

BIBLIOTECA ESAP



71101

Una ventana
para nuestro pensamiento
universitario

REVISTA UNIVERSITARIA

POLITICA & ADMINISTRACION



- ¡En las garras del sin-nombre!
- Economía solidaria y modernización
- Formación y capacitación para la gestión pública
- Reflexiones sobre los criterios del nuevo plan de estudios
- Los servicios públicos. Una función ineludible del Estado
- Estado social de derecho y discrecionalidad administrativa

POLITICA & ADMINISTRACION

Revista universitaria

AÑO 1, No. 1 octubre - noviembre 1994
Santafé de Bogotá D.C.
Lic. Mingobierno 674 de 1994

CONSEJO EDITORIAL

José Vicente Barreto - Profesor
Gonzalo Alfredo Vargas - Estudiante
Gregorio Ramón Prada - Estudiante

DIRECTOR

Carlos Mauricio Moreno

GERENTE ADMINISTRATIVO

Lynda N. Meléndez

TEXTOS

Claudia Astrid Avila S.

DISEÑO Y ARMADA

Eduardo García Perdomo

ILUSTRACIONES

Alejandro Lobo
Eduardo García Perdomo

COLABORADORES

Giovanna Peña
Manuel Ochoa
Giovanni Alberto Rocha

IMPRESION

ESAP-Publicaciones

Las opiniones expresadas en los artículos reflejan únicamente el pensamiento de sus respectivos autores y no comprometen en ninguna instancia la posición de la revista.



SAMUEL OSPINA MARIN
Director Nacional

RODRIGO AVALOS OSPINA
Secretario General

TITO ANTONIO HUERTAS
Subdirector Académico (E)

ALEXANDER RIOS ARBOLEDA
Subdirector Administrativo y Financiero

MARINA NARANJO LEAL
Subdirector de Programas Regionales (E)

OCTAVIO BARBOSA CARDONA
Subdirector de Investigaciones en
Administración Pública -SINAP

**ESCUELA SUPERIOR
DE ADMINISTRACION PUBLICA**
Diagonal 40 No. 46A-37 CAN - Of. 142
Tels.: 222 47 00 Ext. 418 - 419
Santafé de Bogotá, D.C.

PRESENTACION

Con la edición que hoy se encuentra en sus manos surge un medio para el análisis y la controversia de los problemas del Estado, el país y la Universidad, desde la perspectiva de los estudiantes. Quienes trabajamos en Política & Administración queremos que sus páginas se conviertan en un escenario para la expresión de las ideas y los planteamientos de las más diversas tendencias con el ánimo de complementar y enriquecer el análisis.

Esperamos que con esta edición se dinamicen el espíritu universitario y la vida académica y que en el segundo número se encuentren los resultados del estudio documentado y responsable de quienes deseen participar en esta publicación.

CONTENIDO

- Editorial
¡En las garras del sin-nombre! 4
- Economía solidaria y modernización 10
- Formación y capacitación
para la Gestión Pública 15
- Reflexiones sobre los criterios
del nuevo plan de estudio 25
- Los servicios públicos
Una función ineludible del Estado 29
- Estado Social de Derecho
y discrecionalidad administrativa 33

¡ EN LAS GARRAS DEL SIN-NOMBRE !

Valores y resultados del acto negativo

JOSE VICENTE BARRETO
Profesor ESAP



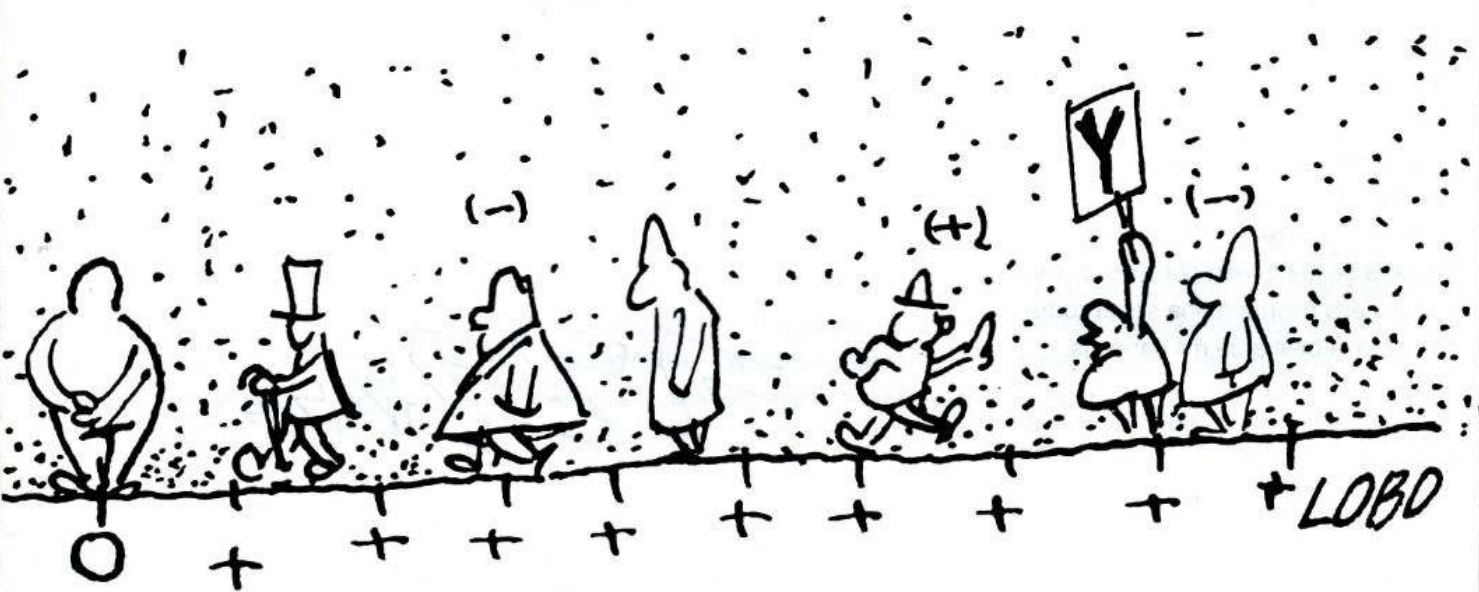
Abstención, oposición e indiferencia describen actitudes de muy distinto calibre y de muy diversa mira, que vale la pena detenerse a analizar.

Se considera como oposición política, en cuanto negación, al conjunto de los miembros de un cuerpo deliberante que actúa frente y contra los que constituyen mayoría; así como también a la representación en las cámaras legislativas de los miembros de los grupos que no pertenecen al partido o coalición

gobernante. En los regímenes representativos, la existencia de una oposición es tan importante, que sin ella no puede existir una auténtica democracia; tanto porque sirve de freno a los excesos que pudiera intentar el grupo mayoritario en el que se apoya el poder ejecutivo, cuando porque de no existir esa oposición, no estarían representados los demás partidos políticos, ni la opinión de los electores que han votado en contra de los elegidos por la mayoría triunfante. De todos modos oposición es actuación,

actuación en sentido contrario, pero siempre actuación.

La abstención, jurídicamente, también se refiere a un acto negativo, decidido libremente por el sujeto y cuyas consecuencias pueden ser imputadas a quien se abstiene. A nivel electoral es la situación en que se colocan, quienes teniendo derecho a votar en unas elecciones, resuelven no hacerlo, generalmente por razones políticas de disconformidad con el gobierno o con quienes convocan el acto electoral.



Estos dos tipos de negativa implican una acción con objetivos determinados, en contravía, a contracorriente si se quiere, pero siempre con objetivos.

La indiferencia, por el contrario, implica la no preferencia a favor de ninguna de las varias cosas entre las que existe posibilidad de elección o alternativa, expresa falta de interés, o peor aún, falta de capacidad para emocionarse. Los diccionarios dan por sinónimos de esta actitud, la

apatía, la neutralidad, el desdén, la displicencia, en fin ni el nombre sería importante.

Infunde mucha sospecha, por ejemplo la participación ciudadana en las pasadas elecciones; el llamado índice de abstención alcanzó sus niveles más altos en la historia del país, y nuestra sospecha apunta en el sentido de saber si se trata de verdad de una actitud consciente y beligerante del colombiano, o si más bien se trata de una velada y grave indiferencia frente a los

acontecimientos nacionales. Aquí es necesario introducir un elemento que a mi entender es la génesis de la indiferencia: la ignorancia. En efecto, las más de las veces la actitud indiferente tiene que ver con el desconocimiento de las tensiones y aspiraciones sociales de quienes se esfuerzan por construir el progreso, lo que conlleva en últimas al desconocimiento de nuestras propias perspectivas hacia el futuro, como personas, como familia, como sociedad. Parece como si estuviéramos en las garras de un monstruo

mágico porque de un manotazo borra los muchos programas y candidatos en un país en que se presentan todas las gamas de la ideología política. Lo triste de la situación es que si los parámetros de la sociedad de consumo en los que nos adormecemos fueran los mejores, los de un país desarrollado, los de los mejores servicios, los de la educación, los del respeto a los derechos humanos, pues bien estaba dejar a ciertas élites reducidas el continuar con la gestión pública; pero la realidad brutal denuncia el atraso del país con las estadísticas sobre el subdesarrollo social. El marasmo es preocupante cuando hay mucho por hacer, otro tanto por defender y más por construir. Al cotidiano creador de la vivencia humana se lo ha reemplazado por la rutina y esa misma rutina se reproduce como la bestia de mil cabezas.

En relación con un estudiante, con la juventud, en relación con las promesas de una sociedad, esta bestia de la indiferencia es aún más amenazante pues atenta contra su naturaleza activa y observadora y compromete a quienes tendrán las responsabilidades del mañana, como cuadros dirigentes. Si la construcción de su carácter descansa en la desidia como la estatua mítica de pies de barro, entonces el futuro se hace aún más preocupante.

Un primer parapeto para justificar tamaña actitud de indiferencia puede ser el de la ineficacia, pero con eso se olvida un aspecto fundamental y es que la vida se lleva paso a paso, día a día con satisfacciones y fracasos, con caídas y levantadas. Si pretendemos movernos sólo bajo la garantía del éxito, estamos condenados al más rotundo de los fracasos. El intento es de por sí un

¡... PORQUE DESAFORTUNADAMENTE
NUESTRO PUEBLO NO REACCIONA
ANTE LA REALIDAD NACIONAL,
PORQUE DESAFORTUNADAMENTE
NUESTRO PUEBLO ESTÁ
DORMIDO!



heroísmo. Bien decía Napoleón que la sensación de esfuerzo es la que nos llena de gozosa excitación, un tarea ardua y que nos presente obstáculos satisface más que una labor fácil y regalada.

Se podría argumentar la falta de incentivos para la participación, es entonces cuando corresponde a nosotros mismos, individualmente o en grupo, crearlos y dotarlos de mecanismos eficaces. Recordemos que no fue por la violencia que Ghandi obtuvo la independencia de su país, ni ha sido por el dinero que muchos artistas o administradores han descollado en este mundo.

El temor al rechazo es otro argumento que nos induce a reposar en los rincones, pero no existe tal, el error es parte de la realidad, la oposición de hoy contará con vientos favorables mañana, la investigación y la evolución sabrán acompañar el acierto de nuestras apreciaciones y nuestra propia prudencia nos inducirá a respetar y sopesar las ideas ajenas en su justo valor.

Levantarnos, transportarnos, escuchar, escribir, comer, regresar, dormir, sin aspiraciones, sin fijar una posición, sin un criterio, es vegetar y vegetar es negar al ser humano, es negarse a sí mismo.

La participación es el antídoto más eficaz en estos momentos en que la bestia feroz ha alcanzado la primera plana del estado mismo. Hoy la nueva carta política, sugerida precisamente por una juventud ansiosa de participar, abre sus puertas a la colaboración de los particulares en el desarrollo de las más diversas actividades estatales, como factor insustituible para la profundización de una verdadera

democracia. De la participación estrictamente política se busca acceder a la participación administrativa. Cada día debe ser mayor el número de intervenciones, muchas ideas reciben adhesión formal que no siempre se concreta en los hechos. El empleado público es el puente entre el abstracto esquema racionalista de las constituciones formales y las cosas del diario acontecer, las comunes a todos los hombres.

Esta participación implica de entrada, la ruptura de una dicotomía sumamente peligrosa en nuestras modernas sociedades en las que todo esta interrelacionado, se trata del abandono de la dicotomía interés público - interés privado. Se debe pasar al necesario reconocimiento de intereses sociales de tipo diverso tanto por su contenido como por su estructura. El que calla otorga y

La indiferencia implica la no preferencia a favor de ninguna de las varias cosas entre las que existe posibilidad de elección o alternativa, expresa falta de interés, o peor aún, falta de capacidad para emocionarse.



aprovechando esta actitud pasiva y silenciosa se llega fácil al abuso del derecho.... de nuestros derechos. Todo nos atañe a todos y son las soluciones pragmáticas las más conducentes. Las nuevas tensiones surgen del derecho de las minorías a exigir tratamiento especial y del cruce de lo supranacional con lo regional, con lo local y hasta con lo individual.

A nivel de administración, la corrupción es el cáncer que nos inquieta y la preocupación específica de nuestro campo, entonces se trata, de no levantar como ideal el modificar normas, sino generar hechos. En nuestro caso particular se trata de incorporar a la administración una nueva cultura que permita la sustitución de valores y pautas de

En relación con un estudiante, en relación con la juventud, en relación con las promesas de una sociedad, esta bestia de la indiferencia es aún más amenazante pues atenta contra su naturaleza activa y observadora.

comportamientos para que la eficacia, la eficiencia y la participación, junto con la legalidad constituyan prioridades de la actuación administrativa. Quizás se han hecho ya otros intentos, pero es evidente que las nuevas gentes traen ideas nuevas, acumulación de conocimientos, nuevas perspectivas, y seguramente tienen algo que decir frente a esta realidad, algo que decir en el sentido de la crítica constructiva. Comienzo tienen las cosas y la pluma es también un instrumento para construir la paz. una frase certera y justa hace mucho más por una causa que una simple actitud de indiferencia.

Las páginas de esta publicación son una oportunidad, aprovechémoslas. Nuestros comentarios podrán no ser geniales, ni profundamente analíticos como quisiéramos, pero serán una posición honesta, la de una juventud que tiene el derecho y el deber. Además, el tomar papel y lápiz y redactar un ensayo nos induce a ser objetivos, sintéticos, claros, eficaces; todas estas, virtudes de un buen administrador.

Debemos tener clara la diferencia entre lo que queremos ser y lo que estamos dispuestos a sacrificar para lograr nuestras aspiraciones, el punto marcante es la voluntad y los instrumentos de esta no son otros que la disciplina y la participación.

Es mil veces preferible atreverse a acometer empresas, aún matizadas de fracasos, que formar en las filas de aquellos pobres de espíritu, que llevan como cruz el gris crepúsculo de la indiferencia. Hagamos sentir nuestras inquietudes!





ECONOMIA SOLIDARIA Y MODERNIZACION

El reto estratégico de la Economía Solidaria en el marco de la modernización del Estado

ABDON ALEJANDRO POVEDA

Las perspectivas de la paz y la convivencia en Colombia están determinadas por el camino que la sociedad escoja: La prevalencia de los procesos de concentración, basada en los monopolios y la privatización de los beneficios del desarrollo o la gestión social de la economía, como respuesta a las expectativas de la población. Aquí obviamente juega un papel importante el Estado.

La reestructuración del Estado, se refiere al nuevo estatuto de relaciones de éste con la sociedad. Así como el papel del aparato institucional y de los ciudadanos. El ciudadano, el pueblo, es el fundamento del estado, que es Social de Derecho. Antes que a un Estado promotor y garante del "capitalismo salvaje", el Constituyente de 1991 le apostó a la necesidad de redefinir la concepción del Estado a fin de adecuarla al concepto de gestión social.

1. UN ESTADO DEMOCRATICO PARA UN NUEVO PAIS.

La constitución en su artículo 1o. Define a Colombia como un **Estado social de derecho**. El esquema político planteado se dirige hacia la finalidad social del Estado, el conjunto amplio de derechos y obligaciones de los individuos y el carácter fundamentalmente participativo de la democracia.

El carácter de social representa sin duda un avance sobre el Estado Liberal de Derecho, en cuanto que el control del poder no se da sólo al interior del aparato mismo, mediante la tridivisión de poderes; también corresponde precisamente al ciudadano (soberano y fuente de poder). El proceso político participativo



demás antes que redistribuir la riqueza, ha permitido la profundización de los desequilibrios en lo social y lo territorial, expresados en el terrible avance de la pobreza. Estamos hoy ante un estado perdido en el laberinto de los reglamentos o un esquema de su manejo político basado en el clientelismo, apropiado por intereses particulares, privatizado por el hecho que la "política" se ha dirigido a la conquista del Estado a título de redistribución de servicios y favores en beneficio de intereses individuales, tanto que lo hace inoperante en todo sentido.

La Asamblea Nacional Constituyente planteó la democratización del Estado y el cambio de las costumbres políticas en el país, de donde resulta obligatoriamente la necesidad de modernizar el andamiaje institucional político, administrativo, social y jurídico. De un Estado alejado de la sociedad ha de pasarse a un Estado al servicio de aquella. De la mediación del interés público, ha de pasarse a la presencia del individuo y de sus organizaciones, **de las relaciones serviles en política ha de pasarse a las relaciones civiles**; finalmente, frente al falso dilema de lo Estatal o lo Privado, ha de rescatarse lo **público**: lo de todos.

Así las cosas, de la sacralización del Estado se pasa a la reivindicación de la persona y de la sociedad, lo que constituye la esencia de lo **público**, es decir, de lo que es de todos y genera un conjunto de derechos (individuales y colectivos). Lo privado no puede ser aquí lo que *simplemente* se opone al Estado: se refiere más

bien al interés particular y específico definido en la búsqueda de una satisfacción individual concreta. En otra perspectiva, la que impera desde la óptica de la ideología neoliberal, a la dictadura del Estado se opone la primacía del mercado; el juego del interés privado y de lo privado, regido por las leyes de ese mercado, consolidan la estrategia de ordenamiento de la sociedad y de la economía.

En síntesis, podemos plantear que la expresión moderna de la organización política de la sociedad corresponde al marco del **Estado Social de Derecho**, sobre la base de una nueva definición de relaciones entre éste y aquella. La autoridad real del Estado no depende del poder que un tipo de soberanía abstracta (derivada de la Nación) le confiere, sino de los fines que determinan la existencia misma del Estado, legitimado en la soberanía popular.

2. PARTICIPACION EN LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA Y DEL DESARROLLO.

La democracia participativa, definida en la dimensión política a partir de la relación Estado-Sociedad, se desarrolla a partir de comunidades organizadas que han de actuar en un sentido integral cuya acción ha de proyectarse en lo económico, social, cultural, regional y ambiental.

La participación es la esencia de la democracia; está íntimamente ligada a los procesos de descentralización territorial y al

supone la necesaria **gestión social del desarrollo**. Esta a su vez apela a la solidaridad, no a la caridad ni a los dictados de la beneficencia.

Ante el hecho que el estado no ha respondido a los requerimientos de la sociedad, ha hecho crisis, se cuestiona su legitimidad; por lo

fortalecimiento de los municipios y de la construcción de región.

Las personas enfrentan el reto de desarrollar la democracia participativa en tres niveles, de manera integral: **Decisión, Ejecución y Control**. Esto define la necesidad de modernizar las organizaciones sociales, de manera tal que sea posible asumir los espacios que el ordenamiento constitucional y jurídico brinda al ciudadano en desarrollo del principio de soberanía popular. La participación real se define por la capacidad colectiva de decisión y de control y no como un simple ejercicio consultivo.

En este contexto, la descentralización en su esencia política se apoya en los procesos de participación ciudadana en diversos campos de la vida ciudadana. No se trata, como lo sugiere la propia complejidad de los campos a abordar, de improvisar o de transportar antiguos y desgastados mecanismos de tipo participativo-ejecutor a un nivel en el que se requiere tomar decisiones, desarrollar procesos técnicos y políticos, ejercer el control democrático y en fin consolidar la sociedad civil.

El **proceso** necesariamente se enmarca dentro de un propósito general de construcción del Estado Social de Derecho en el cual la democracia participativa, como expresión clara del reconocimiento de la sociedad civil y de la soberanía popular, es la base de las relaciones entre esa sociedad y el Estado.

Sin lugar a dudas, la democracia política no puede tener desarrollo

real si no va acompañada de su correlato, la democracia económica. El concepto de **libertad económica**, introducido en la Constitución de 1991, es mucho más amplio que el de **libertad de empresa**, en tanto que se le da el carácter de derecho colectivo a la libre competencia (art.333). El acceso a la propiedad y el desarrollo de la actividad económica puede hacerse con base en cualquier tipo de organización, llámese privada, solidaria o estatal. La libre competencia como derecho colectivo que es, tiende a ser una garantía frente al monopolio y ha de ser protegida por el Estado. Ahora bien, frente a la cuestión de la democratización económica de la sociedad, el modelo económico encuentra la solución al problema en la reducción del Estado y la privatización de sus funciones y el traspaso del patrimonio público a los intereses privados, preferentemente a los intereses del capital extranjero.

3. MODERNIZACION: RETO O NECESIDAD

Nos encontramos bajo el espectro de la modernización, el cual nos sugiere la necesidad de cambiar, de dejar atrás lo viejo y todo aquello que no corresponde a los requerimientos actuales. Se trata de un replanteamiento del carácter, el alcance y la noción de servicio público, así como del papel y de la responsabilidad de las instituciones, incluyendo la economía solidaria, en el nuevo marco de relaciones políticas que define el Estado Social de Derecho.

La **modernización** desde la perspectiva del aparato de gestión pública se plantea como el fundamento necesario de la reestructuración del Estado, para el cabal cumplimiento de su finalidad social en el marco de la descentralización, la construcción y fortalecimiento de la sociedad civil y del desarrollo de la democracia participativa, en un espacio en el cual las formas de economía solidaria, y la propiedad colectiva tienen cabida, con capacidad de oponerse a un modelo de acumulación de capital que tiende a ser altamente concentrador.

La modernización está ligada a procesos de *educación-formación* que superen el concepto de *capacitación y adiestramiento* que tradicionalmente manejan los organismos públicos. Aquella está



relacionada con la creación de una verdadera cultura organizativa (política, social, gremial y empresarial), lo que sugiere un proceso sistemático que compete no solo al Estado, sino también a las organizaciones sociales y al individuo, en procura de un proyecto de paz, convivencia y bienestar general. Como proceso se articulan: información, comunicación y formación.

4. LA CONSTRUCCION DE LA DEMOCRACIA: RETO ESTRATEGICO DE LA ECONOMIA SOLIDARIA.

Es innegable que la actual coyuntura, relacionada con los procesos de internacionalización, modernización y apertura de la

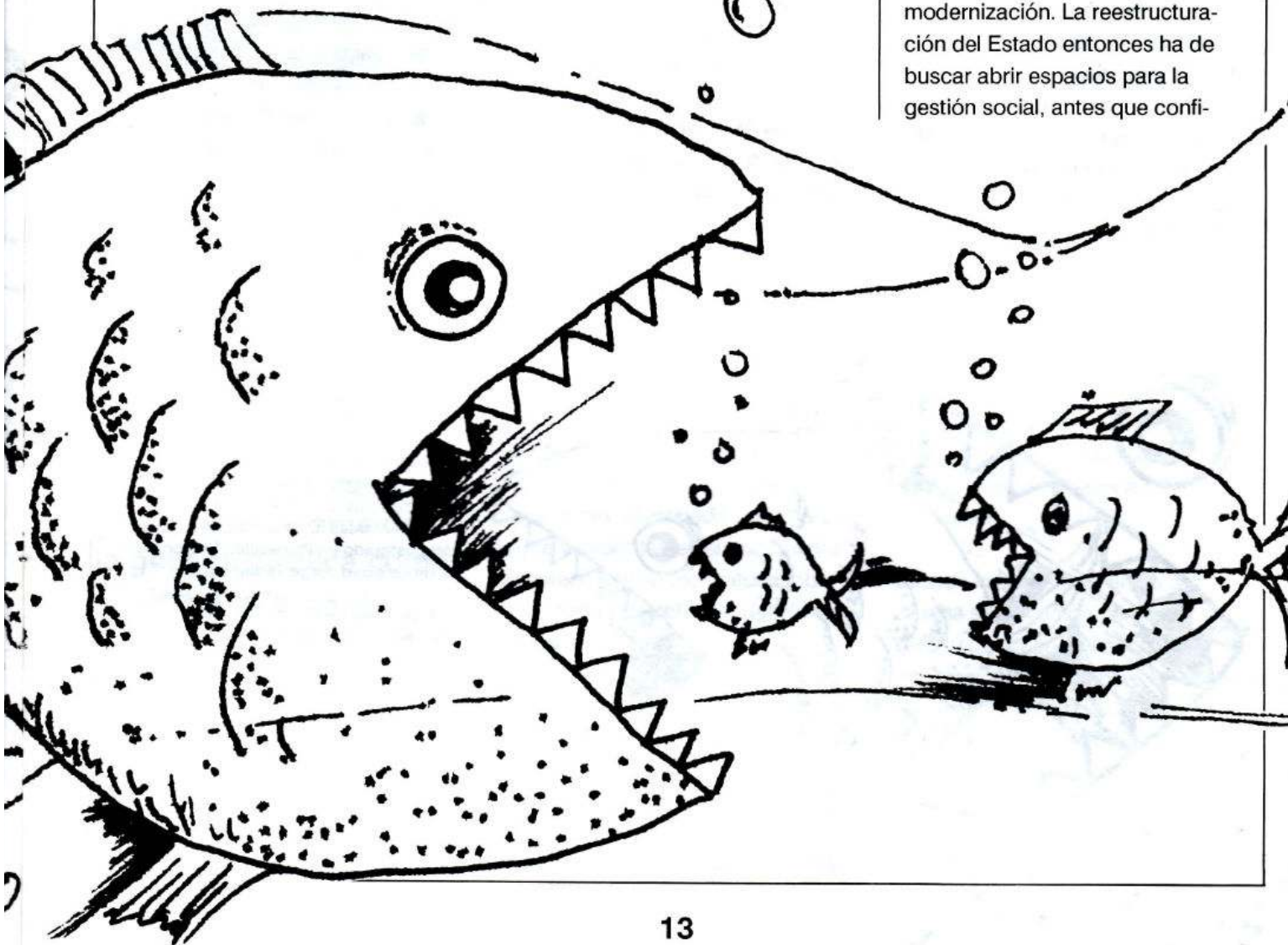
economía, así como el desarrollo de la democracia participativa en el marco de ese Estado Social de Derecho, reclama la presencia de organizaciones sociales fuertes, modernas y democráticas, desprendidas o alejadas de las prácticas y los vicios del clientelismo que en muchos casos las colocaban en condición mendicante frente al poder y a la manipulación de los políticos, o simplemente de inferioridad frente al Estado.

las organizaciones de la Economía Solidaria deben ser asumidas como instrumentos de la gestión

social del desarrollo, abandonando criterios de minusvalía económica o de beneficencia que recurrentemente se han presentado en el seno de algunas cooperativas. La idea es que la cooperativa o la empresa solidaria es "mi último refugio" frente a la crisis coyuntural, debe abandonarse para dar paso al sentido de pertenencia, de militancia con la sociedad.

En este campo, la formación es un elemento fundamental para el logro de tal propósito y a ello ha de contribuir el Estado, como parte de sus responsabilidades con la sociedad. (Ver Art. 103 C.P).

La consolidación de la democracia participativa en lo político y en lo económico ha de constituir uno de los ejes centrales del proceso de modernización. La reestructuración del Estado entonces ha de buscar abrir espacios para la gestión social, antes que confi-



gurar esquemas de monopolio, excluyentes y restrictivos.

La democratización de la vida ciudadana y de la economía plantean retos importantes a las organizaciones sociales, específicamente a la economía solidaria, como mecanismo efectivo de oponerse a la privatización a ultranza planteada por la ideología neoliberal.

El desarrollo y el bienestar de la sociedad se basan en propósitos tales como crecimiento del empleo, creación y distribución de la riqueza, mejoramiento del nivel de vida de las personas. Es entonces necesario cualificar a la comunidad mediante procesos de formación, de manera sistemática, coordinando e integrando recursos y experiencias de diversas entidades del Estado y del sector privado solidario.

Desde la dimensión política, el reto para la sociedad colombiana es avanzar en la democracia

económica y hacer realidad lo ordenado en el artículo 58 de la Constitución Política. De otra parte, la economía solidaria ha de asumir la gestión de las empresas que son propiedad de todos los colombianos, cuando el Gobierno decida enajenarlas, tal como lo ordena el artículo 60 de la Constitución.

Los campos de gestión social, propios de las formas asociativas de carácter solidario, son muy variados como por ejemplo:

- Producción y comercialización de bienes y servicios.
- Desarrollo y protección del medio ambiente.
- Seguridad social.
- Salud pública y saneamiento ambiental.
- Producción y gestión de servicios públicos domiciliarios.
- Planeación del desarrollo.

Los **retos específicos** de carácter estratégico, por su importancia en la perspectiva del actual-futuro de

las organizaciones de Economía Solidaria, se pueden resumir en tres:

MODERNIZACION DEMOCRATIZACION EFICIENCIA

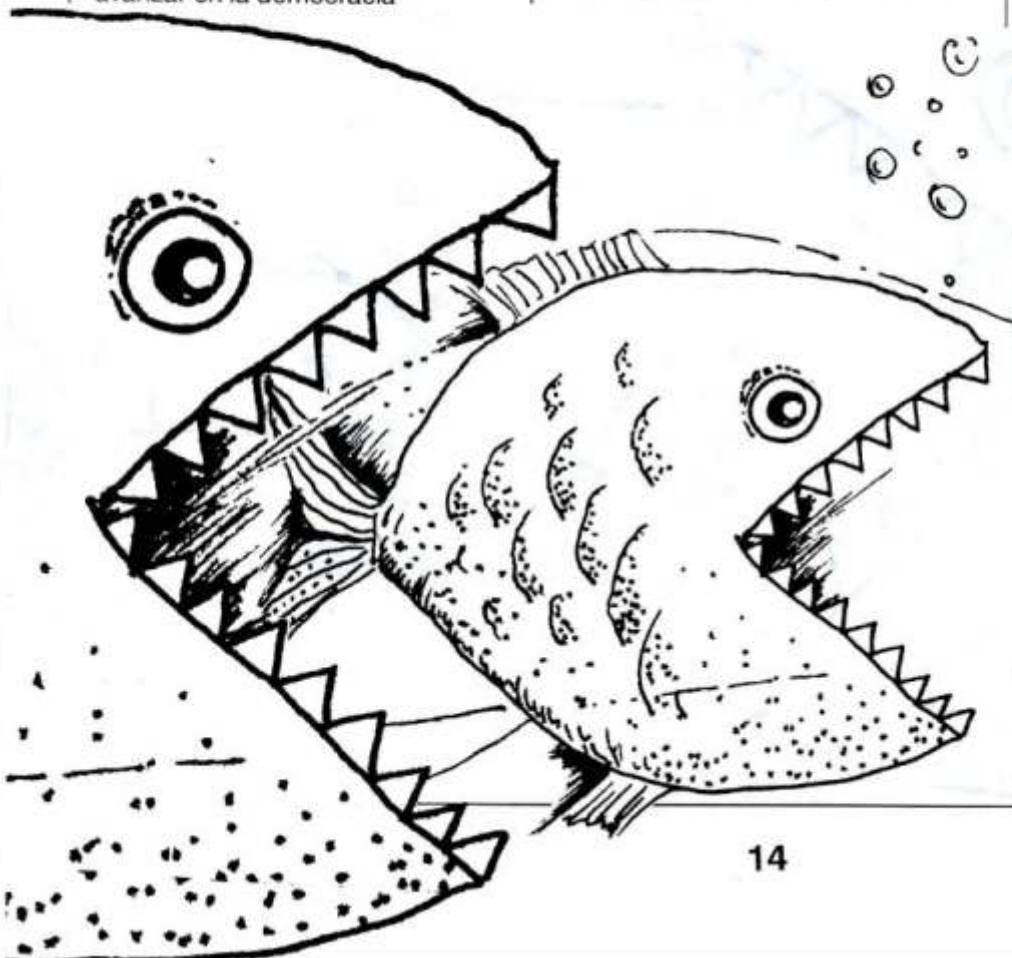
Lo anterior debe conducir a la gestión solidaria y responsable de los asuntos de las organizaciones y del medio donde se desenvuelven, generando mecanismos ágiles y desburocratizados a partir de compromisos serios de carácter empresarial con criterio social, de manera tal que se hagan eficaces y eficientes en su acción, tanto en términos económicos como organizativos y políticos.

La democratización de las decisiones, así como el control democrático sobre la organización y sus niveles de dirección constituyen herramientas fundamentales para la consolidación de la economía solidaria y la gestión social del desarrollo.

1. Ponencia presentada ante el Primer Congreso Nacional de Economía Solidaria, celebrado en Neiva entre el 28 y el 30 de octubre de 1993. Algunos planteamientos aquí expresados hacen parte del Módulo sobre Gestión Regional, en preparación para el GEPUR de la ESAP.

2. Administrador Público. D.T.C. Desarrollo Agrícola y Planificación. Asesor parlamentario de la Cámara de Representantes. Catedrático de la ESAP y del postgrado en Planeación Regional de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

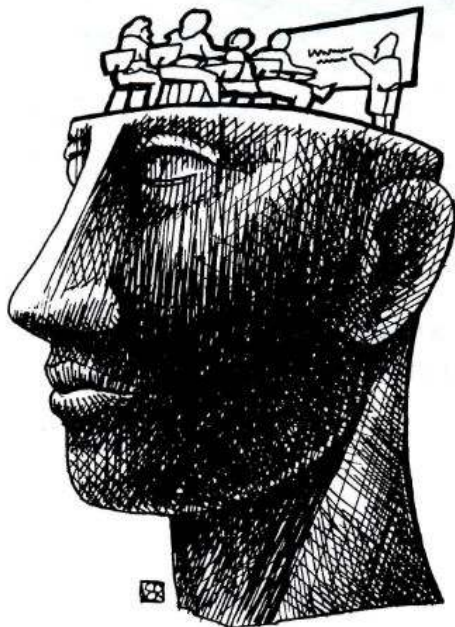
3. Ver Gacetas Constitucionales. Debates e Informes de Ponencias. Comisión Tercera 1991 (varios números).



FORMACION Y CAPACITACION PARA LA GESTION PUBLICA

Reforma del plan de estudio de la ESAP

ADOLFO RODRIGUEZ BERNAL
Profesor Titular ESAP



Es necesario desarrollar una visión global y totalizante de la gestión pública como núcleo frente a sus respectivos contextos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales.

INTRODUCCION

En el camino de la reforma del plan de estudios de la ESAP se han venido expresando distintos enfoques, intereses y perspectivas analíticas, contradictorias las unas, complementarias las más.

En primer lugar, se ha venido dando énfasis especial a las transformaciones constitucionales recientes sobre el Estado, el gobierno y la administración pública, lo que condujo a la formulación de una nueva **misión institucional** de la ESAP.

En segundo lugar, se ha resaltado los impactos de los cambios en la estructura y en los paradigmas de la ciencia moderna, traducida en las discusiones adelantadas en Villa de Leyva y explícitas en el documento elaborado por la decanatura sobre los **criterios de reforma** del plan de estudios.

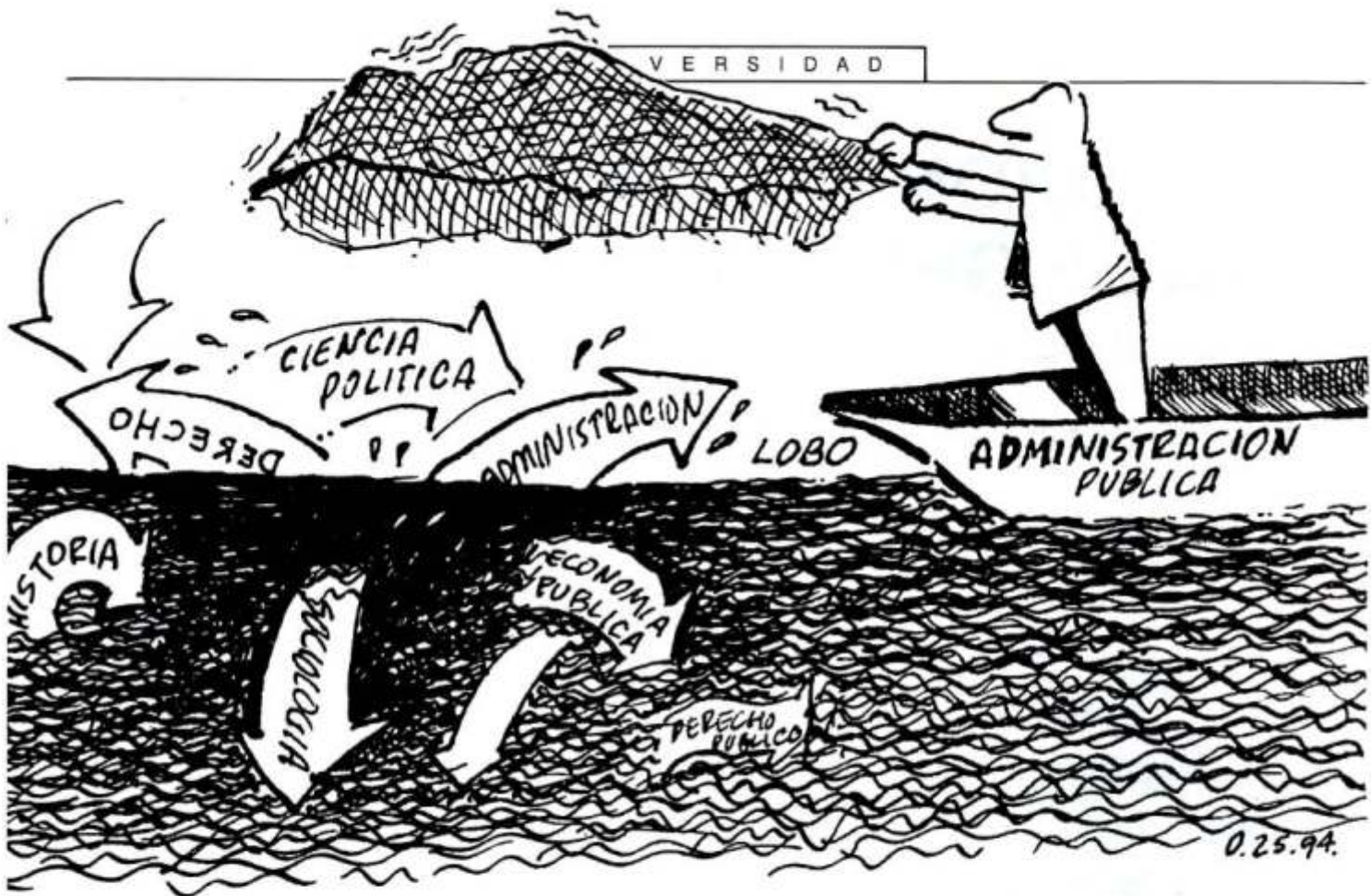
En tercer lugar, con la puesta en marcha de la reforma de la educación superior se renueva la polémica sobre la condición universitaria de la Escuela y las posibilidades de su desempeño en el

ámbito investigativo, docente y de extensión como compete a la **Universidad del Estado**.

Además, con la emergencia de nuevas tendencias en la concepción de la administración pública, el necesario **análisis comparativo** con otros países de los avances en esta materia, el surgimiento de programas de **alta dirección del Estado**, de **gerencia social** y de **gerencia pública**, se desarrollan nuevas perspectivas de análisis y de proyección para el plan de estudios en Administración Pública.

No obstante estos avances, la dispersión temática y por tanto, las difusas fronteras entre administración como disciplina y como profesión continúan sin aproximaciones reales a su resolución.

Existen valiosos elementos de mucha significación pero aún dispersos sin posibilidades de integración y coherencia, se entiende la necesidad de esa organicidad pero no hay alternativas que ofrezcan integralidad mediante el decantamiento de los elementos constitutivos de la disciplina y de la profesión.



1. LA GESTION PUBLICA COMO PRACTICA SOCIAL

Se llama gestión pública al ejercicio de poderes de disposición orientado a los asuntos de interés público y será racional cuando discorra con arreglo a un plan.

La definición de gestión pública, debe constituirse de tal forma que abarque la moderna economía pública, los servicios públicos y la política social, en especial educación y salud, como asuntos de interés público.

"Harmon y Mayer (1986) clasifican los valores que operan en la esfera de la gestión pública en tres grandes vectores. El primero se relaciona con la distribución de bienes y servicios, el segundo con los derechos ciudadanos y la propiedad de los

procesos gubernamentales y el tercero con el problema de la representación popular.

Del primer vector se derivan valores tales como la eficiencia y la efectividad. Del segundo se derivan valores basados en la relación entre el gobierno y sus ciudadanos, tales como la equidad y el "due process". Del tercer vector se derivan valores tales como la responsabilidad ante el desempeño de la gestión y la representabilidad de la voz popular".

La organización de la gestión pública con arreglo a un plan articula, en primer lugar, la acción social como proceso múltiple de los actores y agentes vinculados en el quehacer público y, en segundo lugar, la acción pública a cargo del Estado, del gobierno, de las instituciones centrales de la administración y de la gerencia pública.

La dirección de los procesos de gestión pública referida a la práctica social, precisa la **acción del Estado, del gobierno, de la administración y de la gerencia pública**, procurando el consenso político, adoptando decisiones de política pública y tomando las decisiones administrativas y gerenciales del caso.

La gestión pública es quizás, la expresión más extensiva e inclusiva de la administración pública y está compuesta por dimensiones macro institucionales y estructurales de orden nacional e internacional que permiten acciones coherentes y confieren sentido al manejo de los asuntos públicos, en especial, a las actividades de dirección, prestación y ejecución de los servicios públicos domiciliarios y sociales, en los que participan diversos grupos e intereses sociales, mediante las prácticas que dinamizan o limitan el desarrollo de los asuntos públicos.

2. ECOLOGIA DE LA GESTION PUBLICA

Es necesario desarrollar una visión global y totalizante de la gestión pública como núcleo frente a sus respectivos contextos históricos, sociales, económicos, políticos y culturales, bajo el concepto **ecología** de la gestión pública en distintas dimensiones:

- a. La primera se refiere al **quehacer administrativo**, a las reglas, procedimientos y procesos internos que dan base para un marco organizacional formal de esas actividades, con un despliegue inusitado del saber normativo en la administración pública.
- b. La segunda hace relación al **marco político** del quehacer administrativo, a la formación de consensos políticos y al conjunto de las políticas públicas que pretenden orientar decisiones políticas y administrativas.
- c. La tercera considera el ambiente **macro-organizacional** de la administración pública, como conjunto institucional que pretende orientar la gestión pública social y la formalización de tales procesos y realidades.
- d. La cuarta remite a la **estructura socio-económica**, regional y nacional, esto es, a la acción política enmarcada en una unidad territorial y cultural determinada, cimentada en estructuras resultantes de procesos históricos particulares.

- e. Finalmente la quinta dimensión hace relación al **ámbito internacional** tanto regional y mundial con procesos de integración y de apertura, dentro del cual se da el acontecer nacional.

3. LA GESTION PUBLICA COMO OBJETO GENERICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En estos términos la gestión pública se convierte en el objeto genérico de la administración pública, fundamento de la reflexión intelectual y de la práctica, generadores del conjunto de teorías, conceptos y métodos de la disciplina y de la profesión de quienes están involucrados en esta actividad.

Estos resultados teóricos de carácter histórico, se ven desvirtuados cuando la modelación y la importación de teorías explicativas ajenas a nuestro medio, se convierten en simples formas desprovistas de contenido, perdiendo la esencia histórica propia de la gestión pública.



La administración pública como **disciplina** se ocupa de la institucionalización y la normatización de los procesos de gestión con el establecimiento de leyes, reglas y procedimientos reguladores de las acciones sociales e institucionales implicadas por la gestión.

La formalización institucional y la normatización gira alrededor del manejo de los recursos públicos, en especial, los cognitivos, organizacionales y presupuestales, bajo una óptica de regulación de los roles asignados al estado y a la administración pública.

El énfasis recae sobre la función pública en una perspectiva normativa, burocrática y rutinaria, se ocupa del servicio civil, de la carrera administrativa, de manuales de funciones, códigos, estatutos presupuestales y de planeación, estructuras formales, organigramas y procedimientos administrativos.

4. PARADIGMAS DE ANALISIS DE LA GESTION PUBLICA

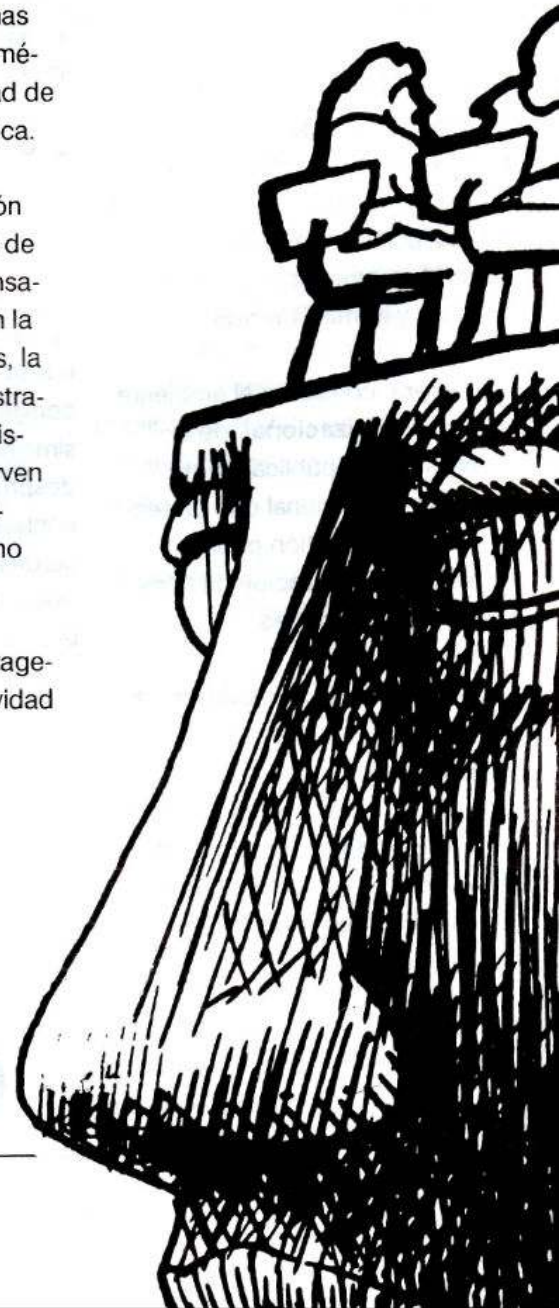
La separación gestión, administración ha tenido incidencia en la transferencia de teorías y modelos de la administración privada y del derecho público para el análisis de la gestión pública, con los problemas que ha generado en materia de método y de la carencia de identidad de la disciplina administración pública.

En primer lugar, la administración privada generaliza los principios de la administración, esto es, el pensamiento clásico se universaliza en la teoría de las relaciones humanas, la corriente neoclásica y la administración por objetivos, la teoría de sistemas y el behaviorismo, que sirven de marco al desarrollo organizacional y el gerencialismo de pleno dominio en el sector público.

En segundo lugar, la difusión exagerada del legalismo y la normatividad

hasta el punto de convertir las tipologías y ficciones jurídicas en las teorías de la administración y base de la interpretación de la gestión pública, subordinando de paso la administración al derecho público y el administrador al abogado.

El diseño de paradigmas y tipología es una necesidad imperiosa, pues aunque en la realidad estas figuras no se encuentran en forma pura sino entremezcladas unas con otras, conviene diferenciar los campos del saber y de la acción, así como los distintos enfoques en el tratamiento de la gestión pública y de problemas de gobierno.



En otras palabras, los paradigmas tienen una significativa importancia en tanto sirven de términos de referencia para aproximar explicaciones históricas de cada realidad y por tanto construir nuevos paradigmas con capacidad explicativa de los problemas, limitantes y avances de la gestión pública.

5. GESTION PUBLICA Y PRACTICA PROFESIONAL

La gestión pública en su conjunto, configura el ámbito de la **práctica profesional** en campos de investigación, docencia, asesoría o

en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas.

En este sentido, la práctica del administrador público lo convierte en un agente de cambio respecto del desarrollo social, como un profesional comprometido con el mejoramiento del gobierno, de la administración y de la gerencia pública con el uso de instrumentos científicos y técnicos adecuados.

En esta ingente labor, **el rol del profesional** es clave para comprender la relación entre la teoría y la

práctica de la gestión pública porque la reflexión en su accionar para la toma de decisiones es una fuente legítima en la creación de teorías que hasta ahora ha sido ignorada debido a la supremacía del conocimiento disciplinario (Schon. 1983).

El desarrollo científico y tecnológico administrativo esta ligado de manera estrecha al avance de la tecnología en la esfera de la producción en las entidades y empresas del sector público y privado y que la tecnología blanda o administrativa es un resultado y expresión de la tecnología dura.

6. INVESTIGACION EN GESTION Y ADMINISTRACION PUBLICA

El marcado divorcio entre la práctica social de la gestión y la disciplina administración pública, ha distorsionado en unos casos y en otros hipertrofiado los procesos investigativos de esta unidad que disgregada por la historia de la dependencia.

En efecto, mientras se carece de todo tipo de políticas y estímulos para investigar las condiciones y procesos de gestión local con menosprecio de los valores autóctonos (Dávila: etnocentrismo, reduccionismo, ahistoricismo e insensibilidad hacia los fenómenos del poder y del conflicto); las demandas de investigación devienen de la expansión creciente del sector público y prioriza en la adopción de teorías, modelos, tecnología y formas de organización institucional, desvinculados de los problemas reales de gestión. Es decir, en el campo de la administración pública se confirma un similar estado de pobreza investigativa, acompañada por una formación no integral y excesivamente restringida para el cambio.



La manifestación de la crisis se traduce en ausencia de políticas de formación, insuficiencia de recursos para la investigación, inexistencia de líneas de investigación y proyectos viables, aislamiento y pulverización de los esfuerzos investigativos, desarticulación de labores de investigación y capacitación, rudimentaria vinculación de la investigación con políticas y planes económicos y administrativos, insuficiencia de infraestructura científico-tecnológica y negación histórica de las diferencias para integrar el proceso investigativo

en términos de una ciencia distinta, orientada a la gestión pública bajo términos y objetivos distintos, lo cual entraña, en comienzo, grandes limitaciones y exige decidido compromiso nacional.

Esta implica hacer significativos esfuerzos investigativos en torno a ciencias entre países industrializados y en vías de desarrollo.

Estos hechos plantean la necesidad de dimensiones de investigación que contemple el proceso histórico de la

gestión pública, estudios de relación política-administración teniendo como base la gestión, relaciones de las esferas de la gestión pública y privada, estructura organizativa del gobierno en acción y sobre la administración como disciplina científica.

Esta última dimensión contribuirá decisivamente a la construcción de la estructura científica de la administración y exigirá una permanente reflexión epistemológica como forma de hacer conciencia de sus avances, limitantes y desarrollos.

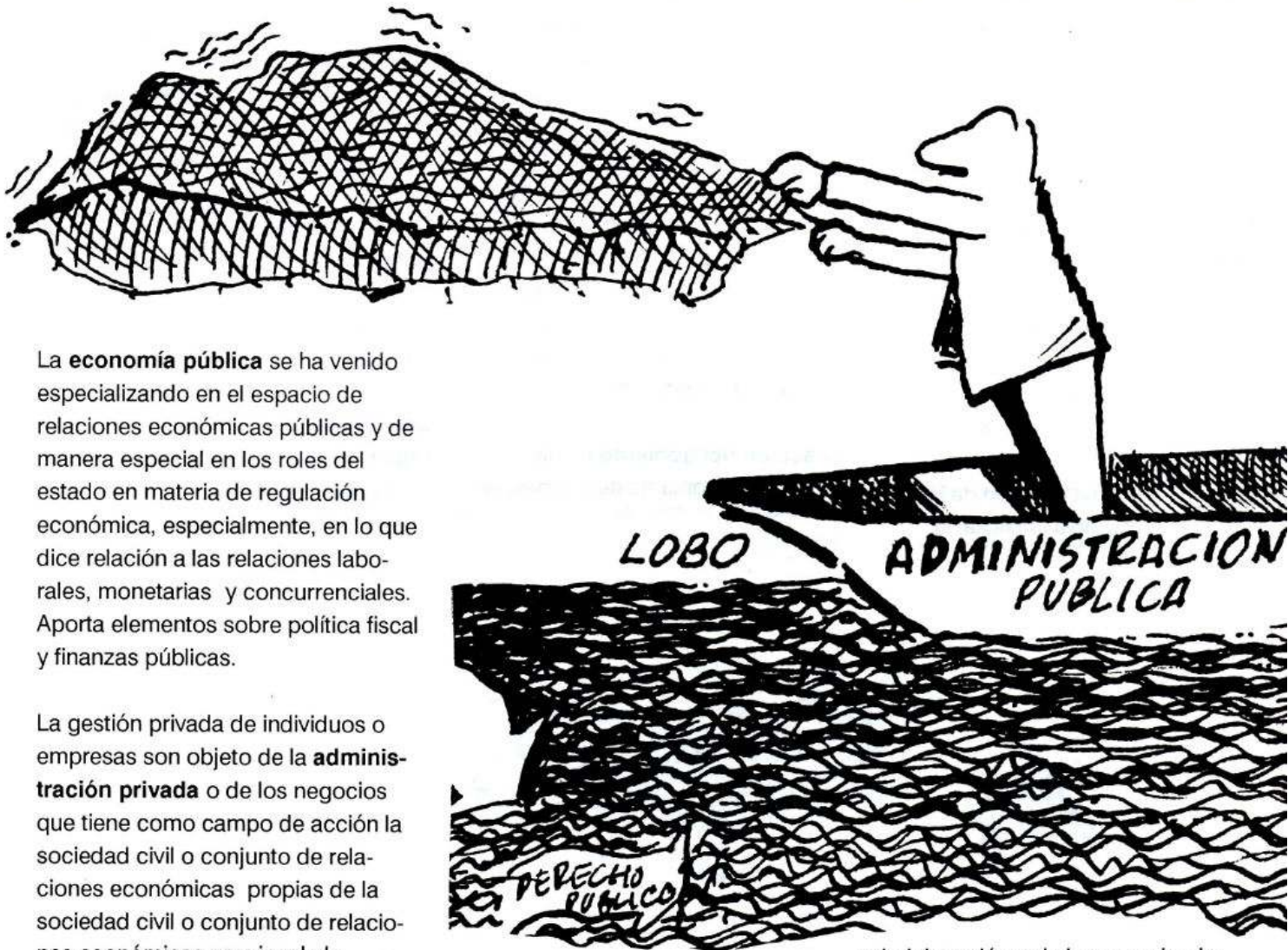
7. RELACIONES DE LA ADMINISTRACION CON OTRAS DISCIPLINAS SOCIALES

En este marco se plantea la relación de la administración con las **otras disciplinas sociales**, en especial con la ciencia política, la sociología, la economía, la administración de empresas, el derecho público y la historia.

La **ciencia política** aporta lo concerniente a la naturaleza del proceso, el examen de las arenas políticas, la dinámica del poder y el análisis de las políticas públicas.

La **sociología** de las organizaciones examina la estructura macro y micro organizacional del Estado y sus instituciones, verdaderas estructuras mediadoras entre la administración pública y la sociedad. "Aporta el enfoque de sistemas, el énfasis de la burocracia como tipo ideal y la importancia de la teoría organizacional" (Stillman, 1991).





La **economía pública** se ha venido especializando en el espacio de relaciones económicas públicas y de manera especial en los roles del estado en materia de regulación económica, especialmente, en lo que dice relación a las relaciones laborales, monetarias y concurrenciales. Aporta elementos sobre política fiscal y finanzas públicas.

La gestión privada de individuos o empresas son objeto de la **administración privada** o de los negocios que tiene como campo de acción la sociedad civil o conjunto de relaciones económicas propias de la sociedad civil o conjunto de relaciones económicas propias de la sociedad. En estos términos la relación entre administración pública y privada, depende de las relaciones reales establecidas en los espacios de la gestión pública y privada. Además aporta elementos sobre sistemas de información, ciencias y técnicas del proceso de toma de decisiones.

El **derecho público** definido como el conjunto de normas que, de acuerdo con el sentido atribuido a estas por el ordenamiento jurídico, rigen la actividad pública, es decir, a la conservación, desarrollo y ejecución directa de los fines estatales establecidos o establecidos por consenso. El derecho público, podría identificarse con la totalidad de los reglamentos y normas que de

acuerdo con su sentido jurídico auténtico contienen indicaciones dirigidas a los órganos del estado.

La **historia** aporta el conocimiento sobre las condiciones, evolución y cambio de la gestión y de la administración pública de manera integral, permitiendo comprender la especificidad del proceso sin olvidar su capacidad de generalización.

8. RAMAS Y ESPECIALIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El desarrollo de la división del trabajo y la **especialización**, frente a la gestión pública y de las disciplinas que se ocupan de gobierno, de la

administración y de la gerencia, demandan fundamentaciones conceptuales y elaboraciones de tipologías y paradigmas que lógicamente, están llamados a superar definiciones generales y superficiales de diccionarios y enciclopedias.

En contraposición a la gestión pública debe llamarse acción pública orientada, a toda acción que:

- a. Este orientada primariamente hacia otros fines, pero que en su desarrollo tenga en cuenta la contextura real de lo público (la necesidad reconocida del accionar público).
- b. Que este orientada primeramente por este contexto, pero aplicando de hecho la coacción como medio.

Estas acciones están condicionadas por numerosos preceptos jurídicos obligatorios que contienen dentro de límites variables importantes limitantes para la gestión pública.

Es una tarea importante de la teoría de la administración pública, analizar las formas de estas consideraciones y de la historia de la gestión pública, perseguir en el transcurso de las épocas históricas la evolución y transformación de la gestión.

La división y especificación de la gestión pública lleva implícita la

diversidad de la acción pública, según el espacio, las condiciones y los objetivos de la acción y podemos distinguir:

El **Estado de acción** que cubre los dominios de intervención o regulación estatal, cuyo funcionamiento esta estructurado en torno a las políticas públicas (estatales) y se apoya en los roles de regulación económica y legitimación social.

La **acción del gobierno** remite a los procesos de toma de decisiones, en

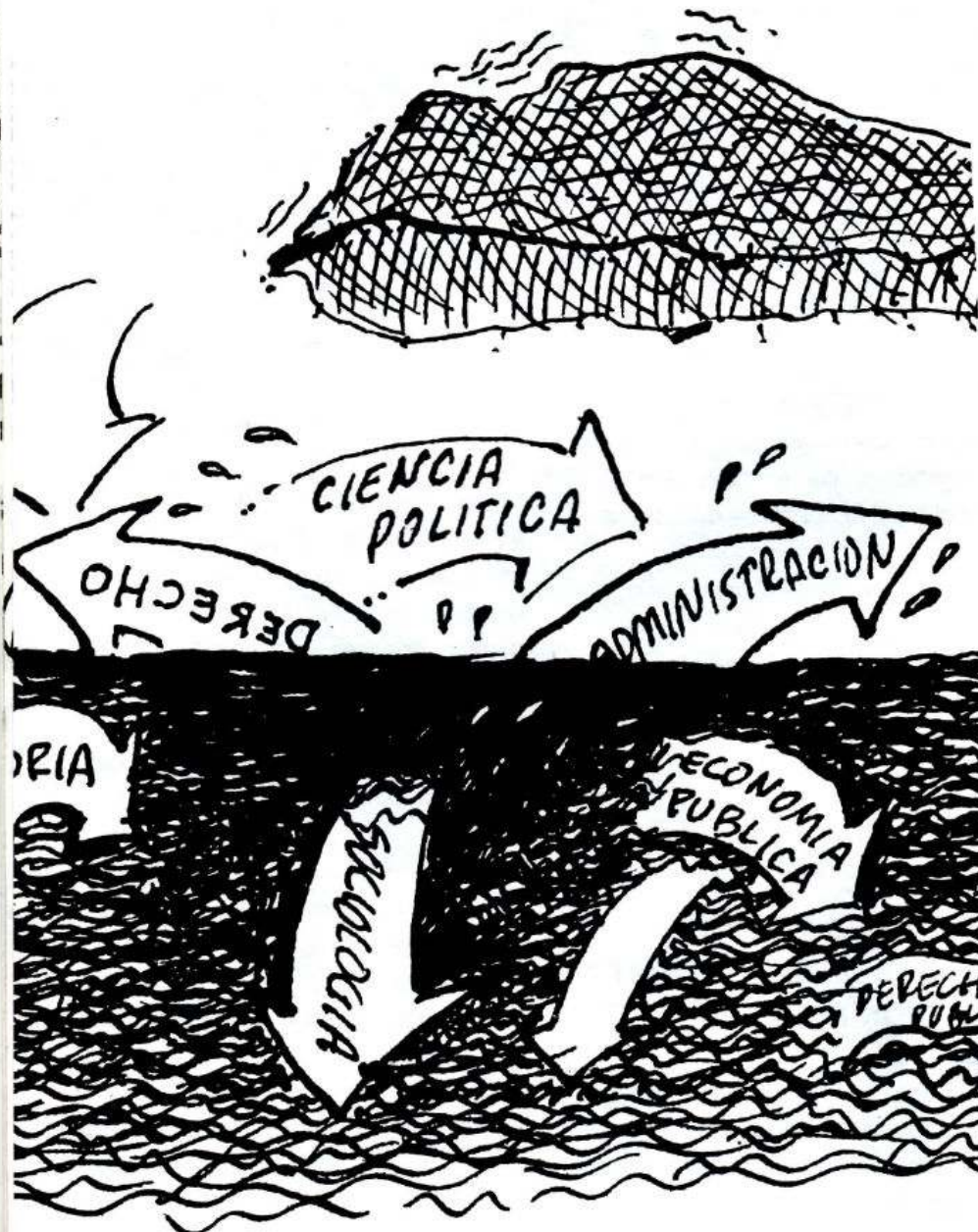
especial, las de carácter político, a la formulación y ejecución de las políticas públicas y a su manejo en el escenario de la gobernabilidad y de la administración pública.

La **acción de la administración pública** que pone el acento en la toma de decisiones, de carácter administrativo para la dirección y ejecución de los asuntos públicos de su competencia. Su acción está articulada al concepto macro-organizacional, afectando al conjunto de instituciones que la componen.

La acción de la administración pública, ofrece variadas especializaciones en los ámbitos sectorial y territorial tales como: administración de empresas públicas, de salarios, de personal, del presupuesto, de la salud, de la educación, de los servicios públicos, administración nacional, regional y local.

Por su parte la **gerencia pública** centra su atención en la acción del gerente y de la empresa o institución con el fin de dinamizar las distintas prácticas involucradas (usuarios, ciudadanos, comunidades, funcionarios, proveedores, clientes, etc.), procesos específicos (servicios públicos, educación, salud, etc.), bien sea para la producción de bienes y servicios o para la prestación de estos últimos.

Estas acciones presentan una dimensión micro institucional en el contexto de la macro-organización pública, demandan coherencia y dinamizan la producción de bienes o la prestación de servicios desde la óptica gerencial, empresarial o institucional y con claras relaciones con otros procesos de gestión pública.



Ese proyecto ha de estructurarse teniendo como base la visión de la administración como disciplina académica que se ocupa de la gestión pública, ligada interdisciplinariamente a la ciencia política, a la sociología, a la economía, a la administración privada y al derecho público, como profesión con conocimientos especializados en administración pública y disciplina aplicada a la gestión pública.

El currículo es el proceso planeado y organizado de experiencias, teóricamente fundamentado, con sus procesos y resultantes en el que participan investigadores, docentes, alumnos, egresados y la comunidad científica para el logro de los fines y objetivos de la educación para la gestión, a nivel de formación y/o capacitación. Su fundamentación responde a principios de orden filosófico, epistemológico, políticos, sociológicos y pedagógicos.

Su puesta en marcha exige organización, dirección y administración de actores, recursos y precisa de la toma de decisiones respecto a los recursos financieros, de planta física, dotación y apoyo logístico.

El proceso curricular en administración pública en su evolución y cambio, es permanente y ha de estar inscrito en la planificación curricular en sus fases de diseño, ejecución y evaluación y debe ajustarse a estas características:

Las relaciones gerenciales se desdoblan, el articularse con el nivel central de la administración pública en la dirección de los procesos bajo su ejecución y al vincularse a la acción del gobierno con afectación de las decisiones gerenciales.

9. EL DISEÑO DEL PLAN DE ESTUDIOS: FORMACION Y CAPACITACION EN GESTION PUBLICA

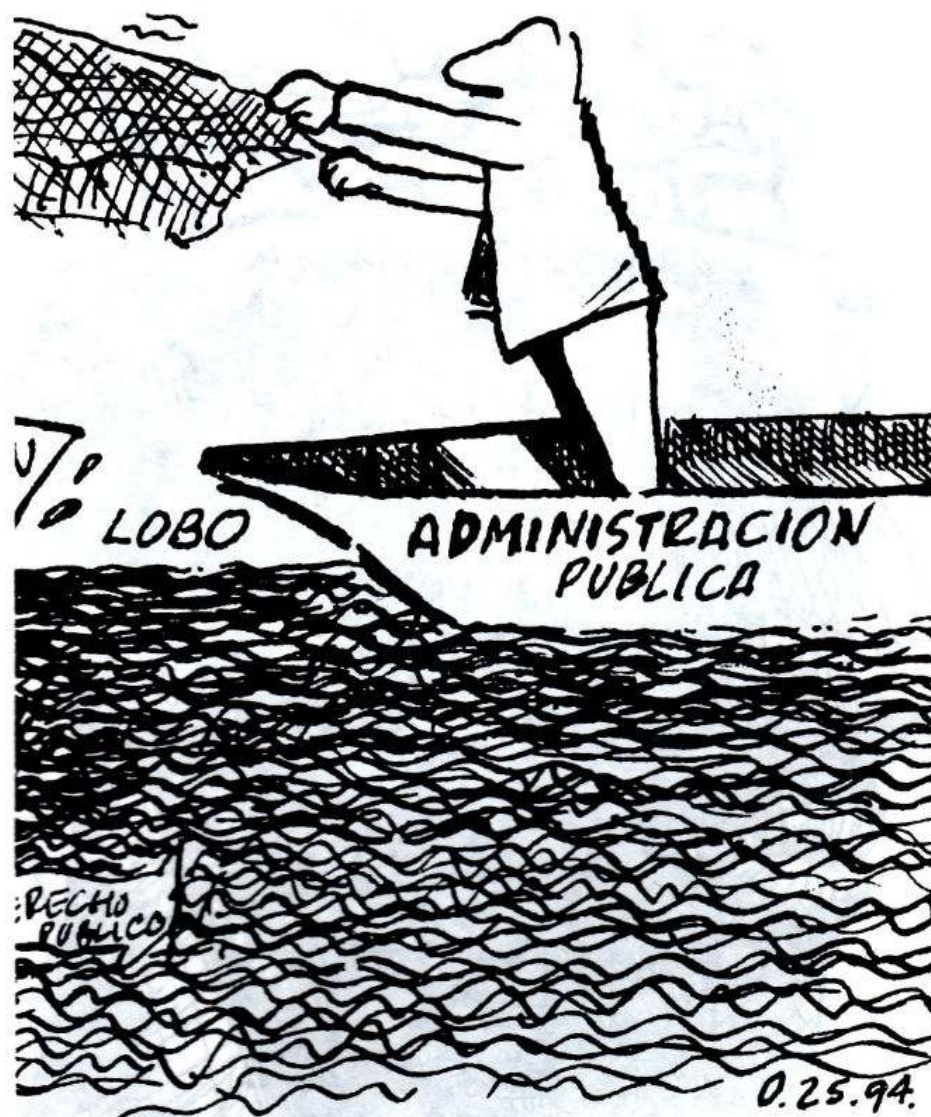
En el marco de las dimensiones estudiadas anteriormente, ha de construirse un **proyecto educativo para la gestión pública** o lo que es lo mismo, definir su perspectiva filosófica que sirva de base al plan de estudios y al diseño de la estructura curricular para la Administración Pública.

a. Contextualización o globalización ecológica. Es decir, el diseño del plan curricular ha de descansar

sobre el análisis de las relaciones ecológicas de la gestión pública y con la participación de los actores del proceso, de las instituciones, las regiones y localidades y, ante todo de los profesionales en administración pública.

b. Flexibilización del currículo que permita la experimentación y la innovación, diversificación de las modalidades para la educación en gestión pública, ordenamiento de niveles y grados, ampliación del conocimiento a la diversidad nacional, regional y local.

Flexibilidad significa propiciar organización y administración de



educación para la gestión, adecuadas a las nuevas demandas procedentes de la mayoría de países de la región, en términos de mayor descentralización de las decisiones y los procesos organizativos, mayor elasticidad para asegurar acciones multi-sectoriales, territoriales y lineamientos que estimulan la innovación y el cambio.

c. Calidad de la educación para la gestión pública, concepto que abarca el conjunto de características a partir de las cuales se pueden valorar o juzgar las relaciones, los procesos y los resultados.

d. Investigación o conocimiento de la situación de gestión sobre la que se pretende influir, esto es, identificar los problemas que se buscan resolver, formular alternativas, propósitos fines, planes, normas y acuerdos para cambiar o mejorar la situación problemática.

e. Participación social en la gestión pública, procurando una educación en gestión que procure espacios de concertación entre las fuerzas económicas y sociales de las regiones y localidades y la concurrencia efectiva y concertada entre las entidades territoriales y la nación.

En virtud a la diferenciación de programas de formación y capacitación en el campo respectivo, es necesario distinguir entre arenas políticas y toma de decisiones políticas por parte del gobierno y los escenarios y toma de decisiones administrativas y sobre todo gerenciales.

Estas relaciones y diferencias se tornan difusas en niveles de desarrollo muy incipientes donde la división del trabajo lleva a la confusión de roles y funciones. Así por ejemplo, en localidades poco desarrolladas el alcalde más que acciones de gobierno realiza una gestión gerencial al ocuparse directamente en la prestación de los servicios públicos, lo que no ocurre en otras situaciones.

1. OSPINA BOZZI, Sonia M., 1992 *La Gestión Pública como objeto de educación profesional*, ponencia presentada a la Asamblea de CLADEA, Bogotá, Colombia.

2. *Ecología de la Administración Pública*, expresión utilizada por Michel y Ospina como medio ambiente o de relaciones de gestión pública con el entorno.

3. RODRÍGUEZ BERNAL, Adolfo, 1984. *La Administración Pública en Colombia: Una crisis de identidad*. ESAP-Publicaciones. Bogotá.

4. RODRÍGUEZ BERNAL, Adolfo, 1986, *Estrategia de investigación en la ESAP - Programa general de investigación en Administración Pública*, ESAP-Publicaciones.



REFLEXIONES SOBRE LOS CRITERIOS DEL NUEVO PLAN DE ESTUDIOS

JESUS MOLINA
Estudiante J. Diurna

ANTECEDENTES:

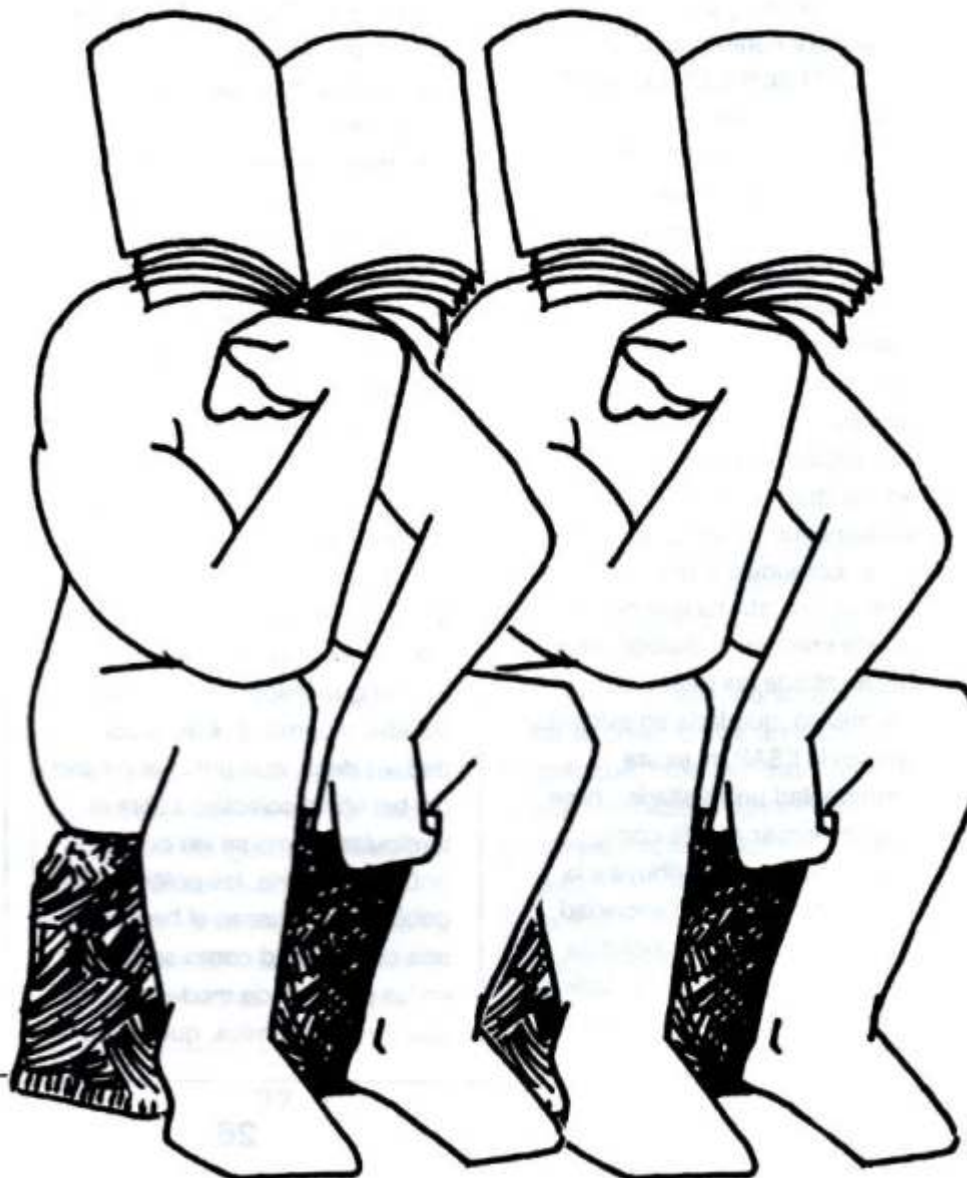
A partir del año de 1992 se abrió a discusión pública la cuestión de si el plan de estudios respondía a las necesidades de las distintas instancias de la sociedad colombiana. Este cuestionamiento se hizo de vital importancia cuando la existencia de la Escuela Superior de Administración Pública, se puso en entredicho a partir del artículo 20 transitorio de la constitución de 1991.

A finales de 1992, como respuesta a las amenazas de anexión y aún de eliminación, las directivas emitieron un documento en el que se señalaba la conveniencia de estructurar la Escuela. la defensa se centro fundamentalmente en tres puntos: la escuela ha venido cumpliendo con la función asignada - formación y capacitación de los servidores del Estado y difusión de las técnicas y avances en administración pública; en que posee una infraestructura que posibilita su función de ayudar a implementar la descentralización y la carrera administrativa, y la que es más importante, la acumulación de 35 años de experiencia en la labor a ella asignada. En lo que respecta a la facultad, se señaló un cambio que debe ser realizado a

partir de una evaluación que permita divisar hacia donde se debe orientar la transformación.

Pasadas las amenazas debidas al art.20 transitorio, por lo que se pudo percibir, la discusión acerca de los problemas de la Escuela se

perdió o simplemente se llevó a cabo en forma momentánea y sin continuidad por parte de directivas, profesores y estudiantes. Solo a finales de octubre del año anterior vuelve a permearse la discusión hacia los estudiantes, cuando el decano, Dr. TITO



HUERTAS, es invitado por parte de los alumnos para que exponga la propuesta de los criterios para el nuevo plan de estudios. En esa oportunidad el decano se comprometió con el estudiantado a fijar unas fechas para hacer posible la participación del alumnado y la ampliación de la discusión; nunca se llegaron a publicar o establecer tales fechas. Así mismo, en esa oportunidad se presentó el documento a nombre del profesorado, pero paradójicamente sólo se cuenta con la asistencia del Dr. HERNANDO ROA, evidenciándose que el nombrado cambio de actitudes y aptitudes de en quienes se supone recaerá la responsabilidad del éxito de la reforma, no ocurría.

Gracias al informe que presentó el ex-director general de la ESAP, Dr. JULIO ROBALLO LOZANO, a la "comunidad" Universitaria de la ESAP, ésta se da por enterada que la voluntad de las directivas es implementar en el primer semestre de 1994 el nuevo Plan de Estudios sin previa discusión; como se demostró en el auditorio ante el discurso pronunciado por el director. Esto no sólo prolongaría la tradición de las distintas administraciones, de hacer e implementar reformas a espaldas de la "comunidad" universitaria, sino que mostraría que no se puede creer en el diálogo del cual hacen alarde las directivas. Así mismo, quedaría en evidencia que en la ESAP, ni existe "comunidad universitaria", ni se podría pensar en ella como institución que contribuye a la construcción de una sociedad colombiana más democrática y participativa, pues si la práctica y el valor de la democracia no se

construye en su mismo seno, es imposible que pueda proyectarse algo de lo cual se carece.

CUESTIONAMIENTOS:

La discusión de un nuevo plan de estudios obedece a la necesidad de adecuar la ESAP -con ella al egresado- a las nuevas necesidades y demandas provenientes del Estado, la sociedad, la administración pública y las nuevas tendencias del mercado. Aunque, hasta que no se implemente el nuevo plan de estudios no se sabrá lo que la ESAP entenderá por las necesidades y demandas de estas distintas instancias, se debe tener cuidado de no caer en el error de confundir necesidades y demandas del ESTADO Y LA SOCIEDAD con las del gobierno. Desde esta perspectiva, hay que hacerse la pregunta si el plan no obedecerá *más bien al modelo Neoliberal de Estado, en donde prima el abandono de lo social y el recorte injustificado del Estado para favorecer la iniciativa privada -que como es bien sabido sólo busca la reproducción de la ganancia- a costa del beneficio colectivo.*

Como el criterio el nuevo plan es científico, como científicos de lo social, debe tomarse distancia del discurso del gobierno y pensar más bien en un discurso y una acción que responda a las necesidades y demandas de la sociedad, es decir, que prime el criterio del beneficio colectivo sobre el particular. Como se vio con el gobierno Gaviria, las políticas de gobierno no buscan el beneficio de una colectividad como se plasmó en las políticas de modernización y apertura económica, que aunque



se hacían necesarias, se implementaron como si fueran modelos importados e impuestos, teniéndose que en lugar de traer *beneficios a la sociedad colombiana* trajo más pobreza y criminalidad; ¿son realmente las políticas del gobierno Gaviria la respuesta a las necesidades y demandas de la sociedad, Estado y Administración Pública?

Lo anterior conduce a la discusión de qué significa ser una universidad pública, una universidad del Estado y para el Estado y el estar adscrita al DAFP. Ya que la tendencia de los directivos de la ESAP es entender la acepción del Estado y para el Estado, como si fueran sinónimos de gobierno y para el gobierno -esto puede ser entendible si se tiene en cuenta que cada cuatro años luego de la elección del presidente viene consigo un cambio en las directivas de la ESAP-. Sin partir de una aclaración, de establecer



realmente cual es la misión de la ESAP -de discutir si se es una universidad con una relativa autonomía de las políticas y los cambios de gobierno es que se puede determinar la misión- no se puede pensar en establecer seriamente unos criterios para la elaboración de un nuevo plan de estudios. ¿En qué desemboca todo lo anterior? Necesariamente, si se quiere ser claro con el nuevo plan de estudios y con la reestructuración académica, en una discusión sobre autonomía universitaria. La pregunta es: ¿Cuál es el miedo de las directivas y profesores de propiciar la discusión sobre autonomía universitaria, en la que se discutan los pro y los contra de la autonomía universitaria para la ESAP?

Sin ser pesimista, se puede casi que prever que la implementación del nuevo plan por parte de las directivas se realizará sin haberse previamente discutido la

autonomía universitaria. Aparte de lo anterior, se tratará de mostrar cómo se requiere una previa discusión acerca del carácter de la universidad y la autonomía universitaria.

En los criterios expuestos en el documento de la dirección se señala que la misión de la escuela es formar con unos valores o conocimientos que le permitirá salir a ejercer su actividad profesional, de articular a la sociedad con el Estado y a la Administración Pública con el Estado y a la Administración Pública con la sociedad. Ahora bien, si el egresado es formado con unos valores de corte economista, pragmáticos y que responden a las necesidades de un modelo Neoliberal, por decir algo, cuando ejerza su carrera le estará haciendo un daño a la sociedad omitiendo su función pública, desarrollando de acuerdo con unos valores y conocimientos

que se dejó inculcar creyendo que así podría hacer un mejor servicio a la comunidad. Por lo tanto, por lo menos se debería hacer consciente al estudiante desde un principio a quien realmente podrá servir con esos valores y conocimientos.

Teniendo en cuenta que el conocimiento no es de carácter neutro se podría pensar en qué finalidad -el conocimiento genera actitudes y acciones- tienen los conocimientos que se van a crear y transmitir. Desde esta perspectiva, aunque se esté de acuerdo con que el plan de estudios gira en torno a unas problemáticas, caben las siguientes preguntas: ¿Por qué se selecciono X problema y no Y? ¿Qué visión desarrollará en el estudiante el que se haga énfasis en X problema descuidando otros? ¿Quiénes establecen los criterios en torno a los cuales debe girar el nuevo plan de estudios?

DEL DISCURSO INSTRUMENTAL A LA PRAXIS PEDAGÓGICA:

El nuevo plan de estudios no se consolida si no logra cumplir su acción instrumental, es decir, que empleando unos recursos logre el objetivo de sacar un personal humano formado para responder a las demandas de las distintas instancias de la vida social.

El éxito del plan, **no solo requiere de la creación de un nuevo enfoque, sino también que ese nuevo enfoque posea una infraestructura humana que lo potencie y lo desarrolle por medio de una praxis cotidiana;** la infraestructura a la cual se hace referencia es a la de los maestros,

investigadores y directivos. Aunque la labor es responsabilidad de todos, son los primeros a quien le corresponde mayor responsabilidad para que se pueda cumplir el objetivo planeado.

Lo anterior puede ser aceptado, si tenemos en cuenta que la acción instrumental de formación, cae en una acción que aunque tiene una finalidad colectiva -un egresado promedio en sus características se realiza en una relación particular: en la relación alumno-profesor en que se concreta la acción. Esto conduciría a que **si se quiere que el plan de estudios sea eficaz, se debe pensar en una evaluación, cualificación y mejoramiento del personal docente.**

El docente debe entender el proceso que se pretende implementar para así poder transmitirlo a los estudiantes. Como el criterio del nuevo plan es el científico, se debe pensar en ir conformando una comunidad científica con profesores, investigadores y alumnos. De no tenerse en cuenta lo anterior, se puede caer en la falla de que los profesores manejen un discurso instrumental -una supuesta nueva mirada de los problemas que refleja el discurso del plan general de estudios- que superponen a una forma antigua y tradicional de pedagogía que era lo que se pretendía cambiar. Lo único que se obtendrá, fijándonos en la estructuración planteada por la propuesta de los criterios del nuevo plan, es que se cambien las materias de un semestre a otro sin tocar nada de fondo.

Por lo anterior, la lógica nos lleva a la conclusión que para accionar un nuevo plan de estudios se debe

primero haber implementado un cambio de actitudes y aptitudes por medio de procesos de actualización, seminarios y diálogos entre actores. La verdad, es que esto no se divisa aún. ¿Será que aún se cae en la trampa de creer que porque se elabora en el papel un nuevo plan éste se realiza a sí mismo?.

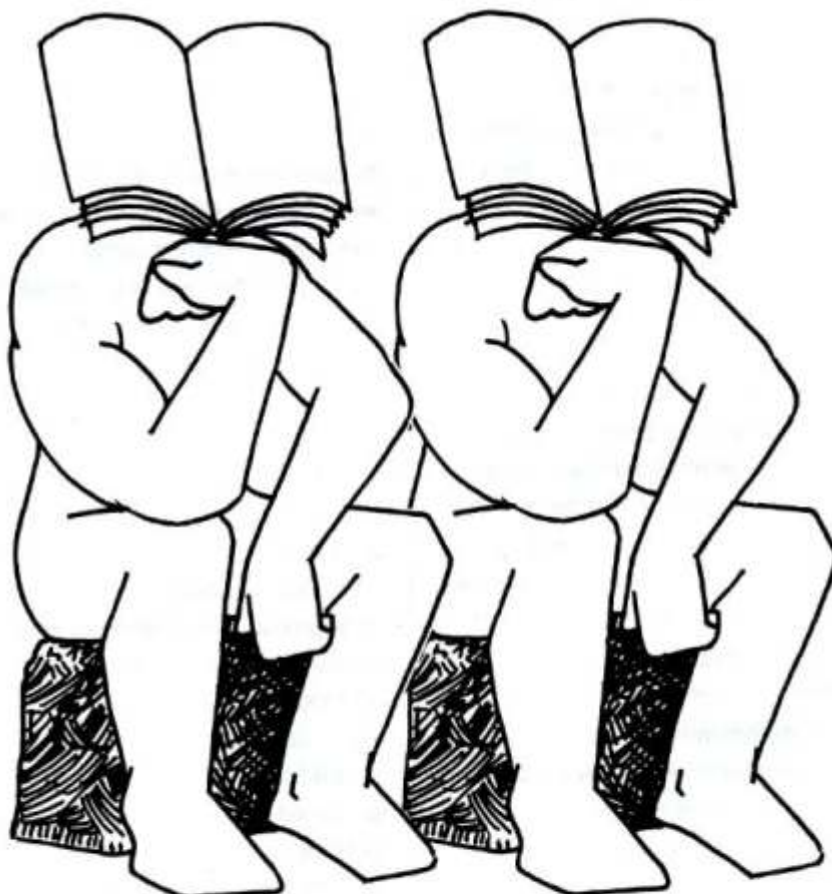
PRODUCTO O INDIVIDUO:

La construcción del administrador público aunque obedece a unas demandas de un otro exterior -estado-sociedad- se debe también tener en cuenta las demandas del ser -que es un ser social-humano que se matricula para ser un funcionario del estado. Esto implicaría que al estudiante se le deje de ver como un producto que tiene una "marca de fabrica" y se le reconozca su papel de ser

social y, por lo tanto de dinamizador de la cultura.

Desde esta perspectiva **el plan de estudios debe contemplar la formación de un individuo más universal que comprenda que la posibilidad de cualquier cambio político o social de una colectividad, responde en últimas a un proceso cultural.**

Por lo tanto, el plan de estudios debe contemplar áreas de formación antropológica, sociológica y psicológica que ayuden al estudiante a su universalización. Por señalar un ejemplo, se debería crear una materia en donde exista la práctica de campo, como podría ser el contacto con comunidades marginadas o indígenas que enseñen al individuo que sus acciones están afectando a otros que por lo general se ignora.



Los Servicios Públicos

UNA FUNCION INELUDIBLE DEL ESTADO

El acumulado histórico del trabajo colectivo está reflejado en la satisfacción de las necesidades públicas, otro argumento más para rebatir el modelo neoliberal.

ALVARO HERNANDO FRANCO NIETO
Estudiante J. Nocturna

ACERCA DE LAS NECESIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS

En todo el desarrollo teórico de las necesidades del ser humano se deben destacar varios elementos que las determinan, por ello es importante observar las siguientes clasificaciones:

SEGUN SU INTENSIDAD:

- Naturales o primarias.
- Sociales o Secundarias
- Culturales o terciarias

SEGUN SU EXTERNALIDAD

- De exclusión
- De inexclusión

Igualmente, existen necesidades de **tipo individual** cuando aquellas son satisfechas personal y directamente y existen unas necesidades de **tipo colectivo** cuando son satisfechas usando bienes o servicios de tipo común.



Entonces la sociedad debe su funcionamiento y su nivel de vida a la proporción en que se satisfagan tanto las necesidades individuales como las colectivas; y en ese mismo sentido en la medida en que las necesidades queden insatisfechas en esa relación tiende a deteriorarse el sistema.

Por lo anterior es que el Estado busca proporcionar los mecanismos posibles para dar un cubrimiento global a las necesidades de la sociedad.

Sin embargo es bueno aclarar que para satisfacer las necesidades individuales se requiere:

1. Que la persona tenga los medios para adquirir, es decir para satisfacer la necesidad; en otros términos el individuo debe **poder**.
2. Que esas necesidades, reflejadas en bienes y servicios, estén a disposición; que estén en el mercado y el individuo **quiera** adquirirlas.

Ahora bien, las necesidades colectivas deben ser satisfechas por todos y cada uno de los individuos conformantes de la sociedad. Así pues, la administración del Estado, la recaudación de impuestos, el servicio de alumbrado público etc. Son servicios que deben prestarse a la sociedad.

Una de las funciones primordiales del Estado interventor es la de apartar del mercado las necesidades colectivas para ser él, el encargado de cubrirlas brindando, entre otras cosas, acceso igualitario y buscando equilibrios sociales que alivien las diferenciaciones producidas por el sistema capitalista de producción.

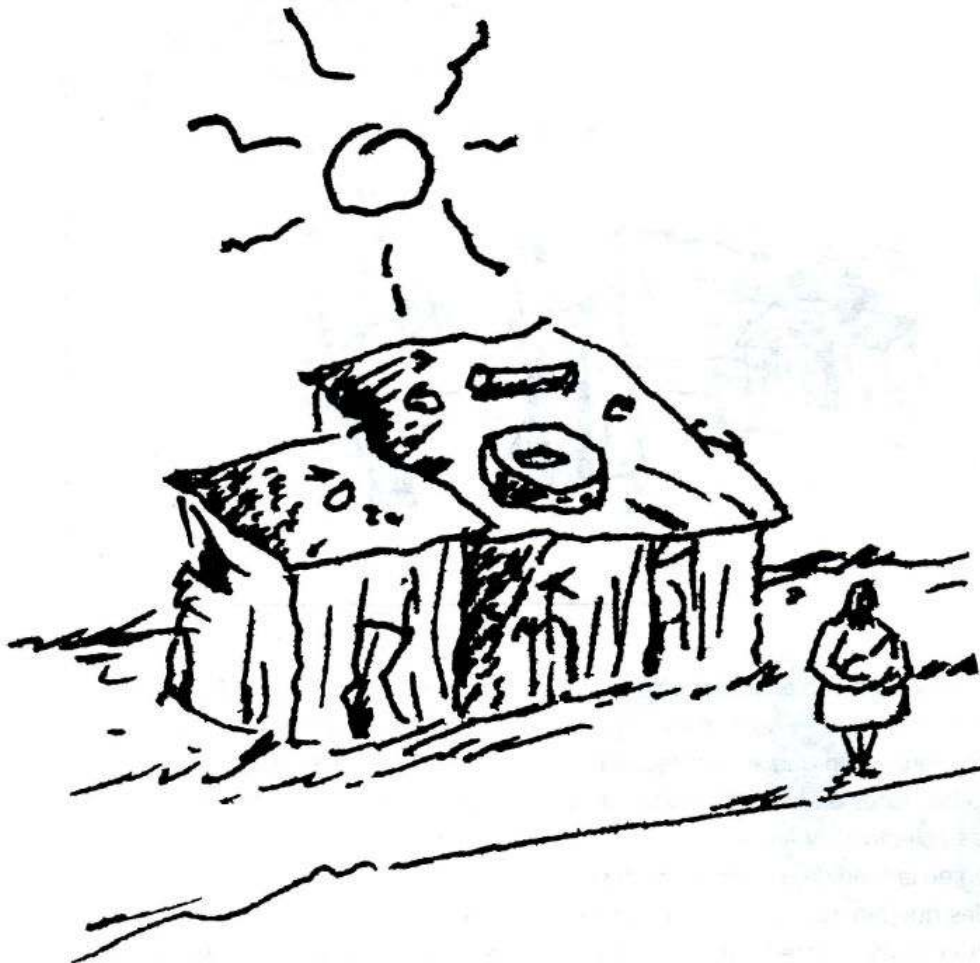
Cuando el Estado entra a cubrir las necesidades colectivas estas se convierten en **necesidades públicas**; las cuales, a su vez, se pueden clasificar en **esenciales y generales**.

El cubrimiento de las necesidades esenciales se caracteriza porque no se puede excluir a nadie, es decir ni a quien no puede ni a quien no quiere y están catalogadas de primer grado.

La satisfacción de las necesidades generales consiste en que se puede excluir a quien no quiera pero no a quien no pueda y son denominadas de segundo grado.

De lo anterior se desprende que las necesidades de primer grado son cubiertas directamente por el Estado y son financiadas a través de los impuestos. Así mismo, las necesidades de segundo grado son cubiertas mediante gestión indirecta a través de establecimientos públicos creados para tal fin en donde existe cierta racionalidad económica puesto que se busca que los precios cubran los costos del servicio, pero evitando los abusos. Además existen otros tipos de organizaciones denominadas

Una de las funciones primordiales del Estado Interventor es la de apartar del mercado las necesidades colectivas para ser él, el encargado de cubrirlas brindando, entre otras cosas, acceso igualitario y buscando equilibrios sociales.





Empresas Industriales y Comerciales del Estado y otras llamadas Sociedades de Economía Mixta, que buscan obtener algunas utilidades.

ACERCA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Muchas controversias se han suscitado en torno a la esencialidad de los servicios públicos; el servicio de agua potable, la energía eléctrica, la recolección de basuras y la seguridad social entre otros son servicios que han dado pie para las interpretaciones legales en cuanto a sí el Estado está obligado a prestarlos o no.

Es conveniente tener en cuenta que la sociedad se ha venido

desarrollando y ha venido evolucionando en la medida que el ser humano ha agregado trabajo y por ende valor, a los bienes ya construidos por esa misma mano de obra. De tal forma que los medios de producción y las mercancías son producto de innumerables agregaciones de la mercancía trabajo; incluso, la tecnología misma, lleva implícita el historial que el trabajo y la investigación le ha proporcionado. Por lo mismo, no se podría afirmar que la ciencia no ha utilizado el legado histórico de la humanidad reflejado en el trabajo.

Con lo dicho anteriormente y reafirmando que las necesidades colectivas surgen como producto del acumulado histórico del trabajo y

que aquellas se convierten en necesidades públicas una vez el Estado asume su satisfacción, se debería entender que los servicios públicos esenciales tienen que ser brindados por el Estado.

Desde otro ángulo del análisis, también debemos resaltar la definición teórica referida a las necesidades públicas esenciales o de primer grado por la cual se afirma que en tales tipos no se puede excluir a quien no quiere ni a quien no puede. Incluso llegamos más allá, aceptando que de las necesidades generales no se puede excluir a quien no pueda.

Uniendo las anteriores argumentaciones con la filosofía de los servicios públicos ofrecidos por el Estado

colombiano debemos entrar a cuestionar seriamente, tanto la política del estado neoliberal en esa materia, las normas promulgadas en la Constitución Política de 1991, como de las decisiones administrativas tomadas al respecto.

Igualmente, el modelo neoliberal pretende que por la disminución del tamaño del Estado para que este deje de ser interventor abandonando incluso la prestación de los servicios públicos. Pero como se había aseverado los servicios públicos domiciliarios son una consecución de la sociedad por el acumulado histórico del trabajo y porque no se puede excluir del uso de ellos a quien **no pueda**; entonces se deduce que estas medidas, en particular, marchan en sentido contrario a la evolución y progreso de la especie humana.

A MANERA DE CONCLUSION:

En lo que atañe a la Constitución Política de Colombia, debe afirmarse que el contenido del capítulo 5 del título XII de la misma abre, aún más, la posibilidad para que el modelo neoliberal quede integrado a la "Norma de Normas" colombianas. Allí se dice que estos servicios podrán ser prestados por particulares, lo cual permite a aquellos que no puedan acceder al servicio, en tanto no tengan la capacidad de pago exigida por el inversionista privado (MERCADEO u OFERTA-DEMANDA, queden excluidos.

Pero si la misma Constitución Política de vía libre al neoliberalismo, las decisiones tomadas por los altos jefes que manejan el país no se quedan atrás favoreciendo la entrada del capital privado en detrimento de los intereses colectivos y concretados en sus patrimonios públicos.

Hoy se habla de vender El Guavio, La Empresa de Teléfonos y muchos activos públicos que abandonaron los inversionistas privados para que el Estado los recuperara de la quiebra en que los habían dejado.

Muy a pesar de las argumentaciones que sigan esgrimiendo los defensores a ultranza del modelo neoliberal y su varita mágica representada en la "Ley del Mercado", existen razones para rebatir que quienes manejan el Estado permitan el acceso voraz del capital privado desconociendo el acumulado histórico concretado en el trabajo colectivo y ahora se pretenda no satisfacer, directamente, las necesidades públicas como son los servicios públicos esenciales. (Agua, Energía, Salud y Educación).

1. ANGARITA BARÓN, Ciro, Sentencia T-406, junio 5 de 1992 Corte Constitucional.



ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

GABRIEL ANDRES HILARION AMAYA
Estudiante J. Nocturna

Algo a lo que los futuros Administradores Públicos no le hemos prestado demasiada atención ni le hemos hecho un análisis, siquiera superficial, ha sido a los nuevos términos y cargas programáticas y políticas que trae incorporada nuestra Carta

Fundamental. Mucho menos a la incidencia que puede traer para el futuro desempeño de nuestras labores en la rama administrativa.

Cuando Colombia, por obra del constituyente se proclama "ESTADO SOCIAL DE DERECHO"

(Artículo. 1. Constitución Nacional), no está simplemente adornando nuestro ordenamiento jurídico con tecnicismos ni mucho menos incrustando concepciones inoperantes. por el contrario, está proporcionando a nuestro sistema unos principios que son la respuesta a las constantes transformaciones que deben tener un Estado frente a las necesidades de sus administrados.

Quando llegó a nosotros el Estado Liberal de la Revolución Francesa, con sus principios "Gobierno de la Ley" y "Principio de Legalidad", la monarquía fue suplantada en el poder por la ascendente clase burguesa, y con el también revolucionario pensamiento de la separación de los poderes, se crearon las tres islas del poder público: Un pesado y lento legislativo; una justicia pegada a los códigos y ajena a la problemática social; un ejecutivo queriendo ser la única cabeza Estatal Todos ellos creados para proteger y garantizar unos mínimos derechos humanos.

Debido a la tendencia generalizada en el mundo occidental de un Estado interventor, impulsor de la dinámica social, los Derechos Humanos de segunda y tercera generación (respuesta jurídico-



política a esta concepción), obligaron a un replanteamiento de las concepciones políticas, creando nuevos mecanismos de participación y control democrático del poder. Fueron estos nuevos medios, junto a una real subordinación del poder a una equidad social plasmado en una constitución y el anhelo de una justicia material, los que dieron nacimiento a lo que hoy conocemos como "Estado Social de Derecho" ó "Estado Constitucional Democrático".

Podemos definir Estado Social de Derecho como "La pérdida de la importancia sacramental del texto legal entendido como emanación de la voluntad popular y mayor preocupación por la justicia material y por el logro de soluciones que consulten la especificidad de los hechos"

Tenemos bajo esta definición una constitución que está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma sólo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos escritos en la parte dogmática de la misma.

En este sentido de cosas, **nos encontramos frente a un orden que quiere un Estado más transparente, más efectivo y menos sometido al arbitrio de sus funcionarios:** Un Estado donde el verdadero interés general prime sobre algunos conceptos particulares; un orden que lucha contra las inmunidades del poder.

Bajo esta concepción, **ninguna actuación administrativa (para nuestro caso) puede estar sin**

reglamentar o tampoco estar exenta de control.

Para explicar un caso que afecta a diario el Administrador tenemos el poder discrecional, del cual está dotado buena parte de las decisiones de dichos funcionarios. Estos poderes, según la concepción, también tienen sus propios límites:

1. El objetivo del acto protestativo no puede ser cualquiera: siempre tendrá sus propios cauces y deberá ir limitado por la función social inherente al servicio público. Incluso los principios de la administración pública (celeridad, economía, igualdad, etc.)², son las fronteras más evidentes de este poder, del cual no puede escapar el intérprete del bien social.
2. Los hechos determinantes no son susceptibles de valoración. El funcionario debe limitarse a la objetividad de si se cumplieron o no; son hechos fácticos que deben escapar a la esfera de la administración.
3. Los actos parcialmente discrecionales son los que reglamentan una parte de la decisión y dejan la otra para el funcionario. El control se halla en el objetivo que busca el reglamento, que debe reflejarse en la decisión final.
4. Los conceptos (hechos) jurídicos indeterminados no deben entenderse como facultades discrecionales: son en realidad juicios o estimaciones que tienen sus propios valores y límites,

contemplados en el espíritu mismo de la ley; sucede cuando los "considerando" retoman importancia en la interpretación de una decisión. Un funcionario no puede a su albedrío juzgar la "Utilidad Pública", "Orden Público", "Emergencia", "Conveniencia General" o especialmente el "Podrá". Incluso estos términos tienen sus límites dentro de nuestro nuevo sistema.

Pero a pesar de todo, siempre habrá una decisión última en donde el funcionario será soberano. Es allá donde debe encaminarse la voluntad política de cambio social, al igual que nuestra función social y humanística, para que finalmente tomar conciencia en el servicio público, que discrecionalidad no quiere decir caprichosidad.

