COLECCIÓN **SUPERIOR**

Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)

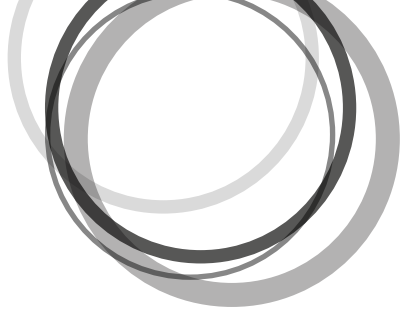
JAVIER CADAVID RAMÍREZ
JUAN CARLOS QUINTERO CALVACHE

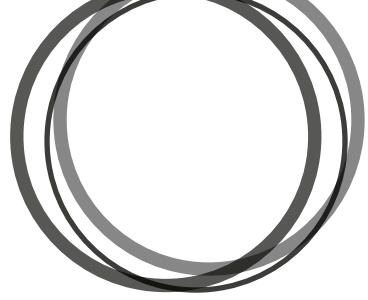
ESAP Escuela Superior de Administración Pública
60 AÑOS DE FUTURO
25 Años Escuela de Alto Gobierno

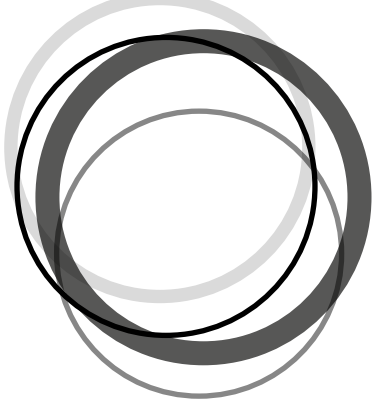
JAVIER CADAVID RAMÍREZ
Administrador público por la ESAP, filósofo por la Universidad Nacional de Colombia, especialista en gestión y resolución de conflictos por la Universidad de Granada, España, magíster en políticas públicas por la Universidad del Valle y es doctorando en ciencias sociales de la Universidad de Granada, España. Se desempeña como docente de carrera de la ESAP y es profesor de varias universidades del suroccidente colombiano. Dirige el grupo de investigación Praxis Política.

JUAN CARLOS QUINTERO CALVACHE
Abogado y licenciado en filosofía, especialista en derecho penal y criminología, magíster en filosofía, doctor en humanidades, cuenta con una pasantía posdoctoral en filosofía en el Laboratorio de Estudios y de Investigaciones sobre Lógicas Contemporáneas de la Filosofía, de la Universidad París 8, en Francia, y es doctorando en derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Es profesor titular e investigador de la ESAP, miembro del grupo de investigación Praxis Política.

COLECCIÓN **SUPERIOR**







Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)

Catalogación en la fuente – Grupo Biblioteca y CDIM 2024
Cadavid Ramírez, Javier
Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020) / Javier Cadavid Ramírez y Juan Carlos Quintero Calvache. -- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2024.
180 páginas: fotografías, tablas. -- (Colección Superior)
Incluye índice
ISBN 978-958-609-153-4 (papel). -- ISBN 978-958-609-154-1 (electrónico)
1. Administración Pública--Educación--Colombia (1990-2010) 2. Administración Pública--América Latina (1990-2010) 3. Administración Pública--Investigaciones I. Quintero Calvache, Carlos II. Título, III. Serie.
CDD-21: 351.861

Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)

Javier Cadavid Ramírez y Juan Carlos Quintero Calvache, autores

Subdirección Nacional de Investigaciones
Colección Superior
ISBN 978-958-609-153-4 (papel)
ISBN 978-958-609-154-1 (electrónico)
2024

© Escuela Superior de Administración Pública
Director Nacional: Jorge Iván Bula

Subdirección Nacional de Servicios Académicos
Grupo de Publicaciones
Editorial ESAP
grupo.publicaciones@esap.edu.co
https://www.esap.edu.co/
https://libros.esap.edu.co/
Coordinación editorial **Óscar A. Chacón Gómez**
Corrección de estilo **Lorena Castro Castro**
Diagramación **Diego Mesa**

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)
Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.
(+57) 601 795 6110

Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2024

Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)

JAVIER CADAVID RAMÍREZ
JUAN CARLOS QUINTERO CALVACHE

ESAP
Escuela Superior de Administración Pública
65 AÑOS DE FUTURO
25 Años
Escuela de Alto Gobierno

Contenido

Lista de tablas **9**

Introducción **11**

La administración pública como campo disciplinar **23**

Sobre los paradigmas de la administración pública en Latinoamérica **33**

El campo disciplinar de la administración pública **34**

El campo de los nuevos y posnuevos modelos de gestión **38**

El campo disciplinar de la administración pública en relación con el campo pedagógico **46**

Campo de la ciencia política **53**

Documento complementario: relaciones entre administración pública y modelos de gestión **56**

Conclusiones **58**

La administración pública en Colombia: Un campo en dispersión y fragmentación **61**

De las tres olas del desarrollo de la administración pública en Colombia **65**

Primera ola del origen de la administración pública (1960-1985) **68**

Segunda ola (1985-2000): la descentralización y la administración pública **73**

Tercera ola (2000-2020): la dispersión y fragmentación de la administración pública **80**

Conclusiones **87**

Análisis arqueológico del campo disciplinar de la administración pública en el contexto de la educación en Colombia (1990-2010) **91**

El contexto normativo pedagógico de la educación en Colombia **93**

Tensión y dispersión de las unidades discursivas **96**

Espacio de saber-poder: planes de curso, enunciados *asignatura*, *materia*, *disciplina* con predominio de un paradigma de la administración pública **104**

Conclusiones **108**

Asimetrías internas entre la forma de gobierno neoliberal y el paradigma administrativo de la nueva gestión pública en Latinoamérica **111**

Enunciado *reformas administrativas*: ¿continuidad o ruptura? **114**

Reformas de gobierno frente al *ethos* y al *onthos* de los pueblos **119**

Asimetría entre neoliberalismo y el modelo de la NGP **120**

El fenómeno de la corrupción en Colombia: mesas de trabajo de la ESAP 2021 ..... **127**

Conclusiones **130**

Situación actual de la investigación en el campo disciplinar de la administración pública en Colombia **133**

Colciencias y los procesos de medición del desarrollo científico en Colombia **137**

La investigación y el desarrollo de tecnología e innovación en Colombia y la posición de las ciencias sociales a nivel nacional **140**

La investigación en administración pública en Colombia **145**

Conclusiones **160**

Referencias **163**

Sobre los autores **171**

Índice temático **173**

Lista de tablas

Tabla 1. Olas del desarrollo del campo de la administración pública en Colombia **66**
Tabla 2. Oferta de programas académicos relacionados con la administración pública (1985-2000). **77**
Tabla 3. Oferta de programas académicos relacionados con la administración pública (2001-2020) **82**
Tabla 4. Grupos de investigación en Colombia (2014-2019) **142**
Tabla 5. Grupos de investigación por área de conocimiento (2019) . . . **143**
Tabla 6. Grupos de investigación por área y categoría (2019) **144**
Tabla 7. Instituciones con grupos de investigación y programas académicos relacionados con administración pública **146**
Tabla 8. Grupos de investigación y filiación a facultades. **148**
Tabla 9. Áreas del saber público y líneas de investigación **153**

Introducción

ESTE LIBRO ES EL RESULTADO de las reflexiones surgidas después de llevar a cabo una investigación entre los años 2020 y 2022, financiada por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), sobre el campo disciplinar de la administración. La investigación es un aporte tanto para la comunidad académica esapista como para la comunidad científica en general, en cuanto ha permitido comprender cuál ha sido el papel desempeñado por la administración pública en Colombia y Latinoamérica. Este trabajo busca establecer cómo se la ha utilizado, cómo se ha estudiado, a qué fenómenos ha obedecido, desde qué márgenes se ha producido, y sus relaciones con nociones tales como: el saber, el poder, la verdad, la hegemonía, la centralidad, la dispersión, el territorio, la gobernanza; sus encuentros con otros campos disciplinares como la educación, la política y la investigación; sus acercamientos a otros saberes como: la economía, el derecho, la sociología, la demografía, la tecnología; su múltiple proceder geopolítico que permite una discusión desde un enfoque histórico bien de continuidad o bien de ruptura. De igual modo, ubicar históricamente la mencionada disciplina también implica comprender su evolución en el contexto

del proyecto moderno, y con ello, los paradigmas que de ella se han derivado: burocrático centralista, de nueva gestión y de la posnueva gestión pública.

Las razones expuestas hasta acá hacen de este campo disciplinar un eje articulador de discusiones, prácticas, acciones y técnicas. Su reflexión se hace entonces inminente, necesaria y útil, ya que permite entender mejor una serie de fenómenos exógenos contemporáneos, a saber: la relación entre política, gobierno y sociedad; la tensión entre economía, reformas administrativas, gobernanza territorial y prácticas de poblaciones, entre otros. De igual modo, indagar por esta disciplina también requiere reconocer sus problemáticas internas: su autodefinición, sus métodos, sus procedimientos, su objeto de estudio, el orden del saber que la constituye.

Todas y cada una de estas reflexiones han animado el desarrollo de esta empresa, que intenta aportar a la discusión académica actual, bien sea por el enfoque teórico, bien por el método de estudio, o bien, simplemente, porque hay una serie de hipótesis: unas novedosas, otras actualizadas y otras refutadas.

En este sentido, el libro ofrece una novedad, una actualización y una refutación. La novedad se da en tres aspectos: a) presenta una definición teórico-conceptual de la administración pública como *campo disciplinar,* a diferencia de una larga tradición anglosajona que le daba otra definición, y presenta una clara relación conflictiva, si se quiere, en su desarrollo con la *praxis* política, la dimensión educativa y su propio ejercicio de investigación; b) se ubica del lado de aquellos autores que han definido el supuesto cambio de paradigma de la burocracia estatal al de nueva y posnueva gestión pública, como un *fenómeno de continuidad, no de ruptura* de un solo paradigma, el burocrático; y c) rompe con la definición de la administración pública entendida exclusivamente como una disciplina o como una ciencia y la traslada al terreno conceptual de campo.

Así pues, una situación que podría asumirse como una novedad, especialmente para quienes están dentro del propio campo

disciplinar de la administración pública, es el método de estudio: el *arqueológico*. En el orden del saber de las humanidades y las ciencias sociales, es sabido sobremanera que existen distintos métodos para llevar a cabo una investigación que supuestamente la hace científica. Este trabajo es menos pretencioso, pues no apela a ser ciencia, sino más bien, como el título lo sugiere, a la posibilidad misma de reflexión sobre una serie de trabajos que poseen un rigor académico dados por el método sobre el campo de la administración pública. Así pues, el *método arqueológico* como medio de indagación sobre los documentos administrativos, políticos, pedagógicos y académicos permite la posibilidad de construir un archivo histórico donde el centro de reflexión no está determinado por una suerte de discurso latente, sino por uno manifiesto que pone en evidencia procesos de enunciación discursivos que dan cuenta de un régimen de verdad de acuerdo con cierto orden del saber-poder históricamente específico.

El método mencionado se toma a préstamo de la obra de Michael Foucault, *Arqueología del saber* (2002); por un lado, pone en diálogo histórico contextual distintas fuentes bibliográficas circunscritas a una episteme; por otro lado, problematiza sus supuestos conceptuales desde el orden del campo saber-poder en que sus discursos han sido producidos. De ahí que fueron observados en detalle, en los archivos, tanto el campo discursivo como las relaciones enunciativas que han producido un tipo específico de saber y no otro.

Adicionalmente, este trabajo se nutre de las siguientes fuentes teóricas: la obra de Pierre Bourdieu *Campo de poder, campo intelectual* (2002), que permitió pensar la administración pública bajo la metáfora espacial de campo, entendiendo esta como una racionalidad profesional cuya regularidad es la dispersión. De ahí se derivan los enfoques que la han abordado y las categorías que nutrieron este estudio: la *tensión* y la *presión* (Bustamante-Zamudio, 2016). Dichas categorías son expuestas de forma pedagógica en el texto de Bustamante-Zamudio, "El concepto de campo en Bourdieu" (2016), y que acá se toman del mismo modo.

La primera categoría, la tensión, hace referencia al desarrollo interno de la administración pública en Colombia, y todas las posibles discusiones que como campo de conocimiento la comunidad de investigadores del saber sobre la relación entre el Estado y lo público estén produciendo, o se hayan dado, de acuerdo con la dinámica de la lógica propia de la investigación. La segunda categoría, la presión, bosqueja todas las posibles relaciones con el afuera que se dan a través de tres estratos: a) *imposición*: las políticas económicas internacionales propias de modelos corporativos o de gobernanza (Wolin, 2008); b) *interacción*: las posibles críticas o relaciones conflictivas o de reciprocidad mutua con los nuevos modelos de gestión (NMG) o posnuevos modelos de gestión pública (PNMG) que obedecen a paradigmas epistemológicos específicos (Oszlak, 2013); c) *adaptación*: las prácticas políticas en el interior de los gobiernos desde los años noventa hasta la fecha, que posiblemente orientaron el campo de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en términos académicos (Chica y Salazar, 2016) y que han determinado una forma específica sobre la concepción del saber sobre la relación que se debe dar entre el Estado y lo público.

Además, se acude al texto *¿Qué es la burocracia?*, de Max Weber (1977), cuyo concepto de racionalidad burocrática en torno al papel político-administrativo de la institución estatal, sigue operando en la discusión teórica nacional e internacional, sobre la relación entre el Gobierno y su ejercicio organizativo con lo público, como sobre cuál debería ser el tipo de definición más acertada para la administración pública y su objeto de estudio.

Así mismo, otro referente teórico es el texto *Democracia S. A.* (2008), de Sheldon Wolin, con el concepto de democracia dirigida, pone en juego un orden discursivo y una vieja práctica política bajo una nueva forma de racionalidad: la democracia en cuanto discurso social, político y, en muchos casos, populista al servicio de la propaganda política; y el ejercicio de una política direccionada por un campo de saber financiero, gerencial, basada en la acumulación exacerbada de capital no solo económico, sino

también, territorial y, con ello, afincada en el dominio de los recursos naturales que poseen estos territorios.

A partir de los referentes esbozados, esta obra permite, entonces, analizar la transición epistemológica de la racionalidad de la administración pública hacia un concepto neoliberal de gerencia, cuyo resultado contemporáneo serían los gobiernos de tipo corporativo, caracterizados por una relación entre la banca, el Estado, las grandes transnacionales y ejércitos privados, en una especie de dictadura por derecho y desde el derecho bajo una racionalidad económica organizativa, o lo que sería lo mismo, el ejercicio del poder desde el saber gerencial (racionalidad teleológica) sobre todos los sistemas de acción y las esferas de valor del mundo de la vida (Habermas, 1999).

No obstante, cabe señalar que, mientras bajo las lógicas económicas del mundo global, direccionado por una racionalidad económica, en Colombia el concepto de poder corporativo es poco conocido, intuido o trabajado, pues en la academia el discurso sigue circunscrito a categorías propias de la administración pública o de los modelos de gestión. Es así como en el país el vocablo, la expresión, el enunciado que se ha impuesto en los distintos ministerios (MinCiencias, MinCultura, entre otros) gobernaciones y alcaldías, es el concepto de *gobernanza*. Dicha racionalidad aparentemente opera bajo la rúbrica de un sistema global de reconocimiento de los derechos y diferencias de los pueblos, pero en el país deja entrever algunos vacíos de orden jurídico, político, y, ante todo, en términos de equidad social. Por ello, en distintos discursos contenidos en documentos estatales, los vocablos y expresiones referidos a la gobernanza como esa relación directa entre el poder público y las comunidades es abundante; no obstante, las lógicas sociales apuntan indefectiblemente hacia otras realidades.

Por otro lado, el trabajo de investigación de los profesores e investigadores Sergio Alberto Chica Vélez y Cristian Andrés Salazar Ortiz, en su artículo de investigación "Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?" (2016) ofreció un derrotero histórico descriptivo

muy oportuno sobre esas transformaciones en las que se ha visto envuelta la administración pública: desde una racionalidad burocrática hacia una racionalidad económica, cuyo resultado ha de ser un plano de discusión entre la nueva y posnueva gestión pública, en el sentido de ese movimiento de la racionalidad primero administrativa, luego gerencial y posteriormente corporativa o de gobernanza.

El texto de Chica y Salazar evidenciará cierta tensión entre los NMG y los PNMG, ya que parece que los segundos son una suerte de unidad dialéctica, en sentido hegeliano (síntesis), entre los NMG, que emanan como una crítica a la poca eficiencia y eficacia de esa racionalidad administrativa burocrática que hacía obsoleto el ejercicio del poder del Estado; y los PNMG, que parecen ser una suerte de síntesis entre elementos de la racionalidad burocrática administrativa y prácticas estandarizadas dirigidas a la ganancia y la producción, propias de una racionalidad gerencial, surgida de la empresa privada, hoy, vueltas transnacionales corporativas.

Por otro lado, como se señaló desde el inicio, este trabajo examinó desde un enfoque pedagógico la denominación y el objeto de estudio de la administración pública, de modo tal que pone en diálogo los planteamientos hechos por los investigadores argentinos Sergio Agoff y Gabriela Mansilla en su artículo "Formación universitaria en Administración Pública y capacidades burocráticas en Argentina" (1990-2017) (2019); y el estudio preliminar hecho por el profesor mexicano Alberto Arellano Ríos en su artículo "Los programas educativos en administración pública en Jalisco: tendencias y agenda de trabajo" (2014), a través de los cuales se bosquejan las debilidades y fortalezas de las instituciones de educación superior que enseñan la administración pública en Latinoamérica, en este caso, Argentina y México, bajo esquemas de poder suscritos al contexto político. Lo anterior pone a los planes de estudio en el horizonte de unos procesos de formación que posiblemente no logran cumplir con las promesas anunciadas.

Aunque parten de un análisis de corte pedagógico, desde sus contextos de acción, sobre el campo de la administración pública, el orden discursivo en que son presentados sus desarrollos en los trabajos anteriormente mencionados se sitúa en un plano de orientación meramente descriptivo, propio de muchos de los documentos que han sido estudiados sobre el campo disciplinar de la administración pública. Por lo anterior, no se evidencia una discusión epistemológica en el orden de la reflexión acuciosa sobre el campo de estudio o sobre las relaciones que establece el mismo con otros órdenes del saber sobre lo público.

No obstante, estos esfuerzos argumentativos permitieron hacer un balance de cómo se halla la ESAP frente al respecto. Ejercicio que le permite tener una visión precisa sobre su situación tanto nacional como internacional, en pro de llevar a cabo procesos de formación e investigación cada vez más asertivos. En este sentido, el examen riguroso de las fuentes documentales de los archivos de las IES en Colombia, con relación a la producción bibliográfica de sus profesionales, frente a los paradigmas de los modelos de gestión, permitió que el proyecto pudiera decir algo más, algo nuevo, algo distinto, en términos epistemológicos, pedagógicos, históricos y profesionales sobre el campo disciplinar de la administración pública.

Con relación a la idea anterior, para llevar a cabo el estudio pedagógico de los archivos documentales, como del currículo de las IES que enseñan la carrera de Administración Pública, de un modo exhaustivo, fue menester partir de los aportes metodológicos, teóricos y conceptuales hechos por el grupo de investigación de la historia de la Práctica Pedagógica en Colombia, de la Universidad del Valle (1999-2019), en los trabajos de Olga Lucía Zuluaga, Jesús Alberto Echeverri, Umberto Quiceno, Rafael Ríos, Orlando Silva Briceño, entre otros, en obras como: *Pedagogía e historia* (Zuluaga; Echeverry, 1999) o *Paradigmas y conceptos en educación y pedagogía* (Echeverri; Sánchez, 2015). Especialmente, por la forma en que ponen en juego la noción de disciplina escolar, tomada de Chervel (1991) dentro de la educación, de un modo no peyorativo, sino

meramente descriptivo en términos metodológicos, aunque de orientación foucaultiana.

De igual modo, se hizo necesaria la contextualización de los desarrollos del grupo de investigación de la Práctica Pedagógica en Colombia, en el artículo de Orlando Silva Briceño (2018) titulado "Investigar históricamente las disciplinas y los saberes escolares: el caso de la enseñanza de las ciencias sociales en Colombia", a través del cual se ahonda en el análisis de la construcción de un marco de investigación sólido para las ciencias sociales, desde un concepto problemático, pero, metodológicamente necesario, como es la noción de campo de saber-poder. Pese a su riqueza metodológica, dicha noción fue simplemente esbozada para este estudio, ya que su desarrollo planteaba muchos más problemas y un estudio distinto del problema que el proyecto no contemplaba.

Este primer tratamiento, como se señaló, al ser arqueológico, se basó en un análisis documental riguroso de las fuentes visibles: los documentos maestros del programa, los currículos y la producción académica de su cuerpo profesional, que serán interrelacionados para determinar el tipo de desarrollo epistemológico que se da tanto en el currículo socialmente construido (Viñao, 2006); como en el discurso propio del campo del saber. Dicho análisis permitió, primero, identificar el tipo de paradigma al que pertenecía cada programa de cada universidad que oferta la carrera de Administración Pública; segundo, establecer si esos discursos se corresponden con el campo del saber de la Administración Pública o, por el contrario, han transitado hacia NMG o PNMG; tercero, descubrir que hay una relación entre ese saber curricular sobre la administración pública y las formas pragmáticas y reales de los gobiernos acaecidos desde la década de los noventa.

Por otro lado, la administración pública pensada como campo disciplinar, al desarrollar una relación con el afuera, la presión, permitió examinar la influencia de los órganos institucionales que determinan las políticas económicas de los Estados, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE) (Chica y Salazar, 2016), y que, en la obra de Sheldon Wolin *Democracia S. A.* (2008), aparecen de un modo manifiesto como poderes corporativos que trazaron los lineamientos sociales globales de una nueva forma de democracia de corte gerencial, que sirvió, a su vez, para identificar la relación de estos con los modelos de gestión, en el contexto de un mundo global.

Relación que a su vez mostró otra implicación: las posibles interacciones entre estos modelos de gestión y la administración pública en Colombia, presente en lo que puede llamarse metodológicamente un estrato, el saber escolar de la administración pública; es decir, se identificó el tipo de formación que desde la administración pública se ha impartido como campo de conocimiento bajo la presión de los NMG o los PNMG. De modo tal que la presión sirvió para determinar la influencia de estos organismos internacionales tanto sobre los gobiernos y sus ejercicios de poder, como sobre las IES en sus programas de administración pública en el orden del saber.

Ahora bien, otro concepto que mereció ser precisado y que en el desarrollo del documento aparece en reiteradas ocasiones es el de modelo. En realidad, en la literatura que hay sobre modelos de gestión parece darse por supuesto lo que es un modelo, su definición. Para este estudio, ese supuesto debe ser explicitado. Para ello, se tomó dos documentos que han servido para un mejor abordaje teórico: el artículo de Jesús Mosterín titulado "Sobre el concepto de modelo" (Mosterín, 1978), y el del profesor Álvaro Carvajal Villaplana titulado: "Teorías y modelos: formas de representaciones de la realidad" (2004).

El concepto de modelo posee una polisemia enunciativa propia de una larga historia, aunque circunscrita a un mismo paradigma: la adecuación del intelecto a la cosa (Kant, 1981). Si bien en la cultura griega en las distintas expresiones artísticas, y en la obra de Platón *Cratilo o del lenguaje* (360), se toma por modelo la acción mimética de aquello que es digno de ser imitado por su belleza, kalos (καλός).

Así, para Platón, por ejemplo, el lenguaje no poseía una naturaleza social, cultural de tipo representativo, sino que las palabras emanaban naturalmente de los objetos, ya que estos eran formas materiales imperfectas de aquellos, en el orden de las ideas. Por ello, para todo arte, el artista en calidad de imitador, debía adaptar su intelecto a otra forma imitativa imperfecta, pero más cercana al mundo de la idea, los objetos bellos.

Este concepto de modelo como aquello que debe ser imitado será asumido en Occidente hasta el siglo XIX, con el nacimiento de una nueva forma de saber. En el siglo XVII el nacimiento de la ciencia moderna señaló un derrotero nuevo para definir el concepto de modelo. Sin embargo, el concepto más utilizado en el círculo científico era el de teoría. En el XVIII la obra de Kant *Crítica de la razón pura* (2005) con su práctica metodológica del *giro copernicano*, permitió un cambio significativo en el paradigma epistemológico. Del paradigma de la adecuación del intelecto a la cosa, se pasará al paradigma de la adecuación de la cosa al intelecto. Lo que significa que la naturaleza no puede ser conocida, sino representada. De ahí que Kant afirme "el entendimiento solo conoce lo que él mismo produce" (2005, p. 15). De este nuevo paradigma surgió entonces otra forma de poder dar cuenta de lo que se considera la realidad: la representación. Es desde esta nueva dirección de la razón que la ciencia toma el concepto de modelo.

El modelo es un sistema racional ordenado de enunciados, acciones, eventos, individuos o fenómenos interrelacionados que permiten la elaboración de una teoría. En la medida en que el sistema ordenado de eventos se corresponda en su totalidad con la teoría, se habla de que el sistema es un modelo de la teoría. Es decir, el modelo es un modo de aparición del objeto o fenómeno que sirve para ser representado por un discurso científico, académico o teórico, sobre el conjunto de las posibilidades del sistema. En tal sistema ordenado, en donde se describen y prescriben sucesos o acontecimientos, es un modelo sobre el que se hace una teoría. Al respecto señala Mosterín:

> El estudio científico de un modelo aspira a elaborar una teoría del sistema, es decir, un conjunto de enunciados, ecuaciones, fórmulas, esquemas, etc. que permitan describir adecuadamente el funcionamiento presente del sistema, así como explicar lo ocurrido en el pasado y predecir lo que pasará en dicho sistema en el futuro. (1978, p. 4)

Lo que con esta afirmación claramente señala Mosterín es que el modelo se instituye en una suerte de presentación sistemática a ser representada mediante una teoría.

> Si el sistema funciona tal y como lo indica la teoría, si en él se cumple lo que dice la teoría, decimos que el sistema es un modelo de la teoría. Así, el sistema de los números naturales es un modelo de la teoría aritmética de Peano, nuestro sistema planetario es un modelo de la teoría de Kepler, el sistema de las placas continentales terrestres es un modelo de la teoría. (1978, p. 4)

Así pues, el concepto de modelo que se presenta en esta pequeña obra goza de esta suerte de reflexión teórica que sirve como un lugar de enunciación desde el cual el lector reconocerá que se está escribiendo. De igual modo, se ha tratado de situar al lector en esa serie de debates académicos sobre los conceptos principales y las definiciones teóricas de las que parte este escrito. Algunas de estas podrían parecer arbitrarias, no obstante, desempeñaron un papel central en la definición del objeto de estudio que el proyecto planteaba.

La administración pública como campo disciplinar

esta empresa parte, por lo dicho hasta el momento, de la definición de la administración pública como campo disciplinar, más que como disciplina escolar o disciplina científica. No obstante, se lo entiende como un campo caracterizado por un fenómeno de dispersión. Tal dispersión se debe a su flexibilidad en la determinación de un dominio del saber propio o de un objeto de estudio, puesto que los enfoques de la administración pública, así como los esfuerzos por definirla en su saber y objeto, son abundantes y, con ello, dependientes del contexto histórico y de las relaciones entre el saber y el poder (Foucault, 1976), las cuales han tendido a contraerse o extenderse.

La contracción es propia de lo que, en su fundamento más clásico, sería la administración circunscrita a una racionalidad burocrática (Weber, 1977), la cual tiende exclusivamente a la organización del Estado y su ejercicio sobre la regulación de lo público, propio de una relación en el campo del saber-poder disciplinar. Sin embargo, su expansión puede hallarse en un doble desdoblamiento de lo racional bajo una nueva tensión en el campo del saber-poder: primer desdoblamiento, el nacimiento de las ciencias humana; segundo desdoblamiento, el modo en que, hacia

la mitad del siglo XX, se creó un nuevo ejercicio de gobernabilidad cada vez más internacional centrado en el predominio del sistema económico sobre el político.

Con tal definición se plantea una discusión epistemológica en el orden del saber, el discurso y la práctica: ¿qué es la administración pública, una disciplina científica, un saber escolar o un campo de conocimiento?, ¿cuál es su objeto de estudio?, ¿qué tipo de discurso y bajo qué orden del saber articula la administración pública sus relaciones enunciativas?, ¿bajo qué régimen de saber, poder y verdad ha definido sus relaciones con el Estado y lo público? Este debate epistemológico, que acá se ofrece de un modo simplemente preliminar, planteado entre las nociones de campo, disciplina o ciencia, que definen el quehacer pedagógico, social y funcional de la administración pública, opta por la definición de campo disciplinar, más que como disciplina escolar, y menos aún, como ciencia o disciplina científica.

La anterior distinción se lleva a cabo por las siguientes razones: el concepto de disciplina que nace entre los siglos XVII y XVIII, que es desarrollado en la obra de Foucault *Vigilar y castigar* (1976), hace referencia a un proceso, unas técnicas, unos procedimientos de regulación de: un espacio, un discurso, unas prácticas bajo el orden de un saber en correlación con un poder sobre el cuerpo, de ahí que señala Foucault:

> A estos métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de docilidad-utilidad, es a lo que se puede llamar las disciplinas. (1976, p. 126)

Como se nota, el enunciado central en los procesos disciplinarios se acentúa en la categoría *regulación de lo corporal* desde el ámbito de lo político. Lo anterior implica un orden racional predefinido, qué en ese desdoblamiento de la racionalidad, anteriormente mencionado, a partir del siglo XIX articuló un nuevo orden del saber y un nuevo objeto de estudio, el hombre. En ese

desplazamiento del campo saber-poder se pasó entonces de las disciplinas sobre lo corporal a unos procesos de selección, instrucción y control sobre la población denominados disciplinas académicas, científicas, escolares nada nuevas, pero sí redefinidas, reformadas, reorientadas:

> La "invención" de esta nueva anatomía política no se debe entender como un repentino descubrimiento, sino como una multiplicidad de procesos menores [...] Se los encuentra actuando en los colegios, desde hora temprana más tarde en las escuelas elementales [...] Han circulado a veces muy deprisa y de un punto a otro (entre el ejército y las escuelas técnicas o los colegios y liceos). (Foucault, 1976, p. 127)

Por el contrario, la administración pública históricamente ha tendido más hacia la dispersión, dados los enfoques que han tratado de definirla: el histórico, el político, el económico, el sociológico, el jurídico, entre otros. Esto ha permitido que su objeto de estudio sea una especie de resorte que, dependiendo de la época, la cultura, el tipo de desarrollo de las ciencias, las formas de gobierno, tienda a expandirse o contraerse; por la cual, la administración pública ha sido definida en varios momentos históricos de la siguiente manera:

> Henderson divide [la historia de la administración pública] en tres periodos: (1) tesis: énfasis estructural, 1887-1945; (2) antítesis: énfasis en el comportamiento y el medioambiente, 1945-1958; (3) síntesis: énfasis organizacional, 1958-1966. Mc Curdy Divide en tres periodos: (1) Ortodoxo, (2) Político, (3) Programático. Henry, Divide la disciplina en cinco paradigmas: Paradigma 1, dicotomía entre política y administración (1887-1926); Paradigma 2 (1927-1936), el reto 1938-1947, reacción al reto 1947-1950; Paradigma 3, administración como ciencia política (1956-1970); Paradigma 4, administración pública como ciencia administrativa (1956-1970); Paradigma 5, administración pública como administración pública. (Chica y Salazar, 2016, p. 8)

Como lo muestran Chica y Salazar (2016) en esta síntesis sobre los autores que han definido la administración pública, la constante es la dispersión tanto en su autodefinición como en la definición de su objeto de estudio:

> El quehacer y los procesos inherentes a la administración pública —como profesión—, así como el estudio de dichas acciones y actividades —como disciplina—, marcadamente ha tenido diferentes aportes de múltiples disciplinas. Esto ha ocasionado que la administración pública tanto como profesión y como disciplina, tenga una amplia gama de enfoques teóricos. (Chica y Salazar, 2016, p. 7)

Otro claro ejemplo de ese fenómeno de dispersión se halla en el surgimiento, hacia la mitad de la década de los noventa, de las críticas que los NMG realizaron sobre la administración pública, debido a múltiples factores: excesiva concentración del poder burocrático, centralidad del Estado, ineficacia en la resolución de problemas sociales, etc. (Chica y Salazar, 2016). Tales factores dan cuenta de un orden del saber que, bajo otro nuevo desdoblamiento de la racionalidad, entraron en juego con posiblemente un nuevo paradigma o simplemente, un producto de la misma tensión del campo administrativo. Lo cierto es que, de este nuevo enfoque sobre la relación del Estado con lo público, otro empuje de la razón operará bajo un contexto histórico específico, en este caso, el desarrollo de una sociedad caracterizada por un axioma político, la democracia, pero en el orden de una nueva forma espacial y, con ello, territorial: la sociedad global, dando paso a otro enfoque en diálogo con el campo de la administración pública: los PNMG.

Por otro lado, la administración pública tampoco se asumió en este trabajo, como un orden del saber de carácter científico debido a: el concepto de ciencia, que como es sabido surgió desde el siglo XVII, con los aportes del racionalismo francés, el empirismo inglés y la física emergente en relación con la astronomía, sentaron las bases de un orden del saber racional caracterizado, fundamentado, cimentado, levantado sobre la base de un método.

Método que definirá claramente su saber, su objeto de estudio y su forma de proceder. Más aún, la ciencia en sentido estricto, esto es, pragmático, a través de su método, será capaz de legitimarse socialmente gracias a su eficacia en cuanto a dos acciones: su capacidad de describir la regularidad de un fenómeno, como su posibilidad de predecir la regularidad del mismo.

Esta capacidad de descripción-prescripción es lo que hace que la ciencia gozara durante tres siglos de un blindaje sociopolítico. De ahí que, en el siglo XIX, el nacimiento de las ciencias humanas tratara de ostentar el privilegio de ser asumidas como ciencia en sentido estricto. Sin embargo, las debilidades procedimentales en sus métodos o, por utilizar otra expresión, la falta de un método de investigación riguroso que les permita, tal cual, como las ciencias positivas, describir y, ante todo, prescribir, es lo que les impidió ganarse el estatuto de "ciencia" para los pares del orden del saber positivo. Al respecto, señala Feylman:

> Tenemos hoy en día muchos estudios sobre la enseñanza en los cuales se detallan observaciones, se hacen listas, estadísticas y cosas por el estilo. Pero no por eso estos estudios constituyen ciencia establecida, conocimiento establecido. Son solamente formas imitativas de la ciencia. El resultado de esta imitación pseudocientífica es producir expertos. (1997, p. 10)

Muestra de ello es la multiplicidad de enfoques y métodos que son utilizados en este orden del saber para dar cuenta de un objeto de estudio, lo que para algunos investigadores sociales sería una enorme riqueza, para los científicos de profesión es una gran debilidad del orden del saber de las humanidades. De aquí que se deba señalar un asunto importante: una cosa es el ejercicio, la profesión de hacer ciencia; otra muy distinta es tratar de enseñarla; y, otra, de mayor complejidad, es tratar de reflexionar sobre ella desde otro orden del saber sin tener como base de formación sus bases profesionales. Es por ello que, para personajes como Stephen Hawking o Feynman, ni los filósofos ni los sociólogos hacen ciencia, por ello, menos aún podrían definirla:

> ¿Qué es la ciencia? Indudablemente ustedes lo saben puesto que la enseñan. Si alguien no lo sabe, la guía del profesor de cualquier texto escolar ofrece una completa discusión sobre el asunto. Pero la ciencia no es lo que han dicho los filósofos y con toda seguridad, tampoco lo que dicen las guías del profesor. ¿Qué es? Ese fue el problema que me planteé cuando decidí dictar esta charla y al hacerlo recordé aquella fábula que dice: Caminaba alegre un ciempiés cuando un sapito le preguntó: "¿Cuál pie tú pones primero y cuál colocas después?". (Feynman, 1997, p. 3)

Problematizando aún más la cuestión, Foucault dio una estocada profunda a esta discusión en el texto *Las palabras y las cosas* (1968) al mostrar la paradoja que subsiste en este orden del saber, ya que, para las ciencias humanas entre la definición de su objeto de estudio y su propia mirada, o acción de investigación, es el hombre quien se instituye en centro y fundamento de la discusión (1968). Lo que tenderá paulatinamente —piensa Foucault— a la desaparición de este orden del saber. Este ejemplo sirve para mostrar por qué razón la administración pública no debe ser asumida como ciencia, ya que, como se señaló al inicio del apartado, dentro de este campo ni el mismo posee una definición rigurosa, ni su objeto de estudio es preciso, puro, ni se posee un método riguroso que permitiera definir las pautas y los procedimientos para describir y prescribir de forma precisa un fenómeno social.

De acuerdo con lo anterior, de este trabajo de indagación surge una doble hipótesis: la primera contempla que la administración pública es una forma específica de la racionalidad, que emerge empíricamente en el siglo XVIII, como consecuencia del paradigma ilustrado (Habermas, 1999), y que, como acontecimiento, puede ser entendida desde la idea de campo epistemológico, de allí que, en un primer momento, sostiene Foucault en *Las palabras y las cosas,* el régimen del saber sobre el que operó haya sido el de la representación (1968), por lo que es necesario ubicarla en el contexto de la discusión sobre la modernidad. Esta precisión teórica

es necesaria para darle contexto al campo de la administración pública como acontecimiento emergente con una historicidad epistémica precisa, segunda hipótesis.

Esta racionalidad presenta una transformación bajo dos nuevos paradigmas, anteriormente enunciados, sobre la relación entre el Estado y lo público, una racionalidad de corte gerencial que obedece al enfoque de NMG: "Un Gobierno más competitivo en la prestación de servicios, con una nueva racionalidad basada ya no exclusivamente en reglas sino en una plataforma estratégica centrada en el cliente y la generación de resultados" (Chica y Salazar, 2016, p. 9). Y otra de corte corporativista, nutrida por los posnuevos modelos de gestión en el contexto de una sociedad Global democrática del conocimiento en red: "[...] la PNGP se vincula con un orden discursivo de democracia social, el cual se caracteriza por su intento de adaptar a lo social, mecanismos privados y lógicas empresariales y de mercado" (2016, p. 9).

Esa primera mutación de una racionalidad administrativa hacia una gerencial y luego una corporativa permite identificar tres epistemes para cada momento: la administrativa giraba en torno a la organización del Estado en relación con lo público bajo lo que para este estudio sería la *episteme* de la *concentración-distribución*; la del modelo gerencial sería una *episteme* de *procesos-resultados*; mientras que la episteme corporativa es de la *acumulación-dirección*.

Luego de este pequeño panorama introductorio, donde se aclara la definición del campo de saber en cuestión y la relación que este guarda con conceptos como racionalidad, modernidad y método, es necesario presentar el modo en que en este libro será desarrollada cada temática.

En el capítulo primero, titulado "Sobre los paradigmas de la administración pública en Latinoamérica", se hace una revisión de algunos artículos científicos en los que se ha presentado un diálogo crítico sobre los paradigmas de la administración pública en Latinoamérica entre los años noventa y hasta 2020, evidenciando los procesos de continuidad o ruptura entre los modelos *burocrático*

estatal, de la *nueva gestión pública* (NGP) y el de la *posnueva gestión pública* (PNGP). La conclusión es que si bien es cierto que en los documentos examinados se observa un fenómeno de transición racional de un paradigma de la burocracia estatal al de la NGP —sin lograr adentrarse de lleno en la PNGP—, es el paradigma burocrático el que ha sido reestructurado por los gobiernos latinoamericanos en el contexto de un capitalismo corporativo de la era digital.

El capítulo segundo, titulado "La administración pública en Colombia: Un campo disciplinar disperso y fragmentado", tiene como objetivo principal describir los factores que han incidido en el surgimiento y desarrollo del campo disciplinar de la administración pública en Colombia. Se sostiene que el desarrollo de este campo disciplinar ha sido discontinuo, disperso y fragmentado con programas académicos que surgen en contextos de reformas administrativas del Estado colombiano, con orientación a la enseñanza de habilidades, conocimientos prácticos y actualización de procesos y procedimientos normativos que pueden ser aplicados a la actividad administrativa gubernamental. El conocimiento sobre el saber administrativo público ha tenido un desarrollo instrumental y no obedece propiamente a discusiones endógenas propias de la disciplina.

El capítulo tercero, titulado "Análisis arqueológico del campo disciplinar de la administración pública en el contexto de la educación en Colombia (1990-2010)", propone una revisión de los enunciados discursivos que aparecen en las formas, leyes y decretos de educación, como las leyes 30 y 115, y el Decreto 1278. De igual modo, se estudiaron los planes de estudio del campo disciplinar de la administración pública que ofertan distintas instituciones de educación superior en Colombia, con el ánimo de entender sus contenidos disciplinares en el contexto de la educación en Colombia. Se concluye que, pese al desarrollo de un contexto educativo claramente disperso en el que circulaban el discurso del modelo tradicional, el cognitivo y el de la pedagogía crítica, los planes de estudio ofertados por las diferentes IES en el campo disciplinar de la administración pública entre los años 1994 y 2010, se construyeron al margen de tal modelo

pedagógico, y, por el contrario, se desarrollaron bajo el modelo de la administración educativa. Lo anterior se puso en evidencia tanto en los archivos estudiados como en los contenidos temáticos agrupados bajo la unidad discursiva *asignatura*.

El cuarto capítulo, "Asimetrías internas entre la forma de gobierno neoliberal y el paradigma administrativo de la nueva gestión pública en Latinoamérica", plantea una reflexión sobre la asimetría, contradicción o paradoja, que se logra evidenciar en Latinoamérica, entre los gobiernos de corte neoliberal frente al modelo de la NGP. Relación que desde hace cinco décadas se ha considerado en países como México, Brasil y Chile, a través de las reformas administrativas que, generalmente, obedecían a la codependencia del paradigma de la NGP con la forma de gobierno neoliberal dentro del sistema mundo capitalista. En este caso, el archivo documental pone en juego las unidades discursivas: reformas administrativas y artículos. Se concluye que en Latinoamérica se presenta una asimetría entre la forma de gobierno neoliberal y su producto, el modelo NGP, en cuanto el paradigma se desliza en los Estados más en términos de adecuación burocrático-estatal —mejoramiento vertical (acoplamiento, desacoplamiento) del Gobierno (entrante versus saliente)—, que en términos sustanciales —cambio del sistema mundo capitalista—.

En el quinto y último capítulo, "Situación de la investigación sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia", se tomaron como referencia los resultados del proceso de medición y categorización de grupos de investigación e investigadores realizado por Colciencias en el año 2019. Se sostiene que la investigación en este campo disciplinar es joven y que los esfuerzos provienen principalmente de grupos adscritos a otras disciplinas que estudian problemas de la administración pública y el Estado, lo que ha derivado en el desarrollo disperso de líneas de investigación que, si bien están relacionadas con objetos de estudios compartidos con la administración pública, no necesariamente contribuyen a su fortalecimiento como disciplina. Se advierte al lector que este es un ejercicio exploratorio.

Sobre los paradigmas de la administración pública en Latinoamérica

EN ESTE CAPÍTULO SE EXAMINA el campo de la administración pública en diálogo con los modelos de gestión pública, el campo de la pedagogía y la ciencia política en el contexto de los gobiernos desde la década de transición de los años noventa hasta el año 2020 en Latinoamérica. De ahí que sea necesario hacer la siguiente discriminación: primero, por periodo histórico, considerando los años 2014-2020 para las fuentes recientes y 1990-2020 para referencias complementarias; segundo, por el campo profesional: campo disciplinar de la administración pública, la disciplina de los NMG y PNMG; tercero, por aquellas fuentes de orden político que guardan relación con la administración pública en el contexto de los gobiernos de turno en la transición descrita.

El problema que se aparecía era: ¿los paradigmas de la NGP y la PNGP lograron salir del centralismo administrativo racional de la burocracia estatal produciendo un fenómeno de ruptura o, por el contrario, se produjo un fenómeno de continuidad a través de un nuevo discurso?

Se inició, entonces, situando la bibliografía por la temporalidad (2014-2020) observando lo que se ha escrito sobre el campo

disciplinar de la administración pública en dos documentos: el primero de orden internacional, "Los estudios críticos en administración: origen, evolución y posibilidades de aporte al desarrollo del campo de los estudios organizacionales en América Latina" (Sanabria *et al*., 2015); el segundo de orden nacional, *La administración pública en el Estado Social de derecho en Colombia* (Wandurraga, 2015).

En estos documentos la administración pública se presenta como un campo disciplinar bajo una situación externa, en lo que en este trabajo se llama dentro del campo, la presión; esto es, se enfocan en ese orden de reflexión en el que se pone en evidencia la preocupación constante de los investigadores sobre el campo desde el afuera, desde esos elementos internacionales o histórico-culturales, que han desarrollado una línea de pensamiento concreta y que genera, sobre la administración pública en el ámbito local, formas repetidas de ese saber que procede de la exterioridad. Claramente, esa presión puede ser interpretada como un colonialismo tanto del pensamiento como de las prácticas propias de la administración pública que se vive en los países del sur (Wilmichu Jichha, 2014).

En los trabajos abordados la metodología utilizada por los autores es ante todo de revisión bibliográfica. El primero se ubica desde el discurso filosófico del sur, de corte decolonial, en esa tradición reciente propia de movimientos como la pedagogía crítica, la teología de la liberación y la filosofía de la liberación. El segundo trabajo es un abordaje de corte jurídico-político, de talante más descriptivo, que se circunscribe al esfuerzo nacional por tratar de darle su lugar a la administración pública, desde distintos ejercicios investigativos. En los dos casos los análisis parten de revisiones teóricas, más que de un ejercicio de indagación situacional o de corte documental tipo archivo.

El campo disciplinar de la administración pública

El primer documento parte de una tesis bastante fuerte. Sostiene que los estudios críticos sobre el campo de la administración se

plantean como un discurso crítico, pero desde el colonialismo de un pensamiento anglocéntrico (Sanabria, 2015), por lo que dejan por fuera las investigaciones de los académicos latinoamericanos.

De ahí que los autores pongan en evidencia una problemática: la dificultad de los académicos latinoamericanos para poder aportar a los estudios del campo de la administración y los estudios organizacionales, debido al colonialismo de la academia anglosajona, que tiene prefiguradas unas temáticas específicas, las del desarrollo, propias del continuismo de un proyecto moderno (Habermas, 1993).

El artículo de investigación crítico se desarrolla a través de tres argumentos: a) el primero, de orden histórico sincrónico, muestra los orígenes, supuestos y planteamientos básicos de los Cuestionamientos de los Modelos Sociales (CMS) claramente circunscrita al desarrollo de lo que ha sido la tradición crítica desde la escuela de Fráncfort, pero aplicados al contexto latinoamericano; b) el segundo, de orden histórico descriptivo, presenta la evolución y el estado actual de los estudios latinoamericanos sobre el campo de la administración en relación con los estudios sobre la organización; c) el tercero analiza de un modo contextual las tendencias, limitaciones y consideraciones para el trabajo prospectivo sobre los estudios organizacionales en Latinoamérica.

El artículo plantea una reflexión interesante, un discurso propiamente crítico en el interior de la administración pública, por su excesivo anglocentrismo que deja por fuera el desarrollo investigativo en administración de los académicos del sur. No obstante, no se puede negar que el desarrollo de la administración pública está enraizado fuertemente en las lógicas sociales de producción del conocimiento propias de una modernidad europea, así como en el desarrollo de los paradigmas de gestión euro y anglosajones, de corte capitalista, que intentaron llenar los vacíos de un saber racional centrado en una episteme de la concentración estatal frente a la distribución social. Dichos modelos obviamente obedecen al desarrollo de órganos internacionales. Con tal claridad conceptual se evita caer en un discurso romántico que soslaya la emergencia de acontecimientos históricos concretos sobre la

producción del saber en el campo disciplinar de la administración pública, en el que la teoría crítica parece caer, nuevamente; ahora, desde otro orden.

Por lo anterior, este tipo de estudios críticos que nacieron con la escuela crítica de Fráncfort, se dieron exclusivamente en el marco del desarrollo externo (internacional y de otros campos del conocimiento) propio del saber de la administración pública en correlación con su devenir histórico cultural. Tal ejercicio permitió otra mirada, desde un nuevo aire, un acercamiento desde la decolonialidad (Dussel, 2015); pues plantea otra forma de poder pensar esas relaciones entre los estudios sobre el campo de la administración pública desde los posibles modelos latinoamericanos de organización.

En otro sentido, afín al positivismo racionalista subyacente al paradigma de la administración como acto organizativo, el documento de trabajo de grado de la profesora Nancy Wandurraga (2015) ofrece un análisis del campo disciplinar de la administración pública, desde un enfoque organizativo que debe dirigirse al desarrollo de las comunidades con base en el concepto jurídico de Estado social de derecho.

No obstante, la cuestión fundamental es que, entre el Estado social de derecho emanado, contenido, en la Constitución política del 1991, y el propósito organizativo dirigido hacia las comunidades, que debe ser el ejercicio del saber de la administración pública, no se da una relación directa.

El trabajo sostiene que la administración pública en Colombia ha dado un gran avance desde la consolidación de la Constitución Política de 1991, ya que el enfoque de Estado social de derecho le ha permitido un mayor grado de acercamiento con las comunidades y mayor injerencia en la función pública; aunque aclara que una cosa es la función pública y otra, la administración. De ahí que la autora presente una serie de hallazgos en la dimensión de salud y economía, que muestran la correspondencia entre la administración y el enfoque constitucional (Wandurraga, 2015). Sin embargo, considera la candidata a título de especialista, que

aún hay cosas por mejorar dentro de esa relación que debe darse de un modo más preciso.

Así pues, el documento adopta un enfoque positivista que trata de mostrar la correlación entre la Constitución Política de 1991, bajo el nuevo discurso del Estado social de derecho y la administración pública, poniendo en evidencia elementos internos a la administración como la función pública y el buen servicio. No obstante, elementos del trabajo como el método y los hallazgos pueden ser problematizados; ya que ni el método del trabajo es inductivo, ni los hallazgos dan cuenta, claramente, de un ejercicio de la administración pública en correlación con un enfoque de Estado social de derecho.

La autora plantea que su método de estudio es inductivo, lo cual es un error. No es inductivo en la medida en que no parte de lo particular para alcanzar lo general. La autora parte del análisis de una situación histórica cultural concreta: la emergencia de una nueva constitución. Tal constitución se da desde un nuevo paradigma internacional, para luego tratar de entender ese enfoque paradigmático dentro del campo de la administración pública. Por ello, el método es claramente deductivo, pues parte de lo general para llegar a lo particular. Más aún, este tipo de descripciones metodológicas no se asume dentro de las investigaciones en ciencias humanas, puesto que existen métodos más apropiados para entrar en relación con un problema de investigación de este corte.

El trabajo tampoco presenta evidencia suficiente entre el nuevo paradigma jurídico-político de ordenamiento social, y una correlación cada vez más eficiente con la administración. Sin embargo, el estudio sirvió al proyecto de investigación debido a que permitió tener una mira más clara sobre los esfuerzos que, desde lo que se llamó la *presión del campo disciplinar*, se han hecho en Colombia por tratar de rastrear la relación entre la dimensión política y el saber sobre el ordenamiento de lo público desde paradigmas jurídicos internacionales.

El campo de los nuevos y posnuevos modelos de gestión

Las fuentes bibliográficas sobre los NMG y los PNMG que han nutrido el trabajo han sido los siguientes artículos: el primero, de orden nacional, titulado "Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?" (Chica y Salazar, 2016); segundo, del ámbito internacional, "Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas" (Vidal, 2016); tercero, otra perspectiva internacional, "Nuevos Modelos de Gestión Pública. La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del 'big bang' paradigmático" (Felcman, 2016); cuarto, también del ámbito internacional, "Modernización Administrativa y Post-Nueva Gestión Pública, de los dilemas y tensiones hacía las nuevas formas de coordinación y regulación" (Culebro Moreno, 2014).

Frente al campo de estudio de los modelos de gestión tres hallazgos han resultado de sumo interés para este estudio. Primero, se percibe que, en este conjunto de trabajos el paradigma de la racionalidad administrativa de tipo organizativa —que ha mudado hacia uno posteriormente de tipo economicista y, luego, a otro de tipo corporativista—, se ubica en el estrato de una fuerte tensión entre el cambio paradigmático de un modelo a otro, frente a una episteme de la continuidad (Foucault, 1969). Dicha continuidad es muy bien percibida por Oszlak (2013), pero que Chica y Salazar (2016) problematizan, pues entre el ejercicio organizativo de la burocracia estatal y los NMG y PNMG, lo que aparece es la relectura de procesos y procedimientos acaecidos desde ese saber burocrático. Esta situación pone en las sombras la claridad sobre el proceso de transición de un paradigma a otro. No obstante, este trabajo se ubica más del lado de la ruptura, pues el cambio de paradigma implica un cambio en la estructura del desarrollo de la administración pública, en su enfoque discursivo, teórico y procedimental.

Segundo, los trabajos claramente se ubican en una metodología de revisión documental en los que se presentan las principales discusiones de continuidad versus discontinuidad, sobre la transición del campo administrativo burocrático hacia el de NMG, que pasa

por el papel de repensar la relación entre el Estado, la empresa y la sociedad. Para, posteriormente, en los PNMG, se partirá de valorar lo hecho desde el paradigma burocrático, criticar los nuevos modelos de gestión y servir de síntesis entre un paradigma y otro; pero, desde una nueva realidad social, el mundo global, tecnológico y corporativo.

Tercero, en todo este desarrollo es la racionalidad economicista, financiera —en cuanto paradigma epistemológico, esta es la hipótesis acá planteada, que se circunscribe al contexto histórico político de una modernidad en transición (Habermas, 1993)—, la que parece dirigir los lineamientos de la administración pública, como de los NMG y PNMG, a través de los cuales se ponen en juego el saber sobre lo público.

Ahora bien, entrando en materia, el análisis de los documentos en cuestión ofrece las siguientes aproximaciones. Para el caso del artículo de Chica y Salazar (2016) la idea central es que los nuevos modelos de gestión son una respuesta a las debilidades del modelo clásico de administración burocrático, mientras que la PNGP es una crítica a los NMG.

La idea anterior plantea una fuerte tensión, pues la relación de continuidad o disconformidad entre los NMG y los PNMG, frente a la administración pública, genera un contexto nacional e internacional de debate en el orden del desarrollo investigativo procedimental de la administración pública.

Para los autores, existen distintos argumentos sobre la prevalencia de una continuidad entre las reformas de la NGP y las reformas de la PNGP, que según las falencias de las NGP son asumidas y complementadas por la reforma de la PNGP, teniendo en cuenta las doctrinas y tecnologías aplicables y preceptos de eficacia, eficiencia y economía, entre otros.

La NGP y su conjunto de doctrinas presenta como cuerpo de soluciones efectivas frente a los problemas generados por la división y especialización funcional de los servicios, que se caracterizan por diferentes perspectivas como una corriente de investigación sobre política y gestión pública; donde la tendencia de la NGP fomenta una cultura central en el desempeño del sector

público para disminuir la centralización y una mayor inclusión de las prácticas del sector privado en el interior del Estado, teniendo en cuenta la forma de involucrar conceptos innovadores como valor público, Estado promotor, cadena de resultados, gestión de procesos y, lo más importante, realizar la participación ciudadana como epicentro de la legitimación de la administración pública.

La PNGP surge a partir de las críticas a las falencias de las reformas NGP de las cuales aluden a: 1) la excesiva descentralización, fragmentación, ambigüedad y difusión funcional; 2) el difuso control vertical; 3) la falta de coordinación horizontal entre las unidades organizativas; 4) la fuerte focalización en los resultados y evaluación de la gestión; y 5) el distanciamiento con la visión generalizadora y de conjunto de bienestar de la ciudadanía.

La PNGP se caracterizaría entonces por su patrocinio, en materia de configuración estructural del Estado, por la recentralización y por mayores procesos de coordinación a nivel horizontal y vertical, viendo al ciudadano más que como un cliente a quien hay que satisfacer, sino también como a quien hay que rendirle cuentas y posibilitarle su inclusión en materia de participación activa y real, tomando como eje la regulación y la profesionalización de la gestión como ejes de la reforma estatal, siendo necesario incorporar una perspectiva de trabajo en redes, que sea propicia a nuevos marcos de gestión interinstitucional, y a un mayor control y evaluación, ya no solo de los resultados sino también de la gestión.

En síntesis se puede afirmar, en el marco de las perspectivas planteadas por los autores referidos, que la NGP nace como respuesta a una necesidad en la administración pública, a través de la eficiencia y la eficacia, que permite realizar todo proceso como partiendo del principio de la transparencia en sus resultados, la cual busca lograr una mayor productividad en la Eficiencia colectiva, teniendo en cuenta la participación ciudadana y a su vez obtener el cumplimiento de las metas trazadas por parte de la gestión administrativa.

Lo que Chica y Salazar (2016) muestran es una descripción bibliográfica que pone en evidencia una relación de discontinuidad, en eso que se denominó una racionalidad administrativa. En el

trabajo de Chica y Salazar se evidencian, claramente, las tres transformaciones que ha asumido el paradigma de la racionalidad burocrática: primero, la administración, luego se transforma en gestión financiera, y finaliza en acumulación desde un discurso de la inclusión social de orden global. Es decir, se pasa de una racionalidad distributiva, a una racionalidad financiera que terminará mutando en una racionalidad corporativa.

Por otro lado, el artículo de Vidal (2016) pone en situación de un acontecimiento coyuntural, la crisis económica del 2007, que sirve de pretexto para analizar la capacidad emergente de la actitud de innovación en el interior de la administración pública.

Para el autor, la crisis económica del 2007 ha generado consecuencias en las prácticas en la administración y gestión pública, sin embargo, es posible afirmar que los modelos calificados como innovadores existían con anterioridad, en ese sentido, es importante evaluar su eficacia (Vidal, 2016). Por ello, se produce una situación coyuntural: el surgimiento de un imaginario social que se posee sobre las crisis como fuente de transformaciones innovadoras.

La mencionada crisis económica, que estalló en 2007 en España y que posteriormente se reprodujese en el año subsiguiente en el mundo, tuvo un impacto muy importante en el devenir de la administración pública, que se ve obligada a reformularse a propósito de las nuevas demandas y exigencias de la sociedad civil. Empieza a cobrar vigencia el concepto de innovación con su premisa de eficiencia, puesto que los modelos *top-down* presentan problemas significativos en la medida en que las instituciones encargadas de edificar la política pública carecen de confianza ciudadana. En este sentido, estas estrategias no contaron con legitimidad, lo que invitó a los teóricos del saber administrativos a incorporar nuevos modelos que respondieran a las recientes exigencias de los administrados.

El trabajo citado muestra, entonces, que las demandas ciudadanas actuales, consecuencia de las crisis generadas a final de la primera década del siglo, son mucho más ambiciosas que las respuestas que puedan llegar a ofrecer los modelos propuestos por el componente innovador.

Además, la institucionalidad ha venido perdiendo de manera sistemática la confianza ciudadana por múltiples razones, entre las que se encuentran la falta de transparencia y ética, que dificulta la participación ciudadana en la construcción de soluciones.

Por otra parte, los nuevos paradigmas de administración y gestión pública apenas emergen, y los resultados hablan de concurrencia entre nuevas formas de gobernanza y transparencia y propuestas no institucionales, expuestas por la sociedad civil. Así mismo, los elementos evaluados parecen indicar que a partir de criterios exógenos se han producido las reformas y la innovación en la administración y gestión pública.

Si bien el trabajo es una buena consideración sobre el cambio de paradigma en los modelos de gestión, desde un concepto central de crisis, el fenómeno de discontinuidad, propio de eso que este trabajo denomina presión: la relación con lo externo, aun cuando no orienta necesariamente la innovación administrativa, si es una huella, se constituye en un elemento de ruptura que permite evaluar la continuidad del paradigma existente, frente a los que históricamente han existido o sirven de articulación continua al emergente.

Otra pequeña cuestión sería la siguiente: se considera que por motivos pedagógicos se establezca una mayor extensión argumentativa sobre los aspectos problemáticos y críticos de los paradigmas contenidos en los modelos de continuidad e innovación, puesto que, si bien el autor logra consolidar la aprehensión de los conceptos, no termina de extender el debate sobre lo discutido, que puede llegar a ser el ejercicio de algún modelo en mención.

Ahora bien, por otro lado, Felcman (2016) sostiene en su artículo que la aplicación de un nuevo modelo de gestión pública implica el protagonismo de un líder que se preocupe por involucrar a todos los actores de la gestión, desarrollando así actitudes, habilidades y comportamientos que generan una nueva cultura organizacional dispuesta a acoplarse a nuevas miradas y pensamientos, que combinados con las tecnologías de gestión pertinentes cumplirán los fines organizacionales.

La cuestión central es: cómo articular de un modo eficiente la cultura del liderazgo dentro de la gestión pública, para nuevos paradigmas organizacionales. Para Felcman, la crisis estimula la necesidad de generar cambios, estos cambios infieren en la modificación y refundición de tipos de liderazgo, en la tecnología de gestión y, por supuesto, en la cultura organizacional (2016). Así, se estimula la ruptura de paradigmas y el nacimiento de un nuevo modelo de gestión.

La identificación de nuevos métodos de cambio incursiona de manera importante en los procesos, con lo cual se logra ampliar realidades que permiten salir de lo tradicional. Lo que era aceptado como un paradigma predominante puede variar si sus resultados son perjudiciales, y así se pone en duda lo incuestionable. El cambio de un paradigma emigra a uno nuevo, el cual debe estar acompañado de un cambio organizacional relacionado con su modo de operación. En ese sentido, el liderazgo y la cultura organizacional son herramientas de vital importancia para el logro de nuevos cambios en las organizaciones.

Pese a ser un abordaje sobre los modelos de gestión desde el concepto de paradigma del liderazgo, el texto muestra que dichos cambios no son propios de situaciones históricas específicas, de crisis, rupturas, sino que pueden obedecer a la *tensión* en confrontación directa con la *presión*: el orden de reflexión propio de la administración pública como campo disciplinar que permitiría la emergencia del liderazgo, obedece a una respuesta internacional de crisis, lo que permite nuevas oportunidades de emprendimiento. Tal liderazgo culminaría en una cultura organizativa, lo que a todas luces deviene como una situación contingente deseada, mas no como una situación real dada.

Por lo anterior, se debe considerar que las crisis no pueden ser vistas como problemas que fracturan el funcionamiento de una organización, sino como oportunidades de mejora continua, las cuales facilitan la puesta en marcha de nuevas estrategias para el logro de los fines misionales de las organizaciones, que demuestren el buen liderazgo, los valores y la vocación de sus servidores.

De ahí que deban abordarse temas como valores institucionales, ambientes laborales, acciones para abordar riesgos, que son clave para el fortalecimiento y mejora de los modelos de gestión.

Por último, el documento de Culebro Moreno (2014) afirma que la modernización administrativa obedece a la evolución del modelo de NGP. Por ello, la determinación real en la evolución entre la NGP y la modernización administrativa es un hecho contingente.

Desde el punto de vista argumentativo, en el artículo se exponen con consistencia los diferentes instrumentos conceptuales en aras de aportar al lector una comprensión integral del texto en un ejercicio deductivo. Es así como, en principio, se establece el objeto de estudio, que en este caso es el modelo de NGP, entendida como un conjunto de reformas administrativas generadas desde 1980, tendentes a mejorar la eficacia y la eficiencia en el aparato estatal; a partir de aquel concepto se establecen los objetivos que en primera medida marcan la dirección de la discusión sobre la implementación de la NGP, para después dar paso a un análisis de la reforma administrativa a través del proceso de ejecución de la NGP y la PNGP.

Precisados los propósitos por desarrollar, es relevante indicar que el NGP se materializa en multiplicidad de herramientas que condujeron a las reformas administrativas actuales y que cuenta con tres características esenciales: la primera de ellas es el accionar de instrumentos de notoriedad en el sector privado, que se trasladó al sector público por su capacidad y bajo el supuesto de que la ejecución de dichos postulados se vería reflejada en mayor autonomía y descentralización. Otra de las características tenidas en cuenta es la especialización vertical y horizontal en el ejecutivo, considerando que la especialidad funcional mejora el desempeño gubernamental; como última característica, se encuentra el gerencialismo, visto como la capacidad de que los servidores a cargo de las entidades o dependencias cuenten con la facultad de precisar y desarrollar los objetivos que consideren y las formas de conseguirlo. En este sentido, es evidente la pretensión del nuevo modelo que impulsa la reforma, cuya premisa más destacada es la eficiencia, lo que desde luego supone un accionar acotado pero

certero, una amplia participación de otros actores, jerarquización y flexibilidad en los medios para la consecución de objetivos.

En síntesis, la reforma trajo consigo tensiones, clasificadas en dos dimensiones: primero, la dicotomía, autonomía y flexibilidad como garantía de eficiencia versus el control para la materialización de la prestación del servicio y el desempeño de los funcionarios.

La idea de desregularización que fortaleció la falsa idea de la despolitización de los asuntos públicos. En el desarrollo y evolución del modelo también es preciso contemplar las acciones tendentes a revertir sus falencias, así como las destinadas a afinar los sistemas de evaluación e integración. Se vislumbran a partir de los resultados expuestos tres escenarios: 1) coexistencia de NGP con incorporación de estrategias de coordinación e integración; 2) predominio de estrategias de coordinación y centralización; y 3) retorno a nuevas formas de burocracia, con prevalencia del Estado regulador fuerte y eficiente.

En síntesis, en la lectura se hace necesario que se introduzca el enfoque mixto en la investigación, es decir, que se ponderen casos concretos de diferentes administraciones a nivel mundial que sirvan como argumentos *ad exemplum,* en la medida en que es importante para el saber público que se muestre la puesta en práctica de las proposiciones expuestas por el autor, no solo desde la fundamentación y el enfoque teórico, sino también desde la praxis, más cuando se sienta la discusión académica sobre los interrogantes de un modelo que se reconoce con vigencia y generalización en diferentes contextos. Dicha incorporación le permitirá al lector contrastar los resultados del modelo y avizorar con mayor probabilidad los escenarios futuros planteados.

Ahora bien, después de haber examinado el campo disciplinar de la administración pública y los NMG y PNMG en el ámbito ante todo internacional, se evaluarán las fuentes documentales que ponen en relación el campo de la administración pública y la pedagogía, dos de orden internacional y otro del orden nacional, estas son: primero, "Formación universitaria en Administración Pública y capacidades burocráticas en Argentina (1990-2017)" (Agoff y Mansilla, 2019); segundo, "La educación y su relación con

la administración pública y gobernanza" (Gómez Trujillo, 2018); tercero, "Los programas educativos en administración pública en Jalisco: tendencias y agenda de trabajo" (Arellano Ríos, 2014).

Los tres documentos son un interesante esfuerzo investigativo que parte de tres estudios contextuales: caso Argentina, México y Colombia, desde un doble enfoque metodológico. Por un lado, se examinan los currículos de algunas de las IES que enseñan la carrera de la administración pública en cada contexto, en los que se hace un análisis de la correlación que deberían guardar con los modelos de gobierno o con el ejercicio de la administración, la gestión o la gobernanza. Por otro lado, ofrecen unas referencias bibliográficas básicas para entender la relación entre educación y administración pública.

No obstante, las investigaciones no ahondan en problemáticas de tipo epistemológico, histórico contextual o paradigmático, de acuerdo con el análisis que pudieron arrojar el examen documental de los currículos frente a las teorías; sino que, básicamente, describen la relación coyuntural entre formación universitaria en administración pública frente a prácticas reales en el ejercicio de la función pública, en el contexto de gobiernos específicos. Lo anterior nutrió el ejercicio investigativo, al tiempo que permitió subsanar dichas debilidades.

El campo disciplinar de la administración pública en relación con el campo pedagógico

El primer artículo analizado, el de los profesores Agoff y Mansilla (2019), plantea la idea central de que la formación académica en Argentina es un factor determinante en la construcción de capacidades burocráticas en lo concerniente a la administración y gestión pública. El problema es que el papel de la formación académica en capacidades burocráticas en la Argentina de los años noventa al 2017 ha sido evidenciado, pero no ha sido suficiente.

En la resolución de esta problemática los autores proponen una comparación de espacios curriculares por formato y contenido en el periodo 2005-2017. Allí observan el vínculo existente entre

el sistema de formación en administración pública y las capacidades estatales en tres instancias: 1) relación entre las distintas orientaciones que han marcado la gestión del Estado (1990-2017) y el sistema de formación; 2) vínculos en relación con el tipo de capacidad; y 3) la consistencia de la formación en relación con el tipo de capacidades a la que haría la mayor contribución.

En la primera instancia, los autores mencionan la relación que se ha dado entre la presión internacional desde el Estado neoliberal (programa de políticas resumido en las posiciones del Consenso de Washington) y el neodesarrollista (preeminencia de la política por sobre las consideraciones de carácter meramente economicista), para la constitución formativa de los currículos. En este panorama surgen tres elementos significativos a la hora de evaluar el impacto del papel del Estado sobre el sistema de formación universitaria en Argentina.

En primer lugar, debido a reforma de saneamiento fiscal, producto de las políticas adoptadas del consenso de Washington, implicó un ajuste de estructuras y planteles, periodo en el cual se desarrolló el auge de la administración pública y la gestión pública durante la década de los noventa, de ahí se plantean los siguientes interrogantes: ¿por qué surgieron estas carreras en un periodo de ajuste y retracción estatal? ¿A qué nuevas capacidades apuntaban?

En segundo lugar, después del cambio del tipo de Estado, se evidencia un notable crecimiento de formación académica en el periodo 2005-2017, lo que supone que dicho crecimiento guarda sintonía con los énfasis políticos en el nuevo papel que se atribuye al Estado y en las expectativas que ofrece.

Sin embargo, en el tercer elemento se estipula que al comparar los planes de estudio de las carreras en ambos periodos (tipos de Estado), no pueden reconocerse diferencias significativas y, en consecuencia, la estructura curricular al parecer no reaccionó a los cambios registrados por la literatura en cuanto a las divergentes orientaciones de política señaladas.

Ahora bien, en cuanto al abordaje de los vínculos del sistema universitario de formación con el tipo de capacidad, se hace hincapié en que estas responden más a las aportaciones de capacidades

técnico-administrativas que a las capacidades político-institucionales, esto, sustentado en que a pesar de la preponderancia de las disciplinas de la administración pública y la ciencia política, se sostiene que el menor peso de los espacios que dan lugar al planteamiento de problemáticas específicas de la gestión estatal.

En el artículo, los autores llegan a las siguientes conclusiones: en primer lugar, en el manifiesto de que la estructura curricular al parecer no reaccionó a los cambios registrados por la literatura en cuanto a las diferentes orientaciones de política señaladas, las llamadas promesas de las carreras universitarias tienden a la formación para la gestión, y, por lo tanto, no pueden permanecer inmunes a cambios políticos de la acción estatal que en últimas determinan los tipos de gestión.

En segundo lugar, el espacio de formación ha ido creciendo significativamente entre finales del siglo pasado y comienzos del presente, para lo que se postula que la oferta formativa debe volverse atractiva para las propias administraciones públicas de distintos niveles de gobierno, por lo que proponen una mejor inserción laboral de sus graduados, como también el incremento del trabajo colaborativo con el sector público.

Ahora bien, abordar una temática investigativa en lo que respecta al ejercicio estatal involucrando la academia es una apuesta transformadora, en la medida en que se pretende fortalecer las capacidades de forma profesional y técnica de los servidores públicos para el logro efectivo de los fines del Estado, operando en y a través de las instituciones estatales.

Sin embargo, suponer que la academia tiene injerencia en los tipos de Estado que surgen en momentos coyunturales es una percepción optimista, pero no del todo real, existen múltiples causas para la generación de tendencias en la gestión pública; no obstante, el papel de la academia debe cobrar relevancia y no puede permanecer relegada: si bien se ha evidenciado en este artículo investigativo la creciente oferta en carreras de administración y gestión pública en el periodo estipulado de estudio, estas se quedan "cortas" respecto al campo de acción de la administración pública,

el abordaje de problemáticas sectoriales y la lectura de contexto acertada que permiten tomar decisiones oportunas, efectivas y de impacto en el sector público.

La articulación de conceptos y prácticas es importante en los espacios curriculares que ofrecen las universidades en todos sus niveles, al mismo tiempo que el avance en los cambios de políticas estatales que surgen, no solo avanzar en la medida en que estas últimas lo hacen sino tomar ventaja de ellas. Finalmente, establecer la relación entre los objetivos de los programas académicos y los contenidos estipulados en el plan de estudios permite identificar el grado de coherencia y la contribución que promete las universidades a las capacidades estatales.

La relación establecida entre burocracia, conocimiento técnico y la pericia como instrumentos para legitimar la acción estatal, como también las diferentes referencias bibliografías (literatura pertinente para fundamentar el análisis), aunque el objeto de estudio tuvo una secuencia lógica, se debió abordar con más profundidad, en particular los dos tipos de Estados, no solo mencionarlos de forma superficial, sino presentar una exposición más amplia para responder a diversos interrogantes, por ejemplo, ¿cuáles fueron los cambios ocurridos en la estructura económica mundial y sus impactos en Latinoamérica para reincorporarse el Estado neodesarrollista en Argentina? Así, sería posible un mejor análisis del comportamiento curricular de las carreras de administración y gestión pública en este periodo de cambio o transición.

Por otro lado, el artículo de Gómez (2018) se centra en la formación académica como un elemento de suma importancia en la construcción de modelos de administración pública y gobernanza ante las necesidades de los Estados contemporáneos. Sin embargo, la gobernanza como práctica organizacional, de cualquier manera, como se le defina en administración pública, puede favorecer situaciones indeseables.

De ahí que, a partir de los años noventa, el concepto de gobernanza haya cobrado interés cuando las agencias internacionales de ayuda reportaron que la mala gobernanza o su ausencia eran una barrera considerable para el desarrollo económico de los

países subdesarrollados. El uso constante de la palabra *gobernanza* se difundió entre distintos campos del conocimiento como la administración pública y la política pública, las relaciones internacionales y la política comparativa.

Por lo anterior, lo importante, considera la autora, era tener buenas bases en la formación de un personal idóneo, de modo que desempeñe un papel sobresaliente en el liderazgo de la administración pública y así repensar las características particulares que debe tener este importante recurso para transformar las realidades problemáticas que aquejan al contexto colombiano.

La autora considera que el Estado se debe comprometer con generar los espacios suficientes y con calidad para que las personas se capaciten y poder ofrecer mano de obra calificada, infraestructura, una amplia cobertura y capacidad de servicios públicos, estabilidad financiera y jurídica. Así, se puede atraer a los inversionistas, que en su mayoría son los empresarios con quienes se puede hacer equipo y establecer una dinámica económica que permita generar empleo, desarrollo y aumento en los tributos. Se plantea lo anterior considerando que la administración pública no puede estar de espalda a los ciudadanos y los empresarios, pues una buena administración pública trae bienestar y una mejor calidad de vida para todos, en especial para sus ciudadanos.

No obstante, lo expuesto, Gómez hace énfasis en que se requiere una transformación en la administración pública colombiana porque los resultados obtenidos en su gran mayoría no son los mínimos requeridos y no se percibe un estado dinámico y benéfico para la mayoría de sus ciudadanos, como fue concebido desde la antigüedad y basado en la democracia. Se esperó que, idealmente, con esta forma de organización los ciudadanos llevarían a la administración pública a quien los representara y administrara los recursos en favor de la mayoría. La percepción en la actualidad no cumple con esta expectativa, sobre todo a nivel local.

Entre los retos que plantea el estudio de la acción pública se encuentra entender cómo se materializan los fines del Estado, es decir, cómo aquellos objetivos que una sociedad se ha planteado logran concretarse a través de la intervención gubernamental

y la participación de múltiples actores sociales y políticos. Las políticas públicas son fundamentales para entender esta dinámica.

En el marco del principio constitucional de estado social de derecho, democrático y participativo, el Estado colombiano asume el compromiso de incorporar a otros agentes en la planificación y ejecución de planes programas y proyectos que implique la materialización de la gobernanza como ejercicio del poder institucionalizado en el nivel de las prácticas sociales, gracias a que se hace efectivo el mandato de la constitución de 1991, haciendo de la gobernanza una ruta pertinente para el fortalecimiento de las fuentes de poder que, a su vez, determinan el alcance de la acción de los actores sociales. De aquí surge la participación de los diferentes gobernantes quienes en sus propuestas deben reflejar con argumentos reales sus propósitos de políticas públicas en torno a los ciudadanos. Todo lo anterior solo es posible en la medida en que se asuman compromisos académicos que contribuyan a la configuración, en el contexto colombiano, de un concepto de gobernanza articulado con el modelo de participación del sector privado en el cumplimiento de los compromisos sociales y los fines institucionales del Estado.

Ya en lo que concierne al papel que desempeña la academia en la configuración y materialización del concepto de gobernanza, es necesario considerar que la historia académica de la administración pública es relativamente nueva, y ha venido avanzando, tardíamente, en concordancia con modelos aplicados en otras latitudes institucionales del mundo Si bien la ESAP apareció en el año 1958, cuando fue creada con el fin de modernizar la administración pública, el desarrollo de las perspectivas teóricas en torno a este campo ha sido parasitario de cambios en los modelos de administración, sin que la educación pública superior en administración pública haya contribuido a la creación de un marco epistémico que le dé vida a un modelo de administración pública para ser aplicado en la práctica institucional colombiana. Desde que se instituyó la ESAP, como entidad orientada a la capacitación de un cuerpo burocrático que funcionaba casi intuitivamente, la educación en administración pública ha presentado algunas

variaciones en la implementación de los procesos de formación de los servidores del aparato oficial, hasta llegar a configurar alrededor de la administración pública un nicho disciplinar, donde es posible estudiar los fenómenos asociados, inclusive, en una perspectiva epistémica.

Por lo tanto, no se debe olvidar que, para cumplir con los propósitos de excelente calidad de formación de la administración pública, la ESAP ha dispuesto que se deben vincular tres esferas de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional (PEI). Por un lado, las decisiones tomadas en materia educativa de origen racional; por otro, el uso del conocimiento científico o epistémico basado en la investigación; y, finalmente, la integración de los actores como investigadores, funcionarios y políticos con instituciones como el Estado en sus diferentes niveles y con organismos internacionales.

Por último, el texto de Arellano Ríos (2014) analiza los programas de educación en administración pública en Jalisco (México) ofrecidos por las IES. Sostiene que estos programas ofrecen unas carreras de tipo disciplinar, más que práctico profesionalizante, lo que produce una tensión frente al desarrollo administrativo del Gobierno. Considera el autor que la anterior situación produce una problemática. Esta consiste en que los distintos programas educativos en administración pública en Jalisco oscilan entre el saber disciplinar frente al saber profesional, lo que genera una gran tensión ante la academia y el Gobierno, en la medida en que no se posee claridad frente al enfoque epistemológico y pedagógico del programa.

El artículo plantea la necesidad de generar una articulación entre las IES que ofertan la carrera de administración pública y los gobiernos locales. Para ello, hace un análisis exhaustivo del contenido curricular de dichas instituciones, frente a las necesidades reales del contexto, en términos políticos. Con ello, plantea una mirada tanto al contexto global como al nacional para hacer una exposición aceptable de la problemática.

El artículo concluye que entre los programas académicos en administración pública en la ciudad de Jalisco (México), con sus programas de investigación y el gobierno local, no hay una relación

de correspondencia recíproca. Tal situación se da porque las IES que ofrecen la carrera no han logrado definir si el quehacer de la administración pública es de carácter disciplinar o profesional. Esto plantea el problema de que no forman estudiantes para realizar estudios sociales, políticos y administrativos de una gran calidad académica, ni forman profesionales con destrezas y habilidades para el ejercicio de la función pública. Por ende, queda hacer un trabajo de articulación entre las instituciones de educación y los gobiernos locales.

El artículo hacía referencia a una realidad contextual sumamente enriquecedora para el presente trabajo. Esa tensión que plantea el autor entre el límite que no logran identificar las IES que ofertan la carrera de administración pública en Jalisco, entre saber disciplinar de tipo académico frente a un saber práctico que es exigido desde el medio político —la profesionalización—, desemboca en una relación conflictiva entre las IES y el gobierno local.

Este estudio ofrece luces para identificar la importancia del currículo en la determinación del tipo específico de paradigma formativo que se produce en el interior del campo disciplinar de la administración pública, desde los documentos maestros de las IES que ofertan la carrera. De igual modo, se hace imperativo el abordaje de la producción académica de sus investigadores para el estudio de las relaciones de estas producciones y del currículo, frente a las prácticas de gobierno.

Pese a este gran esfuerzo, el documento se limita a hacer un análisis documental descriptivo de la situación externa que se da en la relación conflictiva entre las IES y el gobierno local, en cuanto a la función pública. Por su extensión, no logra presentar una discusión epistemológica más profunda sobre la definición misma de conceptos tales como: disciplina, profesión, paradigma o modelo, lo que nutriría aún más la experiencia.

Campo de la ciencia política

Sobre el campo de la ciencia política hay un documento que ha servido para nutrir este estudio. El artículo titulado “La heterodoxia en la nomenclatura de los programas de Ciencia

Política: una revisión De los programas de pregrado en Colombia" (Baquero y Barrero Escobar, 2013), es una muy buena aproximación metodológica en términos de análisis curricular. El texto de Baquero y Barrera Escobar afirma que el aumento del número de programas académicos en ciencia política, que surge desde la década de 1990, obedece a una lógica de mercado, debido a que disciplinas diferentes al derecho empezaron a ganar terreno en la ocupación de cargos públicos, lo que estimuló la demanda de este tipo de programas. No obstante, el aumento de programas académicos en ciencia política sin ningún tipo de fundamentación teórico-conceptual de fondo genera la terrible problemática de una formación mediocre, hecha más para el recaudo que para generar un ambiente académico e investigativo.

Los autores sostienen que la disciplina de la ciencia política presentó tres momentos: exclusividad, apertura limitada y mercado. Hacen referencia al momento de exclusividad al periodo que va desde finales de la década de 1960 e inicios de 1990, en que la Universidad de los Andes mantuvo de manera exclusiva la formación de politólogos a nivel nacional (27 años).

El momento de apertura limitada inició con la oferta de los programas de ciencia política en la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Cauca, la Pontificia Javeriana y la Universidad del Rosario, entre 1995 y 1996, lo que obedecía a una dinámica más consensuada, de relaciones estrechas frente al diálogo y discusiones disciplinares.

El último momento señalado por los autores es el de mercado. Sugieren que el crecimiento en el número de programas se da en el avance del siglo XXI y que obedece a una lógica de mercado, dado que los programas empiezan a ser ofertados por la demanda en la formación en carreras diferentes al derecho que permitan la participación de nuevos profesionales en el manejo y administración del Estado. Plantean que, por tal razón, no existe homogeneidad en la denominación de los programas académicos en pregrado y que el núcleo de formación está fragmentado.

Los programas utilizan una variedad de denominaciones: en algunos casos se evidencian los debates internos en la disciplina que

consideran que debe denominarse no como una *ciencia política,* sino como *ciencias políticas,* dado que diferentes disciplinas intervienen en la interpretación y análisis de los fenómenos políticos. Otros programas se denominan *gobierno* y otros expresan su relación con las relaciones internacionales.

Respecto al perfil profesional y ocupacional que promueven los programas, el sector público ocupa un espacio importante, dado que la mayoría se plantean como un gran campo de acción en el que los profesionales pueden intervenir mediante el ejercicio de liderazgos en procesos de toma de decisión gubernamental y el análisis, implementación y evaluación de políticas públicas. Otro campo de acción destacado es el sector privado, mediante la asesoría de empresas para implementar y participar en áreas como la responsabilidad social empresarial, asuntos públicos, relación con la comunidad, entre otros. Y la academia es otro campo, pues los programas sostienen que los egresados pueden hacer parte de equipos de investigación o dedicarse al área de la enseñanza.

Sobre el énfasis curricular, los autores plantean que son variadas las ofertas de asignaturas, orientadas a la profundización en subcampos de la ciencia política como teoría política, políticas públicas o relaciones internacionales. Otras se orientan a la profundización de temáticas como la democracia, la participación política, la opinión pública o la gestión pública.

El aporte del documento versa específicamente en lo metodológico, pues las categorías de análisis establecidas por los autores podrían ser también empleadas en la investigación sobre programas de administración pública. También hay algunos elementos que podrían tenerse en cuenta respecto a la forma como presentan la información recolectada, los debates académicos a nivel nacional sobre la disciplina y los momentos que vive. Adicionalmente, hay que anotar que se trata de un documento no terminado (literatura gris), es una ponencia en la que se exponen hallazgos preliminares de un proyecto de investigación cuyos resultados finales están fuera de la discusión académica, en cuanto no se encuentran publicados aún.

Documento complementario: relaciones entre administración pública y modelos de gestión

El ejercicio de poner en diálogo distintos autores sobre el saber disciplinar de la administración pública, los modelos de gestión y el saber pedagógico, ha bosquejado un horizonte temático, metodológico y conceptual, y concluye con la ponencia del profesor e investigador Oscar Oszlak, titulada: "La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes" (2013). Allí, pone en evidencia que entre la administración pública y los modelos de gestión existe un principio de continuidad temático. Dicho principio choca con otras fuentes que ven en ese fenómeno una línea de ruptura paradigmática, ya que la incorporación de los modelos y enfoques PNGP en Latinoamérica no se ha hecho bajo esquemas propiamente latinoamericanos.

Oszlak argumenta que las nuevas generaciones traen consigo actitudes de cambio en las que se promueven mecanismos de transformación económicos, sociales y políticos. Así, pues, si bien es cierto que el devenir histórico social y político marca las continuidades históricas en las que predominan las intenciones de cambio y diferenciación paradigmático, con el propósito de demostrar progreso, son comunes en los nuevos constructos teóricos referencias como la *segunda Revolución industrial*, la *nueva figuración*, el *neoliberalismo* o la *posmodernidad*, que aluden a procesos que existieron. Sin embargo, la apariencia de progreso oculta elementos semánticos que ponen de manifiesto las continuidades; lejos de la intención de reforma integral, se prosigue con la existencia de premisas del modelo burocrático, aún aplicables a los modelos existentes.

El autor concluye que la transición del modelo burocrático o Estado-céntrico a otro modelo, le otorga al Estado burocrático, una situación de elemento esencial del mercado. Mientras, la sociedad civil organizada ha atravesado por dificultades importantes en Latinoamérica; puesto que si bien consiguieron limitar el tamaño del Estado, contrario a lo esperado no se produjo el fortalecimiento de capacidad institucional que dejó en entredicho el principio

de eficiencia y dificultó la relación Estado y ciudadanía por la misma senda y consecuente con la mala aplicación funcionaron los gobiernos locales que se vieron debilitados en su ejecución, bien sea por la descentralización o por falta de idoneidad.

Por otra parte, y a la luz del trabajo de Oszlak, existe una preocupación aun mayor relativa al talento humano profesionalizado que se vincula a la función pública, pues es el que puede materializar desde la perspectiva fáctica los principios del servicio civil como lo son: mérito, vocación de servicio, orientación a resultados, entre otros. Se advierte una distancia significativa entre la semántica y la práctica en los países latinoamericanos desde el principio del milenio, distancia que se ha venido acortando a partir de diferentes políticas públicas en las que todavía falta por trasegar, todo esto teniendo en cuenta que el servidor público es el estandarte de la prestación del servicio y su profesionalización y técnica suponen cualificación del servicio.

Con el fin de enriquecer las diferentes valoraciones expuestas por el autor, se considera necesaria la exposición más amplia de elementos cuantitativos a modo de argumentos de autoridad, que decantan con mayor precisión las proposiciones manifestadas en el documento. Es decir, incorporar y articular el balance en términos estadísticos del modelo pos-NGP en América Latina no solo afianza la idea del autor, sino que también le permite al lector poner en entredicho lo sugerido.

Si bien el autor hace un esfuerzo conceptual valioso para consolidar la hipótesis según la cual: los cambios de modelos de gestión pública en Latinoamérica han sido meramente nominales, lo cierto es que se continúa con un Estado burocrático. Desde la puesta en marcha de la NGP, se considera que es necesario un esfuerzo más importante desde el balance en el territorio, en el entendido de que es evidente que Oszlak dedicó el grueso de su obra a la estructuración de los enfoques subsiguientes al modelo en cuestión. Se estima, entonces, que no se profundizó suficientemente en el desarrollo sobre las circunstancias de la región o en un análisis con mayor énfasis territorial, teniendo en cuenta la heterogeneidad de condiciones del espacio objeto de estudio.

Así las cosas, la crítica se determina en el sentido de que el proceso deductivo propuesto en el título merecía una extensión más detallada, que es en esencia la situación latinoamericana con respecto a las reformas administrativas.

Conclusiones

En este capítulo se ha hecho un análisis de las fuentes bibliográficas ya presentadas, con el ánimo de poner en evidencia la situación real que en la actualidad se presenta acerca del campo disciplinar. Para ello, se ha podido observar que acerca del objeto de estudio propiamente dicho no existen trabajos que aborden la relación entre la administración pública, los modelos de gestión, desde el estudio de los archivos y la producción académica de las IES en Colombia, en el contexto político de los años noventa hasta la fecha. Por el contrario, en el ámbito internacional, los estudios se han dado de un modo parcial, sobre alguno de los elementos presentados en este libro: se enfocan en el desarrollo de la administración pública desde los enfoques de continuidad o discontinuidad paradigmática; trabajan sobre los modelos de gestión como rupturas al modelo burocrático Estadocéntrico; o bien muestran los choques entre formación académica en administración pública frente a las necesidades reales, políticamente dirigidas, de los contextos de acción propios de cada análisis.

Como se señaló desde la introducción, en este capítulo aparece el movimiento de una racionalidad que paulatinamente se desdobla, primero, sobre el propio campo del saber disciplinar: del paradigma de la centralidad se desplaza al de la eficiencia y luego al de gobernanza; sobre otros campos, político y educativo, la racionalidad se mueve entre estos órdenes del saber produciendo falsas tensiones y legitimando el fenómeno de dispersión de tipo meramente discursivo que epistemológico.

En el primer cuerpo documental se hizo evidente eso que en el trabajo se denomina presión. La percepción de este elemento dentro del artículo de Sanabria *et al*. (2015) se pone en evidencia con la denuncia del colonialismo anglocéntrico, que circunscribe los estudios en el campo disciplinar de la administración pública al

contexto de un proyecto moderno de talante primermundista, que relega y desconoce las investigaciones hechas desde el sur. En este mismo sentido, el documento de Wandurraga (2015) propone un análisis desde el concepto de Estado social de derecho para tratar de entender fenómenos organizacionales en la administración pública; sin embargo, aunque el texto ayuda al análisis político-administrativo de conceptos como función pública, ordenanza, gobernanza, comunidad, entre otros, el mismo concepto de Estado social de derecho amerita, desde la visión de los autores del primer documento referenciado, una discusión suficiente en términos críticos. Se sostiene tal afirmación teniendo en cuenta que dicha noción claramente obedece a una política internacional emanada de las disposiciones directivas de un órgano como la ONU. Lo anterior nuevamente sirve para pensar la presión externa que se da hacia lo que se define como el campo disciplinar de la administración pública.

El segundo conjunto de documentos nutre considerablemente la problematización del objeto de estudio, en la medida en que, por un lado, permite medir si la administración pública se ha desarrollado como un campo disciplinar propio del saber de la continuidad (Oszlak, 2013) o, por el contrario, cada paradigma, desde el burocrático Estadocéntrico hacia el económico, financiero y corporativo propios de los modelos de gestión, obedece a un fenómeno de dispersión, cambio o ruptura (Chica y Salazar, 2016). Así mismo, tales documentos mostraron un aspecto fundamental, la hipótesis planteada claramente en la introducción de este trabajo: la racionalidad en un proceso de evolución que se puede rastrear en cada momento del campo disciplinar de la administración pública, la transición del paradigma de una racionalidad Estadocéntrica, a una económica-empresarial a otra financiera-corporativa. Y, por último, permitieron medir la influencia de cada paradigma frente a los programas curriculares y la producción académica de los investigadores en Colombia.

Por su parte, los artículos de investigación del tercer cuerpo bibliográfico, sumados al documento de Baquero y Barrero Escobar (2013), representaron una excelente fuente de análisis, en términos

metodológicos, para esgrimir el modo en que se iba a desarrollar la investigación frente al tratamiento del cuerpo documental y las posibles categorías de análisis. Más allá de que claramente el proyecto realizara un análisis documental de tipo arqueológico (Foucault, 1979), en la lectura de los documentos maestros, los planes curriculares y la producción bibliográfica (cuerpo visible o archivo documental) las referencias acá enunciadas permiten identificar una serie de fortalezas y debilidades que se pudieron superar con el proyecto. Una de las debilidades está, por ejemplo, en el fenómeno de distinción que los autores hacen entre currículo y administración pública, sin ahondar en unidades de análisis de mayor envergadura, como la relación entre paradigma y currículo, distinción conceptual e implicaciones pedagógicas de nociones como disciplina, profesión, saber, área, campo y ciencia, las cuales en este trabajo tendrán un desarrollo teórico argumental suficiente. En lo que respecta a la fortaleza, se halla en la unidad comparativa que entablan con los gobiernos de turno, en los que se permiten proscribir la necesidad que posee la administración pública de autodefinirse en relación con el saber académico, a la práctica profesional o a un proceso articulador entre ambas instancias, que le permitan ser un saber más integrado. Lo expuesto muestra la administración pública como un saber de la dispersión.

Esta situación de dispersión frente a estos estudios permite pensar un proyecto capaz de integrar estos elementos bajo un mismo orden de saber. Así, fue posible darle a la presente investigación un alcance epistemológico, una orientación metodológica de tipo análisis archivístico y una definición concreta sobre la administración pública en cuanto campo disciplinar para la legitimación de un orden de reflexión, que le permite comunicar de un modo más claro con el afuera, las presiones internacionales; con el adentro, en tensión, las formaciones discursivas propias de las transformaciones, discusiones y debates frente a los modelos de gestión y la organización política estatal.

La administración pública en Colombia: Un campo en dispersión y fragmentación

EN ESTE CAPÍTULO SE PRESENTAN los resultados obtenidos de la investigación en cuatro apartados. En la primera parte se esbozan los momentos de origen y desarrollo de la disciplina, que se enmarca en lo que se denomina las tres olas de desarrollo del campo de la administración pública en Colombia, así como los criterios de análisis utilizados en cada uno de los momentos. Los apartados siguientes se refieren a cada una de las olas, y describen las particularidades de cada momento histórico según los criterios establecidos. En este mismo sentido y siguiendo el método arqueológico, se examinaron documentos académicos y una serie de entrevistas que se realizaron a los directores de programa de ocho universidades que ofertan el programa de Administración Pública en Colombia.

En la primera fase de la investigación se consultaron las bases de datos del Ministerio de Educación Nacional para identificar los programas relacionados con administración pública que tuvieran registro calificado vigente. En una segunda fase se revisaron proyectos que dieran cuenta de las reformas administrativas que ha tenido el Estado colombiano y su contexto. En la

tercera fase se consultaron las bases de datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación para identificar los grupos de investigación que trabajan en líneas relacionadas con el campo de estudio y su producción. Finalmente, se diseñó un instrumento de entrevista semiestructurada dirigida a docentes y docentes con cargos directivos en programas o facultades en IES relacionadas con el campo de la administración pública, con el objetivo de contrastar la información recolectada.

Una de las premisas de esta investigación es concebir el campo disciplinar como una rama del conocimiento que cuenta con el respaldado de una comunidad académica y científica que pretende generar conocimientos prácticos y teóricos, con el ánimo de avanzar en la comprensión de un conjunto de fenómenos con características en común (Ospina, 2004; Arellano Ríos, 2014). Por tal razón, logran construir consensos relativos sobre objetos de estudio y de análisis, enfoques teóricos y conceptuales, metodologías y técnicas de investigación que funcionan como estándares para la formación específica de quienes aspiran ser parte de la comunidad y les confiere una identidad a sus profesionales que los diferencia de otras disciplinas y profesiones.

En los últimos veinte años, el campo de la administración pública en Colombia ha presentado un crecimiento importante en el número de programas académicos que se ofertan en IES que van desde el nivel tecnológico hasta posgrado. La enseñanza y formación en este campo estuvo dominada casi de manera exclusiva por la ESAP, no obstante, desde finales de la década de los ochenta diferentes instituciones empezaron a crear y ofertar procesos de capacitación, asesoría, consultoría e investigación que poco a poco fueron derivando en programas académicos.

Por lo anterior, esta investigación trata de responder a la pregunta: ¿cuál ha sido la trayectoria del campo disciplinar de la administración pública en Colombia a partir de los programas académicos y su producción intelectual publicada, frente a las reformas administrativas del Estado y los modelos de gestión pública implementados en los gobiernos de los últimos treinta años?

Según Guillermo Bustamante-Zamudio[1] (2016), para analizar las variaciones en un campo disciplinar o científico es indispensable tener en cuenta los procesos de tensión/presión. Se entiende como tensión el proceso de discusión, debate y lucha que surge en el interior de la comunidad académica y en relación con comunidades de otros campos sobre la legitimidad científica de las teorías, modelos, enfoques, métodos y técnicas que están en constante pugnacidad. Por su parte, la presión comprende los procesos que no necesariamente son científicos, pero que tienen una fuerte incidencia sobre el desarrollo de un campo, tales como intereses políticos, económicos, financiación de investigaciones, políticas, programas, instituciones, entre otros que determinan los procesos formativos y de investigación.

En ese sentido, lo que se argumenta a lo largo de este capítulo es que en Colombia el desarrollo de la administración pública está relacionado principalmente con la creación reciente de programas académicos de nivel de pregrado y posgrado, que responden a procesos de presión que imponen las reformas administrativas del Estado colombiano en el que participan distintas IES, tanto privadas como públicas, con la oferta de programas suscritos a facultades de economía, administración, ciencias políticas y derecho. De la misma manera, la investigación en este campo es relativamente joven: en Colombia cuenta con la participación de investigadores y grupos que pertenecen a otras disciplinas con las que comparte intereses comunes sobre fenómenos que transcurren en la relación entre Estado, sociedad y sector privado.

1 La administración pública explícitamente integra dos campos: por un lado, el campo del conocimiento referido a la concepción de la misma como disciplina y ciencia (Administración Pública); y, por otro, el campo práctico, referido al quehacer en el aparato administrativo estatal, toda vez que acciona en concordancia con el cumplimento de los fines del Estado y de voluntades políticas (administración pública) (Molina, 2017).

Por tanto, se sostiene que el desarrollo del campo de la administración pública es discontinuo, disperso y fragmentado, pues la oferta de programas no es producto de las discusiones endógenas de la comunidad académica y científica, sino que responde a las reformas administrativas del Estado colombiano, mediante las que se busca implementar modelos de gestión sugeridos por actores multilaterales para países latinoamericanos. Esta situación crea la necesidad de formar nuevos cuadros con habilidades, conocimientos prácticos y actualización de procesos y procedimientos normativos que pueden ser aplicados a la actividad administrativa gubernamental.

Ha sido un proceso discontinuo porque el surgimiento y el desarrollo de la disciplina están atravesados por tres momentos en los que no se evidencia una discusión permanente entre los actores de la comunidad para orientar la investigación y los procesos de formación, sino que se enmarcan en tres hitos de reforma administrativa del Estado, que tienen motivaciones y objetivos diferentes que se explicarán más adelante. También se plantea que es un proceso disperso y fragmentado porque en la formación y la investigación en administración pública participan diferentes disciplinas e instituciones que responden a la necesidad del contexto orientadas por sus intereses específicos y desde sus propios estándares teóricos, conceptuales y metodológicos.

No se puede aseverar que en Colombia exista una comunidad de la administración pública consolidada que discuta y oriente los contenidos curriculares de los programas, ni los temas y líneas de investigación que contribuyan a la construcción de modelos teóricos y prácticos que expliquen los fenómenos específicos de este campo y fortalezcan la disciplina. Lo que se tiene es el desarrollo de un conocimiento sobre el quehacer administrativo público más instrumental, que se construye con la participación de disciplinas con las que desde antaño se comparten intereses comunes en el estudio de las distintas dimensiones del Estado.

De las tres olas del desarrollo de la administración pública en Colombia

Es preciso afirmar que en Colombia los orígenes de la administración pública como campo disciplinar datan del año 1958, con la creación de la ESAP, que comenzó sus funciones de formación en 1962. La ESAP surge como respuesta a la necesidad imperativa de formar y capacitar a funcionarios públicos de dependencias del Gobierno nacional y subnacional. Su creación hizo parte del conjunto de reformas sugeridas por una misión que fue auspiciada por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento en el año 1950, y tenía por objeto organizar la administración pública en el país (Ibáñez Najar, 2002).

En el 2022, la ESAP cumplió 60 años desde la apertura de sus primeros programas curriculares, aunque los desarrollos más relevantes del campo se presentan de la segunda mitad de la década de 1980 en adelante. Desde 1962 hasta el periodo antes referido, la enseñanza sobre administración pública estuvo bajo el dominio exclusivo de la ESAP, con investigaciones incipientes orientadas a la asesoría para la reestructuración organizativa y administrativa de dependencias de distintos niveles. Otra etapa de desarrollo es la que se produce con las reformas políticas y administrativas del Estado, que se implementaron para la descentralización de las entidades territoriales entre 1980 y toda la década de 1990. Y, finalmente, la última etapa que se identifica contiene las primeras dos décadas del siglo XXI.

Estos tres momentos u olas de desarrollo del campo disciplinar exhiben características puntuales que les distinguen, en la medida en que se circunscriben en temporalidades y contextos diferentes en el que se dan reformas administrativas del Estado; en cada ola surgen programas académicos de diferentes niveles que son ofrecidos por IES tanto públicas como privadas y que se dirigen a poblaciones objetivo diferentes, de acuerdo con la necesidad del contexto; otra característica que se describe es la investigación producida (véase la tabla 1).

TABLA 1. Olas del desarrollo del campo de la administración pública en Colombia

	Primera ola	**Segunda ola**	**Tercera ola**
Temporalidad	Década de 1960 hasta 1985	Segunda mitad de la década de 1980 y década de 1990	Década del 2000 en adelante
Reforma administrativa del estado	Modernización de la estructura administrativa del Estado central	Desconcentración y descentralización de la estructura político-administrativa del Estado en departamentos y municipios	Consolidación de los procesos de desconcentración y descentralización de organizaciones pública y organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos
Instituciones de educación	Instituciones públicas	Instituciones públicas y participación reducida de instituciones privadas	Amplia participación de instituciones privadas e importante participación de instituciones públicas
Población objetivo de formación	Personal vinculado a instituciones públicas del nivel central del Estado	Personal vinculado a instituciones del Estado del nivel nacional, departamental y municipal	Personal vinculado a instituciones públicas e instituciones privadas prestadoras de servicios públicos del nivel nacional, departamental o municipal
Investigación	Limitado. Pocos grupos poca producción investigativa	Limitado. Pocos grupos poca producción investigativa	Amplia producción y dispersión de grupos relacionados con otras disciplinas

Fuente: elaboración propia.

Inicialmente, esta investigación tomó como periodo de análisis las décadas de 1990, 2000 y 2010, pero en la medida en que se avanzaba en la recolección y cruce de información, se concluyó que no era posible tener un panorama completo del desarrollo del campo

sin tener en cuenta sus inicios. Dada la aclaración, se sostiene que la categoría de temporalidad referencia a un periodo de tiempo determinado en el que se analizan características del contexto nacional, que pudieron tener impacto sobre la administración pública. Para dar cuenta del contexto, se tomó información de la investigación documental que reseña cada periodo y los datos arrojados por las entrevistas.

Las reformas administrativas del Estado y los modelos de administración pública fueron categorías que se tomaron como conceptos teóricos para la recolección y análisis de la información. Ambas categorías influyeron en la delimitación temporal, pues se encontró que existe una relación entre el surgimiento de nuevos programas con las reformas administrativas que les antecedieron y buscaban la implementación de un modelo de administración pública determinado.

Se entiende que las reformas administrativas del Estado hacen referencia a procesos evolutivos de transformación que modifican funciones, relaciones interinstitucionales, marcos de competencia, estructuras y culturas de las organizaciones públicas del orden nacional y subnacional, orientadas a mejorar desempeños y consecución de resultados y fines (Gómez Cárdenas, 2011; Rodríguez, 2001). Estas reformas regularmente están fundamentadas por mandatos constitucionales y legales (Varela, 2005), los cuales traducen modelos teóricos prescriptivos sobre el manejo de los asuntos públicos y de la administración pública (Ramió, 2017; Gómez Cárdenas, 2011).

Por su parte, el concepto de modelo refiere al conjunto de ideas sustentadas teóricamente que buscan representar y explicar aspectos parciales de una realidad compleja (Chirinos y González, 2011). Si se habla de modelos de administración pública, se hace referencia al conjunto de ideas teóricas que constituyen una construcción racional, esquemática y estandarizada de la que se derivan símbolos y reglas operativas que explican una realidad administrativa de las organizaciones públicas de un Estado y que regularmente definen una guía de implementación prescriptiva (Gómez, 2000; Guerrero Orozco, 2003).

En este documento se describen tres modelos identificados en la literatura revisada, a saber: a) el modelo premoderno/patronazgo/clientelar que se mantuvo hasta las primeras reformas de la década de 1950; b) el modelo burocrático weberiano que influyó en las primeras reformas de la administración pública en Colombia, que buscaban la modernización de la estructura administrativa del Estado y regular las relaciones políticas clientelares; c) el modelo gerencial que influyó en las reformas administrativas de la década de 1990 y 2000.

La siguiente categoría analizada corresponde a la oferta de programas académicos relacionados con la administración pública por parte de instituciones de educación superior. En esta se describe las instituciones educativas, los tipos de programas ofertados y las facultades a las que pertenece. También se describe la población objetivo y los perfiles de los egresados formados en los programas que se relacionan con este campo disciplinar.

La última categoría relacionada en este documento es el desarrollo de la investigación. Para tal fin, se analizó la producción académica y científica en cada contexto utilizando las bases de datos de Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, bases de datos de revistas relacionadas con este campo del conocimiento, publicaciones propias de las facultades a las que pertenecen los programas y los datos de las entrevistas realizadas.

La información que se presentará demuestra que el desarrollo de este campo se ha dado por la ampliación de la oferta educativa, la cual responde a la necesidad de suplir personal capacitado en conocimientos prácticos que le permitan asumir cargos en las organizaciones públicas o privadas con funciones públicas, y la necesidad de las instituciones de educación superior por ampliar su cobertura.

Primera ola del origen de la administración pública (1960-1985)

Este periodo histórico de Colombia contiene momentos de tregua y resurgimiento de la violencia política. El Frente Nacional fue un acuerdo político entre los partidos Conservador y Liberal

creado para detener los enfrentamientos entre las bases de militantes en todo el país, que dejó un saldo de decenas de miles de muertos y que se conoce como la época de La Violencia. Este acuerdo consistió en la alternancia del poder político y la repartición paritaria de los cargos públicos entre ambas fuerzas durante los años 1958 y 1974 (Bushnell, 2011).

En teoría, este mecanismo de democracia consensuada permitiría gozar de un periodo de estabilización y tregua para toda la nación, pero en realidad esto significó para otras fuerzas políticas y sociales la exclusión política y cierre del sistema democrático, por lo cual optaron por la lucha armada como único medio para la toma del poder del Estado (Giraldo Ramírez, 2017). Esta situación condujo al surgimiento de grupos guerrilleros durante la década de 1960 y 1970, que protagonizarían otro periodo de violencia que se registra en la historia nacional como el conflicto interno armado.

Describir el contexto político general es necesario porque si bien no es una variable que explique o tenga incidencia directa sobre el desarrollo del campo de la administración pública, su incidencia sobre las reformas administrativas es indiscutible. La modernización del Estado era un punto inaplazable y estuvo en las agendas de los gobiernos del Frente Nacional, pues en este contexto era importante lograr la estabilización política y económica de los países latinoamericanos y la implementación de programas sociales y económicos que permitieran revertir las desigualdades sociales y contener la insurrección de movimientos políticos en la región. Todos estos fueron objetivos de la Alianza para el Progreso, que fue patrocinada por el gobierno de Estados Unidos (Bushnell, 2011).

Entonces, la primera ola se circunscribe al contexto de modernización del Estado colombiano, el cual se da como una medida de estabilización frente a la violencia política y como una estrategia de contención contra el comunismo en el marco de la Guerra Fría. Como sostiene Jesús María Molina, uno de los docentes directivos entrevistados, que la reestructuración de la administración pública hacía parte de los propósitos de las reformas que se derivaron de

la Alianza para el Progreso, pues era indispensable "no dejar a los vaivenes de la política la administración pública" (Molina, 2017).

Sin embargo, existe otro antecedente de las reformas que se implementaron en la administración pública durante los años sesenta. Jorge Enrique Ibáñez (2002) sostiene que las reformas administrativas de esta época son producto de las sugerencias realizadas por la Misión de Administración Pública[2] en Colombia, creada con el objetivo de estudiar la organización administrativa colombiana y formular recomendaciones de reforma, la cual se desempeñó entre los años 1954 y 1956 y entregó sus resultados al primer gobierno del Frente Nacional, el presidente Alberto Lleras Restrepo en el año 1958.

Lo cierto es que, tanto el informe de la misión como los programas que se impulsaron desde la Alianza para el Progreso antes mencionada, sugirieron la implementación urgente de reformas administrativas del Estado para recuperar su capacidad de respuesta y mejorar la eficiencia del Estado en el manejo de los asuntos públicos, principalmente, los programas que aseguraran el progreso económico de la nación y la solución a los problemas de desigualdad y rezago social, por lo que era importante corregir el desorden administrativo existente hasta el momento.

Entre las reformas sugeridas se destacan: reducir el gasto público y eliminar entidades con duplicidad de funciones o funciones paralelas del orden nacional y subnacional; ordenar de manera racional la oferta de servicios públicos y la descentralización de estos bajo la dirección de autoridades locales; mejorar los sistemas de planeación y manejo fiscal por lo que se fundó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos y el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación; crear un sistema de

2 La Misión de Administración Pública fue un proyecto que se derivó de la Misión Económica auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. En ella participaron funcionarios de entidades del Gobierno de Estados Unidos y funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas

servicio civil regido con normas básicas de carrera administrativa y fomentar la capacitación y preparación técnica de funcionarios públicos, por lo cual se crearon el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la ESAP (Ibáñez Najar, 2002).

Varios gobiernos posteriores al de Alberto Lleras Restrepo se esforzaron para modernizar el Estado y sacaron adelante leyes para implementar las reformas sugeridas sobre la administración pública. Carlos Lleras Restrepo realizó la reforma constitucional de 1968, con el objetivo de reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República, la administración fiscal y reorganizar el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión del Servicio Civil, suprimir, fusionar y crear empresas oficiales y empleos. Misael Pastrana Borrero impulsó las leyes 2 y 9 de 1973 y Alfonso López Michelsen impulsó la Ley 28 de 1974, las cuales mantenían en esencia el esfuerzo de los gobiernos por reorganizar el Estado y su estructura administrativa, mejorar la eficiencia de la administración pública y reducir los costos de funcionamiento (Ibáñez Najar, 2002).

Hablando desde los modelos de administración pública, las reformas administrativas sugeridas e implementadas en este contexto pretendían la transición de un modelo de patronazgo o clientelar a un modelo burocrático. Carles Ramió (2017) describe el primer modelo como una forma de organización política-administrativa de un Estado premoderno en el que los criterios para la selección de los funcionarios públicos se basan en relaciones de parentesco, amistad, afinidad política y no se tiene en cuenta ningún filtro competitivo en méritos o competencias. El modelo burocrático, por su parte, refiere a un sistema organizativo del Estado moderno en el que prevalecen criterios de racionalidad, impersonalidad, profesionalización y mérito para la selección de funcionarios y manejo de la administración pública (Ramió Matas, 1999).

Este contexto marca el origen del campo de la administración pública. Como se ha mencionado, mediante la Ley 19 de 1958 se creó la ESAP y en 1960, mediante el Decreto 350, se le otorgó la categoría de establecimiento público de carácter universitario.

En 1962 se abrió el primer programa curricular sobre el saber administrativo público (Cabrera, 2012).

La ESAP tuvo un papel protagónico en esta primera ola, pues se le asignó la responsabilidad de profesionalizar a los primeros administradores públicos y también el adiestramiento, capacitación y formación de funcionarios públicos en herramientas e instrumentos modernos para el manejo del Estado (Molina, 2021). No se tiene información clara sobre los perfiles profesionales de los docentes que formaron a los primeros administradores públicos, pero por la época se puede deducir que eran mayoritariamente profesionales del derecho y economistas, pues son disciplinas con mayor tradición en Colombia y con las que existe una relación casi natural. Por su parte, las ciencias políticas, la administración de empresas, las ciencias contables, la sociología, entre otras disciplinas, surgen en el mismo contexto de la administración pública.

La población objetivo a la que se dirigieron los primeros programas académicos eran principalmente funcionarios de entidades públicas del nivel central que estuvieran en ejercicio de funciones y quisieran capacitarse en herramientas y técnicas que contribuyeran a un mejor desempeño en su cargo. También lo eran los aspirantes a ocupar cargos públicos en dichas entidades.

De acuerdo con Jesús María Molina (comunicación personal, 2021) los procesos de investigación en administración pública desde la ESAP fueron incipientes. Entre los años setenta la investigación estuvo orientada a indagar sobre cómo era el desempeño de la administración pública en los municipios, de manera que se pudiera elaborar un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación y adiestramiento para los funcionarios públicos y poder ajustar la oferta de los programas curriculares dirigidos a esta población.

Otro logro de la investigación que se destaca en la entrevista tiene que ver con el papel que tuvo la ESAP en los procesos de caracterización de los municipios. Para Molina, la ESAP en sus procesos investigativos generó gran valor público en el marco de la reforma administrativa, toda vez que "le empiezan a encargar

cómo hay que categorizar a los municipios según sus características. [Y sostiene que] las primeras categorizaciones que hoy conocemos de municipios especiales hasta de sexta categoría nacieron de investigaciones de la ESAP" (Molina, comunicación personal, 2021).

A pesar de todos los esfuerzos realizados, las reformas sugeridas por la misión no tuvieron mayores frutos, pues continuó la duplicidad de funciones, el aparato estatal seguía creciendo, no se había logrado simplificar los trámites oficiales ni reducir los costos de funcionamiento.

Segunda ola (1985-2000): la descentralización y la administración pública

El centralismo político y administrativo fue una característica marcada del Estado colombiano hasta la década de 1980. Las decisiones políticas que se tomaban desde el centro del país fueron desgastando la representación política y los alcances de la administración pública en los contextos locales. Por ese motivo, los departamentos y municipios exigían mayor grado de autonomía para resolver las problemáticas que surgían en cada nivel, pues debido al traumatismo generado por la centralización, las necesidades y demandas sociales y de servicios públicos no se podían atender de manera eficiente.

Estas condiciones condujeron a que en 1986 se dictaran leyes que tenían por objetivo reorganizar la estructura administrativa del Estado, de manera que se aligerara la congestión administrativa, y se redujera el aparato estatal mediante la fusión, supresión y liquidación de instituciones públicas con duplicidad de funciones del orden nacional, junto con la transferencia de mayores competencias y funciones a las entidades territoriales para resolver de manera más eficiente los problemas locales (Ibáñez Najar, 2002). La autonomía política para los municipios también se logró en ese año, producto de las presiones que ejercieron fuerzas políticas que reclamaban una mayor apertura democrática (Bushnell, 2011; Barrera Restrepo, 1992).

Así pues, la segunda ola de desarrollo de la administración pública estuvo marcada por las reformas administrativas orientadas a la descentralización y se consolidó con la promulgación de la Constitución Política de 1991[3]. En este contexto incidieron varios factores para la creación de un nuevo marco jurídico nacional, principalmente, la obsolescencia de las instituciones del Estado, que no respondían de manera efectiva a las demandas de la ciudadanía, ni solucionaban problemas políticos, económicos y sociales que vivía el país en ese momento.

Sin embargo, los procesos de reforma administrativa no solo se dieron en Colombia: fue un fenómeno que se replicó en varios países latinoamericanos a causa de las crisis económicas de la región y las políticas de ajuste económico que buscaron revertirlas y que fueron impuestas por actores internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La particularidad del caso colombiano estuvo relacionada sobre todo con el momento histórico convulsionado que se vivía, el cual no lograba resolverse con la adopción de medidas parciales sobre la organización de la administración pública del Estado, sino que obligaba a la promulgación de un nuevo orden constitucional.

Por un lado, la presión que ejercieron los grupos guerrilleros en el proceso de negociación sirvió para que la reforma a la constitución se pusiera en la agenda pública como punto prioritario. Estos grupos exigían la configuración de nuevas reglas del juego democrático que permitiera la participación de terceras fuerzas políticas en el direccionamiento del Estado, la consolidación de un sistema más participativo y el reconocimiento de libertades y derechos civiles como un requisito para dejar de lado la lucha política armada y poder transitar a la vida política.

3 La Constitución Política de 1991 derogaría el viejo orden constitucional, que tenía 105 años de vigencia.

Por otro lado, los gobiernos de Betancur, Barco y Gaviria reconocían la necesidad de realizar una reforma constitucional que permitiera superar la crisis política, económica e institucional, y mitigar la violencia endémica que padecía el país. Adicionalmente, la apertura económica y las lógicas del neoliberalismo mundial encontraban un impedimento con la Constitución de 1886, pues, en esencia, este orden jurídico mantenía fuertes restricciones frente a las importaciones de bienes y servicios, y no permitía el manejo de servicios públicos por parte de particulares. Existía presión por parte de instituciones internacionales para abrir la economía nacional al mercado mundial, flexibilizar las políticas sobre el manejo de servicios públicos y adoptar políticas de corte neoliberal (Hurtado, 2006; Moncayo, 2004).

En el nuevo orden jurídico se declaró que Colombia sería una República unitaria en la medida en que existe un solo legislador, pero para el manejo de asuntos públicos reconoce algunas formas de descentralización: descentralización territorial, descentralización funcional o por servicios y descentralización por colaboración. La primera refiere al otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las entidades territoriales regionales o locales; la segunda consiste en la asignación de competencias o funciones del Estado a ciertas entidades, que se crean para ejercer una actividad especializada; y la descentralización por colaboración refiere a la posibilidad de que privados puedan ejercer funciones públicas de carácter administrativo (Corte Constitucional, 2021; Rodríguez, 2001).

El núcleo de la reforma administrativa que se introduce con la nueva constitución consiste en que el Estado transita de una estructura centralizada con desconcentración de funciones y competencia hacia la descentralización administrativa. Lo anterior tiene un gran impacto sobre la administración pública en su dimensión como aparato estatal y la administración pública como campo disciplinar. Se puede afirmar también que dicha transición evidencia un cambio de modelo administrativo burocrático a un modelo de corte gerencial.

En el contexto latinoamericano, el modelo burocrático dejó de tener buena prensa por considerarse un sistema rígido que carecía de flexibilidad para ajustarse a los cambios y resolver los problemas de manera eficiente, a la vez que se planteaba que su robusta estructura administrativa generaba sobrecostos de funcionamiento, mayor gasto público y desequilibrios en las finanzas públicas en un momento de crisis económica para varios países de la región. Por esta razón, el proyecto neoliberal impulsó la implementación de la nueva gestión pública, la cual sugiere la apropiación de prácticas gerenciales a la administración pública, que fue imponiéndose como una alternativa de solución (Guerrero Orozco, 2003; Huaylupo Alcázar, 2011).

La descentralización administrativa que se implementó con la nueva constitución coincidió con el modelo gerencial porque transfiere competencias del Estado central a las entidades territoriales y permite la participación del sector privado en la ejecución de funciones y prestación de servicios públicos, pasando de estructuras jerarquizadas y centralizadas, para dar paso a una gerencia pública reducida, desconcentrada y descentralizada (Valdez Zepeda, 2019). Este cambio creó un nuevo panorama para la estructura de la administración pública e incidió de manera directa sobre el campo disciplinar porque le impuso nuevos retos de formación de personal capacitado para asumir estas transformaciones.

Varios programas académicos empezaron a surgir durante la década de 1990 en distintas IES en las regiones, entre ellos el programa de Administración Pública Territorial, ofrecido por la ESAP y otros programas de nivel de especialización. Todos estos programas se crearon con el propósito de formar a servidores y funcionarios de contextos locales que carecían de conocimientos suficientes para la administración y gerencia de organizaciones públicas, y que requerían de la apropiación de conocimientos técnicos y especializados sobre asuntos como proyectos de desarrollo, dirección y administración de organizaciones públicas, hacienda y finanzas públicas, y la apropiación de prácticas, métodos y sistemas propios del sector privado que serían aplicados a los asuntos públicos y de gobierno (véase la tabla 2).

TABLA 2. Oferta de programas académicos relacionados con la administración pública (1985-2000)

Nivel	Facultad	Nombre del programa	Institución de educación superior	Año de creación
Pregrado	Administración Pública	Administración Pública Territorial (APT)	Escuela Superior de Administración Pública	1998
Especialización	Ciencias Económicas	Especialización en Finanzas y Administración Pública	Universidad Militar Nueva Granada	1998
Especialización	Ciencias Económicas	Especialización en Finanzas Territoriales	Universidad del Atlántico	2000
Especialización	Escuela de Economía, Administración y Negocios	Especialización en Gerencia Pública	Universidad Pontificia Bolivariana	1998
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización en Gestión Pública	Escuela Superior de Administración Pública	1998
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización Alta Dirección del Estado	Escuela Superior de Administración Pública	1997
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización Gestión y Planificación del Desarrollo Urbano y Regional	Escuela Superior de Administración Pública	1993
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización en Proyectos de Desarrollo	Escuela Superior de Administración Pública	1998
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización en Finanzas Públicas	Escuela Superior de Administración Pública	1998
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización Alta Gerencia en Economía Pública	Escuela Superior de Administración Pública	1997

Nivel	Facultad	Nombre del programa	Institución de educación superior	Año de creación
Especialización	Economía	Especialización en Finanzas Públicas	Universidad Santo Tomás	1994
Especialización	Ciencias Económicas y Administrativas	Formulación y Evaluación de Proyectos Públicos y Privados	Universidad de Medellín	1999
Especialización	Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales	Especialización en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos	Universidad Externado de Colombia	1995
Especialización	Jurisprudencia	Especialización en Gerencia Pública y Control Fiscal	Universidad del Rosario	1999
Especialización	Ciencias Económicas y Administrativas	Especialización en Gerencia Pública	Corporación Universitaria del Caribe	1999
Especialización	Ciencias Económicas y Administrativas	Especialización en Gerencia de la Hacienda Pública	Corporación Universitaria del Caribe	1996
Especialización	Ciencias Económicas y Administrativas	Especialización en Gerencia en Gobierno y Gestión Pública	Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	1999
Especialización	Economía	Especialización en Evaluación y Desarrollo de Proyectos	Universidad del Rosario	1985
Maestría	Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales	Maestría en Gobierno y Políticas Públicas	Universidad Externado de Colombia	1997

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los datos recolectados, se identificó que durante el periodo de análisis surgieron diecinueve programas relacionados con la administración pública, de los cuales uno sería de nivel de pregrado ofrecido por la ESAP con un enfoque territorial y seis programas de especialización de la misma institución. Se destaca una maestría ofrecida por la Universidad Externado de Colombia, con un enfoque orientado al gobierno y las políticas públicas, suscrito a la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Los otros once programas fueron de nivel de especialización, ofrecidos por instituciones privadas y suscritos a facultades de economía en la mitad de los casos.

Según Jesús María Molina (comunicación personal, 2021) los programas académicos en la ESAP fueron teniendo varias transformaciones de acuerdo con el contexto. Plantea que la administración pública inicialmente fue un programa centrado en técnicas de procesos de gestión, manejo de personal, manejo de recursos físicos, el tema de operaciones, el tema de planeación, que se fue complementando con una visión más interdisciplinaria porque se involucraron cursos de sistema de partidos y regímenes políticos, teorías sociológicas latinoamericanas, unidad regional e integración Latinoamérica. Ya en los noventa aparecen corriente de gerencia pública y de la corriente de la NGP que hicieron parte de los procesos de reformulación de los planes de estudios para la época.

Varias personas entrevistadas coinciden en que los programas que surgieron en este contexto tuvieron como antecedentes procesos de asesoría, consultoría y cursos de capacitación sobre conocimientos técnicos y prácticos necesarios para la aplicación en el quehacer administrativo de las organizaciones públicas de nivel departamental y municipal. Se sostiene también que el surgimiento de los programas está relacionado con el aumento en la demanda por conocimientos sobre administración y gerencia de lo público por parte de funcionarios del Estado de los niveles subnacionales.

La investigación en este periodo mantuvo desarrollos incipientes, surgieron grupos de investigación en facultades de derecho, administración pública, ciencias políticas, ciencias económicas y de la administración que trabajaban sobre temas de administración pública como análisis de políticas públicas, derecho administrativo, gerencia y dirección de organizaciones públicas, servicios públicos domiciliarios y finanzas públicas. Sin embargo, la producción científica no se reflejó en revistas de alta divulgación y reconocimiento, aunque sí fundamentan los procesos de asesoría y capacitación.

Tercera ola (2000-2020): la dispersión y fragmentación de la administración pública

En este periodo histórico que comprende las dos últimas décadas destaca el desarrollo que ha tenido el campo de la administración pública por el número de programas creados, el aumento del número de grupos de investigación y su producción científica. Sin embargo, también podrá observarse que este desarrollo se ha dado de una manera dispersa y fragmentada, sin un núcleo básico que oriente la creación de programas académicos y sin una comunidad académica consolidada que dirija la investigación a la producción de teorías, conceptos y modelos que expliquen la realidad de la administración pública en Colombia.

Tanto la oferta de programas como la producción investigativa obedecen a dinámicas e intereses propios de disciplinas con las que se comparten objetos de estudio, sin que exista evidencia sobre la construcción de consensos sobre el quehacer administrativo público. Incluso puede afirmarse que el aumento en la oferta está ligado a la necesidad de las IES de ampliar su cobertura y responder a las demandas del mercado (véase la tabla 3).

El sector público en este contexto se convierte en un escenario laboral atractivo para funcionarios que quieren mejorar

sus condiciones laborales y obtener ascensos, como para quienes aspiran a obtener un empleo en instituciones estatales, organizaciones privadas que contratan con el Estado u organizaciones de cooperación internacional que trabajan en el territorio nacional y que demandan personal competente con conocimientos en la gestión de asuntos públicos.

Al respecto, Jesús María Molina sostiene lo siguiente:

> la Universidad como todo es un mercado, ¿sobre qué se hacen los programas? Sobre un interés por enseñar un saber, pero alguien estudia una carrera porque tenga la oportunidad de conseguir empleo y obtener recursos a partir de ese empleo. [Entonces,] cuando las universidades privadas se dieron cuenta de que el sector público era un gran sector de mercado de empleo y demanda de formación pues empezaron a incursionar en este campo empezaron primero con las especializaciones y luego con las maestrías. (comunicación personal, 2021)

Este crecimiento en la oferta también tuvo otra particularidad y es que el modelo de la nueva gestión pública logra imponerse con mayor vigorosidad en los procesos de formación. Aunque no se trata de una nueva reforma administrativa, pues en este periodo sigue siendo la demarcada por la Constitución Política de 1991, los alcances del modelo van más allá de la descentralización territorial y la necesidad de fortalecer las administraciones locales. La arista de la descentralización que toma fuerza en este contexto es la relacionada con la descentralización funcional o de servicios y la descentralización por colaboración, en la que se fortalecen las empresas de economía mixta y las organizaciones privadas en el ejercicio de funciones públicas y la prestación de servicios públicos, que antes eran funciones exclusivas del Estado, las cuales funcionan bajo los principios de competitividad, eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos.

TABLA 3. Oferta de programas académicos relacionados con la administración pública (2001-2020)

Nivel	Facultad	Nombre del programa	Institución de educación superior	Año de creación
Técnico profesional	Ciencias Empresariales y Económicas	Técnico Profesional en Procesos de Gestión Pública Territorial	Universidad del Magdalena	2017
Técnico profesional	Ciencias Económicas	Técnico Profesional en Procesos de Gestión Pública	Universidad de Cartagena	2008
Tecnológico	Ciencias Económicas	Tecnología en Gestión Pública	Universidad de Cartagena	2008
Tecnológico	Administración	Tecnología en gestión pública	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	2004
Tecnológico	Ciencias empresariales	Tecnología en Gestión Pública	Corporación Universitaria Remington	2004
Tecnológico	Ciencias Empresariales y Económicas	Tecnología en Gestión Pública Territorial	Universidad del Magdalena	2017
Pregrado	Ciencias Empresariales y Económicas	Administración Pública por Ciclos Propedéuticos	Universidad del Magdalena	2017
Pregrado	Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo	Pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos	Universidad de los Andes	2014
Pregrado	Administración	Administración Pública	Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	2018

Nivel	Facultad	Nombre del programa	Institución de educación superior	Año de creación
Pregrado	Ciencias de la Administración	Administración Pública	Universidad del Valle	2018
Pregrado	Ciencias Económicas y Administrativas	Administración Pública	Corporación Universitaria del Caribe	2001
Especialización	Ciencias Económicas y Administrativas	Especialización en Administración Pública	Universidad Antonio Nariño	2009
Especialización	Ciencias Administrativas	Especialización en Dirección para el desarrollo de la Gestión Pública	Universidad de Santander	2014
Especialización	Ciencias jurídicas y Políticas.	Especialización en Gestión Pública	Universidad Nacional Abierta y a Distancia	2009
Especialización	Facultad de Posgrado	Especialización en Administración Pública Contemporánea	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	2005
Especialización	Ciencias de la Administración	Especialización en Gerencia Pública	Universidad del Valle	2019
Especialización	Ciencias Administrativas, Económicas y Contables	Especialización en Gestión Pública.	Universidad Cooperativa de Colombia	2012
Especialización	Derecho, Ciencias Políticas y Sociales	Especialización en Análisis de Políticas Públicas	Universidad Nacional de Colombia	2004

Nivel	Facultad	Nombre del programa	Institución de educación superior	Año de creación
Especialización	Ciencias Económicas y Administrativas	Especialización en Gestión Pública	Universidad de Medellín	2007
Especialización	Ciencias Sociales	Especialización en Planificación para el Desarrollo Territorial	Universidad Católica de Oriente	2018
Especialización	Derecho y Ciencias Políticas	Especialización en Desarrollo Territorial y Gestión Pública	Universidad de San Buenaventura de Cali	2016
Maestría	Facultad de Posgrado	Maestría en Administración Pública	Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	2002
Maestría	Ciencias Económicas y Administrativas	Maestría en Gobierno	Universidad de Medellín	2006
Maestría	Ciencias de la Administración	Maestría en Políticas Públicas	Universidad del Valle	2001
Maestría	Derecho, Ciencias Políticas y Sociales	Maestría en Políticas Públicas	Universidad Nacional de Colombia	2009
Maestría	Ciencias Jurídicas y Políticas	Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial	Universidad Nacional Abierta y a Distancia	2019
Maestría	Economía	Maestría en Economía de las Políticas Públicas	Universidad del Rosario	2014

Nivel	Facultad	Nombre del programa	Institución de educación superior	Año de creación
Maestría	Ciencias Económicas	Maestría en Políticas Públicas	Universidad de Antioquia	2015
Maestría	Estudios Sociales y Empresariales	Maestría en Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Manizales	2014
Maestría	Ciencias Sociales, Políticas y Humanidades	Maestría en Gestión Pública y Gobierno	Universidad de Santander	2010
Maestría	Ciencias Sociales y Humanas	Maestría en Planeación Territorial y Dinámicas de Población	Universidad Externado de Colombia	2015
Maestría	Derecho, Ciencias Políticas y Sociales	Maestría en Gobierno y Políticas Públicas	Universidad del Cauca	N/D
Maestría	Ciencias Económicas y Sociales	Maestría en Políticas Públicas	Universidad de La Salle	2020
Maestría	Derecho y Ciencias Sociales	Maestría en Gobierno	Universidad Icesi	2012
Doctorado	Ciencias Naturales e Ingeniería	Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública	Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano	2014
Doctorado	Ciencias de la Administración	Doctorado en Gobierno, Política Pública y Administración Pública	Universidad del Valle	2020

Fuente: elaboración propia.

Entre el año 2000 y 2020 surgieron treinta y seis programas académicos de distintos niveles de formación, desde el nivel técnico hasta el de doctorado. En total han sido dos de nivel técnico, cuatro de nivel tecnológico, cinco de pregrado, diez especializaciones, trece maestrías y dos doctorados. La oferta ha sido realizada principalmente por IES de carácter privado, con veinte programas y dieciséis son ofertados por instituciones públicas y se ha concentrado en un 70 % en programas de posgrados.

Hay que resaltar que la oferta de programas de nivel de posgrado se explica en parte porque se convierte en este contexto en un servicio mercantil que permite generar ingresos para las IES y, para el caso de las universidades públicas, constituye una fuente de recursos importante que les ayuda a la sostenibilidad financiera.

Respecto a la adscripción de los programas académicos a facultades, se puede evidenciar que el 61 % pertenece a facultades de ciencias económicas o administrativas y un 22 %, a facultades de derecho y ciencias políticas. Solo un programa de especialización y una maestría surgen como oferta de la ESAP. La formación en la mayoría de los programas es de corte gerencial, con fuerte influencia de las ciencias económicas y administrativas, y en menor medida de facultades de Administración Pública. Los planes de estudios se enfocan en la instrucción de estudiantes en diseño, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en distintos niveles del Estado, métodos cuantitativos y cualitativos, planificación y gestión territorial, gestión financiera, hacienda y presupuesto público, contratación pública y formulación y evaluación de proyectos sociales.

Respecto al desarrollo de la investigación, se revisaron los resultados de medición llevados a cabo por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación del año 2019. De acuerdo con la información recolectada, existen cincuenta y un grupos de investigación que trabajan en líneas relacionadas con la administración pública; en promedio, tienen una existencia de catorce años, la mayoría surgieron finalizando la década de 1990 y durante la década del 2000, lo que sugiere que la investigación en este campo es relativamente joven.

Otro aspecto importante es que el comportamiento de los grupos de investigación coincide con la creación de programas académicos de nivel de posgrado en diferentes universidades, ya que estos sirven como respaldo en la formación, creación de contenidos y sustento investigativo y teórico que requieren tanto especializaciones como maestrías y doctorados. Esta misma información la respaldan los hallazgos obtenidos de las entrevistas realizadas a docentes y directivos docentes de las distintas IES.

Los grupos identificados pertenecen a cuarenta y tres IES, de las cuales veintiséis son de carácter público y diecisiete son instituciones privadas. Su adscripción a facultades de administración pública es del 27 % del total de los grupos. Los demás grupos se distribuyen así: el 35,2 % pertenecen a facultades de ciencias de la administración o ciencias económicas; el 25,4 % pertenece a facultades de derecho o ciencias políticas; el 3,9 % hace parte de facultades de ciencias sociales; y el 8,1 % restante pertenece a otro tipo de facultad.

Conclusiones

La administración pública como campo disciplinar en Colombia desde la década de los setenta ha vivido unos fuertes procesos de transformación que obedecen a dos factores: los internos propios del campo (endógenos) y los externos (exógenos), propios del movimiento de la racionalidad neoliberal expresada en el predominio del campo económico sobre el campo político y pedagógico. El ejercicio de investigación, por otro lado, ha transcurrido dentro del campo disciplinar de modo lento e incipiente, incluso frente al rezago que posee el propio sistema de investigación colombiano frente a los países del continente.

Ahora bien, las olas de desarrollo del campo de la disciplina en administración pública muestran que, en cada contexto, las reformas administrativas influyeron sobre la creación y oferta de programas. En la primera ola se buscaba la modernización del Estado y por eso se creó la ESAP y con los años sus primeros programas curriculares. En la segunda ola surgieron programas académicos orientados a atender los retos impuestos a funcionarios

y servidores públicos del orden territorial. En la tercera ola, la oferta no solo responde a las necesidades de los cuadros administrativos del Estado, sino que también obedece a nichos que buscan hacer parte de las organizaciones del Estado o privados que prestan servicios públicos o ejercen funciones públicas.

Se evidencia a lo largo del texto que el campo disciplinar de la administración pública ha estado determinado por factores internos de transformación del Estado colombiano y factores externos, como los modelos gerencialistas y de la nueva administración pública que responden a una particular forma de Estado neoliberal, lo que implica una baja autonomía en las decisiones curriculares y estratégicas para posicionar el conocimiento del quehacer administrativo público.

También puede sostenerse que el campo estudiado puede catalogarse como multidisciplinar, porque en los procesos de formación y de investigación participan profesionales de distintas disciplinas, sin embargo, esta particularidad, que en muchos aspectos puede definirse como ventaja para el conocimiento, corre el riesgo de convertirse en su mayor peligro, pues al tener dificultades en definir claramente su objeto de estudio, o por lo menos sus núcleos de referencia, la interacción constante con otros saberes puede llevar a la disciplina estudiada a desdibujarse y terminar siendo un campo subsidiario de otras disciplinas, como se evidencia en el desarrollo investigativo en este campo, que grupos de investigación de otras disciplinas acogen como suyas líneas y temáticas que, en términos generales, no estarían presentes en su misma disciplina.

El hecho de que la administración pública ofrezca un espectro tan amplio en el que pueden coincidir diferentes disciplinas limita la posibilidad de consolidar una comunidad académica y científica integrada y mucho más consolidada. A esto se suma el conjunto de normas que permite la oferta de programas y la creación de grupos sin que se estimule la construcción de redes de conocimiento entre campos disciplinares. Hoy la administración pública se desarrolla de manera desordenada, dispersa y fragmentada, pues cada IES que cumpla con requisitos de infraestructura, procedimiento y

avances investigativos puede crear programas sin mayores especificidades que nutran un campo de estudio específico; ese es el caso de la administración pública y sus derivaciones temáticas, que han sido llenadas por pregrados, infinidad de especializaciones y maestría que apuntan a resolver las necesidades del mercado, más que a fortalecer y agrupar teóricamente los temas y problemas centrales de la disciplina.

Finalmente, la investigación en este campo también es dispersa porque existen múltiples grupos de investigación que provienen de distintas disciplinas, aunque en varios casos comparten líneas de investigación que son trabajadas desde enfoques distintos. Sin embargo, se entiende que el desarrollo de la investigación es muy reciente y puede ser la causa de la dispersión, por lo que resulta importante que los esfuerzos que se realicen por comprender la administración pública puedan ser discutidos en espacios comunes como congresos y coloquios impulsados por las mismas IES.

Análisis arqueológico del campo disciplinar de la administración pública en el contexto de la educación en Colombia (1990-2010)

EN ESTE CAPÍTULO SE PONEN EN EVIDENCIA las relaciones conflictivas que se han dado en Colombia entre el campo de la educación y el campo político. Para este ejercicio de investigación, fue necesario partir entonces de un problema, a saber, ¿qué paradigma de la administración pública ponen en evidencia los planes de estudio bajo la unidad enunciativa (asignatura, materia, disciplina) en el contexto de los gobiernos entre las décadas de 1990-2010? El trabajo presenta, entonces, un análisis arqueológico de los planes de estudio que las distintas IES ofertan sobre el campo disciplinar de la administración pública, en la modalidad de carreras técnicas, tecnológicas, de pregrado y posgrado, desde la década de los años noventa.

El análisis se plantea en un contexto específico: examen, también descriptivo, del modo en que desde los años 1992-2004 se emiten las primeras leyes de educación: Ley 30 de 1992, Ley 115 de 1994, y Decreto 1278 del 2002, que permiten entender el derrotero conceptual que tomó Colombia en la dimensión educativa. Tal contextualización permitirá comprender el desarrollo histórico que ha tenido la administración pública en el país; más

aun teniendo en cuenta que, en la Constitución Política de 1991, Colombia se autorreconoce como un Estado social de derecho en el contexto de un país pluriétnico y multicultural. Lo que claramente tiene implicaciones sobre el tenor de las políticas públicas que se presentan, en términos de desarrollo cultural, educativo y para la administración de los territorios.

En ese sentido, se elabora un contexto jurídico, político y pedagógico, en el que se pueden identificar los momentos en el desarrollo teórico y práctico de la educación en Colombia. Con ello, se muestra cuál ha sido el lugar de la administración pública, desde el examen de los planes de estudio que ofertan las IES, frente a la manera en que han afectado su desarrollo los modelos pedagógicos derivados de los gobiernos liberales capitalistas del periodo 1990-1998[4]. Para ello, es importante comprender en cada momento específico de la historia reciente de la educación en Colombia el concepto de modelo pedagógico que nutrió una perspectiva concreta sobre la educación en el país. Tal reconocimiento, por supuesto, marcó un derrotero específico para el ejercicio de planear unas carreras de administración pública que cumplieran con los estándares de calidad nacionales solicitados que, a su vez, se circunscriben a los direccionamientos políticos y económicos de organismos internacionales como la ONU.

La metodología para el óptimo desarrollo es la *arqueológica*[5]. Examen que analiza las siguientes fuentes documentales desde la categoría de *unidad discursiva*[6] (ley, decreto, sentencia) expresa el

4 Este periodo corresponde en Colombia a los gobiernos neoliberales de los presidentes César Augusto Gaviria y Ernesto Samper.

5 Dicho camino de acción se toma prestado de Michel Foucault en su obra *Arqueología del saber* (2002), ya que en esta se halla una riqueza procedimental para el ejercicio de entablar un diálogo crítico reconstructivo del archivo histórico.

6 Entiéndase por *unidad discursiva* la totalidad del discurso que aparece en el formato recetario del libro, articulo, obra, origen, entre otros, que es claramente criticado por Foucault en *la Arqueología del saber* (2002,

enunciado[7] que articula el campo del saber-poder (Foucault, 2002): espacio de los enunciados y conceptos emanados del Ministerio de Educación Nacional, que entre los años 1992 y 2005 han servido para orientar la dimensión pública y privada del acto educativo. Tal ejercicio de lectura le da soporte normativo, teórico y epistemológico a la descripción analítica que se hizo sobre los planes de estudio de las distintas IES que ofertan la carrera de administración pública en la nación. En este sentido, el plan de estudio es entendido como un *espacio* en el que se presenta un orden del saber específico o campo del saber-poder, bajo el enunciado *asignatura*, *disciplina* o *materia*.

Las unidades discursivas que serán revisadas también interactúan con una serie de documentos del orden internacional que merecen ser presentados de un modo meramente tentativo, ya que su análisis excede el alcance de esta obra, ejercicio que queda pendiente para la redacción de un segundo documento. En su mayoría, estos archivos se mueven en la tesitura textual del campo del saber-poder de la administración educativa. Sin embargo, el último documento que se ofrece es del orden jurídico-político.

El contexto normativo pedagógico de la educación en Colombia

El acontecimiento político que partió la historia de Colombia en dos es, desde luego, la promulgación de la Constitución Política de 1991. En esta se reconoce la nación como un Estado social de derecho (CP, 1991, art. 1, *Col.*), en línea con las políticas internacionales de corte histórico ilustrado, propias de la Revolución francesa, las cuales tuvieron su concreción en la Declaración Universal de los

pp. 34-36). No obstante, pese a que los archivos acá estudiados en calidad de monumentos, no obedecen a una única unidad discursiva, en su desarrollo conceptual, múltiples voces y teorías confluyen, pero bajo un mismo horizonte racional, modelo pedagógico o situación relacional de saber-poder.

7 Unidad que articula conceptualmente el orden del discurso.

Derechos Humanos, promulgada por la ONU en 1948. Además, armonizaba con el desarrollo de una nueva expresión del capitalismo económico neoliberal, basado en un nuevo modelo administrativo de corte gerencial (Quintanilla Ortiz, 2017).

La Constitución de 1991 ponía fin a un modelo de corte conservador (1886), en donde el poder giraba en torno a un ejercicio de tipo eclesial, que circunscribía el acto educativo a un modelo pedagógico escolástico memorístico. De igual modo, por un lado, se daba fin al carrusel de turnos en el ejercicio de gobernabilidad que había emanado del Frente Nacional como respuesta a la violencia partidista y, por otro lado, se previno el retorno a una dictadura militar como la del General Gustavo Rojas Pinilla. Este acontecimiento político constitucional se hace pertinente para este trabajo, en la medida en que la institución constitucional (Rawls, 1997), al plantearse como un Estado social, bajo la rúbrica política del derecho, introdujo un cambio educativo y cultural en todo el desarrollo social que desde ese momento sufriría el país. El paso de un modelo pedagógico escolástico de tipo mnemotécnico a uno de tipo estructuralista (Ley 30 de 1992, *Col.*), a otro crítico social (Ley 115 de 1994, *Col.*), y posteriormente, a uno administrativo (Decreto 1278 de 2002) arrojó como resultado unas instituciones educativas que no lograron hacer la transición clara entre un modelo pedagógico y otro.

La Constitución Política, de la cual emanan las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, es una unidad discursiva que tiene en estas normas un espacio de enunciación heterogéneo, que obedece a un proyecto humanizador: la salvación del sujeto ciudadano a través de las constituciones democráticas. Su sustrato epistemológico paradigmático es el de una subjetividad neutral: organismo que, en cuanto ser biológico, es categorizado bajo la rúbrica de individuo, persona o ciudadano, actor social que se teatraliza entre el dominio de la esfera pública y la privada: actor social (Habermas, 1999). Conceptos como dignidad, pluralidad y derecho son enunciaciones que claramente ubican tal proyecto humanista en el contexto internacional histórico de un plan de salvación racional:

> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la *dignidad humana*, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (CP, 1991, art. 1, *Col.*)

El artículo 1 claramente expresa desde el inicio el enunciado que de una forma tardía contiene una máxima reformista que ponía en jaque a los poderes centralistas y bipartidistas, que marcaron el derrotero histórico de la nación en dos siglos: proceso de empoderamiento de la ciudadanía y control sobre el poder estatal. Lo que en la dimensión educativa permitió la emergencia de un orden del saber dirigido hacia el individuo en sus múltiples dimensiones y a los grupos de interés que configura un enfoque étnico y cultural.

La constitución, en cuanto unidad discursiva, expresa un orden del saber específico propio del campo de saber-poder que se tejía desde el orden internacional:

> Este periodo de reformas coincidió con las perturbaciones económicas globales de la década de los 70, cuando se difundió la idea de que los Estados de bienestar occidentales eran ineficientes, inaccesibles y excesivamente restrictivos para los ciudadanos. En medio de este entorno se extendió la idea de hacer el gobierno más empresarial, incorporando medidas de eficiencia en las que se involucra más a los beneficiarios y a la ciudadanía. (Quintanilla Ortiz, 2017, p. 16)

Lo que situaba al archivo unidad discursiva *constitución* en un nuevo espacio de relación jurídico, administrativo y técnico. Como saber jurídico, regula el comportamiento social a través de la norma: "La Constitución es norma de normas" (CP, 1991, Art. 4, *Col.*). En cuanto práctica administrativa, ordena el contenido: "En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán

obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica" (CP, 1991, art. 41, *Col.*); también ordena el espacio: "Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación" (CP, 1991, art. 34, *Col.*); "Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso..." (CP, 1991, art. 101, *Col.*); y los procedimientos sobre el saber hacer sobre lo público: "Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato" (CP, 1991, art. 103, *Col.*). Técnica que regula las subjetivadas discursivas a través del control de microfísicas de poder sobre la población: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político" (CP, 1991, art. 40, *Col.*).

Tal espacio discursivo jurídico, administrativo y técnico produjo un fenómeno de dispersión teórico-conceptual que se aparejaba con tensiones propias del *campo conceptual y narrativo de la educación y la pedagogía* (Quiceno, 2015). Dicho campo apareció de un modo evidente en las leyes 30 y 115, como expresión de esta unidad discursiva cuyo espacio deviene en clara dispersión. Se evidencia, entonces, un Tránsito problemático de lo que en Colombia se denominó, entre las décadas de los años sesenta y setenta, *ciencias de la educación* y que posteriormente se transformó, debido a situaciones de corte internacional, en *ciencias de la administración*: relación entre el sujeto, el Estado y la cultura.

Tensión y dispersión de las unidades discursivas

El artículo 67 de la unidad discursiva *Constitución Política*, en cuanto espacio de dispersión, ofrece un derrotero conceptual que claramente ubica la educación oficial del país, en el terreno de las bifurcaciones entre la técnica jurídico-administrativa, el saber y la práctica sobre el acto educativo real: "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (CP, 1991, art. 67, *Col.*).

Tal bifurcación pasa por la poca claridad con la que los enunciados allí contenidos expresan distintas situaciones discursivas propias de modelos pedagógicos diferentes. Esto muestra la tensión y poca claridad que se poseía, desde la administración estatal, sobre los modelos pedagógicos y las reformas educativas que desde los años setenta empezaron a operar en Colombia en las facultades de educación. Pues la educación como servicio pertenece a ese tránsito que se dio entre los setenta y noventa hacia una educación de tipo administrativo; mientras que los enunciados *bienes y valores de la cultura* se circunscriben al desarrollo de un modelo educativo de corte crítico, venido de la tradición de la pedagogía crítica de Paulo Freire (1972), y que, en el discurso, aparecen en oposición conceptual, teórica, y práctica, frente a nociones como ciencia y técnica, propios del campo de las ciencias de la educación.

La Ley 30 de 1992 solo tiene en cuenta como *campos* de acción del conocimiento a la técnica, la tecnología, la ciencia, las humanidades, el arte y la filosofía (Ley 30 de 1992, art. 7, *Col.*). Al parecer, dicho orden del saber obedece a esa antigua tradición educativa de corte religioso que solía agrupar el conocimiento entre el *trivium* y el *quadrivium* o artes liberales, nomenclatura que evidentemente excluye otros campos disciplinares como la administración pública. Lo que no deja de llamar la atención, pues ya desde el año 1958, la ESAP existía legalmente como escuela al servicio del Estado, para la formación profesional de servidores públicos. Este hecho indica que el saber de lo público era relegado por otros órdenes de saber. Además, al parecer, el saber sobre lo público estaba anclado desde la década de los años sesenta hasta la década de los noventa a un ejercicio puramente técnico, en el sentido que la Ley 115 de 1994 le da a este orden del saber: como campo que forma en la aprehensión mecánica de destrezas o habilidades para el trabajo. Incluso, el orden de reflexión pedagógico de la administración pública se mueve en el espacio tematizado por el título III de la Ley 115, Capítulo 2, denominado "Educación para Adultos": "El Estado facilitará las condiciones y promoverá especialmente la educación a distancia y semipresencial para los adultos" (Ley 115 de 1994, art. 50, *Col.*). Como se nota en este artículo, el modelo de educación a distancia

implicaba un sujeto propio del acto educativo: el adulto, cuyos fines educativos son distintos de los del niño y el adolescente. Lo que perfectamente hace comprensible la razón por que la ESAP siguiera desde entonces tal modelo formativo.

Es de suma importancia señalar que la Ley 30, en su capítulo I, ya le ofrecía al país un ejercicio de denominación del saber académico, bajo un concepto que llama mucho la atención: Campo, "La Educación Superior, sin perjuicio de los fines específicos de cada campo del saber, despertará en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal" (Ley 30 de 1992, art. 4, *Col.*), mientras que, en el Capítulo III, específicamente habla de campos de acción: "Los campos de acción de la Educación Superior, son: El de la técnica, el de la ciencia, el de la tecnología, el de las humanidades, el del arte y el de la filosofía". Lo anterior podría indicar el hecho de un acervo teórico de corte francés en quienes sirvieron de asesores en la redacción de esta normativa. En este sentido, se nota un claro aporte conceptual desde esa tradición que suele llamarse estructuralista, en particular del autor Pierre Bourdieu, quien al respecto señala lo siguiente:

> El campo intelectual, a la manera de un campo magnético, constituye un sistema de líneas de fuerza: esto es, los agentes o sistemas de agentes que forman parte de él pueden describirse como fuerzas que, al surgir, se oponen y se agregan, confiriéndole su estructura específica en un momento dado del tiempo. (Bourdieu, 2002, p. 9)

Tal enunciado problematizador, como se puede notar, implica una situación de conflicto explícita entre, precisamente, los sistemas que generan en sí mismos una estructura específica, en lo que se ha llamado en este trabajo la *tensión* y la *presión* que es lo que permite entrar a la estructura en un juego de relaciones, el primero con el afuera, el segundo en su interior. En este sentido, podría afirmarse que la unidad discursiva *Ley 30 de 1992*, bajo el dominio espacial del enunciado *campo de acción*, bosqueja una clara mirada educativa propia de un modelo investigativo de

tipo estructuralista, en el que la educación es asumida como un sistema en tensión con otros sistemas con los que interactúa, formando el campo mismo en y bajo presión en el desarrollo de sus componentes constitutivos.

Una segunda mirada podría hallarse también implicada en su construcción conceptual para Colombia, en el desarrollo teórico que los grupos de investigación sobre la práctica educativa hicieron desde distintas facultades de educación en el país y que, desde la década de los años setenta, habrían de desarrollar el concepto de *ciencias de la educación*. Sobresalen en este sentido los estudios del grupo de la práctica pedagógica, que en unos de sus últimos libros —*Paradigmas y conceptos en educación y pedagogía* (2015)— presenta las transiciones de las reformas administrativas, teóricas, conceptuales y prácticas que sufrió la educación desde los años setenta hasta la década del 2000; algunos aspectos que aborda son el sujeto maestro, la práctica de la enseñanza y los dispositivos de control, en un desplazamiento territorial de ciencias de la educación a reformas administrativas de la educación.

Ahora bien, la otra unidad de discurso se encuentra en la Ley 115 de 1994. Si bien en esta se ve un orden enunciativo más disperso como docente, maestro, administrador, educador, se logra evidenciar un concepto nodal, el de *educador:* "La comunidad educativa está conformada por estudiantes o educandos, educadores, padres de familia o acudientes de los estudiantes, egresados, directivos docentes y administradores escolares". Aunque el concepto central es el de comunidad educativa que articula a los sujetos que hacen parte del acto educativo, los conceptos *educador* y *educando* claramente hablan del bosquejo pedagógico que orientó esa unidad discursiva. No obstante, como se señaló anteriormente, se debe reconocer que esta unidad posee una fuerte tensión; pues mientras, por un lado, deviene la unidad dialéctica educador-educando como centro del proceso formativo; por otro lado, también hacen su aparición otros enunciados propios de modelos pedagógicos sucesivos: las ciencias de la educación bajo el concepto *directivo docente* y la administración educativa bajo la figura del *administrador escolar*. Sin embargo, la cosa puede

ser zanjada, nominalmente, hacia un modelo de pedagogía crítica, si se tiene en cuenta el Título III, donde se señala el deber del Estado para el desarrollo de un modelo educativo centrado en la diferencia: población con discapacidad, sobrecapacidad, adulta, étnica, campesina y patológica, y que es reforzada en el título V, cuando hace referencia en el capítulo I, de los educandos: "El alumno o educando. El alumno o educando es el centro del proceso educativo y debe participar activamente en su propia formación integral" (Ley 30 de 1994, art. 91, *Col.*).

El concepto educador en relación con el educando es una categoría conceptual dialéctica acuñada en los años sesenta por el pensador brasileño Paulo Freire, como anteriormente se había señalado, en su obra *Pedagogía del oprimido* (1972), según la cual los actores políticos sobre los que versa todo el acto educativo son el educador y el educando en una situación de encuentro dialogal. Este modelo pedagógico sin duda ha nutrido, según la cita anterior, este orden discursivo. Lo que claramente tendría un efecto, por lo menos jurídico, sobre el acto educativo, a saber: la disposición arquitectónica del espacio no sería de forma rectangular necesariamente; los contenidos teóricos y prácticos impartidos en los planes de curso serían del orden político, crítico y constructivo donde una plétora de saberes incursionaron el espacio escolar; de ahí se comprende, ejemplo, el origen en el 2002 de la cátedra afrocolombiana; el orden del saber tendría en cuenta las culturas orales y escritas, por ello, la política pública del Ministerio de Cultura a través de las convocatorias nacionales, regionales y municipales del programa de Estímulos (MinCultura); sin embargo, el ejercicio de la enseñanza pasaría por una reelaboración del uso cotidiano que se le da al lenguaje, en cuanto discurso que manifiesta una práctica de poder, ejercicio que aún está pendiente en el país.

La complejidad de esta unidad discursiva puede concretarse en que, en su tensión interna, perviven distintos enunciados que obedecen a distintos órdenes del saber sobre la educación, como anteriormente se señaló. Pero si se analiza en detalle toda la estructura de la unidad discursiva en los Títulos y Artículos sobre

el acto educativo, se entiende el peso que se le da al ordenamiento procedimental de la educación entre individuo, comunidad, espacio, tiempo, proceso, mecanismo, técnica, recursos, acciones, todos como el engranaje funcional de un campo político que piensa la educación como acto administrativo. Situación que muestra como la unidad discursiva *Ley*, *Decreto*, *Artículo* sucumbió, más allá del espacio de tensión teórico evidente, a la implantación sistemática del saber-poder administración educativa, cuyo modelo es el sistema de acción empresarial. De allí que la Ley 1188 de 2008 presente unas condiciones de "calidad" para la aprobación de los Registros Calificados para los Programas Académicos, que pueden ser abiertos en el país por las IES; si y solo si cumplen con tales dispositivos administrativos de un tipo de poder organizativo de corte empresarial.

Ahora bien, el archivo *Decreto 1278 de 2002*, tomado como unidad discursiva en cuanto acto administrativo, establece los reglamentos generales del Estatuto Docente, que rige para los educadores oficiales y no oficiales del país. El estatuto desde su nomenclatura ya define de entrada la subjetividad política, jurídica y social de su enunciación: el *sujeto docente*. Toda la arquitectura conceptual del espacio en el que se da la enunciación *docente* es y se ofrece, sin lugar a equívocos, un gesto gráfico de claridad lingüística, léxica, nominal, representativa: la palabra muestra, pone en evidencia el acontecimiento tácito, el sujeto propio del acto educativo:

> Las personas que desarrollan labores académicas directa y personalmente con los alumnos de los establecimientos educativos en su proceso enseñanza aprendizaje se denominan docentes. Estos también son responsables de las actividades curriculares no lectivas complementarias de la función docente de aula, entendidas como administración del proceso educativo, preparación de su tarea académica, investigación de asuntos pedagógicos, evaluación, calificación, planeación, disciplina y formación de los alumnos, reuniones de profesores, dirección de grupo, actividades formativas, culturales y deportivas,

> atención a los padres de familia y acudientes, servicio de orientación estudiantil y actividades vinculadas con organismos o instituciones del sector que inciden directa o indirectamente en la educación. (Decreto 1278 de 2002, art. 5, *Col.*)

En el archivo unidad discursiva que el mencionado decreto constituye, no hay lugar para los otros significantes o polisemias enunciativas. El sujeto del encuentro jurídico, social y político es claro y está definido. Se corresponde con un campo de saber-poder específico: las ciencias de la educación. El docente es quien investiga, educa y conoce.

Si bien en el espacio textual devienen otros conceptos propios o del modelo educativo crítico cuyo gesto gráfico es el *educador*; o, dentro del modelo pedagógico de la administración educativa surge el concepto *directivo docente* o, ya en una significación lingüística más cercana al acontecer actual, emerge la categoría *profesional de la educación,* que está imbuida de un cruce interdisciplinar de distintos campos del saber cómo la administración, la psicología, la sociología y las ciencias del lenguaje. La arquitectónica conceptual, el gesto gráfico, el lugar de enunciación es el del sujeto *docente*. El concepto aparece de forma explícita en 18 de los 68 artículos, de los 9 capítulos que componen el decreto; en sus 15 páginas de extensión, la palabra, el gesto gráfico *docente* aparece más de 118 veces, en oposición a conceptos como *educador,* que aparece menos de 20 veces. Es de notar que un concepto que emerge paralelamente es el de *competencia,* que en el espacio textual se halla más de 20 veces y posee un propio lugar de enunciación en unidad discursiva en el artículo 35, que considera la evaluación de competencias. En cambio, en la unidad discursiva *Ley 115 de 1994*, la enunciación más profusa fue la de educador, que se entremezclaban con otra serie de conceptos, como ya quedó mencionado en el apartado sobre esta unidad, como los de profesor, docente o profesional.

El docente representa en la historia de la educación en Colombia un acontecimiento paradigmático. En un primer momento, se le halla en el orden del saber propio del discurso de las ciencias de la educación como el actor pedagógico que investiga por el acto

educativo; en un segundo momento (1980-1990), se convierte en un profesional de la educación, que es quien administra y evalúa. En la actualidad, se ha perdido su lugar de acontecimiento y enunciación, y por una suerte de inercia social se enuncia sin saber su contenido. Al respecto, señala Quiceno:

> Un segundo desplazamiento en estos años se da con la palabra "docente", que pasa a ser el sujeto que domina la educación, el sujeto que experimenta, el sujeto que educa (el que escribe, piensa la educación, el que usa el saber científico), a ser, primero, un administrador de las instituciones; y luego, un profesional de la educación. (2015, p. 136)

La unidad discursiva *Decreto 1278 de 2002* pone en evidencia el cambio de paradigma pedagógico que ha sufrido el contexto de la educación en Colombia. De una unidad difusa se ha pasado al dominio absoluto de un nuevo orden del saber, el de la administración educativa regida por los enunciados *docente, evaluar, contenido, competencias* y *resultados*. Sobre el particular, señala Quiceno:

> El paso del docente al administrador no se da por una perfección de la función, de la calidad, de la profesión, del sujeto en sí. Se da porque una nueva cosa irrumpe desde el exterior. Esa cosa no tiene la misma naturaleza de las cosas en el seno del sujeto docente, sino que tiene otra naturaleza, es económica, la industria como empresa; es de poder, ya no es jurídica (fue la que vio nacer al docente), sino que es universitaria, producto de la administración universitaria y de la administración de la Secretaría de Educación; es de saber, producto de las ciencias de la administración; es social, producto del manejo de la institución como una empresa. (2015, p. 114)

Como se puede evidenciar a partir de lo dicho por Quiceno, la unidad discursiva *Decreto 1278 de 2002* es un espacio en donde los enunciados constitutivos de la unidad se presentan en una

lucha: fenómeno de dispersión, ruptura, cruce, (docente, profesor, administrador, educando, alumno, campo, currículo, plan, proyecto, asignatura, sujeto), superposición que narra una historia, que presenta un acontecimiento, las transformaciones de la educación en el contexto colombiano y su dependencia de un factor de tensión: el afuera empresa.

Espacio de saber-poder: planes de curso, enunciados *asignatura, materia, disciplina* con predominio de un paradigma de la administración pública

En este apartado se examinará el énfasis disciplinar conceptual que las IES que han ofertado la carrera de administración pública en Colombia le han dado al campo disciplinar: burocrático estatal, de NMG o de PNMG. Para ello, se parte de hacer un ejercicio comparativo similar al desarrollado en el acápite anterior. Las mallas curriculares de los programas ofertados entre los años 1990 y 2010 no pueden ser presentados en su totalidad en este documento, porque excedería el límite del mismo. Por ello, luego de filtrarlos por el equipo de trabajo, se analizó dentro del espacio del saber-poder Plan de Estudio, el grupo de enunciados: *asignaturas, materias* y *disciplinas,* que dan cuenta de alguno de los paradigmas de la administración pública, y que pueden ser contrastados con los archivos estudiados en el primer apartado. En concreto, se analizan las mallas curriculares de las IES que agrupan un conjunto de asignaturas bajo cierto enfoque paradigmático. Así mismo, este cuerpo de enunciados se compara con el Plan de Curso de la ESAP en pregrado, maestría y especialización, lo que, en el orden del saber, permitió describir la relación que el espacio Plan de Estudio —bajo el enunciado *asignatura*, *materia* o *disciplina*—, guarda con el ejercicio del poder político, en términos del desarrollo administrativo que dicho poder ejerce en el ámbito de las políticas públicas.

En Colombia la estructura académica está definida según la Ley 115 de 1994, por niveles de formación en educación formal y

no formal, la estructura de la primera es: preescolar, primaria, secundaria, técnico, tecnológico, universitaria; la universitaria se divide en pregrados, especializaciones, maestrías y doctorados. Los programas universitarios dividen su malla académica, según lo especifica la citada ley: "El plan de estudios es el esquema estructurado de las áreas obligatorias y fundamentales y de áreas optativas con sus respectivas asignaturas, que forman parte del currículo de los establecimientos educativos" (Ley 115 de 1994, art. 79, *Col.*). También tienen en cuenta la Ley 1188 de 2008 para la segmentación en Áreas que contienen los Núcleos Comunes, Disciplinares y de Profundización: en el primero, las asignaturas son de tipo transversal a otros programas académicos, se comparten asignaturas como Constitución Política, ética profesional o TIC, entre otras; en el segundo núcleo, las asignaturas son las propias del campo de estudio disciplinar; en el núcleo de profundización, el conjunto de enunciados gira en torno a la investigación formativa para preparar al estudiante en la elaboración de su trabajo de grado. Los pregrados forman al educando en un campo disciplinario del saber. Las especializaciones son un proceso de profundización del conocimiento. Las maestrías son de dos tipos: profundización o investigación. Los doctorados están dirigidos a la investigación.

Para el presente estudio archivístico solo se observará los enunciados (asignaturas) del espacio textual *Núcleo Disciplinar*, ya que son los que permitirán observar la relación conjunto de enunciados (asignaturas, materias, disciplinas)-paradigma (burocrático, NGP o PNGP).

En este orden de ideas, la situación de la administración pública en Colombia es la siguiente: se compararon las mallas académicas de las IES de 33 programas que comparten un núcleo disciplinar con la administración pública en Colombia en diferentes niveles: Técnico (1), Tecnológico (3), Pregrado (2), Especialización (21) y Maestría (6), ofertados en el periodo de 1994 a 2010.

Para el pregrado se tomó como punto de partida la malla académica de la ESAP, se la comparó con las de universidades como: la Corporación Universitaria del Caribe, el Politécnico Colombiano Jaime Izasa Cadavid y la Universidad del Atlántico,

con una oferta académica de entre 60 y 70 asignaturas distribuidas por áreas: común, disciplinar y de profundización, en 5 años que dura la carrera, que corresponden aproximadamente a 160 créditos académicos. El 40 % del conjunto de enunciados (asignaturas) pone en evidencia el paradigma de la burocracia estatal a través de materias como: Teoría del Estado y el Poder, Régimen y sistemas políticos, Régimen político, Organización del Estado colombiano, Régimen administrativo, Presupuesto público, Estado y políticas públicas, Régimen y sistema político colombiano, Pensamiento administrativo público, Gobierno y política pública, Derecho administrativo. Por otro lado, en la carrera el conjunto de enunciados (disciplinas) que ponen en evidencia el paradigma de la NGP son: Gerencia estratégica, Contabilidad gubernamental, Espíritu emprendedor, Finanzas públicas, Gerencia del desarrollo, Pensamiento económico, Economía de lo público, Gestión de las organizaciones, Gerencia de los recursos, Gerencia del talento humano y Gerencia pública integral, que equivalen a un 30 % del pénsum académico. Mientras, tan solo en un 5 % del plan de estudio en Administración Pública se logró evidenciar el modelo de la PNGP, en el conjunto de enunciados: Gobierno y desarrollo ciudadano, Ecología humana y ambiental, Emprendimiento, Gestión de la salud territorial, Planeación y ordenamiento territorial, Gestión ambiental, Innovación, globalización y relaciones internacionales. Esto quiere decir que el plan de curso que han ofertado la ESAP y otras IES en el periodo 1994-2010 es un espacio textual en el que dialogan los tres paradigmas en cuestión. Eso significa que los educandos acceden a un pénsum académico que los prepara como egresados en competencias propias de cada paradigma, para el desarrollo de una vida profesional en el ámbito público estatal, administrativo, financiero u organizacional privado, con una mayor tendencia hacia lo burocrático y lo gerencial.

De las 21 especializaciones ofertadas en el periodo 1994-2010 el 60 % del currículo corresponde a asignaturas que forman al educando en el paradigma de los NMG, mientras que el 40 % se circunscribe al paradigma de PNMG. Recuérdese que las especializaciones tienen una duración de dos semestres, donde ofrecen

en promedio diez asignaturas, que corresponden a un total de treinta créditos académicos en promedio. Este dato se puede evidenciar en la comparación que se hizo entre la malla curricular de las especializaciones de la ESAP y las mallas académicas de las especializaciones cuyos contenidos afines a la administración pública en universidades como: la Universidad de Cartagena, la Universidad del Rosario, la Universidad Santo Tomás, la Universidad de Medellín, la Universidad Externado de Colombia, la Corporación Universitaria del Caribe y la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Algunas de las especializaciones que se tuvieron en cuenta fueron: Finanzas Públicas, Alta Gerencia, Gerencia en Gestión Pública y Gobierno. El conjunto de enunciados que muestran el paradigma de los NMG se da en asignaturas como: Fundamentos de gerencia, Gerencia pública, Finanzas públicas, Planeación estratégica, Diseño, control y evaluación de políticas públicas, Sistemas de gestión y calidad, entre otras. Al mismo tiempo, el conjunto de enunciados (asignaturas) que muestran ese otro porcentaje que se circunscribe al ámbito de los PNMG son: Entorno económico (micro, macro), Gerencia ambiental, Economía pública, Política fiscal, Planeación del desarrollo territorial.

De las seis maestrías que ofrecen contenidos curriculares similares a los de la Maestría en Administración Pública de la ESAP en universidades como la Universidad del Valle, la Universidad de Medellín, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de Santander, el 70 % de las veinte materias (para un promedio de 55 créditos académicos) que ofrecen corresponde a más de 14 asignaturas que se circunscribe al paradigma de la PNGP, un 25 % al paradigma de la NGP, y un 5 % hacen alguna referencia al paradigma burocrático. La situación de enunciación que describe en conjunto el paradigma de la PNGP ha sido materias como: Estado gobierno y gobernabilidad, Teoría y gestión del desarrollo territorial, Desarrollo sostenible y cambio climático, Formulación y gestión de políticas públicas, Innovación social y gobernanza, Ordenamiento y descentralización territorial. Por otro lado, la situación de enunciación presente en otras asignaturas da cuenta del modelo paradigmático de la

NGP, entre ellas: Dirección estratégica para las organizaciones públicas, Diseño y planeación de políticas públicas, Economía y globalización, Gerencia pública; mientras que los enunciados que siguen describiendo el paradigma burocrático se da en asignaturas como: Estructura del Estado, Régimen administrativo, Proceso político, gestión y presupuesto público.

Conclusiones

En Colombia entre los años 1990 y 1994, pese al desarrollo de un contexto educativo claramente disperso entre el modelo tradicionalista, el de la pedagogía crítica y el cognitivo; hacia el año 2002, la educación tuvo un doble desplazamiento teórico-conceptual, que articula la nueva práctica pedagógica y el sentido del acto educativo en el país. Se pasó de un modelo pedagógico centrado en las ciencias de la educación (Ley 115 de 1994) a un modelo pedagógico centrado en la administración educativa (Decreto 1278 de 2002; Ley 1188 de 2008). Lo anterior claramente concuerda con el desarrollo teórico y práctico de la administración pública como campo disciplinar, que pasa de un modelo paradigmático burocrático a otro empresarial. Tal situación obedeció a la incursión, en los años noventa, de un gobierno de corte neoliberal —la presidencia de César Gaviria—, que dio inicio a la política económica de tratados de libre comercio que abrieron las puertas del país al globalismo.

Lo que queda en evidencia con los archivos estudiados es que el concepto de modelo pedagógico en Colombia es bastante impreciso debido al predominio del campo político manifestado a través de las reformas educativas. Reformas que, por un lado, arbitrariamente parten de la subjetividad del equipo político de turno para tratar de orientar una política pública educativa. Por otro lado, porque los mismos equipos de profesiones que han escrito tales reformas lo hicieron desde paradigmas educativos internacionales que nada tenían que ver con la realidad nacional.

Los planes de estudio ofertados por las diferentes IES en el campo disciplinar de la administración pública entre 1994 y 2010, en el conjunto de enunciados (disciplinas, materias, asignaturas) observables en el espacio textual (archivo) malla curricular,

evidenciaron una clara dependencia de los niveles de los ciclos formativos frente a un paradigma de la administración pública. De ahí que en los pregrados se nota un mayor porcentaje de predominio del paradigma burocrático racional y el de NGP; en las especializaciones se da más una tendencia hacia el modelo de la NGP; y en las maestrías se ve el esfuerzo por moverse en los terrenos de la gobernanza propia del paradigma de la PNGP. Esta situación se puede corroborar con todos los documentos oficiales de las políticas públicas del Ministerio de Ciencia y el Ministerio de Cultura en el periodo 2010-2020.

Asimetrías internas entre la forma de gobierno neoliberal y el paradigma administrativo de la nueva gestión pública en Latinoamérica

EL SIGUIENTE CAPÍTULO OFRECE UNA PERSPECTIVA filosófica sobre un fenómeno presente en el campo disciplinar de la administración pública: la asimetría interna entre el modelo económico neoliberal y uno de sus productos bandera, el modelo de la nueva gestión pública (NGP). En este sentido, el documento presenta un aparato conceptual que oscila entre aquellos filósofos que han dado sustento epistemológico a algunas de las categorías acá referenciadas, y tres pensadores del campo de la administración pública que han dilucidado las asimetrías o contradicciones entre el sistema económico neoliberal y la aplicación para Latinoamérica de un modelo NGP.

Para este discurrir reflexivo, el problema que permite adentrarse mejor en el objeto de estudio en cuestión es: ¿por qué razón se da una asimetría entre la forma de gobierno neoliberal y el paradigma administrativo que este mismo produjo, el modelo de la NGP, dentro del sistema mundo capitalista en cuanto totalidad global?

Se hace, entonces, un análisis crítico frente a las reformas administrativas que se han presentado en Latinoamérica, en el periodo 1994-2005, en los países que, de alguna u otra manera, se consideran los de mayor crecimiento económico, político y social en la región: México, Brasil y Chile. Se bosqueja una hipótesis sobre lo que se entiende por asimetría interna: a través de la construcción del archivo documental (unidad discursiva *ley, prácticas políticas, reformas administrativas del Estado, ejercicio del saber sobre lo público*) y las discusiones académicas entre los tres autores del campo disciplinar de la administración pública en relación con fuentes filosóficas, se pone en evidencia que la forma de gobierno neoliberal en su intento comercial empresarial corporativista (Wolin, 2008) de transformar los Estados contemporáneos en Latinoamérica en sociedades más desarrolladas, a través de la implementación organizativa de un nuevo modelo administrativo denominado paradigma de la NGP, no ha logrado tal cometido, ya que, por un lado, en lugar de la implementación del modelo real y eficiente solo se han dado cambios nominales, técnicos, en el ejercicio real de gobernar. Por otro lado, porque el mismo modelo, que emergió de una tradición anglosajona, no es coherente con el *onthos* y el *ethos* de las poblaciones étnicas que viven en Latinoamérica, que poseen un imaginario social instituido: prácticas y saberes tradicionales, (Castoriadis, 1997), y un desarrollo cultural sobre el trasfondo del mundo de la vida (Habermas, 1999) bien determinado. De ahí que cada cambio de gobierno tan solo plantea un desplazamiento del poder burocrático estatal hacia formas más o menos eficientes sobre la organización del poder (Pereira, 2001), el manejo del recurso público, y los dispositivos de control sobre la población (Foucault, 1979).

No obstante, ningún Estado en Latinoamérica ha logrado una adaptación más o menos coherente entre el sistema mundo total, totalizante y totalizado capitalista (NatGeA, 2016), corporativo totalitario "democrático", sus reformas administrativas y el ejercicio real del oficio profesional que debería operar sobre el saber de lo público, lo que claramente plantea una terrible asimetría interna entre la forma de gobierno neoliberal y el ejercicio de la administración estatal (Ramió, 1999).

En este capítulo, la metodología arqueológica opera sobre la construcción y lectura crítica del archivo: las reformas administrativas en México, Brasil y Chile entre 1994 y 2005, desde la visión de tres artículos académicos sobre la cuestión.

El escrito se mueve en un espacio múltiple de dispersión y tensión: *discursividad jurídica* (unidad discursiva *Ley*); *prácticas políticas* (enunciado *reformas administrativas del Estado*); *el paradigma administrativo;* (enunciado *modelo burocrático, de* NGP o PNGP); *el ejercicio del saber* (actores profesionales *que trabajan en el Estado sin poseer el saber sobre lo público*); y *el campo de la discusión académica* entre algunos autores. Dentro de ellos se encuentran Oscar Oszlak (2013), quien en su ponencia "La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes" ve entre el paradigma de la NGP y la PNGP una tendencia a la continuidad y perpetuidad del sistema capitalista; Luis Carlos Bresser Pereira, que en el artículo "Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo..." (2001), afirma que tales reformas no fueron más que un simple cambio del orden estatal sin que se efectuaran cambios sustanciales; y Carles Ramió, con el tenor crítico, sumamente preciso y casi que predictivo de su artículo "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional" (1999), en el que plantea que el sistema de gobierno neoliberal no ha logrado cumplir con las promesas de un sistema administrativo sobre lo público, en este caso, el modelo de NGP realmente más eficiente y eficaz, sino que, por el contrario, el modelo flaquea ante la realidad sociocultural latinoamericana.

El capítulo consta, entonces, de los siguientes apartados: en el primero se ofrece una discusión sobre las reformas administrativas, temática abordada por los profesores Bresser Pereira y Ramió en los artículos ya citados, en los que discuten si tales reformas, en cuanto enunciados, ofrecían un cambio real, o meramente estructural vertical, del modelo racional burocrático hacia un modelo racional de nueva gestión; en el segundo, ofrece una crítica de cómo las reformas administrativas latinoamericanas desde distintos

gobiernos no han tenido en cuenta dos elementos centrales: el *ethos* y el *onthos* de los pueblos que habitan en este espacio geográfico; en el tercero, se pasa a la cuestión central: la reflexión sobre la asimetría interna entre el sistema económico neoliberal, dentro del sistema total mundo capitalista, que produce un modelo de gestión pública que ha servido para reafirmar la verticalidad del Estado burocrático; por último, se concluye que dentro del sistema mundo capitalista, en cuanto totalidad, se produjo un sistema económico neoliberal, basado en el libre mercado, que a su vez creó un nuevo modelo administrativo (NGP) para organizar los Estados contemporáneos, pero en ese ejercicio reformista las promesas del modelo y su acción organizadora caen en contradicciones flagrantes evidenciadas desde el sistema mismo, de tal modo que lo único que se ha dado es un cambio lexical, semántico, de reorganización del Estado burocrático. Por último, se hace una reflexión sobre el fenómeno de la corrupción en Colombia: mesas de trabajo de la ESAP 2022.

Enunciado *reformas administrativas*: ¿continuidad o ruptura?

Las reformas administrativas en Latinoamérica en la década de los noventa han intentado asumir unos procesos de modernización del Estado, con base en varios procesos, incluido el de descentralización, para llegar a las regiones y que se diese un proceso de acercamiento a la sociedad civil, de modo tal que se hubiese impuesto un modelo de gobernanza más eficiente. Para ello, el enunciado *reformas administrativas* se circunscribe al sistema mundo capitalista bajo el campo de acción económico-neoliberal: forma de gobierno totalizadora, donde pone en juego una nueva forma de racionalidad administrativa, el modelo de NGP.

En seguida, se examinan las reformas administrativas de los países en cuestión en cuanto enunciados que intentaban insertarse en un nuevo modelo de una doble hélice: sistema mundo capitalista, campo de acción económico totalizante neoliberal. Se parte de la reforma administrativa en Colombia del año 1998:

> *Artículo 1*. Objeto. La presente Ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. *Artículo 2*. Ámbito de aplicación. La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas. *Parágrafo*. Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política. (Ley 489 de 1998, *Col.*)

La situación de enunciación anterior pone de manifiesto tres situaciones: a) la verticalidad del Estado evidenciada en elementos discursivos tales como el ejercicio de la función administrativa, organización y funcionamiento de la administración pública, Rama Ejecutiva del Poder Público; b) tal verticalidad estatal tiende un puente hacia los entes territoriales en su afán de implementar un proceso, de carácter internacional empresarial, de desconcentración del poder estatal y de descentralización administrativa en pro de hacer a las regiones más "participativas" y "autónomas"; y c) un nuevo giro de la racionalidad administrativa hacia una de carácter gerencial. Tales elementos en su conjunto hablan sobre una reestructuración del aparato burocrático: la razón de Estado, razón que discurre en la articulación y el lento desplazamiento entre un paradigma burocrático y otro gerencial, ambos bajo aspectos de un cálculo teleológico de la propia reestructuración gubernamental, en aras del acto de gobernar. Lo que queda por

fuera son los mecanismos reales de articulación con las poblaciones. Razón de Estado en cuanto gobernabilidad no significaba, entonces, un ejercicio administrativo con las poblaciones, sino un autoengranaje del poder estatal en tres dimensiones: su inserción en una economía de mercado; el funcionamiento del aparato administrativo y militar; y el ordenamiento del territorio en abstracto, esto es, pensado sin pobladores.

En este mismo sentido, la Reforma Administrativa del Estado Federal mexicano expresaba:

> La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el Gobierno mexicano se propone llevar a cabo en el periodo 1995-2000, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos [...] El sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental [...] La situación económica y financiera, que no reconoce fronteras, demanda, por su parte, mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuestario. (Reforma Federal, 1996)

En el enunciado *Reforma Federal*, en México, aparecen elementos comunes a los que se presentan en la Reforma Administrativa

colombiana, tales como: a) un marcado matiz internacional en cuanto diálogo con otras naciones, y, ante todo, modelo de la propia actividad administrativa nacional, de ahí que se incluyan enunciaciones como: *competitividad, sectores productivos, gestión gubernamental,* entre otros; b) el movimiento pendular del paradigma racional burocrático hacia un modelo de corte gerencial economicista, que anida en la reestructuración vertical del Estado: enunciación (asignación y ejercicio presupuestario); c) el carácter que se les da a las poblaciones: estas no son pensadas en torno a la idea de un proceso de administración coconstruido a través de diálogos y disensos que lleven a establecer procesos de gobernabilidad participativos, sino que se las asume como individuaciones estáticas sobre las que hay que depositar bienes materiales (enunciación *servicios básicos a la población)*.

Ahora bien, en Chile hacia el año 1994 es cuando el Estado se vio abocado a asumir un proceso de modernización para poder integrarse en las lógicas de los países en vía de desarrollo, y suprimir las problemáticas de una administración pública burocrática. Para ello, se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con el fin de garantizar un Estado más descentralizado, eficiente y eficaz:

> Mientras el país se aproxima al siglo XXI, remontando muchos de los obstáculos que en el pasado fueron causa de frustración, el Estado parece renuente a incorporarse a la corriente modernizadora. Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocrática. Por consiguiente, modernizar la gestión pública y adecuar la organización del Estado a los desafíos de los nuevos tiempos será una prioridad del próximo gobierno de la Concertación. Ningún país puede avanzar en el camino de la democracia, crecer competitivamente en el mundo y superar la pobreza sin una gestión eficaz de sus asuntos públicos. Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente

> por mano del Estado; pero este juega un papel fundamental en la sociedad moderna. (Ramírez, 2001, p. 9)

Así pues, el Estado chileno se dispuso a orientarse hacia un nuevo paradigma de la función pública: un modelo de gestión inmerso en los derroteros de un proyecto moderno. Por modernidad se entendía entonces un proceso de organización más racional del Estado, tendente a asegurar su mejor funcionamiento:

> Tendrá por misión coordinar a los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S.E. el Presidente de la República, las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad. (Ramírez, 2001, p. 10)

Nuevamente en este proceso de reforma administrativa del Estado chileno la relación entre modernidad y racionalidad, para un mejor desarrollo de las funciones sustantivas del Estado, aparecen implicados simétricamente. Las enunciaciones *perfeccionamiento, desarrollo, racionalización* y *modernidad* apuntan todas a un solo y mismo objetivo, la función pública, o sea, la reestructuración estatal. Función que se orientó sin el componente simétrico, lo público, la sociedad civil, las comunidades. Al igual que en los casos ya señalados de Colombia y México, algo quedó por fuera de ese proceso de reestructuración estatal: las poblaciones. El Estado chileno elaboró un sistema, nuevamente vertical, de reorganización burocrática bajo la falacia semántica modernidad= Estado racional eficiente. En la ecuación razón de Estado frente a la sociedad civil, se superan las expectativas del mundo de la vida de los segundos para adecuar la primacía del primero. Una racionalidad estatal escindida de todo valor relacional real con

las poblaciones geográfica y culturalmente determinadas. Lo que sucedió entonces fue un ejercicio de redistribución del poder de Estado a pretexto de sumergirse en el paradigma de la modernidad.

Reformas de gobierno frente al *ethos* y al *onthos* de los pueblos

En el contexto de lo que Rawls denomina las sociedades democráticas contemporáneas (1997), cuyo eje de reflexión ha de ser la justicia política, otra cuestión que expresa una seria problemática entre los gobiernos entrantes (lo otro) y los salientes (lo uno) —bajo sus pretensiones enunciativas, *léxicas*, nominales, de transformación del aparato estatal bajo reformas administrativas del Estado que intentan adentrarse en un modelo NGP en Latinoamérica—, es que ni dentro del paradigma burocrático administrativo, ni en el paradigma de la NGP, ni en el de la PNGP, el *ethos* y el *onthos* de los ciudadanos, las comunidades omnicomprenhesivas razonables (Rawls, 1997), las comunidades de comunicación (Habermas, 1999), o las poblaciones (Foucault, 1979) son tenidas en cuenta. Es decir, ninguno de los modelos o las formas de gobierno intentan o han intentado dar cuenta de la complejidad del modo de ser *(onthos),* de comportarse y de obrar en el mundo *(ethos)* que las distintas comunidades históricamente determinadas poseen sobre: su propia memoria (enunciado de saber), su espacio vital (enunciado de territorio), su relación con los otros pueblos (enunciado político), su forma de organización (enunciado de administración), sus propias instituciones (enunciado jurídico-político), sus formas de producción (enunciado económico). Por el contrario, estos hacen parte de un corolario discursivo en donde el gobierno saliente (el uno) poseía una enunciación discursiva específica sobre estos pueblos mediante sus políticas públicas totalmente mediada por el sistema de poder académico (práctica investigativa). El gobierno entrante (lo otro) ingresa desplegando una serie de reformas administrativas para tratar de mostrarles a sus electores en ese proceso ya descrito, de elección de unos principios rectores del buen vivir, contractuales constitucionales: de selección de sus propias propuestas políticas, económicas y sociales, su compromiso

con tal promesa electoral (el teatro). Sin embargo, el proceso de acercamiento a cada comunidad se hace, nuevamente, desde el enfoque académico que se vende bajo el sistema de enunciación de políticas públicas. Es el poder de la investigación académica mediada por acciones politiqueras el que entra en juego para determinar la forma de relación con esas comunidades. Lo que queda por fuera de este sistema de desplazamiento semántico del actuar administrativo político es precisamente la realidad del otro, su *onthos* y su *ethos,* su modo de obrar, sentir, pensar y ser en el mundo.

La cuestión central aquí es que ninguno de los modelos en cuestión, mucho menos los gobiernos entrantes y salientes, están siquiera interesados en conocer ese ser del otro, las comunidades, los pueblos, las doctrinas omnicomprehesivas razonables (Rawls, 1997, pues tanto modelos como agentes están involucrados en un solo y mismo proceso: la reforma del Estado (Ramió, 1999). Dependiendo del campo epistemológico, el equipo de trabajo y su marco de formación académico, los personajes actores vinculados al proceso de reforma estatal, instituyen un paradigma de la administración pública. De ahí que la administración pública no es la administración sobre lo público entendida como la mediación que se debe dar entre los funcionarios (quienes median entre el Estado y las comunidades), los recursos materiales y simbólicos (patrimonio material e inmaterial de una población geográficamente constituida), y las personas territorialmente ubicadas y cosmovisivamente determinadas (imaginario instituyente), sino la administración del aparato interno (el Estado, su forma y su función) del poder público vertical: organización del Estado, y regulación del presupuesto, de los funcionarios y de los recursos en cuanto abstracciones jurídicas.

Asimetría entre neoliberalismo y el modelo de la NGP

La asimetría que se presenta entre el sistema económico neoliberal, en cuanto expresión del sistema político total capitalista, es que ofrece un modelo de racionalidad instrumental denominado

NGP, sobre la forma de organización de los Estados latinoamericanos, que se irguió sobre unas promesas que no se cumplieron, a saber: reestructuración de la función pública sobre la base de mayor eficiencia y eficacia en los procesos y procedimientos, procesos de descentralización que acerquen el poder estatal a las regiones, mayor acercamiento a las comunidades, disminución del aparato burocrático, disminución del gasto público, entre otras. La asimetría es, por un lado, el desacoplamiento de un modelo de corte gerencial empresarial para el reordenamiento del funcionamiento del Estado, tendente a mejorarlo, de los plexos de vida reales, territoriales y de las poblaciones geográficamente definidas; por otro lado, el reordenamiento de los Estados es vertical y no estructural frente a su acoplamiento con lo social; es decir, sigue siendo burocrático y lo que se mueve a través de enunciaciones sofísticas es la razón instrumental maquillada con el aderezo de las reformas administrativas del Estado. Por ello, la función pública termina siendo el mismo ejercicio burocrático de la razón de Estado, esto es, un ejercicio de gobernabilidad pensado para la reestructuración vertical, central y económica del poder del Estado. En este mismo sentido, señala Bresser Pereira:

> La literatura sobre "reforma administrativa" en América Latina es tan grande como el número de intentos de hacer reformas en la región. Peter Spink, que hizo un examen del área, observó que las burocracias latinoamericanas parecen estar permanentemente involucradas en la reforma administrativa: "El tema de la reforma administrativa y, más recientemente, de la reforma del Estado, mantuvo una presencia visible en América Latina en la mayoría de los últimos 70 años". Pero, en todos los casos estudiados, la reforma administrativa significó una reforma burocrática. El objetivo era establecer, en cada país latinoamericano, un servicio público como el francés, el alemán o por lo menos el norteamericano. (2001, p. 47)

Con la anterior cita, el autor Luis Carlos Bresser Pereira señala la forma en que en Latinoamérica los intentos por reformar la

administración pública se han llevado a cabo desde los Estados burocráticos, con el ánimo de aparentar la aceptación, concordancia, invitación, de políticas internacionales; pero, en realidad, develan un poder central burocrático de cambios de denominación del ejercicio real de gobierno. Ello explica la poca concordancia entre la forma en que opera el sistema político capitalista bajo un tipo de gobierno neoliberal (financista) y el modelo NGP, bajo la supuesta inserción del enunciado *reformas administrativas del Estado.* La hipótesis ha de ser: las reformas administrativas no son más que la expresión del ejercicio del poder burocrático de parte de la mayoría de los Estados latinoamericanos, que han tratado de vender la idea de que dichas reformas posibilitan la transición de un modelo de administración pública burocrático centralista hacia uno de NGP, cuando en realidad tan solo se ha tratado de su propia mimetización.

Un claro ejemplo de ello se puede observar en las reformas al centralismo burocrático de los Estados en países como Brasil, Colombia, México y Argentina. En estos países tales reformas se llevaron a cabo en la década de los noventa —Brasil (1998), Colombia (1998), México (1999) y Chile (1994) —, que promovían la descentralización del poder estatal y priorizaban su acercamiento hacia los territorios. Con estas reformas, se trataba de darle mayor participación política, económica y social a las administraciones locales. No obstante, para Bresser Pereira (2001), lo que realmente ocurrió fue la reorganización burocrática del Estado, pues el fenómeno del centralismo no se ha dado de un modo real. Lo que ha ocurrido es tan solo el desplazamiento de actividades, acciones y funciones mínimas a las administraciones locales, por ello, los grandes procesos y procedimientos son llevados a cabo por la administración burocrática local.

Por otro lado, Oszlak ve en el modelo de la NGP un fenómeno de reorganización del Estado burocrático en Argentina, por lo que se produce un proceso de continuidad, es el modelo burocrático el que se reajusta y, así, el modelo de la NGP termina siendo meramente nominal:

> Lo que continúan vigentes son los pactos constitutivos que sostienen a una sociedad capitalista. Eso es lo permanente. Pueden cambiar los signos de las políticas públicas en el nivel meso; y la vida cotidiana puede experimentar también una profunda metamorfosis en el nivel micro. Pero las reglas de juego del sistema capitalista permanecen. Sigue habiendo una coalición dominante; sigue habiendo un pacto funcional de división social del trabajo. Sigue habiendo un pacto distributivo más o menos equitativo. Pero ni siquiera cambia radicalmente la fisonomía institucional del Estado. (Oszlak, 2013, p. 8)

Desde luego, Oszlak claramente observa que, en el ámbito de la administración pública del Estado, la situación dada es que el sistema capitalista termina organizándose: una burocracia estatal, un consenso social democrático, unos modos y medios de producción acentuados en el predominio del sistema económico ajustada en los capitalismos financiero, industrial y el recientemente tecnológico o informático.

Colombia es otra muestra del mismo fenómeno de cambio nominal a través de reformas administrativas del Estado. Mientras que la reforma administrativa del año 1998 apuntaba a la descentralización, otorgándole mayor protagonismo a las administraciones locales, lo cierto es que en todos sus ministerios ocurrió lo anteriormente expuesto: a través de una serie de denominaciones léxicas jurídicas, el Estado utilizó la supuesta creación de entidades que servirían para mediar entre este y el territorio, pero quienes tomaban las decisiones sustanciales sobre la forma en que habría de desarrollarse los procedimientos y las funciones, determinaban los presupuestos de funcionamiento de las mismas entidades territoriales y dictaminaban las políticas públicas a ser aplicables sobre los actores sociales y sus territorios, eran los integrantes del equipo burocrático de la sede central, seleccionado por el proceso de nombramiento clientelista del político que ejercería un cargo determinado durante los cuatro años del gobierno de turno entrante (el afuera que pasa a ser el uno). Esto quiere decir que

las reformas administrativas en Latinoamérica, supuestamente tendentes a la descentralización del Estado burocrático, lo único que han hecho es servir de fachada jurídica para la reorganización del poder estatal vertical a través de la creación de subestamentos o subdependencias, sin otorgarles un poder e independencia real a los entes territoriales.

Siguiendo al profesor Carles Ramió, se pueden identificar tres grandes asimetrías que se dan entre el sistema neoliberal y el modelo de la NGP, a saber: a) la promesa de eficiencia y eficacia del sistema estatal a imitación del subsistema empresarial, o promesa neoempresarial (Ramió Matas, 1999); b) la falacia del desarrollo social enraizado en el principio racional económico de la primacía del individuo (cliente, consumidor) que se debe autoasumir como emprendedor y no como obrero, sobre el valor social de la comunidad; y c) el fenómeno de la corrupción estatal que permeó toda la estructura social.

La promesa de la eficiencia y la eficacia del óptimo funcionamiento que las empresas privadas desarrollaban en sus procedimientos y funciones frente a los lentos e ineficaces servicios prestados por el Estado se cae a pedazos cuando a través de distintos acontecimientos sociales se observa cómo grandes empresas, que antaño eran ejemplo de progreso, hoy han desaparecido, o han caído en quiebra por un doble fenómeno, endógeno y exógeno, que no pudieron calcular, predecir, medir para sí mismas: la incursión del capitalismo tecnológico, que ha generado una nueva forma de plusvalía, la inversión y el direccionamiento del flujo económico hacia un espacio digital virtual (poder de la información), que permite la disminución de los costos de producción, la minimización de recursos materiales frente a la optimización de los recursos entrantes, la estandarización y disminución de la mano de obra calificada, pero en calidad de mano de obra barata. Mientras, el fenómeno exógeno tiene que ver con la incapacidad que estas empresas han tenido frente a las situaciones sociales, territoriales e ideológicas que en tres décadas se han venido presentando: por ejemplo, la incomprensión del imaginario social, grupal de los jóvenes y niños adscritos a una cultura tecnocientífica

propia de un sedentarismo-nómada, que han venido mostrando a través de distintas formas de consumo y protesta social, la poca importancia que les dan a los valores de la modernidad sólida (el trabajo, la familia, el civismo, la ética, la historia), frente a la modernidad líquida (las redes sociales, la dependencia de un objeto tecnológico, el distanciamiento de los entornos naturales, pero, paradójicamente, se inscriben en discursos mediáticos ecologistas), insertada en el cambio y el dinamismo. Al mismo tiempo, los Estados burocráticos se han mantenido en un estado de mimetización constante, de cambios nominales, de artilugios retóricos propios del discurso jurídico.

Eficiencia y eficacia se tuvieron que traducir, entonces, en el modelo estatal NGP bajo una nueva torsión semántica: gobernanza. Bajo este nuevo lema administrativo, el Estado ya no habrá de regirse, supuestamente, por principios meramente empresariales; pues el concepto de gobernanza implica necesariamente el conocimiento del territorio y sus poblaciones. Sería un acercamiento al societario real. Así pues, la gobernanza dirigida a la administración de los territorios se hace bajo el supuesto *a priori* de un manejo más eficiente de las comunidades, en la medida en que se considera que se daría una interacción real con el medio. No obstante, esto no es así, ya que la gobernanza como principio que se rige bajo el *a priori* de *eficiencia* se dirige al fortalecimiento del poder de los funcionarios de la administración local del territorio, no a las lógicas sociales y organizativas de las poblaciones. Por lo anterior, se da una asimetría empírica entre institución oficial territorial e imaginarios sociales instituyentes.

La sociedad capitalista, bajo su paradigma político-económico neoliberal, en su emergencia (siglo XX), se enorgullece de hacer del centro de su acción y reflexión al individuo: el ciudadano. Sin embargo, como bien señala el profesor Bresser Pereira frente a esta forma de gobierno:

> De hecho, la descentralización y el control social dependen de la existencia de los derechos de los ciudadanos, comenzando por la correcta e irrestricta divulgación de informaciones sobre

> los órganos públicos. En otras palabras, depende de la existencia de las reglas de la ley, y, más ampliamente, del avance de la democracia. Esta no es sustituto para la descentralización y el control social, pero estos dos últimos son resultados del proceso de democratización y, al mismo tiempo, son factores que actúan para un mejor gobierno democrático. (Pereira, 2001, p. 11)

El Estado neoliberal y con él, el modelo de la NGP al ubicar al individuo por fuera de los *plexos* de acción valorativos de la familia, o en el caso de Latinoamérica, el poblado, el grupo, el vecindario, se sustraen a las tramas narrativas en las que se entretejen las relaciones imaginarias de estos ante las instituciones sociales oficiales, lo que imposibilita la comprensión de actos socialmente aceptados de transgresión de la norma, la ley, el decreto. Es así como en Colombia, por ejemplo, existen territorios en los que para sus pobladores las cámaras de fotomultas, los semáforos, las distribuciones oficiales espaciales, las prohibiciones civiles carecen de sentido, por lo que son deslegitimadas y confrontadas.

Al estar centrados en una administración burocrática, que bajo una política neoliberal intenta imponer un sistema de reajuste administrativo de corte NGP centrado en el individuo —pensado como obrero, como cliente, como inversionista—, los Estados en Latinoamérica producen la asimetría social de la desobediencia civil de un modo constante y sistemático dentro de los territorios. De hecho, el concepto de territorio aparece dentro del modelo de la NGP totalmente degradado. Pues, por un lado, como ya se señaló, este se presenta tan solo como una consecuencia de la reforma administrativa para descentralizar el Estado y acercar el gobierno a los ciudadanos, pero, este ejercicio lo que produce es la subcreación de un ente territorial totalmente dependiente del poder central que se otorga por un juego de clientelismo. Así pues, los societarios, insertos, circunscritos, enraizados en sus plexos de vida históricamente constituidos ven en las normas sociales y políticas —emitidas por las administraciones locales centradas en un sistema político neoliberal disfrazado de un modelo de gestión más "humano" —, un acto de agresión, discriminación y

homogenización del poder central. Lo que se ha visto en los distintos pobladores de varios espacios territoriales de Latinoamérica desde el periodo 2019-2023: un fenómeno de agotamiento y rebelión frente a un sistema jurídico, político y administrativo que los encasilla, determina, domina y desconoce. Así pues, la adopción en Latinoamérica de un modelo neoliberal en el que distintos gobiernos han intentado centrar su acción política en el individuo ha fracasado ante la incomprensión de que los ciudadanos hacen parte de relaciones sociales más fuertes: la familia, el poblado, el caserío, el barrio, el grupo. Y es solo dentro de estos plexos de acción que se autocomprenden frente a las formas entrantes y salientes de los gobiernos.

El fenómeno de la corrupción estatal es bien conocido y diagnosticado. Y ninguno de los estados latinoamericanos que han tratado de copiar el modelo de la NGP, bajo el sistema político económico neoliberal, ha podido limitarlo. De hecho, lo que desde hace tres décadas se ha notado es que el fenómeno de la corrupción ha tendido a crecer. En Colombia, por ejemplo, la cuestión es preocupante.

El fenómeno de la corrupción en Colombia: mesas de trabajo de la ESAP 2021

Este apartado recoge la conferencia que pronunciada junto con el profesor Jony Alexis Rengifo Carpintero en las mesas de trabajo que la ESAP realizó en el año 2021 frente al denominado *Estallido social*. Quedó claro que uno de los principales problemas sociales en Colombia, a la par del narcotráfico, es el de la corrupción política, cultural y administrativa. En síntesis, en la conferencia se dijo lo siguiente:

El problema de la ausencia de credibilidad entre los ciudadanos sobre el sistema de acción político recae en que en este el fenómeno de la corrupción es grosero, constante y evidente. Casos como el de Odebrecht y la Ruta del Sol, donde participó con una inversión del 62 % en unión con el Grupo Aval y Solarte (Unión temporal), pusieron en la palestra mundial las turbias relaciones del pago

de favores económicos por contratos públicos, entre la empresa privada brasilera y algunos partidos políticos del país, así como su infame relación con el Fiscal General de la Nación.

Aunque el caso ha sido mostrado y expuesto hasta la saciedad, la verdad es que en Colombia nada se sabe sobre el tema. Nada se ha resuelto. Nadie ha sido condenado, investigado ni judicializado. Es decir, fue un escándalo mundial que no ha arrojado ningún resultado contundente en el país. Peor aún, en una jugada político-jurídica, Odebrecht y el Grupo Aval demandaron al Estado colombiano, por la caducidad del contrato, para ser indemnizados por un valor de 4,4 billones de pesos (Avella, 2019), de los cuales 1,4 billones fueron para el dueño del Grupo Aval, Luis Carlos Sarmiento Ángulo, y 3,3 billones para Odebrecht. Lo increíble es que los colombianos deberemos pagar el dinero de un evento de corrupción que, de un modo inverosímil y sobrepasando cualquier texto literario del realismo mágico, es un valor mayor al real por el cual el consorcio de unión temporal había determinado el presupuesto, es decir, 2,2 billones de pesos.

En otras palabras, mientras que el gobierno de turno, bajo la sombra del senador Uribe, trató de justificar a Odebrecht y salvaguardar los intereses del Grupo Aval, la clase trabajadora del país, debió, una vez más, subsidiar a los poderosos, como también lo debe hacer con las clases más empobrecidas, pero que, paradójicamente, viven de los subsidios del Gobierno, y en mejor condición económica que la clase obrera. Es decir, la clase obrera de Colombia, no solo debe trabajar por y para reproducir sus medios de vida (Marx, 1980), sino también por y para pagar los lujos de los oligopolios (Silva, 1997) y los subsidios de los pobres. Lo que claramente indica que la clase trabajadora es la dinamizadora de la economía del país y no los empresarios. Pero este es solo uno del sinnúmero de casos en donde la élite del país roba, legisla y tuerce la ley, para salir bien librada y no pagar pena ni condena alguna. En Colombia, las leyes solo aplican para los ciudadanos humildes. La élite, que a su vez encubre a los políticos, está blindada.

El proyecto de ley discutido por el "honorable" Congreso de la República, la Segunda Instancia para aquellos actores políticos que han sido condenados por delitos en una primera instancia judicial, qué es si no la forma en que los poderosos corruptos intentan torcer la ley para favorecer a sus amigos, familiares y el partido político. Pero la corrupción política estatal es un fenómeno en cascada. El Congreso roba mediante el sistema de contratación pública a terceros, especialmente mediante la inversión "social" en infraestructura. Este es el mejor mecanismo que hay para justificar la salida y desviación "legal" de recursos: estudios de factibilidad, materiales, ecológicos, etc., permiten tasar costos, inflarlos, reorientarlos, acomodarlos, desecharlos, gastarlos, volverlos a pedir... Dentro de casos semejantes se encuentran obras como el Metro de Bogotá, Hidroituango, Megaobras en Cali, entre muchas otras conocidas y, desde luego, desconocidas.

Después del Congreso, las gobernaciones y alcaldías roban mediante proyectos de orden social que se llevan a cabo para pagar los favores de campaña a quienes, por supuesto, invirtieron recursos, siempre sospechosos: comprando votos, dando mercados, canjeando puestos, haciendo política con bultos de cemento y ladrillos.

La corrupción, como es un fenómeno en cascada, desciende a los sectores más necesitados de la sociedad, las juntas de acción local (JAL) y las juntas de acción comunal (JAC). Estos mecanismos de politización de la sociedad roban sirviendo de pantalla, para pagar los favores políticos de la maquinaria que allí los nombre. Entonces, nuevamente, a través de proyectos sociales, de vivienda, de infraestructura, de cultura, etc., empieza el robo desde abajo. En estas instituciones políticas la politiquería se hace al servicio de un candidato que favorecerá a una o a algunas organizaciones no gubernamentales y a unas pocas familias: el caso del proyecto de escuelas culturales en el Valle del Cauca, en donde desde los monitores hasta los sabedores llegan allí por una recomendación política. O el caso del Carnaval del Cali Viejo, en donde las comparsas que siempre quedan están dentro del mismo equipo de

trabajo que periódicamente se reúne a discutir cuánto dinero se les ha de pagar para el próximo carnaval y que sirven al interés del alcalde de turno.

Desafortunadamente, en Latinoamérica la corrupción es total, desmedida, justificada, racionalizada y legitimada en cada sector político, público y privado, por la gran mayoría de los societarios; pues, ante un Estado que constantemente busca su propia reestructuración burocrática vertical de tendencia hacia situaciones horizontales ficticias, que se enmarca dentro de un sistema administrativo que concibe la organización del Estado y los recursos de un modo totalmente empresarial, propio de una racionalidad del capitalismo financiero, las poblaciones y sus pobladores, circunscritos a sus territorios, sus imaginarios etnoculturales y sus lógicas históricas han asumido la corrupción como un fenómeno totalmente replicable; ya que si el Estado roba, si la banca mundial y local roban, si los empresarios roban, ¿por qué razón ellos, que son económicamente más pobres, no habrían de hacerlo? Así, se podría decir que Latinoamérica ha legitimado la corrupción como modo de vida.

En síntesis, las distintas formas de gobierno en Latinoamérica y las reformas administrativas del Estado que han tratado de implementar para pasar de un sistema estatal burocrático a un modelo de NGP no son más que simples desplazamientos semánticos que llevan a cabo los gobiernos entrantes frente a los salientes. Esta situación se debe a que no pueden sustraerse ni al sistema de producción capitalista, ni al mecanismo de elección contractual.

Conclusiones

Algunas conclusiones que se pueden extraer después de este ejercicio filosófico crítico sobre el fenómeno de las reformas administrativas en Latinoamérica como dispositivos discursivos para introducir desde el sistema económico neoliberal la transición de un paradigma burocrático a uno neogerencial, supuestamente de mayor eficiencia, son las siguientes:

Primero, para poder hacer un análisis riguroso sobre las reformas administrativas en Latinoamérica enraizadas en un

modelo de NGP como expresión directa de un sistema de reordenamiento de los estados capitalistas desde un nuevo modelo neoliberal, habría que entender que el modelo se vendió a través de las reformas administrativas (enunciados de poder) bajo el pretexto político-económico, de entrar en un proceso social de modernidad. Modernidad que fue entendida como el desplazamiento de un paradigma racional burocrático a otro, supuestamente, más social, una racionalidad gerencial. Lo que ocurrió, entonces, fue un desplazamiento de la racionalidad administrativa sobre la función pública hacia una racionalidad gerencial sobre la función pública; en otras palabras, los Estados latinoamericanos se reestructuraron semánticamente: pasaron de un modelo administrativo a uno gerencial, bajo un desplazamiento de la racionalidad, como huella de modernización, sobre el acto de gobernar sin los gobernados. Lo que no ocurrió fue un cambio real del ejercicio de gobernabilidad, sino un juego enunciativo y un movimiento pendular de la razón reordenando verticalmente los Estados.

Segundo, una de las principales asimetrías entre la promesa neoliberal y el modelo de la NGP (reformas administrativas del Estado en cuanto enunciado de saber-poder) es que se olvidan del acontecer real e histórico de las comunidades, pueblos o doctrinas omnicomprehensivas razonables, esto es, de su *onthos* y su *ethos,* de sus formas de ser y obrar en el mundo en un ejercicio de entretejerse con el otro. Se deja de lado su modo de referirse orgánicamente al pasado desde el presente, sus formas de significación del mundo, sus mecanismos de justicia, organización territorial y administración de los recursos materiales y simbólicos.

Tercero, las asimetrías internas entre el sistema económico capitalista neoliberal y su modelo de la NGP se ha sintetizado en tres promesas fallidas: el argumento de la eficiencia y eficacia del modelo, que no ha sido más que la aplicación de un modelo empresarial al sistema de administración estatal, y que arrojó insuficiencias en el sistema, como lo es la imposibilidad de predecir las situaciones endógenas y exógenas propias: el paso de un capitalismo industrial a uno tecnológico, que ha sobrepujado a las antiguas empresas a procesos de tecnologización que en muchos

casos ha sido incapaces de asumir, lo que condujo a la quiebra de muchas y al surgimiento de otras; exógenas porque el refinamiento de los dos principios bajo el desplazamiento semántico de la gobernanza no logra entender el imaginario social instituyente de las comunidades doctrinalmente determinadas que habitan en territorios históricamente constituidos. El argumento del individualismo por encima del valor social de la comunidad se cae a pedazos cuando las nuevas tendencias sociales muestran la incorporación cada vez más creciente de los societarios a plexos de acción barriales, tribales, etnoculturales, diferenciales, articulados coconstructivamente entre grandes segmentos de población (generaciones nuevas, medias y adultas) de carácter global, generando respuestas internacionales a problemas locales.

En último lugar, el argumento de la honestidad del modelo y sus funcionarios se derrumba ante la realidad latinoamericana del fenómeno creciente de la corrupción. La corrupción en Latinoamérica se demostró que es un acontecimiento endémico que produce un imaginario social instituyente que legitima la enfermedad que padece, pero que crea discursos y prácticas teatralizadas para mostrar a través del enunciado (*decreto*, *ley*) que está actuando para remediar la enfermedad. En oposición a ello, el aumento en las cifras sobre la corrupción estatal y los numerosos ejemplos de contrataciones indebidas ponen en crisis el paradigma de la NGP y muestran que el sistema capitalista neoliberal produce sus propias asimetrías.

Situación actual de la investigación en el campo disciplinar de la administración pública en Colombia

EN ESTE ÚLTIMO CAPÍTULO SE DESCRIBE la situación en la que se encuentra la investigación en administración pública hasta el año 2019 en Colombia, tomando como fuente de información los resultados de la convocatoria pública hecha por Colciencias, ahora MinCiencias[8], en el periodo 2018, cuyo fin era medir el desarrollo de la productividad investigativa en las distintas áreas del conocimiento científico. Se toman como unidades de análisis los grupos de investigación y sus líneas de acción.

A través del método arqueológico se revisó los documentos públicos sobre la convocatoria, el modelo de medición diseñado por la institución para revisar la productividad y categorizar a los grupos e investigadores, y también la plataforma dispuesta por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, llamada "La Ciencia en Cifras", en la que se encuentran los datos más actualizados y

8 La Ley 1951 de 2019 convirtió a Colciencias en un ministerio y cambió su carácter de departamento administrativo. Como ministerio empezó a regir desde el mes de diciembre del 2019.

organizados sobre instituciones, grupos e investigadores particulares que participan en actividades de investigación y desarrollo de tecnología e innovación en el país.

Este es un ejercicio exploratorio que hace parte de un proyecto de investigación auspiciado por la ESAP, el cual tiene como pretensión dar cuenta sobre cuál ha sido el desarrollo del campo disciplinar de la administración pública en términos de formación y desarrollo investigativo y cómo los procesos de reforma administrativa del Estado y los modelos de gestión de los distintos gobiernos han orientado dicho desarrollo durante las últimas tres décadas. En este documento de trabajo se muestran los grupos de investigación que han sido reconocidos en la convocatoria de medición y categorización realizada por Colciencias para el año 2019, que tienen líneas de trabajo relacionadas con problemas de administración pública y el Estado.

Los antecedentes más recientes de investigaciones y debates alrededor de la administración pública como disciplina que fueron tomados para orientar esta investigación son el libro titulado *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*, publicado por Jesús María Molina en el año 2017, el cual fue producto derivado de una investigación que también contó con el apoyo de la ESAP; y un documento técnico que soporta la propuesta de reforma al programa de Administración Pública Territorial que oferta la misma institución, el cual contiene discusiones y debates que dieron sus docentes, coordinados también por Molina, sobre los contenidos mínimos en los que debe ser formado un administrador público, que permitan fortalecer la identidad disciplinar y académica de sus estudiantes y catedráticos.

Es menester destacar varios elementos importantes. Primero, que la administración pública es un fenómeno histórico e institucional que se ha ido consolidando de manera paralela al proceso de formación del Estado moderno (Molina, 2017; Sánchez González, 2009); segundo, que su actuación e intervención en las sociedades modernas con fines políticos mediante ejercicios de autoridad y de gobierno le dan una impronta pública y política a su naturaleza, luego, los fenómenos que de esta se derivan son objeto de estudio

y observación de diferentes disciplinas de las ciencias sociales (Molina, 2017); y, tercero, que la administración pública debe ser entendida como un campo de conocimiento en el que coexisten diferentes objetos de estudio, enfoques y métodos cuyo denominador común son las realidades administrativas que se suscitan de la interacción del Estado moderno y la sociedad (Molina, 2017; Sánchez González, 2009).

Se entiende que la administración pública está llamada a ocuparse de los

> [...] fenómenos público-políticos articulados a través del Estado en Acción en sus componentes de organizaciones públicas, de gobierno, de políticas públicas, de dominación y de gestión, que no son comprensibles sin atender a los procesos desatados por el Gobierno y el Estado en sus relaciones con la sociedad. (Molina, 2017, p. 38)

De la definición de Jesús María Molina (2017) de la administración pública como disciplina científica social se desprenden cinco objetos de estudio, a saber: las organizaciones públicas, la dominación por efecto de las burocracias, los gobiernos, las políticas públicas, los procesos de gestión y las relaciones Estado-sociedad. Advierte el autor que esta clasificación contribuye a la delimitación heurística del campo de estudio, pero que en la realidad observable dichos objetos mantienen estrecha relación y articulación, y no son exclusivos de esta disciplina, ya que existe un interés compartido con otras disciplinas de las ciencias sociales que los estudian y observan bajo sus propias teorías y enfoques, como ya se ha mencionado.

Frente a la discusión sobre las áreas de saber en las que deben ser formados los estudiantes de la disciplina de Administración Pública, que se evidencia en el documento técnico llamado "Condiciones curriculares programa APT: una propuesta de reforma desde los aportes de sus docentes" (ESAP, 2020), el cual fue producto del ejercicio de debate y discusión que contó con la participación de veinticinco docentes universitarios de la ESAP, bajo la coordinación de Jesús

María Molina, se definieron cuatro áreas que recogen algunos de los objetos de estudio nombrados con anterioridad y plantean dos áreas de saber que se consideran indispensables en los procesos de formación del administrador público. Estas áreas son organizaciones públicas y gestión, Estado, Gobierno y sociedad, gestión del territorio, economía pública y otras áreas complementarias.

Para la organización de la información recabada en este ejercicio investigativo, se seleccionó cuatro áreas del saber que son organizaciones públicas y gestión, Estado, Gobierno y sociedad, gestión del territorio, economía pública, y se tomó como un área independiente las políticas públicas por el número y frecuencia de líneas de investigación relacionadas con este objeto de estudio. Estas áreas son descritas en el tercer apartado, que expone la situación de la investigación en administración pública en Colombia.

A modo de conclusión, se plantea que la investigación en administración pública es relativamente joven en Colombia, cuenta con la participación de investigadores y grupos que pertenecen a otras disciplinas como la administración, la economía, el derecho y las ciencias políticas, lo que supone un desarrollo investigativo multidisciplinar en este campo del conocimiento. Ahora, si bien esta situación puede enriquecer los debates sobre los distintos problemas que se presentan en la administración pública y el Estado, es difícil distinguir cuál ha sido la contribución que hacen las distintas disciplinas para el desarrollo de nuevo conocimiento, la creación de teoría y conceptos que fortalezcan propiamente a la disciplina de la administración pública.

Este documento está organizado en cuatro apartados. En el primero se hace una descripción de la institución pública encargada de compilar la información sobre el desarrollo del área de ciencia, tecnología e innovación (CTeI) en Colombia y los procesos de convocatoria pública que realiza periódicamente para dicho fin. En el segundo apartado se describen los resultados generales que se obtuvieron entre el año 2018 y 2019 y cuál es la posición de las ciencias sociales en relación con la administración pública y otras disciplinas. En el tercer apartado se muestran las distintas

líneas de investigación que desarrollan los grupos organizándose en áreas temáticas afines con la administración pública y se cierra el capítulo con un apartado de conclusiones.

Colciencias y los procesos de medición del desarrollo científico en Colombia

El seguimiento a los avances y desarrollos científicos, tecnológicos y de innovación en Colombia ha sido tradicionalmente una función del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias. Esta institución pública ha sido la encargada de fomentar la cultura científica y estimular mediante políticas públicas la producción de nuevos conocimientos en CTeI en el país (Ley 1286 de 2009, *Col.*); también, dentro de sus competencias está la de realizar convocatorias públicas en las que participan organizaciones públicas y privadas dedicadas a la investigación, con el objetivo de obtener información actualizada sobre las actividades y resultados obtenidos.

Entre 1991 y 2019, Colciencias publicó doce convocatorias de medición y de reconocimiento de méritos en la que participaron grupos y centros de investigación que adelantan actividades científicas en el territorio nacional en las distintas áreas de conocimiento. Desde entonces, la productividad científica, su calidad e impacto en las comunidades académicas nacional e internacional han sido objeto de medición, reconocimiento y clasificación, para lo cual se han diseñado e implementado modelos con indicadores cualitativos y cuantitativos que permiten determinar sus avances (Colciencias, 2018).

Para comprender de qué manera esta institución mide la productividad científica, es necesario remitirse al documento técnico que se elabora previo a cada proceso de convocatoria. En él se establecen los criterios que serán tenidos en cuenta para medir los resultados de la actividad científica, determinar el impacto en términos de producción de nuevos conocimientos y categorizar los grupos de investigación e investigadores a nivel nacional que han hecho sus aportes.

Según el "Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, año 2018" (Colciencias, 2018), el conocimiento científico se puede dividir en seis grandes áreas[9]: ciencias naturales, ingeniería y tecnología, ciencias médicas y de la salud, ciencias agrícolas, ciencias sociales y humanidades. Estas grandes áreas a su vez están constituidas por áreas más específicas que contienen diferentes disciplinas. Los grupos o investigadores, de acuerdo con su actividad y fundamento epistemológico, eligen a cuál de ellas pertenecen.

La disciplina de la administración pública, junto a la teoría organizacional y la ciencia política, pertenece al área de las ciencias políticas, que hace parte de la gran área de las ciencias sociales. La gran área del conocimiento de ciencias sociales está constituida, además de la ciencia política, por la psicología, la economía y los negocios, las ciencias de la educación, la sociología, el derecho, la geografía social y economía, el periodismo y comunicaciones y otras ciencias sociales. Esta clasificación por áreas se realiza para poder distinguir a los grupos e investigadores, de tal modo que se faciliten los procesos de medición y organización de la información, no obstante, existen grupos de investigación e investigadores que a pesar de identificarse con una disciplina, área específica y gran área del conocimiento, desarrollan en su actividad científica líneas y productos de investigación que pueden tener estrecha relación con otras disciplinas y áreas del conocimiento, tal como se muestra más adelante.

Los productos de conocimiento científico también tienen una clasificación, categoría y valoración de impacto, que son tenidos en cuenta para determinar la actividad científica de cada grupo e investigador[10]. Estos se clasifican en *Productos tipo* TOP, *A o B*,

9 Colciencias hace esta clasificación siguiendo criterios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

10 Colciencias construyó un indicador de producción que mide el impacto y desempeño de cada grupo o investigador. Por esta razón, los productos

Productos de Apropiación Social del Conocimiento y *Productos de Actividades de Formación de Recurso Humano para la CTeI*.

Colciencias (2018) considera como *Productos tipo* TOP, *A o B* son todos aquellos que se derivan de un proceso de investigación que da como resultado un aporte de nuevo conocimiento científico, tecnológico o de innovación y que es reconocido como tal por parte de una comunidad científica; los *Productos de Apropiación Social del Conocimiento* son aquellos productos que se derivan de un proceso y práctica social de construcción colectiva de conocimiento que cuenta con la participación de individuos, organizaciones o comunidades que interactúan e intercambian saberes y experiencias; los *Productos de Actividades de Formación de Recurso Humano para la CTeI* son aquellos que resultan de la asesoría de actividades que implican la elaboración de tesis o trabajos de grado que otorgan títulos de doctor, magíster o profesional. Estos productos son también valorados en términos de calidad y son clasificados según el cumplimiento de determinadas especificidades en productos top, A o B y se les asigna un peso relativo dentro del indicador de producción del grupo.

Colciencias (2017) define a los grupos de investigación como un "conjunto de personas que interactúan para investigar y generar productos de conocimiento en uno o varios temas, de acuerdo con un plan de trabajo de corto, mediano o largo plazo (tendiente a la solución de un problema)" (p. 29). Estos grupos son clasificados en cuatro categorías a saber, A1, A, B o C, según su tiempo de existencia, clasificación de sus investigadores, producción, cohesión y cooperación con otros grupos o instituciones, siendo A1 la categoría más alta y C la más baja.

La descripción anterior sobre los criterios de medición y categorización que utiliza Colciencias para determinar los avances y desarrollo de las actividades científicas, desarrollo de tecnología

se clasifican según su calidad, puesto que son valorados de manera diferente y se les asigna un peso ponderado, que es tenido en cuenta en el indicador de producción.

e innovación, son importantes para contextualizar al lector sobre el marco de análisis que se usó en este trabajo, pues es el referente para poder dar cuenta sobre cómo ha avanzado la investigación en administración pública en Colombia.

La investigación y el desarrollo de tecnología e innovación en Colombia y la posición de las ciencias sociales a nivel nacional

El desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia ha tenido avances muy modestos, pues la investigación científica cuenta con un respaldo insuficiente en términos presupuestales. Si se compara a Colombia con países miembros de la OCDE, se encuentra que es uno de los que menos invierte en ciencia: en el 2018 destinó para este rubro el 0,24 % de su producto interno bruto, mientras que para el mismo año España invirtió el 1,24 %, Chile, el 0,36 %, Israel, 4,95 %, Estados Unidos, el 2,84 % (Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2018). Incluso ha persistido la tendencia durante la última década de destinar anualmente entre el 60 % y el 50 % para promover la formación de recurso humano con la oferta de becas para estudios de posgrado dentro y fuera del país y entre el 20 % y el 10 % para financiar procesos de investigación.

Parte del desarrollo de la CTeI se debe a la inversión que proviene del presupuesto de organizaciones privadas e instituciones públicas que participan también de estas actividades y hacen parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Según manifestó Alejandro Olaya, exdirector de Colciencias, en una entrevista que ofreció al diario La República, la investigación científica mueve recursos anuales cerca a los cinco billones de pesos al año, de los cuales el 60 % proviene de fuentes privadas y el 40 % de recursos de orden público (Becerra Elejalde, 2018). Instituciones universitarias, empresas, cooperación de organizaciones nacionales o internacionales interesadas en el desarrollo de la ciencia, entre otras, son las que hacen sus aportes a partir de su capacidad presupuestal, incursionando en investigaciones

particulares o abriendo convocatorias públicas en las que pueden participar distintos grupos o investigadores.

No obstante, si se toma como referencia a la consolidación de grupos de investigación con reconocimiento por parte de Colciencias, es posible decir que, a pesar del contexto de carencia de recursos y desfinanciación, los avances son importantes, pues en la última década estos han aumentado en número y además muchos grupos han empezado a ser reconocidos por parte de comunidades académicas y científicas a nivel nacional e internacional. Según la plataforma de datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, "La Ciencia en Cifras" (2021a), desde el año 2014 el número de grupos de investigación a nivel nacional tiene una tendencia al aumento, puesto que los resultados de las convocatorias del 2014, 2015, 2017 y 2019 fueron de 3970, 4638, 5207 y 5772, respectivamente (véase la tabla 4).

Sin embargo, el desbalance en términos geográficos es fuerte, ya que los grupos se concentran en las instituciones universitarias que hacen parte de los grandes centros urbanos del país y en los departamentos donde existe mayor desarrollo económico. Así pues, parte de los grupos se ubican en Bogotá y el departamento de Cundinamarca y Santander, también en la zona suroccidente en el departamento del Valle, y en la zona noroccidental en la que se encuentran los departamentos de Antioquia y Magdalena (MinCiencias, 2021a).

Como se muestra más adelante, el número de grupos de investigación que se han consolidado entre el 2014 y 2019 es de 1802, lo que representa un aumento del 31 % en cinco años, lo cual es una cifra favorable. Ahora, si se toma a los grupos que tienen categoría A1, el aumento es de un 30 %, lo que quiere decir que el crecimiento de grupos de investigación que son reconocidos a nivel nacional e internacional por la calidad de su producción académica y científica es proporcional al aumento de grupos a nivel nacional. Entonces, es de destacar que además de ir sumando cada vez más actores en el desarrollo de la CTeI, también se hace en términos de calidad e impacto, haciendo aportes a la producción de nuevo conocimiento.

TABLA 4. Grupos de investigación en Colombia (2014-2019)

Categoría	**Resultado de la convocatoria (ASO)**			
	2014	2015	2017	2019
A1	293	408	523	717
A	386	549	762	1023
B	869	952	1168	1285
C	1543	1939	2113	2328
D	749	610	Categoría eliminada	
RECONOCIDO	130	180	641	419
TOTAL	3970	4638	5207	5772

Fuente: elaboración propia a partir de MinCiencias (2021a).

En las cifras nacionales, los grupos de investigación que pertenecen o se reconocen como parte de la gran área de ciencias sociales tienen un peso considerable. Según los resultados de la última convocatoria, 1852 grupos hacen parte de las ciencias sociales, lo que representa el 32 % de la cifra total. En esta gran área del conocimiento científico también se ha mantenido una tendencia de crecimiento: en el 2014 los grupos reconocidos fueron 1127, lo que equivale a que hubo un crecimiento de 725 nuevos para el 2019, lo que representa un aumento del 39 % en cinco años.

Otra cifra que se destaca es el aumento que ha habido de grupos con categoría A1 en las ciencias sociales: para el 2014 los grupos reconocidos con esta categoría fue de 38 y para el 2019 fue de 164, un aumento del 76 %, muy por encima del crecimiento nacional de grupos con la misma categoría. Luego, el aporte que hacen las ciencias sociales en la producción científica es importante no solo por la consolidación de grupos, sino también por sus aportes en producción de nuevo conocimiento que es reconocido en términos de calidad e impacto.

Dentro de la gran área de las ciencias sociales se encuentran tres áreas de conocimiento específico que son economía y negocios, ciencias políticas y derecho. Se señalan estas áreas porque en ellas se reconocen varios de los grupos de investigación que tienen líneas de investigación y objetos de análisis relacionados con la administración pública. Esto se debe en parte por la estrecha relación que siempre ha mantenido la administración pública con disciplinas como la administración, la economía, el derecho y la ciencia política.

TABLA 5. Grupos de investigación por área de conocimiento (2019)

Área de conocimiento	Número de grupos
General	5772
Ciencias sociales	1852
Ciencias políticas	75
Economía y negocios	520
Derecho	230
Administración pública	51

Fuente: elaboración propia a partir de MinCiencias (2021a).

Como se puede observar en la tabla 5, las áreas de economía y negocios y derecho son dentro de las ciencias sociales las que más grupos de investigación contienen, seguidas de las ciencias políticas. En el caso del área del derecho se puede afirmar que se debe a su larga tradición como disciplina en Colombia. En el área de economía y negocios, a pesar de que contiene disciplinas relativamente jóvenes, la formación de facultades de economía, administración y contaduría tiene un peso significativo dentro del sistema de educación superior en el país, lo que permite que la consolidación de grupos se dé en un ambiente más favorable, diferente a las disciplinas comprendidas en el área de ciencias políticas, que son más recientes y cuya presencia en IES es más reducida.

La tabla 6 muestra como área de conocimiento a la administración pública para efectos de ilustración, sin embargo, no existe dicha área como tal. Como se había mencionado, la administración pública en el modelo de medición y reconocimiento de grupos e investigadores aparece como una disciplina que hace parte de las ciencias políticas. También se debe aclarar que los 51 grupos que se identifican como parte de administración pública, realmente son grupos que reconocen dentro de sus líneas de investigación objetos de estudio relacionados, como son teoría de organizaciones públicas, finanzas públicas, organización y reformas del Estado, políticas públicas, entre otros, pero que hacen parte de las tres áreas de conocimiento mencionadas con anterioridad.

TABLA 6. Grupos de investigación por área y categoría (2019)

Áreas de conocimiento	Categoría A1	Categoría A	Categoría B	Categoría C	Reconocido
General	717	1023	1285	2328	419
Ciencias sociales	164	366	425	773	124
Ciencias políticas	11	21	13	28	2
Economía y negocios	40	90	123	231	36
Derecho	30	57	40	89	14
Administración pública	11	10	9	18	3

Fuente: elaboración propia a partir de MinCiencias (2021a).

El comportamiento de los grupos que hacen parte del área de economía y negocios en términos de producción científica y número de grupos consolidados entre 2014 y 2019 es el siguiente: esta área creció en número de grupos en un 75 %, al pasar de 297 en 2014 a 520 en 2019. Frente al número de grupos que fueron categorizados en A1, también presentó crecimiento, al pasar de 17 a 40 en el mismo periodo de tiempo, lo que representa un aumento del 135 %.

El área de derecho pasó de tener 165 grupos de investigación en el 2014 a 230 en el 2019, aumentó en 65 grupos nuevos, que

representan un 39 % de crecimiento. En cuanto a grupos de esta área que pertenecen a la categoría A1, el crecimiento fue exponencial, pues para el 2014 solo tenía 2 grupos, mientras que en el 2019 lograron ser reconocidos 30 grupos, lo que significa un aumento del 1400 %.

El área de ciencias políticas creció en número de grupos un 23 % al pasar de 61 grupos en 2014 a 75 en 2019 y grupos reconocidos en categorías A1 fueron pocos, aunque también significó un crecimiento, puesto que en 2014 solo había tres grupos de investigación con esta categoría, mientras que cinco años después creció a 11, lo que representó un crecimiento de 267 %.

La investigación en administración pública en Colombia

La investigación en temas relacionados con la administración pública es relativamente joven en Colombia, a pesar de que los inicios de la disciplina en el país datan desde inicios de la década de los sesenta. De acuerdo con la información recolectada, los grupos de investigación tienen, en promedio, una existencia de catorce años, los más antiguos se encuentran en un rango entre los veintidós y cuarenta y ocho años de existencia y los más jóvenes en un rango entre los tres y cinco años de creación al momento de la medición, es decir, al año 2019. El surgimiento de la mayoría de estos grupos coincide con la creación de posgrados en diferentes universidades, puesto que estos sirven como respaldo en la formación, creación de contenidos y sustento investigativo y teórico que requieren tanto especializaciones como maestrías. Los grupos identificados pertenecen todos a instituciones universitarias. No hay grupos que estén avalados por organizaciones que tengan un carácter diferente al de IES como sí sucede en otras áreas del conocimiento científico que cuentan con la participación de otro tipo de organizaciones que participan en actividades orientadas al desarrollo de CTeI. En total, son veintiséis instituciones universitarias, de las cuales nueve son universidades de carácter público y diecisiete son universidades privadas.

TABLA 7. Instituciones con grupos de investigación y programas académicos relacionados con administración pública

Nombre de la institución universitaria	Carácter	Programas de formación académica
	Público	Privado
Universidad Autónoma de Bucaramanga		X
Escuela Superior de Administración Pública	X	
Fundación Universidad del Norte		X
Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia		X
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid		X
Tecnológico de Antioquia Institución Universitaria		X
Universidad de Antioquia	X	
Universidad de La Salle		X
Universidad de los Andes		X
Universidad del Atlántico	X	
Universidad del Cauca	X	
Universidad del Valle	X	
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	X	
Universidad Eafit		X
Universidad Externado de Colombia		X
Universidad Icesi		X
Universidad Industrial de Santander	X	
Universidad La Gran Colombia		X
Universidad Libre de Colombia		X
Universidad Militar Nueva Granada		X
Universidad Nacional de Colombia	X	
Universidad Pontificia Bolivariana		X
Universidad San Buenaventura		X
Universidad Santo Tomás		X
Universidad Sergio Arboleda		X
Universidad Simón Bolívar	X	

Fuente: elaboración propia.

Tecnológico	Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado
			X	
	X	X	X	
		X		
X	X			
			X	
			X	
	X	X	X	
		X	X	
	X	X	X	X
			X	
		X	X	
			X	
		X		
		X	X	
		X		
		X		

Frente a la oferta de programas académicos con relación a la administración pública por parte de estas instituciones se encontró lo siguiente: 1) diez no cuentan con ningún programa académico relacionado con administración pública de ningún nivel; 2) solo una institución cuenta con un programa de nivel tecnológico; 3) cuatro instituciones cuentan con programas de pregrado; 4) diez de ellas cuenta con programas de especialización; 5) once de ellas cuentan con programas de maestría; y 6) solo una cuenta con un programa de doctorado. La Universidad del Valle es la única que oferta programas de pregrado, especialización, maestría y doctorado en administración pública o con alguna relación a esta disciplina. Cabe decir que el programa de doctorado es nuevo, pues fue creado en el año 2020 (véase la tabla 7).

La mayoría de los grupos de investigación pertenecen a facultades diferentes a la de administración pública; solo el 27,4 % de los grupos pertenece a una escuela de administración pública, que son los grupos que fueron avalados por la ESAP. Los demás grupos se distribuyen así: el 35,2 % pertenece a facultades de ciencias de la administración o ciencias económicas; el 25,4 % pertenece a facultades de derecho o ciencias políticas; el 3,9 % hace parte de facultades de ciencias sociales; y el 8,1 % restante pertenece a otro tipo de facultad (véase la tabla 8).

TABLA 8. Grupos de investigación y filiación a facultades

Facultad	N.º de grupos
Administración o economía	18
Administración pública	14
Derecho o ciencia política	13
Ciencias humanas y sociales	2
Medioambiente y recursos naturales	1
Centro de investigación y proyectos especiales	1
Artes integradas (arquitectura)	1
Ciencias agrarias	1

Fuente: elaboración propia a partir de MinCiencia (2021).

También se encontró que existen varios grupos de investigación que desarrollan algunos temas específicos que podrían tener una relación con la administración pública, en la medida en que estudian políticas públicas pero no como un objeto de estudio, sino en su especificidad, es decir, políticas públicas dirigidas a sectores concretos como políticas en salud y políticas en educación, pero que en esencia son grupos suscritos a áreas del conocimiento como las ciencias médicas y de salud, salud pública, educación o pedagogía.

Tomando como referencia los resultados de la última convocatoria, es posible afirmar que los grupos de investigación que incluyen dentro de sus líneas temas relacionados con la administración pública representan solo el 1 % del total de grupos que existen en todas las grandes áreas que fueron reconocidos por Colciencias, y solo el 3 % de los grupos que existen en las ciencias sociales. Lo cual quiere decir que el desarrollo de la investigación en estos temas ocupa un espacio marginal tanto en los resultados generales como dentro de la gran área de las ciencias sociales. Sin embargo, se puede destacar que, a pesar del número reducido de grupos, el 44 % de los grupos existentes han sido categorizados entre A1 y A, lo que puede sugerir que son grupos que obtienen resultados de calidad e impacto para la comunidad académica y científica.

Estos grupos de investigación han desarrollado un variopinto número de líneas de investigación que orientan su producción científica y académica. Esto se debe a que muchos de ellos responden a intereses disciplinares distintos, aunque comparten temáticas y objetos de análisis que les acercan a la administración pública. Como se mostró anteriormente, los grupos tienen filiación a facultades de ciencias económicas y administrativas, del derecho y la ciencia política y otras ciencias que estudian particularidades relacionadas con la disciplina en mención.

Para este análisis, se eligieron las líneas que más cercanía mantiene con la administración pública y se ajustaron a tres áreas del saber público. Estas áreas fueron establecidas por docentes de la ESAP, mediante la difusión en simposios y grupos de debate para determinar la modificación curricular del programa de Administración Pública Territorial de esta institución.

En este documento técnico se estableció que la administración pública puede estructurarse en seis áreas del saber, las cuales pueden contener las temáticas, conceptos y objetos de análisis que debe conocer todo profesional o estudiante que se forme en esta disciplina (ESAP, 2020). Las áreas establecidas, que se detallan a continuación, son: 1) *organizaciones públicas y gestión*; 2) *Estado, gobierno y sociedad*; 3) *gestión territorial*; y 4) *economía de lo público*.

- *Organizaciones públicas y gestión*: esta área hace referencia a los procesos de gestión que se desarrollan en las organizaciones públicas, lo que permite comprender las estructuras, los objetivos, las estrategias y los modelos de organización y gestión. Esto también se relaciona con las dinámicas políticas, las culturas organizativas y los contextos en lo que emergen e interactúan las organizaciones, así como sus tendencias de cambio.
- *Estado, gobierno y sociedad*: comprende las formas y dinámicas de relación que se dan en la administración pública, donde el Estado es el marco político, institucional y de las relaciones sociales en las que centralmente se configura y desenvuelve la administración pública. El gobierno es el que dirige la acometida y accionar del Estado y sus instituciones y la sociedad son todas aquellas formas individuales y colectivas de organización que se constituyen para la solución de problemas públicos que recurren a mantener relaciones directas con el Estado y sus formas de gobierno o con otro tipo de organizaciones no estatales que contribuyen a la realización de sus objetivos, pero que en su actividad cumple con actividades y funciones que son propias del Estado.
- *Gestión territorial*: hace referencia a las dinámicas de planeación del crecimiento geográfico y desarrollo social, acciones de articulación entre las actividades públicas y privadas para fortalecimiento territorial, la articulación entre la acción nacional, regional y territorial de las instituciones estatales y no estatales y todas aquellas acciones que procuren el mejoramiento de la función del Estado en

su dimensión local y la calidad de vida de su sociedad. Se refiere a todo accionar de la administración pública debe partir de las condiciones propias de los territorios.

- *Economía de lo público*: alude a los conceptos, teorías, herramientas prácticas y conocimientos que son indispensables para la comprensión de las dinámicas económicas que contribuyen al funcionamiento del Estado y al bienestar de la sociedad. Son todos aquellos objetos de análisis que se desprenden de la economía y pasan al área de la administración pública por su carácter no privado, como son las teorías del mercado y el papel fundamental que debe cumplir el Estado, el presupuesto público, las finanzas públicas, todo lo relacionado con tributación, gasto y deuda pública y la administración de los bienes y recursos públicos.

Se tomaron como marco de análisis las áreas del saber público establecidas en el informe técnico anteriormente descrito. Estas áreas permiten agrupar las diferentes líneas de investigación para así observar qué tanto aportan al crecimiento disciplinar en términos investigativos. Dada la naturaleza de los grupos, surgió un área de saber público diferente que se denominó como otros incluye solo tres líneas de investigación relacionadas con los derechos humanos, ciudadanía y la administración pública, administración y medio ambiente y administración pública desde una perspectiva internacional y comunitaria (véase la tabla 9).

También se adiciona como un área específica del saber público el estudio y análisis de las políticas públicas debido a la recurrencia en líneas de investigación en esta materia que tenía los grupos. El 56,8 % de los grupos tiene al menos una línea de investigación dedicada al estudio de políticas públicas. Esto se debe en parte a que las políticas públicas son uno de los objetos de estudio de la administración pública compartidos con otras áreas del conocimiento y disciplinas. Incluso en el primer barrido de grupos de investigación se excluyeron varios grupos debido a que realizaban estudios de políticas públicas de acuerdo con sus interese particulares, como son las políticas públicas en educación

y políticas públicas en salud, por parte de grupos de investigación que se adscriben a áreas como las ciencias médicas y de la salud y particularmente a la subárea de la salud pública.

Respecto a esta área del saber público, diferentes académicos consideran que esta podría constituir una disciplina independiente a las ciencias políticas y la administración pública, en la medida en que han desarrollado un objeto de estudios claramente demarcado, con sustentos teóricos y metodológicos particulares que cada vez sumas más investigadores y está abriendo campo aparte dentro de las ciencias sociales, administrativas y políticas.

En el área de Economía de lo público se encontraron líneas de investigación enfocadas en hacienda pública, finanzas públicas, crecimiento y desarrollo económico, estudios sobre la pobreza y la desigualdad, política y desempeño fiscal. Varias de estas líneas de trabajo son compartidas con disciplinas como economía, contaduría pública y administración, pero que por la naturaleza del objeto pertenece a la administración pública. Los grupos que desarrollan estas líneas se suscriben o reconocen principalmente a la gran área del conocimiento científico de economía y negocios.

El área de Gestión territorial muestra que el 47 % de los grupos tiene en sus líneas de investigación temáticas relacionadas con la gestión territorial, tales como planeación territorial, gestión territorial, ordenamiento territorial, desarrollo económico territorial, desarrollo urbano y regional, estrategias de desarrollo local, gobierno y planeación local, entre otras líneas que toman como objeto de análisis los territorios, sus particularidades ambientales, geográficas, económicas, administrativas y políticas para realizar sus análisis y estudios. Es un área que sobresale dentro del desarrollo investigativo, que al parecer toma fuerza en Colombia debido a la implementación de la descentralización administrativa y política que surgió desde la década de los noventa.

El área denominada Estado, gobierno y sociedad muestra que el 35,2 % de los grupos tiene líneas de investigación relacionadas tales como gobierno y gestión pública, estructura y régimen del Estado, gobierno, gobernabilidad y gobernanza, reformas y

modernización del Estado y corrupción, transparencia y órganos de control.

El área de organizaciones públicas y gestión es una de las más importantes y con mayor peso dentro de la disciplina de administración pública. Se encontró que el 49 % de los grupos tiene líneas de investigación relacionadas.

TABLA 9. Áreas del saber público y líneas de investigación

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
Administración, gobierno público y ambiente Agpa	Administración de organizaciones			Economía		Administración y ambiente
				Finanzas públicas		
Análisis de políticas públicas y de la gestión pública		Estado y gestión pública			Evaluación de PP	
		New public management			Análisis de PP	
Cátedra Carrillo Luquez			Territorio y gestión		Políticas públicas y Gobernabilidad	
Colectivo de estudios sociales Guadalupe Salcedo		Política, Estado y relaciones de poder	Gestión, desarrollo territorial y local		Políticas públicas y gobernabilidad	
Colectivo de investigaciones territorio, construcción y espacio			Espacio público y desarrollo urbano			
			Memoria y territorio			
Datus: grupo interdisciplinario de investigación, evaluación y análisis de política pública					Análisis de políticas públicas	

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
Democracia y modernización del Estado colombiano		Democracia, estructura del poder y poder público	Planeación y desarrollo económico y cultural de las regiones administrativas de planeación	Régimen económico y hacienda pública		
		Modernización del Estado desde la innovación y el emprendimiento				
Derecho constitucional, administrativo y derecho internacional público		Estructura del Estado			Políticas públicas y administración pública	
		Globalización, transformación estatal y derecho administrativo				
Derecho público	Derecho administrativo	Constitución, gobernabilidad y democracia		Estado, economía y constitución		
Derecho, Estado y sociedad		Organismos de control				
		Pensamiento político y gestión pública			Políticas públicas	
Derecho, Sociedad y Estado	Tendencias y reformas de la administración pública	Estado, gobierno y participación			Derechos humanos y Políticas de género	
Desarrollo territorial			Desarrollo territorial			
			Territorio y medioambiente			

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
			Planeación territorial			
Economía, políticas públicas y métodos cuantitativos	Gestión pública			Privatizaciones, política y desempeño fiscal	Políticas públicas, pobreza y desigualdad	
Economía, gestión, territorio y desarrollo sostenible	Gestión integral de las organizaciones		Economía y gestión del territorio	Economía, finanzas y gestión pública		
Estado y poder	Derechos humanos y administración pública	Ciudadanía y construcción de lo público			Políticas públicas y gobernabilidad	
Estudios políticos			Políticas públicas territoriales, gobierno y democracias locales		Gobierno, políticas públicas y fuentes de riqueza	
Estudios políticos		Gobierno, territorio y seguridad				
Gestión pública	Instituciones, organización y políticas públicas				Políticas públicas	
Gestión y políticas públicas	Gerencia pública y servicios públicos domiciliarios en Colombia		Gestión y políticas públicas para el desarrollo territorial		Gestión y políticas públicas en salud	
					Análisis y evaluación de políticas públicas	
Globalización y finanzas públicas	Bienestar y servicios públicos			Finanzas públicas y políticas fiscales		
Gobierno y asuntos públicos	Administración pública	Gobierno, gobernabilidad y gobernanza			Planeación del desarrollo y políticas públicas	

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
Gobierno, instituciones y transparencia		Corrupción, transparencia y control social	Planeación y ordenamiento territorial	Hacienda pública y política tributaria	Gobierno, políticas públicas y capacidades institucionales	
Gobierno, territorio y cultura		Gobierno, gobernanza y territorio	Gobierno, territorio y cultura			
Griegos: grupo de investigación en economía, gestión organizacional y social	Capacidad institucional					
	Tendencias de cambio en la administración pública					
Grupo de estudios en economía y empresa					Análisis de políticas públicas	
Grupo de estudios sobre desarrollo económico				Pobreza, empleo y distribución del ingreso	Políticas públicas	
				Desarrollo económico		
Grupo de investigación desarrollo y políticas públicas Polinomia	Problemas de la administración pública		Desarrollo y gestión territorial			
Grupo de investigación en ciencia política					Políticas públicas y desarrollo	
Grupo de investigación en derecho administrativo	Contratación estatal		Ordenamiento del territorio y gobierno municipal			

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
Grupo de investigación en estudios sobre desarrollo local y gestión territorial			Gestión territorial (métodos, instrumentos y normativa)			
			Procesos y estrategias			
Grupo de investigación en gestión y desarrollo rural	Organización y gestión		Desarrollo rural con enfoque territorial		Políticas públicas	
Grupo de investigación en política pública y economía empresarial			Desarrollo regional		Política social y evaluación de políticas públicas	
Grupo de investigaciones en derecho y ciencia política		Asuntos públicos				
Grupo de investigaciones sobre desarrollo regional y ordenamiento territorial			Desarrollo regional y política pública		Desarrollo regional y política pública	
Grupo Estado, derecho y políticas públicas		Gobierno y administración del Estado social de derecho				
Grupo interdisciplinario de investigación en desarrollo, estructuras económicas, políticas públicas y gestión	Gestión, entorno y competitividad de las organizaciones		Territorio, equidad y desarrollo			
Grupo interdisciplinario de investigación en modernización y administración de lo público	Modernización del Estado		Desarrollo regional		Políticas públicas	

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
Grupo multidisciplinario de políticas públicas	Gestión pública					
	Organizaciones públicas					
	Función pública y empleo público				Evaluación de programas y políticas públicas	
Observatorio público	Gestión de las organizaciones públicas				Gestión y políticas públicas	
Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública (Opera)			Desarrollo sostenible y territorial		Administración pública, políticas públicas y gobernanza	
Organizaciones, gestión y políticas públicas – Redes	Gestión y gerencia pública	Reforma del Estado			Políticas públicas	Administración pública internacional y comunitaria
Orión			Gestión, desarrollo territorial y local		Políticas públicas y gobernabilidad	Derechos humanos con perspectiva de lo público
Poder público y ciudadanía	Servicios públicos domiciliarios		Estado derecho y territorio			
Política, derecho y gestión pública		Descentralización territorial, globalización y democracia en Colombia			Análisis de políticas públicas y gobernabilidad	

Grupo de investigación	Áreas del saber público					
	Organizaciones públicas y gestión	**Estado, gobierno y sociedad**	**Gestión territorial**	**Economía de lo público**	**Políticas públicas**	**Otros**
Praxis política		Ciudadanía y construcción de lo público			Políticas públicas y gobernabilidad	
Procaribe: desarrollo económico, instituciones y políticas públicas para el progreso del caribe colombiano	Descentralización política, administrativa, fiscal y económica			Crecimiento y desarrollo económico		
Red de estudios sociojurídicos comparados y políticas públicas - Rescypp					Políticas públicas, derecho administrativo y desarrollo	
Servipúblicos	Servicios públicos domiciliarios		Ordenamiento territorial			
	Servicios públicos no domiciliarios					
Sinergia organizacional	Gestión financiera organizacional		Gestión e innovación territorial			Derechos humanos con perspectiva de lo público
	Organizaciones y gerencia del Estado					
Splendus	Organización y gerencia del Estado		Gestión, desarrollo territorial y local		Políticas públicas y gobernabilidad	Ciudadanía y construcción de lo público
Tendencias contables contemporáneas: control, gestión y gobernabilidad	Gestión, globalización y organizaciones	Estado, gobernabilidad y corrupción				

Fuente: elaboración propia.

De las dos últimas áreas descritas, es común que los que aportan más son grupos de investigación que se encuentran adscritos a facultades de derecho o de ciencias políticas. Algunos de ellos también en la ESAP.

Conclusiones

La investigación en Colombia está en un estado incipiente, debido a que el número de grupos de investigación, investigadores, actores de investigación no logra dinamizar totalmente el sistema de CTeI, de acuerdo con el documento Conpes 2020-2030 (MinCiencias, 2021b). En este sentido, el campo disciplinar de la administración pública sufre de esa misma situación de opacidad de la investigación. El número reducido de revistas indexadas a nivel nacional e internacional sobre el campo disciplinar mencionado da cuenta de lo problemático que es investigar y publicar dentro de este orden del saber.

Si bien es cierto que la cantidad de programas de Administración Pública ha aumentado en el país, esta misma situación no se corresponde con el número de grupos de investigación especializados en este propio campo disciplinar y, mucho menos, con el número de investigadores y publicaciones científicas al respecto.

Se puede decir que el desarrollo de la investigación sobre administración pública recae principalmente en grupos que tienen una adscripción a disciplinas y facultades diferentes a la administración pública, pero que comparten con esta objetos y temáticas de análisis y en esa medida han podido aportar conocimientos valiosos para entender las particularidades de la administración pública en Colombia. No obstante, se deben desarrollar investigaciones sobre los aportes a la producción de nuevo conocimiento para la disciplina y su crecimiento teórico. Al respecto, la ESAP a lo largo de su historia ha realizado esfuerzos en ese tenor, sin embargo, los procesos investigativos han sido discontinuos y dispersos, por lo cual la consolidación de un corpus teórico y conceptual de la administración pública colombiana sigue siendo un reto que se debe asumir y dinamizar desde esta institución, apoyando investigaciones y promoviendo espacios de discusión y debate.

La posición de la administración pública en el desarrollo investigativo tiene un lugar marginal todavía, debido a lo insipiente que son los estudios en esta materia. En general, esta primera revisión muestra que el área de CTeI ha tenido un crecimiento importante en muchas áreas del conocimiento y las ciencias sociales gozan de buena salud. Son cada vez más reconocidos los grupos por el desarrollo de sus investigaciones y sus trabajos han tenido aceptación y refrendación por comunidades científicas internacionales, al menos así lo muestra la categorización de estos grupos en A1 y A.

Específicamente, el desarrollo de la investigación en temas relacionados con administración pública se ha destacado desde las últimas dos décadas, pues desde los años noventa el número de grupos ha crecido y las investigaciones en temas de administración pública y el Estado han tomado fuerza. Esto puede atribuirse a dos factores: por un lado, a las reformas políticas y administrativas que se derivaron de la implementación de la Constitución Política de 1991, que acentuó la descentralización política y administrativa de departamentos y municipios, y la descentralización por servicios que permitió la participación de privados en la prestación de servicios públicos; por otro lado, el surgimiento de nuevos programas académicos relacionados con la administración pública que empezaron a ser ofertados por parte de IES tanto privadas como públicas.

Este contexto ha favorecido la emergencia de intereses investigativos y académicos sobre los problemas de la administración pública y el Estado, pues con las reformas se crean nuevos fenómenos que son susceptibles de análisis y estudio y también por la necesidad de crear fundamentos teóricos y conceptuales para la formación de nuevos cuadros que hagan parte de instituciones públicas o para la formación de plantas de personal que ya participan en la administración y gestión de organizaciones públicas.

Referencias

Agoff, S. y Mansilla, G. (2019). Formación universitaria en Administración Pública y capacidades burocráticas en Argentina (1990-2017). *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. *3*(4). https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss4/2

Arellano Ríos, A. (2014). Los programas educativos en administración pública en Jalisco: tendencias y agenda de trabajo. *Acta Republicana Política y Sociedad*, *13*(13), 51-59. http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep13/5.pdf

Baquero, S. A. y Barrero Escobar, F. A. (2013). *La heterodoxia en la nomenclatura de los programas de ciencia política: una revisión de los programas de pregrado en Colombia* [ponencia]. Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana Ciencia Política. https://alacip.org/cong13/648-baquero-7c.pdf

Barrera Restrepo, E. (1992). El administrador en el sector público. *Revista Universidad Eafit*, *28*(88), 21-30. https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/1459

Becerra Elejalde, L. L. (2018, 8 de junio). "Cerca del 60 % de la financiación en ciencia es privada". *La República*. https://www.larepublica.co/economia/financiacion-privada-en-ciencia-en-colombia-2736090

Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Montressor.

Bresser Pereira, L. C. (2001). Reforma de la Nueva Gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, *1*(3), 41-64. http://dx.doi.org/10.14409/da.v1i3.1174

Bushnell, D. (2011). *Colombia: una nación a pesar de sí misma: nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy* (9.ª ed.). Planeta.

Bustamante-Zamudio, G. (2016). Sobre el concepto de campo en Bourdieu. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, *9*(18), 49-66. https://doi.org/10.11144/Javeriana.m9-18.sccb

Carvajal Villaplana, Á. (2013). Teorías y modelos: formas de representación de la realidad. *Revista Comunicación*, *12*(1), 33-46. https://doi.org/10.18845/rc.v12i1.1212

Castoriadis, C. (1997). El imaginario social instituyente. *Zona Erógena*, (35). http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/267/Castoriadis%20Cornelius%20-%20El%20Imaginario%20Social%20Instituyente.pdf

Centro de Memoria, Paz y Reconciliación [CMPR] (2014). Los Pactos de la Uribe Farc-EP (1984 y 1986) y Dialogo Nacional con el M19, EPL y ADO (1984). https://studylib.es/doc/6793854/los-pactos-de-la-uribe-farc---centro-de-memoria--paz-y

Chervel, A. (1991). Historia de las disciplinas escolares reflexiones sobre un campo de investigación. *Revista de Educación*, *295*(3), 59-111. https://www.educacionfpydeportes.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/1991/re295/re295-03.html

Chica Vélez, S. A. (2010). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, *39*(53), 55-74. https://doi.org/10.22431/25005227.147

Chica Vélez, S. A. y Salazar Ortiz, C. A. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, *46*(1), 100-125. https://doi.org/10.22431/25005227.89

Chirinos, M. y González, N. (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de Gerencia*, *15*(50), 294-320. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842010000200007&lng=es&tlng=es

Colciencias (2018). *Modelo de medición de grupos de investigación, desarrollo tecnológico o de innovación y de reconocimiento de investigadores del sistema nacional de ciencia tecnología e innovación, año 2017.*

Colciencias (s. f.). Preguntas Frecuentes. https://minciencias.gov.co/sites/default/files/preguntasfrecuentes-colciencias.pdf

Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116 [*Col.*].

Culebro Moreno, J. E. (2014). Modernización Administrativa y Post-Nueva Gestión Pública, de los dilemas y tensiones hacía las nuevas formas de coordinación y regulación. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, *3*(1), 53-74. https://doi.org/10.15174/remap.v3i1.69

Decreto 1278 de 2002. Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente. Presidencia de la República. 19 de junio, 2002. DO núm. 44.840 (*Col.*).

Dussel, E. (2015, 28 de enero). *Curso Filosofía de la liberación* [video]. YouTube. https://youtu.be/yBNmBXqRkoM

Echeverri Sánchez, J. A. (ed.) (2015). *Paradigmas y conceptos en educación y pedagogía.* Siglo del Hombre Editores.

Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2020). Condiciones curriculares programa APT: una propuesta de reforma desde los aportes de sus docentes. Bogotá.

Felcman, I. L. (2016). Nuevos Modelos de Gestión Pública. La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del "big bang" paradigmático. *Estado y Políticas Públicas*, *6*(13), 117-131. http://hdl.handle.net/10469/8862

Feynman, R. (1997). *Seis piezas fáciles.* Crítica.

Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas*. Siglo XXI.

Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar.* Siglo XXI.

Foucault, M. (2002). *Arqueología del saber.* Siglo XXI.

Freire, P. (1972). *Pedagogía del oprimido*. Tierra Nueva.

Gómez Tachiquín, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*, 2. https://www.academia.edu/download/31477349/el_estudio_de_las_politicas_publicas.pdf

Gómez Cárdenas, C. W. (2011). Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la responsabilización o la Hibridez. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (17), 41-80.

Gómez Trujillo, C. A. (2018). La educación y su relación con la administración pública y gobernanza. *Justicia*, (34), 456-470. https://doi.org/10.17081/just.23.34.2902

Guerrero Orozco, O. (2003). Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? *Revista Venezolana de Gerencia*, *8*(23), 379-395.

Habermas, J. (1993). *El discurso filosófico de la modernidad*. Taurus.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa I*. Fondo de Cultura Económica.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.

Huaylupo Alcázar, J. (2011). La burocracia y sus críticos en la desregulación del quehacer estatal. *Revista de Ciencias Económicas*, *29*(2). https://doi.org/10.15517/rce.v29i2.7025

Hurtado, M. (2006). Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y l Constituyente de 1991. *Revista de Estudios Sociales*, (23), 97-104. https://doi.org/10.7440/res23.2006.08

Ibáñez Najar, J. E. (2002). Colombia: un estado en reforma permanente. *Revista Opera*, *2*(2), 5-22. https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1254

Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2018). Datos: Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?name_desc=false

Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Congreso de la República. 28 de diciembre, 1992. DO núm. 40.700 (*Col*).

Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. Congreso de la República. 8 de febrero, 1994. DO núm. 41.214 (*Col*).

Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre, 1998, DO núm. 43.464 (*Col*).

Ley 1188 de 2008. Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. 25 de abril, 2008. DO núm. 46.971 (*Col*).

Ley 1286 de 2009. Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. 23 de enero, 2009. DO núm. 47.241 (*Col*).

Ley 1951 de 2019. Por la cual crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. 24 de enero, 2019. DO núm. 50.846 (*Col*).

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación [MinCiencias] (2021a). *La Ciencia en Cifras*.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación [MinCiencias] (2021b). Conpes 2020-2030.

Marx, K. (1980). *El manifiesto del partido comunista*. Centro de Estudios Socialistas.

Molina, J. (2017). *Desarrollos y tendencias contemporáneas de la administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública. https://doi.org/10.22431/9789586524384

Moncayo, V. M. (2004). *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano* (1.ª ed.). Norma S. A.

Mosterín, J. (1978). Sobre el concepto de modelo. *Teorema: Revista Internacional de Filosofía*, *8*(2), 131-141. http://www.jstor.org/stable/43045976

NatGeA (2013, 31 de mayo). *Enrique Dussel y otra mirada sobre la historia universal* [video]. YouTube. https://youtu.be/6GLZHSlGf4o

Ospina, C. (2004). Disciplina, saber y existencia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, *2*(2).

Oszlak, O. (2013, mayo). La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes [ponencia]. Jornada inaugural en la IX Conferencia de la Inpae: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Santiago, Chile. https://tinyurl.com/5rrwxs2n

Quiceno, H. (2015). Sujeto y subjetividad en las ciencias de la educación en Colombia. En *Paradigmas y conceptos en educación y pedagogía* (pp. 114-136). Siglo del Hombre Editores.

Quintanilla Ortiz, D. A. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/59643

Ramió, C. (2017). De la Administración pública del pasado a la Administración pública del futuro. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, *23*(33), 15-49.

Ramió Matas, C. (1999). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Reforma y Democracia*, (21). https://tinyurl.com/33hd434j

Ramírez, A. (2001). *La Modernización del Estado y de la Gestión Pública como Construcción e Incremento del Capital Social.* Universidad de Chile.

Rawls, J. (1997). *El liberalismo político*. Fondo de Cultura Económica.

Reforma Federal (1996). *Reforma Federal de la República Mexicana 1995-2005*.

Rodríguez, J. A. (2001). El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. *Cuadernos de Economía*, *20*(35), 162-203. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121- 47722001000200005&lng=en&tlng=es

Sanabria, M., Saavedra Mayorga, J. J. y Smida, A. (2015). Los estudios críticos en administración: origen, evolución y posibilidades de aporte al desarrollo del campo de los estudios organizacionales en América Latina. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, *23*(1), 209-234. https://doi.org/10.18359/rfce.616

Sánchez González, J. J. (2009). Origen y desarrollo del estudio de la administración pública en México. *Convergencia*, *16*(49), 37-72. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000100003&lng=es&tlng=es

Silva, J. (1977). *Los verdaderos dueños del país*. Fondo Editorial Suramérica.

Silva Briceño, O. (2018). Investigar históricamente las disciplinas y los saberes escolares: el caso de la enseñanza de las ciencias sociales en Colombia. *Pedagogía y Saberes*, (49), 81-93. https://doi.org/10.17227/pys.num49-8172

Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), 6-26. https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364

Viñao, A (2006). *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas*. Morata.

Wandurraga, N. (2015). *La administración pública en el Estado Social de Derecho en Colombia*. Universidad Militar de Nueva Granada.

Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* La Pléyade.

Weber, M. (1991). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (J. Chávez Martínez, trad.; 9.ª ed.). Premia.

Wilmichu Jichha (2014, 13 de agosto). *Walter D. Mignolo "Modernidad y Pensamiento Descolonizador"* [video]. YouTube https://youtu.be/jYvwPoWfPyU

Wolin, S. (2008). *Democracia S. A.: La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido.* Katz. https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bf6z

Valdez Zepeda, A. (2019). Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. *Revista Venezolana de Gerencia*, *24*(86), 325-339. https://www.redalyc.org/journal/290/29059356003/html/

Zuluaga de Echeverry, O. L. (1999). *Pedagogía e historia*. Editorial Universidad de Antioquia.

Sobre los autores

Javier Cadavid Ramírez

Administrador público por la Escuela Superior de Administración Pública, filósofo por la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Gestión y Resolución de Conflictos por la Universidad de Granada en España, Magíster en Políticas Públicas por la Universidad del Valle, estudios de Maestría en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Granada en España. Docente de varias universidades del suroccidente colombiano, entre ellas la Universidad de Nariño, la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Libre, la Universidad del Cauca, la Universidad ICESI, la Universidad del Valle. Actualmente, es docente de carrera de la ESAP. Dirige el grupo de investigación Praxis Política, cuyos temas de investigación han girado en torno a la paz y el conflicto colombiano, la gestión pública territorial, el desarrollo de la administración pública, la teoría de la democracia y las políticas

públicas. Ha asesorado a municipios respecto a planes de desarrollo, políticas públicas y gestión pública.

Correo electrónico: helver.cadavid@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3272-0526

CvLac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000399728

Juan Carlos Quintero Calvache

Abogado y licenciado en filosofía. Especialista en derecho penal y criminología, magíster en filosofía, doctor en humanidades, pasantía posdoctoral en filosofía en el laboratorio de estudios y de investigaciones sobre lógicas contemporáneas de la filosofía, de la Universidad París 8, en Francia, y doctorando en derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Es investigador asociado reconocido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, profesor titular e investigador de la ESAP, miembro del grupo de investigación Praxis Política. Cuenta con más de veinte años de experiencia docente y veinticinco años en el ejercicio de la actividad jurídica como abogado litigante. Se desempeñó en el sector público en calidad de Director Operativo de Derechos Humanos y Ministerio Público de la Personería Municipal de Santiago de Cali.

Correo electrónico: juan.quinteroc@esap.edu.co

ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6771-1777

Índice temático

A

Administración Pública 16-18, 45, 61, 63, 70, 76, 77, 82-86, 106, 107, 115, 134, 135, 146, 149, 160, 163, 165, 167, 171

Aprendizaje 101, 173

Arqueología 13, 92, 165

Asimetría 8, 120

B

burocracia 12, 14, 30, 33, 38, 45, 49, 106, 123, 166, 169

C

Campo

- disciplinar 11-13, 17, 18, 23, 24, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 43, 45, 46, 52, 53, 56, 58, 59, 60, 62, 63, 65, 68, 75, 76, 87, 88, 91, 104, 105, 106, 108, 111, 112, 133, 134, 151, 160
- intelectual 13, 62, 98, 163
- político 14-16, 24-26, 33, 34, 37, 39, 48, 53, 56, 58, 59, 66, 68, 69, 73, 87, 91-94, 96, 100-102, 104, 106, 108, 112, 119, 120, 122, 123, 125-131, 150, 154, 168

Consenso 47

Constitución 36, 37, 74, 75, 81, 92-96, 105, 115, 154, 161, 164, 166

D

Didáctica 173

Disciplina 167

Dispersión

E

Economía de lo público 106, 151-153
Educación 61, 93, 97, 98, 103, 140, 163, 164, 166
Enseñanza 167
Época
Estado 14-16, 23, 24, 26, 29-31, 34, 36, 37, 39, 40, 45, 47-49, 50-52, 54, 56, 57, 59, 61-79, 81, 86, 87, 88, 92-97, 100, 106-108, 112-126, 128, 130, 131, 134-136, 144, 150-159, 161, 165, 167-169
- constitucional 36, 51, 71, 74, 94, 115, 154, 166, 168
- democrático 51, 69, 74, 112, 123, 126
- neoliberal 15, 31, 47, 75, 76, 87, 88, 94, 108, 111-114, 120, 122, 124, 125, 126, 127, 130-132

F

Fragmentación

G

Gobierno 14, 29, 31, 52, 65, 70, 78, 79, 82, 84, 85, 106, 107, 116, 128, 135, 136, 155-157

I

Imaginario social
Investigación 66, 163, 168

L

Liberalismo 168

M

Mercado 29, 54, 56, 75, 80, 81, 89, 114, 116, 151
Mercancía
metodología 34, 38, 92, 113
Modelo 138, 164
- neoliberal 15, 31, 47, 75, 76, 87, 88, 94, 108, 111-114, 120, 122, 124, 125, 126, 127, 130, 131, 132

N

nueva gestión pública 30, 31, 76, 81, 111, 113, 168

P

Paradigma 25
Pedagogía 17, 100, 165, 167-169, 174
Población 25, 66, 68, 72, 85, 96, 100, 112, 116, 117, 120, 132
posnueva gestión pública 12, 15, 16, 30, 38, 164
Práctica Pedagógica 17, 18
presión 13, 14, 18, 19, 34, 37, 42, 43, 47, 58, 59, 63, 74, 75, 98, 99

R

reforma administrativa 44, 64, 72, 74, 75, 81, 114, 118, 121, 123, 126, 134

relaciones enunciativas 13, 24
ruptura 12, 15, 29, 33, 38, 42, 43, 56, 59, 103, 114, 164

S

saber 12-15, 17-20, 23-30, 34-39, 41, 45, 52, 53, 56, 58-60, 68, 71, 81, 91-98, 100-105, 112, 113, 119, 121, 124, 131, 135, 136, 139, 149, 150-153, 160, 165, 167
saber-poder 13, 18, 23, 25, 93, 95, 101, 102, 104, 131
sociedad civil 41, 42, 56, 114, 118

T

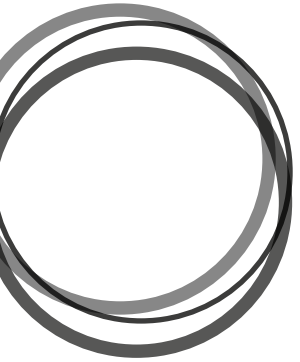
Tensión 12-14, 16, 23, 26, 38, 39, 43, 52, 53, 60, 63, 97-101, 104, 113
territorio 11, 57, 81, 116, 119, 123, 125, 126, 136, 137, 153, 155, 156, 158

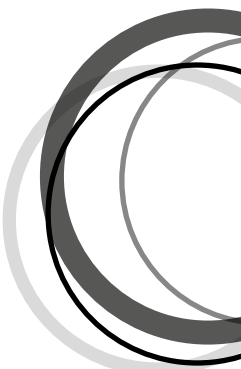
U

unidad discursiva 31, 92, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 112, 113

V

valor 15, 40, 72, 118, 124, 128, 132





REFLEXIONES SOBRE EL CAMPO DISCIPLINAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA Y LATINOAMÉRICA EN SUS RELACIONES CON LA EDUCACIÓN, LA POLÍTICA Y LA INVESTIGACIÓN (1990-2020) hace parte de la Colección Superior. Para su composición se usaron caracteres de la familia *Skolar*. Su cuidado estuvo a cargo de Editorial ESAP, sello editorial de la Escuela Superior de Administración Pública, y se imprimió en la Imprenta Nacional de Colombia.

Otros títulos de la ESAP

PERSPECTIVAS
30 años de la Constitución Política de Colombia
Andrés Gómez Roldán (ed.) (2023)

COLECCIÓN DIDÁCTICA
Historia de la administración pública colombiana
Jesús María Molina Giraldo y Marcela Castañeda González (eds.) (2023)

COLECCIÓN SINFONÍA
El banquero anarquista
Fernando Pessoa (autor) | Óscar Chacón Gómez (trad.) (2023)

• **ESTE LIBRO PRESENTA** un análisis exhaustivo de la evolución de la administración pública en Colombia y su conexión con el panorama latinoamericano. El texto, aborda desde los paradigmas fundamentales en la región hasta la situación actual de la investigación en el campo disciplinar. La obra está enriquecida con una perspectiva crítica que permite a los autores explorar la dispersión y fragmentación de la administración pública colombiana, a través de una revisión detallada de su desarrollo en el ámbito educativo entre 1990 y 2020. Además, se examinan las asimetrías internas entre el gobierno neoliberal y el paradigma administrativo de la nueva gestión pública en Latinoamérica. De esta forma, sus autores entregan una visión profunda y actualizada de la administración pública en el país y su papel en el contexto latinoamericano.

ISBN: 978-958-609-153-4

EDITORIAL ESAP