéndose en instrumentos de fortalecimiento del poder electoral de la élite gobernante colombiana, en detrimento de la función pública, el trabajo decente y los derechos laborales. La metodología es descriptiva y analítica, sirviéndose de la revisión documental para poner a dialogar autores, plantear relaciones entre categorías conceptuales y presentar algunas percepciones y análisis de los autores producto de su experiencia investigativa tipo consultoría.

Palabras clave: clientelismo, crisis de la deuda, crisis del petróleo, neoliberalismo, nueva gerencia pública, reforma de la administración pública.

Abstract: This article shows an analysis of the reform strategies for the State and public administration in Latin American countries raised by neoliberalism in the 1990s, the doctrines of New Public Management (NPM) formulated in the context of the reform to improve the performance of public administration and the relationship between administrative doctrines and politics. The

analysis is based on three guiding questions: 1. What is the context of the reforms to the State and public administration proposed by neoliberalism at the end of the 20th century? 2. What are the characteristics of the reforms proposed by the New Public Management to redesign public administration? and, 3. How were the reforms and the new public management articulated with the clientelism and patrimonialism characteristic of the political system? The proposed thesis is that the reform of the State and public administration focused on the economic dimension rather than the administrative institutions and ended up becoming instruments for strengthening the electoral power of the Colombian ruling elite, to the detriment of public function, labor decent and labor rights. The methodology is descriptive and analytical, using the documentary review to put authors into dialogue, propose relationships between conceptual categories and present some perceptions and analyzes of the authors as a result of their consulting-type investigative experience.

Keywords: patronage, debt crisis, oil crisis, neoliberalism, new public management, public administration reform.

INTRODUCCIÓN

La organización del Estado y de la administración pública en Estados Unidos, Europa y América Latina durante la mayor parte del siglo XX se hizo en obediencia a las doctrinas administrativas formuladas desde el taylorismo, el fayolismo y la burocracia, en una amalgama doctrinaria que dio soporte conceptual y teórico a los diseños organizacionales públicos y privados. Desde la teoría de las organizaciones, los planteamientos de Taylor respecto a los “métodos y movimientos” para mejorar la productividad laboral y la eficiencia, así como los “principios generales de la administración” y las “funciones del proceso administrativo” de Fayol y las organizaciones tipo burocracia de Weber, constituyeron los fundamentos conceptuales y teóricos que soportaron los diseños organizacionales en el contexto del capitalismo industrial desde finales del siglo XIX. Los principios administrativos de Fayol, “contribuyeron al desarrollo de organizaciones burocráticas en forma impersonal y racional, mediante elementos como una autoridad y una responsabilidad bien definidas, elaboración de registros formales y aplicación uniforme de reglas estándar” (Daft, 2011, p. 25), los cuales integrados con la teoría de las relaciones humanas, el enfoque y la teoría de sistemas y la cibernética organizacional, se aplicaron a organizacionales empresariales y gubernamentales hasta comienzos de la década de los ochenta del siglo XX. En la administración pública, la forma organizacional dominante fue la burocracia en sus variantes de “burocracias formalistas weberianas” en el contexto del Estado liberal de comienzos del siglo XX y las “burocracias del bienestar” correspondientes al Estado interventor de bienestar posterior a la segunda guerra mundial. (Rodríguez & Tapia, 2008, p. 19)

En el contexto de la crisis del petróleo de 1973 y sus efectos en la crisis de la deuda de comienzos de los años 80, paralelo a la crisis fiscal de los Estados nacionales, la globalización y reestructuración del sistema económico mundial,

en la década de los ochenta se produjo una profunda transformación de los roles del Estado y una recomposición de las organizaciones públicas, que fueron parte de las estrategias y políticas planteadas por el neoliberalismo en el marco del consenso de Washington para hacer frente a la crisis y retomar el camino al desarrollo de las naciones. En este contexto económico, político y social, emergió un modelo organizacional soportado en un marco conceptual y doctrinario que inicialmente pretendió ser alternativo al burocrático y posteriormente planteó la flexibilización de tales organizaciones, al que los autores han denominado “Nueva Gestión Pública” o “Nueva Gerencia Pública” (NGP).

El presente documento plantea una reflexión y análisis sobre los rediseños organizacionales de la administración pública colombiana realizados en la última década del siglo XX e inicios del siglo XXI, en el contexto de la globalización y reorganización del capitalismo mundial, la transformación en los roles del Estado, la reforma de la administración pública y las formas de relacionamiento del sistema político y el sistema social en Colombia. El análisis se hace a partir de tres preguntas orientadoras: 1. ¿Cuál es el contexto de las reformas al Estado y a la administración pública propuestas por el neoliberalismo a finales del siglo XX? 2. ¿Cuáles son las características de las reformas planteadas por la nueva gerencia pública para el rediseño de la administración pública? y, 3. ¿Cómo se articularon las reformas y la nueva gerencia pública con el clientelismo y el patrimonialismo característicos del sistema político?

La tesis plantea que la reforma del Estado y la administración pública se enfocó en la dimensión económica antes que en las instituciones administrativas y terminaron convirtiéndose en instrumentos de fortalecimiento del poder electoral de la élite gobernante colombiana, en detrimento de la función pública, el trabajo decente y los derechos laborales. La metodología es descriptiva y analítica, sirviéndose de la revisión documental para poner a dialogar autores, plantear relaciones entre categorías conceptuales y presentar algunas percepciones y análisis del autor producto de su experiencia investigativa aplicada tipo consultoría.

MATERIAL Y MÉTODOS

Se realizó un análisis de contenido documental, basado en una metodología cualitativa con el fin de dar respuesta a unas preguntas orientadoras para abordar el análisis y el consiguiente cumplimiento del propósito del estudio. Lo cual se aprecia esquemáticamente a continuación:

Tabla 1
Análisis a la organización del Estado y la administración Pública

Categorías	Preguntas o componentes
Neoliberalismo, crisis de la deuda y crisis del petróleo	1. ¿Cuál es el contexto de las reformas al Estado y a la administración pública propuestas por el neoliberalismo a finales del siglo XX?
Reforma de la administración pública.	2. ¿Cuáles son las características de las reformas planteadas por la nueva gerencia pública para el rediseño de la administración pública?
Clientelismo y nueva gerencia pública	3. ¿Cómo se articularon las reformas y la nueva gerencia pública con el clientelismo y el patrimonialismo característicos del sistema político?

Adaptado de “Manual de Investigación de CIFE”, por S. Tobón, 2017, CIFE, p. 8

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Contexto de las Reformas al Estado y la Administración Pública en América Latina a finales del Siglo XX

Las reformas al Estado y a la administración pública impuestas por Estados Unidos a los países latinoamericanos por medio de las Agencias Internacionales de Crédito en las dos últimas décadas del siglo XX fueron planteadas como estrategias y políticas necesarias para hacer frente a la crisis de la deuda y a la crisis fiscal de los Estados nacionales, en el contexto de la reorganización global del capitalismo; no obstante, el origen del periodo crítico se encuentra en la década anterior con la crisis del petróleo de 1973, la cual fue paralela a la Guerra de Yom Kippur. De esta manera, la crisis del petróleo de 1973, la crisis de la deuda y fiscal de los países en vías de desarrollo, en el contexto de la globalización del sistema económico, son los tres principales factores incidentes en la reorganización del capitalismo mundial, la transformación del Estado y la reforma de la administración pública iniciada en los años 80 y profundizada en la última década del siglo XX.

- La Crisis del Petróleo de 1973

Los ataques a Israel realizados por Egipto y Siria el 6 de octubre de 1973 que dieron inicio a la “Guerra de Yom Kippur”, fueron una retaliación por la ocupación de la Península del Sinaí, la Franja de Gaza, una zona de Siria lindante con Israel y la parte de Jordania situada al Oeste del Río Jordán (Cisjordania) realizada por los israelíes en 1967 en el marco de la “Guerra de los Seis Días”. Paralelo a la guerra militar se llevó a cabo una “guerra económica” iniciada con la decisión tomada el 16 de octubre de 1973 por parte de los países árabes integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP): Arabia Saudita, Irak, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Catar, de subir 17% los precios del petróleo hasta los 3,65 dólares por barril, anunciar cortes en el suministro, aplicar un embargo consistente en no exportación del crudo a los países aliados de Israel en la guerra, especialmente Estados Unidos y Países Bajos, y la decisión de noviembre de 1973, de establecer una rebaja en la producción del 25% y extender el embargo a Portugal, Rodesia y Sudáfrica. El embargo y la reducción en la producción fue la materialización del uso del petróleo como arma económica para lograr la retirada por parte de Israel de los territorios ocupados, como condición para el levantamiento del embargo. En enero de 1974 se logró la firma de un acuerdo en ese sentido y en marzo del mismo año se anunció el levantamiento del embargo. (Maffeo, 2003, pp. 2-4)

No obstante que el embargo sólo duró cerca de cinco meses, aquella situación tuvo unos efectos dramáticos en la economía estadounidense con repercusiones a nivel mundial. Uno de los principales efectos de la crisis fue la subida artificial de los precios del petróleo, la disminución de la demanda y el establecimiento de un nuevo nivel de consumo impuesto por la oferta. El precio de un barril de crudo pasó de 1,8 dólares antes de la crisis a 3,65 a finales de 1973 y 11,6 dólares en 1974. La reducción en la demanda por parte de Estados Unidos generó recortes en el suministro interno, lo que condujo a una prolongada recesión de una economía que fundaba su actividad industrial en el petróleo, y un aumento de la inflación

estadounidense que se extendió hasta comienzos de los 80. Adicionalmente, la crisis condujo a una política monetaria restrictiva para combatir la inflación. Otros importantes efectos de la crisis del petróleo fue que se invirtió el flujo de capital y los países exportadores de petróleo acumularon enorme riqueza, parte de la cual, vía créditos, se distribuyó entre países subdesarrollados afectados por la recesión y la disminución del precio de sus exportaciones de productos básicos y materias primas, por reducción de la demanda de occidente. En Estados Unidos, se vivía una situación caótica, pues el precio de venta al público de la gasolina pasó de 38,5 centavos de dólar en mayo de 1973 a 55,1 centavos en junio de 1974; la Bolsa de New York perdió 97.000 millones de dólares de su valor en 6 semanas; fue necesario establecer racionamiento de gasolina y las condiciones de vida se deterioraron: Desempleo, marginación de importantes sectores de la sociedad, cierre de oficinas y escuelas para ahorrar combustible de la calefacción, las fábricas redujeron producción y retiraron trabajadores. (Wikipedia, 2021)

- La Crisis Fiscal y de la Deuda

Se conoce con este nombre a la grave situación de desequilibrio macroeconómico que enfrentaron los países del tercer mundo, especialmente los latinoamericanos, que a comienzos de la década de los 80 del siglo XX enfrentaron dificultades por el déficit fiscal, y moratoria de pagos en el servicio de la deuda externa. El proceso inició con Costa Rica que declaró moratoria de pagos en julio de 1981, a lo cual siguió México en agosto de 1982, mientras que otros países enfrentaban atrasos en sus pagos. La situación no sólo involucraba a los países deudores, sino que afectaba considerablemente a los acreedores, amenazando la solvencia de importantes bancos internacionales, en especial de Estados Unidos. La solución a la problemática tendría dramáticas consecuencias en el desarrollo de América Latina y profundas transformaciones en el rol del Estado y el diseño institucional de la administración pública, tanto que se le ha dado el nombre de “década perdida” para el desarrollo latinoamericano a los años 80. (Bárcena, 2014, p. 9)

La crisis de la deuda está estrechamente articulada a la crisis del petróleo de los años 70, toda vez que los precios de los hidrocarburos, la disponibilidad y el costo del financiamiento externo, efectos de aquella, propiciaron el desarrollo de nuevos mercados internacionales, particularmente el de eurodólares, a partir del denominado “reciclaje” hacia los países en desarrollo de la oferta de petrodólares, que se incrementó notablemente después del alza del precio de los hidrocarburos registrada a partir de 1973, y la búsqueda por parte de los grandes bancos internacionales de nuevos destinos para sus recursos financieros ante la menor demanda de éstos en sus países de origen, debido al desarrollo de nuevas formas de financiamiento que para las grandes corporaciones resultaban más atractivas. El déficit externo fue exacerbado por el comportamiento de los precios de los hidrocarburos y, hacia 1981, por el alza en las tasas internacionales de interés. (Bárcena, 2014, pp. 9-12).

Los países latinoamericanos en los años 70 incrementaron considerablemente el gasto público por encima de los ingresos generados, por lo cual acudieron a la financiación de sus déficit externos con recursos del crédito que eran ofrecidos y colocados de manera fácil por los bancos americanos que contaban con capitales originados en las ganancias del petróleo. Aquellas medidas macroeconómicas

condujeron en el mediano plazo a una crítica situación de sobreendeudamiento, toda vez que la deuda externa (pública y privada) de América Latina se triplicó entre 1975 y 1980 y algunos países incluso superaron ese nivel de crecimiento. En el siguiente cuadro se puede observar la magnitud del endeudamiento y su crecimiento en el periodo ya señalado; se destacan los casos de Ecuador con 732% de crecimiento, Venezuela 523,4%, Argentina 355,7%, Paraguay 264,7%, Costa Rica 243,4%, México 189,9%, Bolivia 188,4%. Colombia por su parte, con 107,7%, es uno de los países con menor crecimiento proporcional de su deuda externa total, junto con Perú 109% y Uruguay 70%. (Bárcena, 2014, p. 13):

La situación se vio agravada a raíz de las medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos a finales de los 70 para controlar la inflación mediante el aumento de las tasas de interés, lo cual impactó significativamente el monto y el servicio de la deuda externa latinoamericana. Bien lo indica Bárcena (2014): [...] el alza progresiva desde 1978 de las tasas de interés internacionales, que se vio intensificada en octubre de 1979 a raíz de medidas de política de control monetario y del crédito adoptadas por la Reserva Federal de los Estados Unidos para hacer frente a la inflación, las que agudizaron el alza de la carga del servicio de la deuda, que llegó a representar un 47% de las exportaciones en 1982 y consiguientemente exacerbó la magnitud del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. (P. 14)

Tabla 2

América Latina saldo de deuda externa a fines de cada año 1975-1980 en millones de dólares

América Latina: saldo de deuda externa a fines de cada año, 1975-1980
(En millones de dólares)

	Deuda pública externa desembolsada ^a		Deuda externa privada ^b		Deuda externa total		Variación porcentual de la deuda externa total	Contribución porcentual al aumento de la deuda 1975-1980	
	1975	1980	1975	1980	1975	1980	1975-1980	Privada	Pública
Argentina	3 023	14 460	3 003	13 000	6 026	27 460	355,7	46,6	53,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	797	2 100	75	415	872	2 515	188,4	20,7	79,3
Brasil	13 618	38 770	7 167	18 517	20 785	57 287	175,6	31,1	68,9
Colombia	2 348	3 980	1 224	3 438	3 572	7 418	107,7	57,6	42,4
Costa Rica	421	1 580	242	697	663	2 277	243,4	28,2	71,8
Chile	3 731	4 720	728	4 950	4 459	9 670	116,9	81,0	19,0
Ecuador	457	2 910	126	1 941	583	4 851	732,1	42,5	57,5
El Salvador	196	470	195	330	391	800	104,6	33,0	67,0
Guatemala	164	620	150	524	314	1 144	264,3	45,1	54,9
Haití	57	230	22	46	79	276	249,4	12,2	87,8
Honduras	264	1 110	167	330	431	1 440	234,1	16,2	83,8
México	11 533	32 730	5 732	17 323	17 265	50 053	189,9	35,4	64,6
Nicaragua	595	1 290	140	370	735	1 660	125,9	24,9	75,1
Panamá	774	2 320	413	355	1 187	2 675	125,4	-3,9	103,9
Paraguay	188	540	50	328	238	868	264,7	44,1	55,9
Perú	2 980	6 730	1 086	1 768	4 066	8 498	109,0	15,4	84,6
República Dominicana	410	910	96	511	506	1 421	180,8	45,4	54,6
Uruguay	617	1 170	194	241	811	1 411	74,0	7,8	92,2
Venezuela (República Bolivariana de)	1 262	11 570	3 066	15 412	4 328	26 982	523,4	54,5	45,5
América Latina	43 435	128 210	23 876	80 496	67 311	208 706	210,1	40,0	60,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina 1980* (E/CEPAL/L.250), Santiago de Chile, 1981.

Respecto a la magnitud de la crisis en América Latina y la afectación a Colombia, Ocampo (2014) afirma: "De todas las crisis, la de los años 80 es, sin duda la peor. Afectó a los 18 países de la región, incluyendo a Colombia, que aunque no tuvo una crisis de endeudamiento externo, sí experimentó una perturbación fuerte de su balanza de pagos y una crisis bancaria de magnitud

intermedia". (P. 22). Lo destacable en el contexto de la crisis son sus efectos económicos, políticos y sociales.

En materia económica, lo primero fueron ajustes macroeconómicos masivos que se extendieron hasta finales de 1985, producto de las “negociaciones” caso por caso para la refinanciación de la deuda a instancias de comités bancarios en los que participaron acreedores y deudores, apoyados los primeros por los gobiernos de los países industrializados, especialmente Estados Unidos, que enfrentaba graves riesgos en su sistema bancario. Las medidas adoptadas fueron eficaces para evitar una crisis financiera en el país del norte, pero inapropiada para manejar la crisis de la deuda latinoamericana. Mientras los bancos estadounidenses continuaban arrojando utilidades, América Latina se hundió en la peor crisis económica de su historia. (Devlin, 1989). Entre septiembre de 1985 y 1989 se implementaron 2 Planes Baker y el Plan Brady. Los dos primeros planes incluyeron inicialmente medidas de ajuste estructural en cabeza del Banco Mundial, mejores condiciones financieras y modestos recursos adicionales, posteriormente recompras de deuda, bonos de salida con bajas tasas de interés y canjes de deuda. El último plan incluyó una reducción de los saldos de la deuda y posteriormente un renovado acceso al financiamiento externo privado. Como la crisis había acentuado el déficit fiscal, fue necesario un ajuste draconiano de las finanzas públicas que llevó el déficit del gobierno central a promedios entre 1% y 2% del PIB, comienzos de los noventa, lo que implicó un recorte del gasto del gobierno central entre 5 y 6 puntos porcentuales del PIB. La tasa de inversión se redujo seis puntos porcentuales del PIB en relación con los años del auge. (Ocampo, 2014, p.p. 39-40, 44-46)

En materia social, se destaca un alto costo de la crisis fiscal y de la deuda de los 80, expresado de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, en el aumento de la incidencia de la pobreza que pasó del 40,5% en 1980 a 48,3% de la población en 1990; sólo hasta 2004, América Latina retornaría a los niveles de pobreza de 1980, por lo cual en este campo hubo no una década, sino un cuarto de siglo perdido. El deterioro de la distribución del ingreso agravó los altos patrones históricos de desigualdad que caracterizaban la región y revirtió los avances logrados hasta los años setenta en algunos países. En general ello fue de la mano de caídas de los salarios reales del sector formal, muy acentuados en algunos casos, y de una creciente informalidad laboral. El ritmo de progreso de los índices de desarrollo humano que había caracterizado al periodo de industrialización dirigida por el Estado se transformó en una tasa de progreso mucho más moderada e incluso en alguna reversión. (Ocampo, 2014, p. 44)

En materia política, los efectos de la crisis y la vigencia de las tesis ideológicas neoliberales, condujeron al mundo al desmonte del pacto socialdemócrata posterior a la segunda guerra mundial, el denominado “New Deal”, que implicó a su vez el desmonte de los “Estados del Bienestar” de los países ricos y los “Estados Intervencionistas” de los países del tercer mundo, que se retraen, abandonando sus roles de empresario, regulador, empleador, subsidiador y proveedor directo de servicios, para dejar al mercado la orientación de las decisiones por parte de los agentes económicos, reservándose fundamentalmente el rol regulador. En concordancia con el desmonte y contracción del Estado intervencionista, se plantea para los países latinoamericanos la reforma de la administración pública a partir de los lineamientos doctrinales de la Nueva Gestión Pública (NGP).

La Reforma del Estado y de la Administración Pública en América Latina y Colombia Promovida por la Nueva Gestión Pública

En el contexto de la crisis latinoamericana de los 80, a la recomposición estructural del capitalismo globalizado y las políticas de ajuste estructural impuestas por la banca internacional y el gobierno de los Estados Unidos para controlar la inflación, garantizar el servicio de la deuda y estabilizar las variables macroeconómicas, continuó la desregulación, la liberación de los mercados, la apertura externa y el saneamiento de las finanzas públicas. Se plantearon severas críticas al funcionamiento de la administración pública, que se consideraba hipertrofiada, ineficiente e ineficaz, absorbida por esquemas burocráticos de organización y funcionamiento que no ofrecían resultados y calidad en los servicios prestados, lo cual la deslegitimaba frente a las ciudadanías. La reducción del Estado era factor clave de la propuesta reformista, porque se consideraba que la crisis económica estaba en estrecha relación con el fracaso del desarrollo hacia dentro, que había conducido a una intervención desmedida del Estado, a su sobredimensionamiento y al estímulo de una conducta clientelar y predatoria de quienes controlan su aparato. (Ramírez, 2009, p. 120)

Las políticas y estrategias de reforma del Estado y la administración pública planteadas por las agencias internacionales de crédito habían sido formuladas a instancias de pensadores neoliberales y tecnócratas, recogían experiencias del proceso de ajuste estructural de los años 80 y recibieron hacia 1989 el nombre de “Consenso de Washington”, en virtud de una publicación del economista John Williamson titulada “What Washington Means by Policy Reform” (Lo que Washington quiere decir con políticas de reforma), que informó sobre los resultados de una reunión realizada aquel año a instancias del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Reserva Federal de Estados Unidos, donde se planteaban 10 temas de política económica con los cuales Washington estaría de acuerdo. (Ramírez, 2009, p. 120)

Las políticas de reforma neoliberal implicaban el abandono de las tesis keynesianas y desarrollistas planteadas por la CEPAL y la resolución de la “crisis de Estado” mediante la supresión del intervencionismo estatal, la imposición de una economía de mercado y las reformas a la administración pública. Dentro de las reformas, se identifican las de primera y segunda generación, dentro de las de primera generación aplicadas en Colombia especialmente en la segunda mitad de los 80 hasta finales de los años 90, destacan: 1. Descentralización: transfiriendo responsabilidades de gestión-ejecución a gobiernos locales; 2. Privatizaciones: dejando la provisión de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas; 3. Desregulación: desmantelando o eliminando organismos que ejercen funciones reguladoras de actividades económicas, por representar un freno para el libre desarrollo de las mismas; 4. Externalización: reemplazando la provisión de servicios e insumos propia (a través de unidades operativas estatales) por la ofrecida en el sector privado; 5. Reducción de personal en la administración pública. (Ramírez, 2009, p. 122)

El proceso descentralizador como estrategia de resolución de la “crisis de Estado” inició en Colombia en 1986 con el Acto Legislativo 01 de ese año que institucionalizó la elección popular de alcaldes, se profundiza con la Constitución Política de 1991 que establece la elección popular de gobernadores, caracteriza

al Estado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, dando forma legal a los departamentos, distritos y municipios como entidades territoriales, dejando a desarrollo legal la regulación y creación de provincias, regiones y entidades territoriales indígenas, la distribución de competencias y recursos entre niveles de administración y reconociendo a las entidades territoriales cuatro derechos referidos al ejercicio de la autonomía en el marco de la constitución y la ley: 1. Gobernarse por autoridades propias; 2. Ejercer las competencias que les correspondan; 3. Administrar los recursos y establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, 4. Participar en las rentas nacionales. (Constitución Política, 1991, arts. 1, 286 y 287)

Las políticas de privatización mediante la venta de activos públicos al sector privado y la asunción por parte de éste de la provisión de servicios públicos otrora exclusivos del Estado; las políticas de desregulación de los mercados de bienes y servicios, como el mercado de trabajo, por ejemplo; la externalización o tercerización de servicios, que implica contratar con terceros servicios que antes se producían directamente por la administración pública; la supresión y liquidación de organismos estatales, la reducción del personal de planta mediante la supresión de empleos, entre otras acciones, fueron implementadas en Colombia durante la década del 90, destacando en este proceso como instrumentos normativos la Ley 50 de 1990, que reformó el Código Sustantivo del Trabajo y creó las Empresas de Servicios Temporales (art. 70 y 77) y la Ley 100 de 1993, que derogó el antiguo Sistema Nacional de Salud, que había nacionalizado ese servicio y creó el Sistema de Seguridad Social Integral y dentro de éste, los Sistemas de Seguridad Social en Salud, Sistema General de Pensiones y Sistema de Riesgos Laborales. Estos nuevos diseños institucionales del Estado y de reforma de la administración pública, adoptaron esquemas de organización y funcionamiento abiertos a la competencia entre los sectores público y privado, incorporaron reglas del sector privado en la administración de organizaciones públicas como las Empresas Sociales del Estado (Hospitales Públicos), las cuales en materia contractual aplican el derecho privado. En el gobierno presidido por César Gaviria Trujillo (1990-1994), el proceso de reforma asumió el lema: “Entidad pública que no se modernice está condenada a desaparecer”.

Previo a la reforma neoliberal de las administraciones públicas latinoamericanas, éstas eran caracterizadas por la distribución del aparato estatal según criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares, lo cual ha redundado en una conformación distorsionada y poco eficiente de dichas administraciones. Cada grupo al llegar a la conducción del Estado toma la administración como su botín a conquistar y repartir, hay un escaso desarrollo de criterios profesionales y un deterioro creciente de los servicios que presta la administración pública. Era práctica frecuente que cada gobierno de turno realizara designaciones de personal no idóneo o innecesario que se nombra por clientelismo, no se aplican controles al desempeño y al manejo de los recursos, entre otros asuntos. (Ramírez, 2009, p.p. 121-122). En este contexto, la reforma de los años 90 significó un debilitamiento del Estado, que no sólo debió continuar con el servicio de la deuda externa, sino que además, asumió el saneamiento de empresas públicas previo a su privatización, asumió el costo político del desmonte de subsidios a los servicios públicos, focalizó los servicios sociales a la

población pobre y vulnerable y asumió formas autoritarias para imponer medidas impopulares que tenían motivación económica de reducción del gasto público.

Cuando ya el Estado intervencionista se había desmontado a partir de las políticas de primera generación, el informe sobre desarrollo mundial 1997 del Banco Mundial “El Estado en un mundo en transformación” planteó como desafío el rediseño y reconstrucción del Estado, pues se había tomado conciencia por parte de las agencias internacionales de crédito, que la sostenibilidad de las reformas económicas realizadas estaba condicionada y en gran medida dependía de las reformas institucionales, pues las políticas de ajuste estructural habían desintegrado el tejido social, produciendo sociedades cada vez más polarizadas, con fuertes tendencias a la anomia, poniendo en riesgo el orden social y las condiciones de gobernabilidad. La respuesta ante la nueva situación son las reformas de segunda generación, enfocadas en la racionalidad funcional y organizativa del Estado, en el propósito de fortalecerlo y hacer más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinención del gobierno. Osborne y Gaebler (1992), argumentan que un gobierno responsable puede funcionar con tanta eficiencia y productividad como la mejor dirigida de las empresas, en la medida que sustituya su estructura burocrática basada en reglas por una nueva institucionalidad basada en el control de resultados. El respaldo doctrinario de las nuevas propuestas está contenido en lo que se denominó “New Public Management” la Nueva Gestión Pública (NGP), que desde finales de los años 70 había promovido la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y desde los años 80 habían implementado exitosamente países como Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Estados Unidos. (Ramírez, 2009, p.p. 123-124)

Las políticas de segunda generación comenzaron a implementarse en América Latina a finales de los 90, se caracterizaron por colocar el énfasis en las cuatro E: Eficacia de la intervención del sector público, en términos de adecuación de medios a objetivos; eficiencia económica en la provisión de servicios, es decir, consecución de los objetivos con los mínimos costes; mejora de la equidad en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente educación y salud); creación de un entorno propicio para el desarrollo del sector privado. La reforma se debía orientar al logro de esos objetivos con la finalidad de mejorar la gobernabilidad, generar condiciones para la equidad social y la reducción de la pobreza, la expansión de la infraestructura y la cualificación de la regulación estatal. Se trata de una reforma hacia dentro del Estado, que redunde en una estructura más ágil y aligerada, con mayor transparencia en la gestión pública, lo cual supone un estilo de administración y organización “posburocrático”, basado en la autoregulación, la creatividad y la responsabilidad de los agentes. Las transformaciones se dirigen, sobre todo, a cambiar el esquema de incentivos y condicionalidades que operan como plataforma de actuación de funcionarios y políticos. Se trata de postulados surgidos de la erosión del paradigma del Estado mínimo del Consenso de Washington, basado en una orientación neoinstitucionalista y en una serie de enfoques que se orientan a una reconstrucción del Estado (Ramírez, 2009, p. 124)

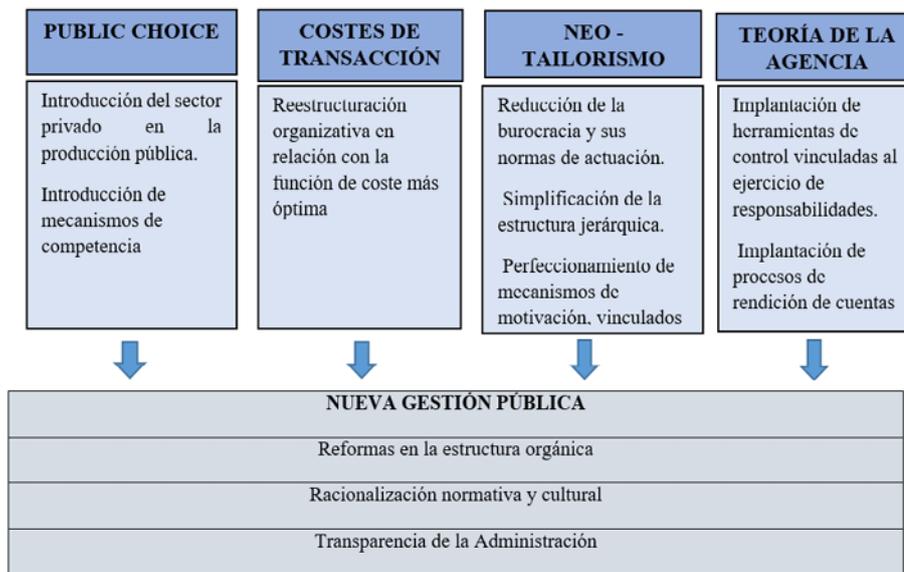
En Estados Unidos, las reformas propuestas, plantearon “desregular el gobierno”; “reinventarlo”, haciendo énfasis en términos como clientes, calidad, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad, en últimas, plantearon un nuevo

paradigma, alternativo al burocrático, que han llamado posburocrático, el cual se ha pretendido implementar también en América Latina y Colombia. Se llegó a plantear por parte de Michael Barzelay la necesidad de erradicar del lenguaje la expresión administración pública y sustituirla por gerencia pública; erradicar eficiencia y sustituirla por producto, servicio, calidad y valor, términos que expresan relaciones:

[...] La frase retórica el “interés público”, debe confinarse a los libros de historia sobre la política y la administración estadounidenses y sustituirla por “los resultados que valoran los ciudadanos. [...] La palabra eficiencia debe eliminarse del léxico de la administración pública, como lo ha sido de las elaboradas teorías prácticas sobre la manufactura y la administración de empresas de servicios. En su lugar, al deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales, los servidores públicos deben recurrir a los conceptos interrelacionados de producto o servicio, calidad y valor como sus contrapartes de las organizaciones no gubernamentales. El paradigma posburocrático sugiere que el concepto de producción se exprese como prestación de servicios. [...] El concepto de control se halla tan ligado al obsoleto enfoque en las reglas, la centralización y la implantación que el persistente uso de la palabra constituye un obstáculo para el pensamiento innovador acerca de la manera de alcanzar resultados que valoren los ciudadanos. No son totalmente adecuados como sustitutos los términos alternativos que hoy se usan, entre ellos, delegación, descentralización, simplificación, regulación basada en los incentivos y cumplimiento voluntario. (Barzelay, 1998, pp. 177-178, 183, 186)

Para algunos autores, la NGP se construye sobre cuatro propuestas teóricas desarrolladas desde la economía pública y el neoinstitucionalismo, que pretenden reinventar el gobierno y la administración pública a un menor costo (eficiencia) y con mejores resultados (efectividad). Se trata de la teoría de la elección pública, la de los costes de transacción, el neo taylorismo y la teoría de la agencia; un nuevo sistema de actuación pública que se mueve en un nuevo escenario con dos diseños básicos de coordinación. 1. El sector público reduce las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión; y, 2. Existe una disminución del volumen de reglas y procedimientos que articulan la actuación de gestión de los departamentos, sujetos a reglas uniformes para contratar e incurrir en costes. (García-Sánchez, 2007, p. 44). En el siguiente cuadro se muestran gráficamente los cuatro pilares sobre los que se construye la NGP y los tres frentes de acción propuestos por esta doctrina administrativa:

Tabla 3
Pilares de la nueva gestión pública



García-Sánchez, 2007, p. 43

En resumen, como plantea García-Sánchez (2007), la nueva gestión pública 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 mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (P. 44). Para lograrlo, propone desde la teoría de la elección pública reformas en la estructura organizativa de la administración pública, determinando qué debe hacer ésta y qué puede hacer mejor el sector privado que permita la reducción de los costes de transacción (privatización, gestión indirecta de servicios, introducción de competencia externa, creación de competencia interna); desde el neotailorismo, una vez que se ha delimitado claramente el ámbito público, se plantea la racionalización normativa y cultural (racionalización de procedimientos, desburocratización, desarrollo de políticas de personal, adoptando actuaciones exitosas en el ámbito privado, encaminadas a promover la motivación de los trabajadores y mejorar los procesos de toma de decisiones); y, desde la teoría de la agencia, la introducción de técnicas privadas, la innovación tecnológica y la transparencia de la administración pública mediante la comunicación externa y la participación ciudadana en la toma de decisiones. (P. 45)

Las estrategias de reforma de la estructura organizacional, racionalización normativa y cultural y transparencia de la administración pública planteadas por la NGP, nos conducen a precisar algunos conceptos clave en la comprensión del proceso de reforma administrativa que han sido desarrollados por la teoría de la organización, ellos son: diseño institucional, diseño organizacional, estructura administrativa, cambio organizacional e innovación organizacional.

Diseño institucional ha sido muy utilizado por diferentes disciplinas sociales “como expresión de la idea de creación intencional de reglas de comportamiento social” (Abitbol, 2005, p. 5). No obstante, al precisar el concepto se identifican diferencias entre “instituciones” y “organizaciones”, entendiéndolas primeras como las reglas del juego en una sociedad y las segundas como los jugadores. En la perspectiva neoinstitucionalista de North (1990), Mantzavinos (2004), Ostrom (1986) y Abitbol (2005), las instituciones son reglas sociales; las organizaciones son grupos de personas que persiguen colectivamente ciertos objetivos. En consecuencia, se entiende “diseño institucional como la creación o la transformación intencional de reglas de comportamiento individual en situaciones de interacción estratégica” (Abitbol, 2005, p. 14). En una aproximación más amplia al concepto, Salvador (2011) plantea que las instituciones son el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento. (Citado por Barrera, Rodríguez, & Bedoya, 2008, p. 155)

En la perspectiva de Klaus Offe, el Estado es la institución central de la sociedad moderna, pero también es una estructura en la que se encuentran presentes simultáneamente aspectos organizacionales y funcionales, en otras palabras, el Estado es institución y organización al mismo tiempo. Según Offe, los elementos organizacionales son la base más estable y permanente, es decir, la estructura orgánica del Estado, en la cual se desenvuelven dinámicamente los elementos funcionales, las funciones estatales, que cambian más rápidamente que su estructura orgánica. Tanto los elementos organizacionales como los funcionales se definen, no solo en términos de un modelo abstracto, sino por el papel que históricamente desempeñan en el sistema. (Citado por Barrera, Rodríguez, & Bedoya, 2008, p. 150)

Diseño institucional implica un proceso de toma de decisiones que amerita un plan para crear (diseño) o transformar (rediseño), con fundamento en una idea y una intención que persigue un producto que cumpla una función, ajustado a su contexto. Pretende la transformación de reglas formales e informales de comportamiento, con alto valor normativo en términos de plantear un “deber ser”. Las instituciones formales se definen como las reglas de comportamiento individual que operan como soluciones contractuales a problemas de cooperación; y las instituciones informales son reglas de comportamiento individual que operan como soluciones convencionales a problemas de coordinación. (Abitbol, 2003, pp. 31-37)

Estructura organizacional tiende a confundirse con diseño organizacional y la teoría de la organización suele representarla mediante un organigrama que muestra las relaciones y los canales formales de autoridad, los grupos formales de trabajo, los departamentos o divisiones, las líneas formales de responsabilidad, las relaciones internas, la división de mano de obra y el medio de coordinar la actividad dentro de la organización (Hodge, William, & Lawrence, 2003, citados por Parra & Liz, 2009, p. 99). Johnson y Scholes (1997), la consideran como un esqueleto, ya que definen la forma general y facilitan o constriñen ciertas actividades; mientras que para Minzberg (1995), la estructura es el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas, y la posterior

coordinación de éstas, es una estructura intencional de roles, cada persona asume un papel que se espera que cumpla con el mayor rendimiento posible.

Por su parte diseño organizacional es “el proceso mediante el cual construimos o cambiamos la estructura de una organización, con la finalidad de lograr aquellos objetivos que se tienen previstos” (Rico, 2004); en otras palabras, “la manera como se agrupan tareas y personas en la organización”, con el objetivo de llevar a la organización a la eficiencia y la efectividad. A través del diseño organizacional se debe “encontrar la configuración que permita la mezcla óptima de diferenciación e integración, a la vez que permita a la organización adaptarse al entorno” (Hodge, 2003; Rico, 2004, citados por Parra & Liz, 2009, p.p. 99-103).

En el contexto de la reforma macro de la administración pública se han planteado estrategias de innovación organizacional como procesos de cambio al interior de las organizaciones públicas, comprendiendo que éstas nacen predeterminadas en sus fines, su estructura y sus formas de funcionamiento; sin embargo, tienen su contexto particular, generan su propia lógica de acción, sus actores se desarrollan en esquemas de interacción, juegos y luchas de poder, con una especificidad propia, si bien deben actuar con un lineamiento “desde arriba” (política pública), deben asumir una interacción adaptativa con la sociedad, sus grupos, asociaciones y ciudadanos. (Cabrero & Arellano, 1993, pp. 60-61)

La innovación organizacional es entendida como [...] “el hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera” (Dávila, 1991). Se asume como concepto relativo, sujeto a un contexto y momentos determinados. Se relaciona con estructuras y formas organizativas no convencionales, formas novedosas de organización del trabajo, estructuras organizacionales no jerárquicas y programas de cambio planeado. Las innovaciones pueden corresponder al nivel funcional (marco normativo, diseño de nuevos procesos de trabajo), al nivel estructural (reformas administrativas, diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía, ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles), al nivel comportamental (diseño de mecanismos de resolución del conflicto, generación de procesos de negociación, modificación en la estructura de poder, cambio de actitudes hacia la acción cooperativa, identificación con valores organizacionales), al nivel relacional (la incidencia de cambios en el contexto). (Cabrero & Arellano, 1993, pp. 65-67)

Desde la teoría inter-organizacional y de redes, se ha planteado como cambio e innovación organizacional la perspectiva del proceso que ha surgido como alternativa a la típica visión de la estructura por funciones. Se dice que el diseño por funciones se dirige a controlar el proceso pero no a impulsar la creación de valor, por eso otorga importancia a la jerarquía, lo cual es válido en un mercado dominado por los vendedores. Por contraste un diseño basado en el proceso está interesado por la creación de valor. (McNulty & Ferlie, 2002, citados por Suárez-Núñez, 2012, et ál. p. 75). En la administración pública colombiana se ha acogido el enfoque de procesos no sólo como criterio orientador para el diseño de las estructuras organizacionales, sustituyendo el criterio de departamentalización por funciones, sino además, como uno de los componentes orientadores del diseño e implementación de sistemas integrados de gestión

y de calidad, como el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), recientemente institucionalizado.

Finalmente, el cambio organizacional es entendido como un proceso de institucionalización a nivel micro donde hay una puja entre las fuerzas instituidas y las instituyentes, en las que difícilmente puede preverse el final. Las fuerzas instituyentes son, a su vez, el resultado de la dinámica del arreglo institucional del dominio específico así como de la estructura institucional o totalidad de arreglos institucionales de la sociedad. Los procesos de cambio pueden en sentido amplio implicar ajustes en los roles, funciones o posiciones que asume la organización dentro del arreglo institucional del que hace parte, como también, en los roles, funciones y posiciones que define en su interior. (Barrera, Rodríguez, & Bedoya, 2008, p. 154)

Reforma del Estado y la Administración Pública, Nueva Gerencia Pública y Sistema Político en Colombia

La implementación de las estrategias de NGP para la reforma de la administración pública en América Latina se hizo en el contexto del ajuste estructural de la economía, la reducción del tamaño del Estado y del gasto público de los años 80 y, el funcionamiento de un sistema político caracterizado por el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción como mecanismos de relacionamiento Estado-Sociedad-Mercado. Se pretendió la implantación de medidas de rediseño institucional y organizacional “exitosas” en los países desarrollados sin considerar las características particulares del Estado, la sociedad y la economía latinoamericanas.

Se omitió en los procesos de reforma la consideración de un rasgo característico y distintivo del sistema de administración pública en latinoamérica, la cultura política del personalismo afianzada históricamente en el marco de escasas oportunidades laborales, poca estabilidad en el empleo y una constante rotación burocrática, tradicionalmente mal pagada y sobrecargada en algunos sectores y, en otros, sin funciones claras. El empleo público se convirtió en un fin en sí mismo, como “premio” por un favor político, como resultado de un intercambio de influencias. No se concibió como un insumo necesario para conseguir resultados para la ciudadanía. Por ello se consolidó un sistema débil, fragmentado, ineficiente, donde el reclutamiento y la promoción, más que en el mérito están basados en el clientelismo. Así, los titulares de los cargos de confianza, son removidos con frecuencia según los cambios políticos. La utilización de la burocracia estatal como una forma de movilizar votantes y ganar elecciones se convirtió en una práctica habitual, donde el jefe político intenta ganar las elecciones reuniendo adherentes, quienes lo siguen para obtener en contrapartida dádivas o prebendas. Esta práctica política luego se traslada a la organización pública, no obstante los actores dentro de las organizaciones tienen distintos grados de negociación y de poder, las relaciones jerárquicas son preponderantes como producto de los lazos clientelistas que las constituyen. (Ramírez, 2009, pp. 127-128)

Como consecuencia de lo anterior, la reforma de la administración pública en Colombia tuvo un enfoque fiscalista y eficientista de reducción del gasto público, de racionalización de los costos de transacción, preocupada por el rediseño

de la estructura organizacional en el propósito de aplanarla, es decir, reducir los niveles jerárquicos para facilitar la toma de decisiones y la comunicación, además de la reducción del empleo público, lo que Sheperd (1999) clasifica como reformas aisladas o discontinuas, por ejemplo una reducción de la planta de servidores públicos o implicar cambios permanentes en los procesos — como las normativas que regulan el tamaño de la planta de funcionarios públicos. (Citado por Ramírez, 2009, p. 128). Por su parte, las reformas que pretendían aumentar la transparencia y la calidad en la gestión de los funcionarios, mediante un sistema de rendición de cuentas y orientación a resultados, igualmente chocaron con las características del sistema político: la informalidad de las instituciones y el comportamiento organizacional mediado por prácticas clientelares, identificándose casos aislados de reforma con bajo nivel de institucionalización y sostenibilidad. Al respecto señala Ramírez (2009) con relación a América Latina, lo cual es perfectamente válido para el caso colombiano:

Asimismo, las iniciativas tendientes a promover la rendición de cuentas a los ciudadanos —cartas ciudadanas, publicación de los indicadores de desempeño, códigos de comportamiento— tienen aún un alcance limitado. En la mayoría de los casos, se trata de medidas provenientes de liderazgos individuales, por ejemplo, el ejercido por alcaldes, ministros, gobernadores provinciales o estatales, esto hace que muestren baja institucionalidad y fluctúen de acuerdo con los cambios políticos. (P. 130)

Otro aspecto importante en la reforma promovida por la NGP es que, a diferencia de Europa o Estados Unidos, los países latinoamericanos y particularmente Colombia, no contaban al inicio del proceso con un servicio civil o función pública profesional, con tradición cultural y arraigo en el servicio público, pues si bien en Colombia la carrera administrativa como un sistema técnico de administración del personal al servicio del Estado había sido creada desde 1934, se había elevado a rango constitucional con la reforma realizada mediante plebiscito de 1957, se había adoptado una ley que intentaba su aplicación en el nivel territorial (Ley 27 de 1992), su implementación había sido parcial, restringida al ámbito de la administración pública nacional, primando en el acceso al servicio público la relación clientelar, antes que el mérito y la igualdad. Este tópico lo destaca Ramírez (2009) como uno de las situaciones desfavorables para la introducción de reformas tipo NGP, lo que se refleja en:

1. Discontinuidad y ausencia de memoria institucional, lo cual incide en los momentos de cambio político; se producen políticas a corto plazo en la toma de decisiones, lo cual hace difícil implementar y sostener las reformas.
2. Dada la persistencia del clientelismo, las normativas respecto a la transparencia de gestión, rendición de cuentas, poco se cumplen. Las habilidades autorregulatorias y autogestionarias que presupone el NPM generalmente no se encuentran.
3. Históricamente, no logró configurarse una ética burocrática y una confianza entre funcionarios; por el contrario, la estabilidad de los funcionarios se basa en las relaciones personales, donde las lealtades fluctúan constantemente.

4. Se atiende a la formalidad del cumplimiento de los procedimientos, más que a la calidad de los mismos. Por ejemplo, se controla la cantidad de presupuesto que se gasta y no la eficiencia del gasto. No se analiza la responsabilidad individual por los resultados, se enfatiza la contabilidad y no la rendición de cuentas de cada funcionario. (Pp. 131-132)

CONCLUSIONES

Para concluir, resulta oportuno precisar que la experiencia colombiana en la implementación de la reforma al Estado y a la administración pública propuesta por la NGP, estuvo siempre atrapada por el enfoque inicial de ajuste estructural que colocó el énfasis en la reducción del Estado, la supresión y liquidación de organismos estatales, el rediseño de las estructuras organizacionales y la supresión de empleos públicos, especialmente los de carrera administrativa y de trabajadores oficiales, con el propósito de disminuir los costos de transacción, acudir a la externalización o tercerización de servicios, particularmente de vigilancia, aseo, servicios generales, mantenimiento de bienes y equipos, facturación de servicios, inclusive de servicios misionales como la salud en las Empresas Sociales del Estado (Hospitales públicos).

Los rediseños organizacionales en Colombia fueron realizados mediante metodologías mecanicistas, que cayeron en prácticas de mimetismo organizacional (copia de diseños exitosos o a la moda), hicieron énfasis en aspectos de la estructura antes que en la dinámica organizacional de los procesos y procedimientos, de la cultura organizacional, de la innovación y el rediseño institucional. Los procesos de “reestructuración administrativa” como se les llamó en los años 90 y comienzos del 2000, fueron instrumentos en manos de la élite gobernante para deshacerse de los empleados de carrera que estaban protegidos legalmente del retiro arbitrario, a menos que se tratase de supresión de empleos en el marco de la reforma, o de los empleados con nombramientos provisionales en empleos de carrera que habían accedido al empleo en administraciones anteriores y no representaban beneficios para la red clientelar de las casas políticas dominantes.

En últimas, la reforma de la administración pública promovida por la NGP fue un instrumento en manos de los gobernantes colombianos para desnaturalizar el sistema de empleo público con ingreso por mérito y carrera administrativa, que parcialmente se había implementado, y sustituirlo por mecanismos de tercerización laboral que facilitan la recomendación política previa para acceder al empleo, como el denominado *out sourcing*, el contrato de prestación de servicios, el suministro de trabajadores en misión a través de una Empresa de Servicios Temporales o la contratación con cooperativas de trabajo asociado, creadas inclusive por agentes políticos mediante intermediarios. De esta forma, el pretendido mejoramiento del servicio público en términos de eficiencia, eficacia y calidad no se logró a partir de las reformas a la administración pública que fueron cooptadas por el sistema político para afianzar el poder electoral de los grupos en control del Estado y sí constituyeron mecanismos eficaces para desnaturalizar la función pública y entregar la provisión de los servicios a particulares. Hoy en Colombia, los empleados públicos que de conformidad con la constitución

política y la ley son los que integran la función pública, representa alrededor del 20% de las personas que prestan el servicio al Estado y a la administración pública, mientras que el 80% restante de personas que le sirven, lo hacen a través de modalidades de contratación externa, como los contratistas por prestación de servicios, que han sido definidos jurisprudencialmente como “particulares que prestan funciones públicas”, y los trabajadores en misión, que son agentes privados contratados por una Empresa de Servicios Temporales, con salarios y prestaciones sociales del sector privado, cumpliendo funciones públicas.

La externalización y tercerización de servicios aplicada en Colombia en el marco de la reforma neoliberal a la administración pública de la década de los 90 del siglo XX y primeras dos décadas del siglo XXI, ha golpeado severamente el sistema de función pública diseñado en la Constitución Política a partir de las regulaciones contenidas en los artículos 122 a 130, que se fundan en el concepto de empleo público y en la carrera administrativa como regla general para la gestión del talento humano al servicio del Estado, soportado en los principios de mérito e igualdad para el acceso al servicio público, permanencia en virtud de buen desempeño laboral, estabilidad laboral, profesionalización y reconocimiento de derechos a los empleados del Estado.

REFERENCIAS

- Abitbol, P. (2005). El Concepto de Diseño Institucional. Tesis de Maestría en Filosofía. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia - Departamento de Filosofía.
- Bárcena, A. (2014). La crisis de la deuda latinoamericana: 30 años después. En J. A. Ocampo, & et. al, La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica (págs. 9-18). Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Barrera, E., Rodríguez, J., & Bedoya, J. (2008). Una perspectiva analítica para transformar los procesos de institucionalización organizacional. *Reflexión Política*, Vol. 10, núm. 19, junio, 148-163.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: Una perspectiva de la administración pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E., & Arellano, D. (1993). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica. *Gestión y Política Pública*, Vol. II, núm. 1, enero-junio, 59-86. https://www.academia.edu/30021502/An%C3%A1lisis_de_innovaciones_exitosas_en_organizaciones_p%C3%BAblicas_Una_propuesta_metodol%C3%B3gica.
- Colombia. (1991). Constitución Política. Bogotá, D.C.: Diario Oficial No. 51.680 Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html.
- Daft, R. (2011). *Teoría y diseño organizacional*. Décima edición. México D.F.: CENGAGE Learning Editores S.A.
- García-Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 37-64. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/38727834/Garciasanchez_Nueva_Gestion_Publica-1.pdf?1441903715=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DGestion_Publica.pdf&Expires=1604083515&Signature=d-lS-f1VicZPL2fpquTQQSQSGjeZKBWUd.

- Maffeo, A. (2003). La Guerra de Yom Kippur y la crisis del petróleo de 1973. *Revista Relaciones Internacionales* No. 25 (Segmento Digital). Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), 2-6.
- Ocampo, J. A. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia (Capítulo I). Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Parra, C., & Liz, A. (2009). La estructura organizacional y el diseño organizacional, una revisión bibliográfica. *Gestión y Sociedad - academia.edu*, 97-108.
- Ramírez, M. (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos* No. 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 115-141.
- Rodríguez, J., & Tapia, E. (2008). *Pensamiento Administrativo y Organizaciones Públicas I*. Bogotá, D.C.: Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- Programa Administración Pública Territorial.
- Wikipedia. (29 de Junio de 2021). Wikipedia. La enciclopedia libre. https://es.wikipedia.org/wiki/Crisis_del_petr%C3%B3leo_de_1973