

CAMBIO EN LOS VALORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA: UN ANÁLISIS DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO, 1990-2015¹

Change in Colombian public administration values: an analysis of National Development Plans, 1990-2015

CAROLINA ISAZA ESPINOSA²
Universidad Externado de Colombia
Bogotá, Colombia
carolina.isaza@uexternado.edu.co

ERIKA REDONDO ZAMBRANO³
Universidad Externado de Colombia
Bogotá, Colombia
erika.redondo@uexternado.edu.co

Vol. XIV, N° 24, 2016, 121-149
Recepción: 20 de marzo de 2016
Aceptación: 1 de julio de 2016
Versión final:

¹ Este artículo es original y resultante de una investigación científica llevada a cabo en el año 2015. El proyecto de investigación fue financiado a través del Convenio Especial de Cooperación 0223 de 2014, suscrito entre la Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera del patrimonio autónomo denominado Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas de Colciencias y la Universidad Externado de Colombia.

² Doctora en Gobierno y Administración Pública, Directora del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública OPERA. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales CIPE. Universidad Externado de Colombia.

³ Joven investigadora Colciencias del Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública OPERA. Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales- CIPE. Universidad Externado de Colombia.

RESUMEN. Este artículo busca analizar los valores predominantes en la administración pública colombiana en el periodo 1990-2015. La pregunta de investigación es cómo cambian los valores en los diferentes gobiernos involucrados y qué enfoques de administración pública reflejan estos valores. Se utiliza un método de análisis de contenidos basado en identificar valores públicos en los documentos de planeación de cada gobierno, que combina elementos cualitativos y cuantitativos. Se evidencia una mezcla de diversos enfoques teóricos presente en los gobiernos colombianos del periodo, pero con unas tendencias claras de cambio hacia nuevos enfoques que han surgido en el discurso académico.

Palabras clave: administración pública, Colombia, valores públicos, análisis de contenidos

ABSTRACT. This article analyses the dominant public values in Colombian public administrations during the period 1990-2015. The research question is: How did values change during the different governments of this period? and what public administration approaches do they reflect? The method is a content analysis based on identifying public values on the national planning documents of each government and it combines quantitative and qualitative techniques. Findings reveal a mixture of different approaches to public administration for the Colombian governments of this period, with some clear tendencies towards the latest approaches on public administration in academic literature.

Keywords: public administration, Colombia, public values, content analysis

INTRODUCCIÓN

La administración pública como disciplina se pregunta por el funcionamiento del Estado como aparato, es decir, como conjunto de organizaciones e instituciones que sirven para ejecutar las acciones definidas en el nivel político. Uno de los recientes campos de estudio en esta disciplina se ocupa de los valores que guían la acción de la administración pública en diferentes contextos y momentos. Ha existido una discusión, sobre todo en el ámbito anglosajón, sobre la forma en que diferentes enfoques de la administración pública reflejan valores distintos. El artículo parte de las contribuciones realizadas por académicos como Bozeman, Jorgensen y Hood sobre los valores públicos.

El propósito es aplicar esa mirada centrada en los valores públicos al caso de Colombia. Se abordan los últimos cinco gobiernos, desde los años noventa, para analizar la forma en que los valores expresados en los documentos de planeación de cada gobierno reflejan cambios en la visión que se tiene de la administración pública. A partir de esto se infieren cambios en los enfoques de la administración pública que han sido dominantes en Colombia.

Los estudios que han analizado los cambios de enfoque en los países latinoamericanos señalan, por ejemplo, cómo la Nueva Gestión Pública fue adoptada, desde los años ochenta y noventa, de forma acrítica, y cómo se mezcló con elementos residuales del enfoque tradicional o weberiano (Ramió, 2001; Ramió y Salvador, año; etcétera).

Para el caso de Colombia, pocos autores han realizado contribuciones al tema de la administración pública con una perspectiva similar a la que se tiene en este análisis. Entre ellos están Andrés Hernández (2006) y María Fernanda Ramírez Brouchoud (2012). El primer autor se basa en el estudio de discursos y corrientes que orientan la gestión pública al equilibrio entre los valores propuestos por la Nueva Gestión Pública (NGP) y aquellos relacionados con la democratización y participación de la ciudadanía. Ramírez, por su parte, presenta una caracterización de los principios de la NGP en la administración de Medellín a través del análisis de los Planes de Desarrollo de esta ciudad en un periodo de 10 años.

El presente artículo aborda las siguientes preguntas: ¿qué valores públicos predominan en los gobiernos colombianos de las últimas dos décadas? y ¿qué corrientes de la administración pública han sido predominantes y cómo han cambiado a lo largo de este período?

La NGP ha sido el enfoque con mayor importancia desde finales de los años setenta. Esta sirvió de paso desde el tradicional sistema burocrático a los enfoques «neo» (Neoweberiano y Gobernanza) (Osborne, 2010), que recogen elementos fundamentales del enfoque weberiano y de la NGP e incluyen elementos renovadores, haciendo que la administración sea más abierta, flexible y pluralista.

Este artículo se fundamenta en un análisis documental, de contenidos, realizado con el fin de determinar la presencia de valores públicos característicos de estos enfoques en los discursos institucionales de cada gobierno. Así, se analizaron los planes de desarrollo acaecidos desde 1990 hasta 2015⁴.

⁴ Si bien el segundo gobierno de Juan Manuel Santos va hasta 2018, el plan de desarrollo se expidió en 2015.

El análisis de contenido buscó palabras que reflejaran valores de la administración pública. Se explicará más adelante qué se entiende por valores y la discusión académica que existe en torno a ellos. Se presentará también la metodología utilizada. Por último, se presentará el análisis realizado a los valores encontrados, su cambio a lo largo de los diferentes gobiernos y la relación de estos con los enfoques teóricos reflejados en los planteamientos de la administración pública colombiana.

LA TEORÍA DE VALORES

En primera medida, el estudio parte de la definición de Bozeman sobre valores públicos. Para el autor, estos son: i. derechos, beneficios y prerrogativas de los cuales los ciudadanos son o no titulares; ii. obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el Estado y otros; y iii. principios sobre los cuales se fundamentan los gobiernos y sus políticas (Bozeman, 2007). Los servidores públicos y académicos otorgan diferentes definiciones al concepto de valor público y, en general, a los conceptos relacionados con la ética y los principios de la administración pública (Kernaghan, 2003).

Cabe señalar que los valores públicos no son únicamente aquellos relacionados con el servicio civil, es decir, aquellos principios en relación con el desempeño de los servidores públicos (ética, responsabilidad, celeridad), sino todos los parámetros normativos que guían la administración desde una perspectiva general. Por ejemplo, las acciones de la administración pueden estar sustentadas en valores como la equidad, la eficiencia o la resiliencia.

Importantes autores de la literatura sobre valores de la administración pública son Barry Bozeman (2007), Torben Beck Jorgensen (2007), Christopher Hood (1991) y Mark Rutgers (2008). Dentro de estos trabajos, hay algunos orientados a crear inventarios de los valores públicos existentes. Como punto de partida para el presente estudio, se tendrá en cuenta la agrupación de valores realizada por Jorgensen y Bozeman, la cual resultó en 72 valores. Esta sistematización fue realizada a partir de la influencia que tienen los valores sobre las organizaciones públicas. Los autores identificaron siete grupos o constelaciones, los cuales, según Rutgers, son un primer acercamiento a un sistema teórico de clasificación en la teoría de valores.

TABLA 1. CONJUNTOS DE VALORES PÚBLICOS
DE JORGENSEN Y BOZEMAN

1. La contribución del sector público hacia la sociedad
<ul style="list-style-type: none">• Interés público• Sostenibilidad• Estabilidad de régimen
2. La transformación de los intereses hacia decisiones
<ul style="list-style-type: none">• Voluntad del pueblo• Gobernanza local• Protección a minorías
3. La relación entre la administración pública y los políticos
<ul style="list-style-type: none">• Rendición de cuentas• Capacidad de respuesta
4. La relación entre la administración pública y su entorno
<ul style="list-style-type: none">• Apertura• Competitividad
5. Los aspectos intra-organizacionales de la administración pública
<ul style="list-style-type: none">• Robustez• Innovación• Productividad
6. El comportamiento de los empleados del sector público
<ul style="list-style-type: none">• Profesionalismo• Conciencia ética
7. La relación entre la administración pública y la ciudadanía
<ul style="list-style-type: none">• Legalidad• Equidad• Orientación al usuario

Fuente: elaboración propia en base a Rutgers (2008)

A continuación se presentarán los principales enfoques de la administración pública para explicar qué valores son predominantes por cada uno de estos, lo que servirá de marco teórico para el análisis posterior.

LOS ENFOQUES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En general, se reconocen ampliamente dos enfoques teóricos sobre la administración pública: la burocracia tradicional o weberiana, desarrollada por Max Weber y basada en la imparcialidad, legalidad y racionalidad del Estado; y la Nueva Gestión Pública (NGP) o enfoque

gerencial, proveniente de la economía neoclásica y defendida por el neoliberalismo desde finales de los años setenta.

La NGP agrupa las siguientes tendencias administrativas: I. la voluntad de detener o reducir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y planta de personal; II. el cambio hacia la privatización y cuasi privatización, distanciamiento de las instituciones centrales de gobierno; y III. la relevancia de la automatización, particularmente en lo relacionado con las tecnologías de la información y en la producción y distribución de servicios públicos.

Ambos enfoques —weberiano y NGP— se encuentran en dos polos extremos del deber ser de la administración pública. Es por ello que, a partir de los postulados de ambos, surgen tendencias que retoman alguno de sus conceptos exitosos e innovan agregando nuevas nociones. Como resultado de lo anterior surgieron dos enfoques que se denominarán en este trabajo enfoques «neo».

El primero de estos es el enfoque neoweberiano (Lynn, 2008), el cual se origina a partir de la observación de los problemas derivados de la implementación poco crítica de la NGP (Fuentes, Güemes e Isaza, 2009). Como su nombre lo indica, busca recuperar las ideas de Weber sobre lo público, pero luego llevarlas por un proceso de ajuste y modernización. En este enfoque se reafirma al Estado como el principal facilitador de soluciones a problemas públicos; segundo, se legitima el rol de la democracia representativa en todos los niveles (locales, regionales y centrales) como parte fundamental y vinculante del Estado; tercero, se retoma y reafirma el papel de la ley (modernizada) como garante de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos; y cuarto, se busca preservar el estatus del servicio público y, así, mantener su cultura propia (Pollit y Bouckaer, 2011).

El segundo enfoque «neo» es el de la gobernanza o nueva gobernanza pública (Osborne). La gobernanza como concepto es «una nueva forma de gobernar, caracterizada por relaciones horizontales y por la búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil, implicando una pluralización en la formación de las decisiones públicas» (Ramírez Brouchoud, 2010: p.).

Dentro del marco de la administración pública, la NGP y la gobernanza comparten una premisa central, ambas son corrientes en las cuales el Estado deja de lado su posición central para dar cabida a otros actores. En la gobernanza, la administración pública no funciona a través de dinámicas jerárquicas sino por medio de redes de cooperación entre los distintos agentes públicos, privados y sociales.

METODOLOGÍA

Como ya se indicó, el presente estudio caracteriza la administración pública colombiana desde los años noventa a la luz de los valores de cada enfoque. Para ello se analizan las propuestas de valores encontradas en los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) de las cinco administraciones seguidas a la promulgación de la Constitución Política de 1991.

El estudio se realizó por periodos, uno para cada presidente⁵: I. César Gaviria (1990-1994), II. Ernesto Samper (1994-1998), III. Andrés Pastrana (1998-2002), IV. Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), y V. Juan Manuel Santos (2010-2018). El análisis arrojó un total de 36 valores encontrados en los Planes de Desarrollo de estos gobiernos.

La metodología utilizada en este trabajo parte de un análisis de contenidos cualitativo y cuantitativo realizado a los documentos. Se hizo una codificación deductiva desde los valores de la administración pública identificados en la literatura ya citada y, más tarde, una codificación inductiva por medio de la cual se estableció la presencia de valores públicos en los documentos colombianos de planeación.

El análisis se apoyó en el *software* ATLAS.ti; esto permitió obtener además de resultados cuantitativos (conteos y frecuencias), resultados cualitativos (análisis de citas, significados, redes y coocurrencia).

A partir del grupo de valores obtenido para el periodo 1990-2015, se decidió realizar un proceso de clasificación en el cual se los agrupó según los enfoques de la administración a los que pertenecen. Lo anterior resultó en tres categorías: primero, el weberiano; segundo la Nueva Gestión Pública; y tercero, los enfoques «neo», tal como se puede ver en la Tabla 2.

Es preciso puntualizar que, en primera instancia, los resultados estarán presentados en términos porcentuales con respecto a los totales de cada Plan de Desarrollo. En segunda medida, los resultados cuantitativos obtenidos constituyen un punto de partida para el análisis cualitativo realizado.

⁵ Aunque los dos últimos presidentes han tenido dos periodos consecutivos, se analizan como un solo gobierno.

TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE 36 VALORES PÚBLICOS ENCONTRADOS EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO (1990-2015)

Weber	Nueva Gestión Pública	Neo
<ul style="list-style-type: none"> • Equidad • Especialización • Legalidad • Meritocracia • Productividad de la AP • Profesionalismo • Racionalidad de la AP • Responsabilidad • Robustez 	<ul style="list-style-type: none"> • Celeridad • Competitividad • Coordinación • Descentralización • Economía • Eficiencia • Enfoque empresarial • Flexibilidad • Innovación en AP • Orientación a resultados • Resiliencia • Sistematización • Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Apertura • Buen gobierno • Confianza • Cooperación • Democracia • Eficacia • Ética • Interés público • Orientación al ciudadano • Participación ciudadana en la AP • Pluralismo • Rendición de cuentas • Transparencia

Fuente: elaboración propia con los valores públicos encontrados en los siete Planes de Desarrollo

RESULTADOS: GOBIERNOS NACIONALES A LA LUZ DE LOS VALORES PÚBLICOS (1990-2015)

Para empezar, hay algunos resultados cuantitativos que pueden dar ideas sobre la distribución y frecuencia de los valores públicos en los documentos analizados. En total, se encontraron 36 valores, con un conteo de 613 apariciones en los siete planes de desarrollo.

Respecto de la cantidad general de valores por documento, se calculó que desde el gobierno de Cesar Gaviria, en 1990, hasta el gobierno de Juan Manuel Santos en 2015, la cantidad de valores presentes ha aumentado significativamente.

TABLA 3. NÚMERO DE APARICIONES DE VALORES PÚBLICOS POR ADMINISTRACIÓN

Administración	Valores públicos
Cesar Gaviria (1990-1994)	25
Ernesto Samper (1994-1998)	58
Andrés Pastrana (1998-2002)	109
Álvaro Uribe (2002-2010)	222
Juan Manuel Santos (2010-2018)	199
Total periodo (1990-2018)	613

Fuente: elaboración propia

A la luz de la anterior tabla de resultados se puede observar el claro aumento del uso de valores públicos a través de los años. Esto indica un cambio en la formulación de planes para los gobiernos, la cual se ha hecho más compleja y prolífica. Por esta razón, la cantidad de valores en sí misma no es muy dicente, pues la longitud y complejidad de los planes de desarrollo ha aumentado de forma equivalente. Dada esta situación, los cálculos cuantitativos se hicieron de forma porcentual para evitar una distorsión producto de la diferencia de cantidades absolutas entre planes.

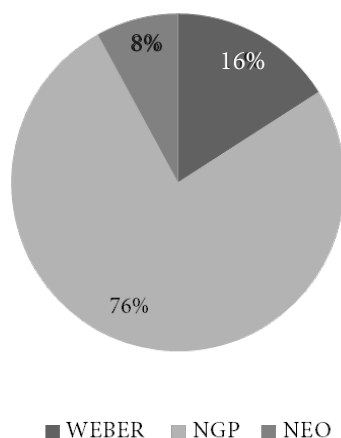
GOBIERNO DE CESAR GAVIRIA (1990-1994)

El primer plan de desarrollo, «La revolución pacífica», presentó los siguientes valores: calidad, coordinación, descentralización, eficacia, eficiencia, enfoque empresarial, especialización, participación y racionalidad de la administración pública.

La Gráfica 1 permite visualizar los enfoques a los que pertenecen estos valores y su repartición en el documento en términos porcentuales.

GRÁFICO 1. COMPOSICIÓN DE ENFOQUES DE
«LA REVOLUCIÓN PACÍFICA»

Administración César Gaviria
1990-1994



Fuente: elaboración propia sobre la base de los valores encontrados en el PND

La mayoría de los valores encontrados en el plan son propios de la NGP. Los valores con mayor peso dentro del plan fueron principalmente dos: «eficiencia» y «descentralización». Si se unifica el conteo de estos dos valores, se obtiene un 60 por ciento en relación con la totalidad de valores encontrados en el plan de desarrollo. En vista de esto, es posible inferir que ambos son los valores centrales del documento. Esto es consistente con la orientación ideológica de ese gobierno y con la imagen pública que se tiene de él: un gobierno neoliberal.

Considerando el resultado cuantitativo del valor *eficiencia* en el plan, que tuvo un peso de 40 por ciento, se presenta un análisis respecto a las implicaciones del valor en la Administración de Gaviria.

La siguiente cita recoge la visión principal del gobierno sobre esta: «La mejora en la eficiencia se concentra básicamente en la disminución de los costos de conservación y en la redefinición de responsabilidades de los distintos niveles del Estado» (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

Respecto del valor *descentralización*, se encontró que la propuesta del gobierno Gaviria está orientada a la articulación «nación-región» en

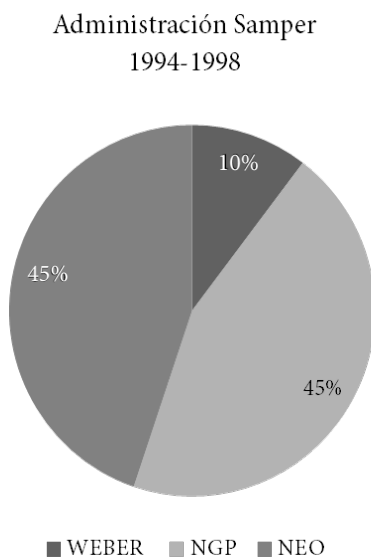
busca de dos objetivos: primero, el desarrollo económico y social sostenido; segundo, la autonomía de las administraciones departamentales y municipales.

El contexto del primer escenario de descentralización está encaminado a la apertura económica defendida por Gaviria, de manera que el modelo de desarrollo debía estar orientado a generar mayor bienestar en la población. Esto se argumentó proponiendo que la acción estatal y la inversión pública sean descentralizadas para tener mayor impacto económico y social.

GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER (1994-1998)

En el plan «El salto social» de Ernesto Samper se encontraron 58 menciones de valores públicos. A partir de estos se obtuvieron los siguientes porcentajes, que también se pueden observar en la Gráfica 2: el 45 por ciento de los valores del plan corresponde a los valores públicos de la NGP; el otro 45 por ciento corresponde a valores «neo»; mientras que un 10 por ciento está compuesto por valores tradicionales weberianos.

GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN DE ENFOQUES DE «EL SALTO SOCIAL»



Fuente: elaboración propia sobre la base de los valores encontrados en el PND

Al igual que en el plan anterior, los valores de la NGP del documento están representados principalmente en dos valores: eficiencia y descentralización. El primero obtuvo un peso de 14 por ciento; el segundo, un peso de 10 por ciento.

Respecto de ambos valores, se encontró que el modelo propuesto por Samper está estructurado de forma que el mercado tenga un rol importante sin dejar de lado el buen gobierno; este como estrategia dentro del Plan se fundamenta en tres valores centrales de la Administración Pública: transparencia, eficiencia y descentralización.

Con respecto a lo anterior, se encontró que en la administración Samper fue indispensable equilibrar los postulados económicos neoliberales de la NGP con la promoción de una administración abierta, participativa y equitativa. Así lo demuestra la siguiente cita: «es preciso reconocer que las desigualdades económicas y sociales no permiten que el mercado sea un asignador eficiente y equitativo de los recursos» (Departamento Nacional de Planeación, 1994).

En cuanto a la oposición existente entre los valores weberianos y los valores de la NGP, se ve que la *equidad* tiene una clara importancia en el discurso, a pesar de que su incidencia es solo del 2 por ciento en el conteo. Por ejemplo: «El compromiso gubernamental con el desarrollo social equitativo es enfático. Implica la modernización de los sistemas de prestación de servicios, la ampliación de sus coberturas y el mejoramiento de su calidad» (Departamento Nacional de Planeación, 1994).

Respecto de los valores de la NGP, se encontró que la *descentralización* se relaciona en el discurso con una mayor cercanía entre ciudadanos, servicios y gobierno. Esto con el objeto de permitir que la distribución de competencias provea eficientemente los bienes y servicios públicos, y asimismo, sea posible un mayor control por parte de la ciudadanía.

Otros valores relevantes en el documento son: orientación a resultados y coordinación.

Por un lado, *orientación a resultados* es un valor característico de la NGP. Al respecto se encontró que hay una clara propuesta de Samper para orientar los procesos administrativos a la consecución de los objetivos. Para ello, se propuso lo siguiente: «los conceptos fundamentales de esta nueva visión serán la planeación y la evaluación de las responsabilidades y las actividades públicas, entendidas como un proceso continuo y participativo de definición de estrategias en torno a unos objetivos definidos y no únicamente como la etapa inicial de la gestión pública» (Departamento Nacional de Planeación, 1994).

Por otra parte, se hace referencia a la *coordinación* entre entidades del gobierno como valor y como estrategia en la articulación de los programas y subprogramas del Plan.

En relación a los valores del grupo neo, se encontró que en «El salto social» hay dos de estos con altos porcentajes; el primero es *participación ciudadana*, con un 14 por ciento; el segundo es *eficacia*, con un 7 por ciento.

El valor *participación ciudadana* está articulado dentro del proceso de modernización de las instituciones que venía formulado desde la promulgación de la Constitución de 1991. Para la Administración Samper, la participación es uno de los elementos más importantes de la nueva forma de gobernar. Dentro de esta, el valor constituye «una contribución fundamental para la construcción del nuevo ciudadano» (Departamento Nacional de Planeación, 1994).

Para concluir con los hallazgos en términos cuantitativos de «El salto social», se encontró que el *buen gobierno* como valor tuvo un peso de 5 por ciento dentro del Plan. Cabe resaltar que este valor solo fue encontrado en dos administraciones del periodo de análisis: en la administración Samper y en la administración Santos.

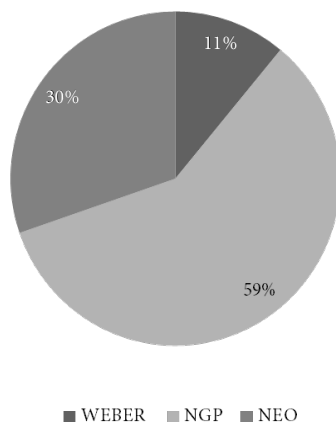
GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA (1998-2002)

A partir de la administración de Andrés Pastrana es evidente el aumento significativo de valores públicos. En el Plan de Desarrollo «Cambio para construir la paz» se duplicó la cantidad de valores encontrados con relación al anterior documento. Se pasó de 58 a 109 valores.

Por otro lado, respecto de la composición de enfoques de estos valores, la Gráfica 3 indica que los valores de la NGP representan un 59 por ciento del plan. Los valores «neo» son un 30 por ciento; y, por último, los valores weberianos con un 11 por ciento. Esto también es consistente con la imagen de su gobierno.

GRÁFICO 3. COMPOSICIÓN DE ENFOQUES DE
«CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ»

Administración Pastrana
1998-2002



Fuente: elaboración propia sobre la base de los valores encontrados en el PND

En «Cambio para construir la paz» se encontraron 10 valores de la NGP, que son los siguientes: calidad, coordinación, descentralización, economía, eficiencia, enfoque empresarial, flexibilidad, innovación, orientación a resultados y sostenibilidad.

De estos valores, se encontró que tres de ellos reúnen el 38 por ciento de los valores del plan. El primer valor es *eficiencia*, solo este valor tiene un total de 21 por ciento. El siguiente es *descentralización*, que tiene un peso de 9 por ciento en el documento. El tercer valor es *orientación a resultados*, que está representado en un porcentaje menor, 8 por ciento.

Por un lado, el aumento de la eficiencia de la acción estatal fue una las principales banderas de la Administración Pastrana, de hecho esta fue impulsada a través de los instrumentos de la Ley 489 de 1998, con la que se reorganizó la Administración Pública. La eficiencia está orientada a mejorar la prestación de servicios públicos y al cumplimiento de funciones. De hecho, en el documento se le atribuye la crisis de credibilidad de la Administración Pública a la falta de eficiencia en las acciones de carácter público.

Por consiguiente, el valor ha sido empleado exactamente en el sentido de la NGP. En el Plan se hace referencia explícita a la introducción de

mecanismos propios de la gerencia de los negocios en el proceso de modernización; las nuevas dinámicas tendrían «el propósito de encauzar la administración pública hacia una nueva gerencia pública más eficiente» (Departamento Nacional de Planeación, 1998).

Respecto de la orientación a resultados, por un lado se ha encontrado que la relevancia del valor se dio en el marco de la reforma de la Administración Pública. Esto teniendo en cuenta que la reforma fue pensada para «ser una política de Estado, una actividad permanente de ajuste [...] un proceso unificado, coordinado y evaluable que vaya más allá de los programas o proyectos puntuales, las reformas legislativas, los recortes presupuestales y los esfuerzos aislados» (Departamento Nacional de Planeación, 1998).

Con relación al último valor de la NGP, la descentralización, al igual que en los planes anteriores es uno de los valores marco en la ejecución del Plan. Se estipula que este está basado en una auténtica descentralización territorial que define claramente las competencias y responsabilidad de los gobiernos nacionales y locales.

Por otro lado, los valores «neo» representan el 30por ciento en el Plan de Desarrollo. Estos son: eficacia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, democracia, ética y apertura.

De estos, los que mayor peso tienen dentro del Plan son los siguientes:

TABLA 4. VALORES «NEO» CON MAYOR PESO EN
«CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ»

Valores «neo»	Porcentaje
Eficacia	6%
Transparencia	5%
Rendición de cuentas	4%
Participación ciudadana	4%
Democracia	4%

Fuente: elaboración propia

Dentro del Plan, la *transparencia* está orientada a aumentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Este se propuso disminuir los costos de participación y contribuir en la construcción de sociedad civil. De hecho, el Gobierno Pastrana propuso transformar la cultura de lo público con respecto a este valor.

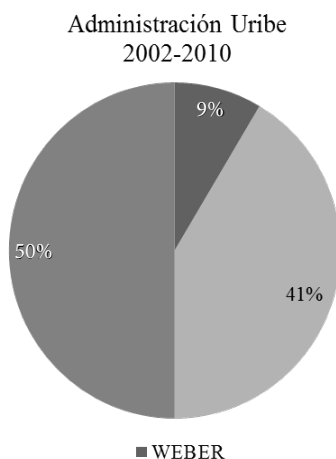
Por otro lado, se encontró que el valor *democracia* surgió por primera vez en este Plan de Desarrollo. Hay tres partes del documento que hablan al respecto, en las tres se emplea el valor en el mismo sentido. La democracia participativa está orientada a redefinir las relaciones entre ciudadanía y sociedad. Este valor es, para Pastrana, uno de los pilares fundamentales para una buena gestión pública. Cuestión que no se ve reflejada directamente en el porcentaje del valor dentro del Plan.

GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE (2002-2010)

Las cifras presentadas a continuación incluyen la sumatoria de los valores de los dos planes de desarrollo de Álvaro Uribe; «Hacia un Estado comunitario» de 2002 y «Estado comunitario: desarrollo para todos» de 2006. Se trata de dos planes de desarrollo de un mismo presidente que fue reelegido, por lo cual se decidió analizar ambos periodos de forma unificada. Esto sube el valor absoluto de valores a 222.

El 50 por ciento de los valores en este periodo son del grupo «neo» (Gráfico 4). Esta es la primera administración que presenta una mayoría de valores «neo», por lo que indica el momento en que Colombia se suma a la tendencia global de alejarse de la NGP, al menos un poco. Sin embargo, esta sigue siendo la segunda tendencia, con un peso de 41 por ciento; por último, los valores weberianos tienen solo un 9 por ciento de aparición.

GRÁFICO 4. COMPOSICIÓN DE ENFOQUES DE
«HACIA UN ESTADO COMUNITARIO» Y
«ESTADO COMUNITARIO: DESARROLLO PARA TODOS»



Fuente: elaboración propia sobre la base de los valores encontrados en los PND

El principal valor «neo» es *transparencia*, que tuvo la mayor presencia en el plan: 13 por ciento. Esta, en conjunto con la *eficiencia* (NGP), conforman uno de los cuatro objetivos fundamentales de «Hacia un Estado comunitario».

La reforma de la Administración Pública propuesta en el primer gobierno de Uribe se divide en dos grupos: «El primero comprende un rediseño institucional dentro de cada ministerio o entidad; el segundo comprende un conjunto de reformas transversales para solucionar los problemas más cruciales y urgentes del Estado» (Departamento Nacional de Planeación, 2002). El objetivo principal del programa de renovación del Estado tiene un componente específico para lograr que la administración sea más transparente.

La transparencia, por su parte, está relacionada con la *participación ciudadana*; en el segundo plan se encontró que la participación es uno de los elementos fundamentales de lo que Uribe llama «Estado comunitario», y que esta es a su vez garantía de los valores transparencia, eficiencia y equidad. Pese a que participación ciudadana no supera el 7 por ciento dentro de los planes de Uribe, es uno de los valores centrales del discurso de esta administración.

De manera semejante a lo ocurrido en los anteriores documentos, el valor de la NGP con mayor número de menciones es la *eficiencia*, que en

estos documentos tuvo un 15 por ciento. Seguido, *orientación a resultados* obtuvo el segundo puesto, con un peso de 5 por ciento.

La eficiencia, al igual que en los documentos anteriores, es el valor de la NGP que mayor peso tiene. En el primer documento se propone, dentro del rediseño a las instituciones, el aumento de eficiencia a través de «una recomposición de la planta de personal hacia labores misionales y un ajuste de la estructura hacia lo que verdaderamente se requiere» (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

De la misma manera, según lo encontrado en el Plan, la eficiencia fue pensada dentro de otro grupo de reformas a la Administración Pública, esta se basa en: primero, la revisión de la normatividad que regula temas de: presupuesto, contratación pública y carrera administrativa; segundo, la redefinición del programa de defensa jurídica del Estado y de manejo de activos públicos; y tercero, los procesos de evaluación de resultados.

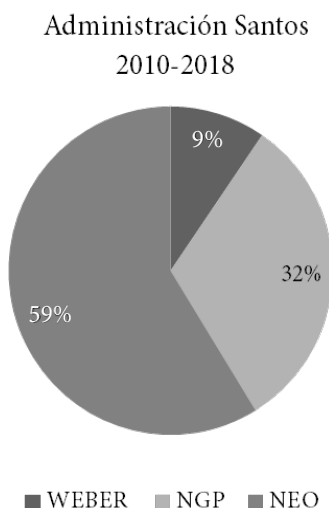
Cabe resaltar que el valor eficiencia, en el segundo Plan, aparece señalado en contextos contradictorios. Por un lado, se habla de un Estado sostenible, que se logra a través de la eficiencia y la aprobación popular; y por otro lado, se establece que un Estado eficiente se opone a la estigmatización de la sociedad. Este último debe ser, según la siguiente cita, un Estado «no obstructor de la iniciativa privada, que no esté al servicio del burocratismo político y de privilegios sindicales. Lo que se busca es un Estado al servicio estricto de la comunidad» (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

Respecto de los valores weberianos, encontrados en ambos Planes de Desarrollo: equidad, especialización, legalidad, meritocracia, productividad, profesionalismo, racionalidad y responsabilidad. Se encontró que estos tienen el menor peso dentro de los Planes, con un 9 por ciento.

GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS (2010-2018)

Este periodo nuevamente tiene dos planes de desarrollo bajo un solo presidente. En los documentos de las administraciones Santos fueron hallados 199 valores. El enfoque mayoritario es «neo» con un 59 por ciento, al igual que en la pasada administración. Se ve un aumento de la tendencia «neo» frente a la misma y un correspondiente descenso de la corriente NGP. Después están los valores de la NGP, con un 32 por ciento; y por último, los valores weberianos, que ocupan de nuevo el último lugar con un 10 por ciento, similar a otros gobiernos.

GRÁFICO 5. COMPOSICIÓN DE ENFOQUES DE
«PROSPERIDAD PARA TODOS» Y «TODOS POR UN NUEVO PAÍS»



Fuente: elaboración propia sobre la base de los valores encontrados en los PND

Los valores del grupo «neo» con mayor peso son: transparencia, eficacia, buen gobierno, orientación al ciudadano y, por último, rendición de cuentas.

En esta administración se encontró especial atención al *buen gobierno*, entendido como valor público y como estrategia de gobierno que reúne dentro de sí otros valores públicos. Estos valores y pilares de la estrategia de buen gobierno son: equidad, pluralismo, eficiencia, eficacia, austeridad, competitividad, meritocracia, capacidad de medición, responsabilidades definidas, servicio a la comunidad y cero tolerancia con la corrupción (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

El valor *transparencia* está orientado a la promoción de la participación ciudadana en el control de las acciones públicas, más precisamente en la toma de decisiones y en los resultados. La propuesta de Santos es que a través de la transparencia se logren resultados equitativos que estén acorde las necesidades de los ciudadanos.

Por otro lado, el valor *rendición de cuentas* es concebido como una relación de doble vía entre el Estado y los ciudadanos. En esta, el Estado tiene la obligación de informar sobre sus acciones y justificarlas; mientras que los ciudadanos tienen el derecho de exigir explicaciones y de

retroalimentar al Estado, así como de incentivar el buen desempeño y comportamiento de sus representantes (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

En esta administración, se encontró que el valor *transparencia* tiene una estrecha relación con la rendición de cuentas a los ciudadanos y la cero tolerancia con la corrupción; esta última, se traduce al valor ética. Estos tres valores pertenecen al enfoque «neo».

Por otro lado, en cuanto a los valores NGP se encontraron principalmente tres, que igualmente son comunes a las administraciones pasadas. El primero es *eficiencia*, con un 10 por ciento; el segundo es *coordinación con entidades de gobierno*, con un 5 por ciento; y finalmente, *orientación a resultados*, con un 4 por ciento.

Para profundizar lo anterior, se encontró que la estrategia de buen gobierno es una combinación entre los enfoques de la NGP y neo, debido a que esta «se enmarca, entre otros, dentro de los principios de eficiencia administrativa y de gestión pública eficaz, buscando que las entidades presten un mejor servicio al ciudadano con mayor cobertura, vocación de servicio y con la búsqueda de la excelencia» (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

Por otro lado, el valor «coordinación con entidades de gobierno» está asociado con la que Santos llama «gobernanza multinivel». Esta es uno de los objetivos de gobierno y cuenta con una serie de estrategias que tienen como fin último lograr coordinar y articular «las perspectivas de desarrollo en propósitos comunes y acciones conjuntas» (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Las estrategias de la «gobernanza multinivel» están articuladas de manera que se promueva el fortalecimiento de la gestión territorial y se mejore la capacidad de respuesta a las necesidades del territorio por parte del Gobierno Nacional. Por consiguiente, Santos propuso una Política General de Ordenamiento Territorial que incluye herramientas e instancias que tiene por objetivo generar modelos y estrategias de desarrollo regional.

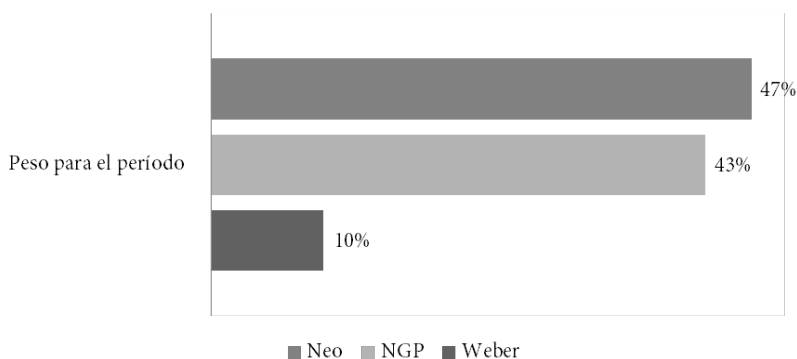
En cuanto a los valores weberianos, se encontraron nueve valores: equidad, especialización, legalidad, meritocracia, productividad, profesionalismo, racionalidad, responsabilidad y robustez; todos estos con un peso del 10 por ciento dentro de los documentos. Cabe resaltar que estos valores obtienen un porcentaje unitario que oscila entre 1 y 2 por ciento; los valores con mayor peso son los valores centrales del enfoque weberiano: profesionalismo y racionalidad.

DISCUSIÓN: ENFOQUES EN LA ADMINISTRACIÓN COLOMBIANA Y SUS VALORES CENTRALES

El análisis de los documentos de planeación que van desde 1990 ha permitido obtener los siguientes datos con relación a los enfoques que han influenciado la administración pública colombiana durante dicho periodo.

Para empezar, se calculó que un 10 por ciento de estos corresponden a valores de la burocracia tradicional (enfoque weberiano), un 43 por ciento a valores del enfoque NGP y un 47 por ciento a aquellos propios de los enfoques «neo». Sin embargo, hay una clara tendencia a lo largo del periodo de aumento de valores «neo» y descenso de la NGP, mientras los valores tradicionales weberianos se mantienen constantes en un nivel bajo.

GRÁFICO 6. ENFOQUES DE LOS VALORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1990-2015)

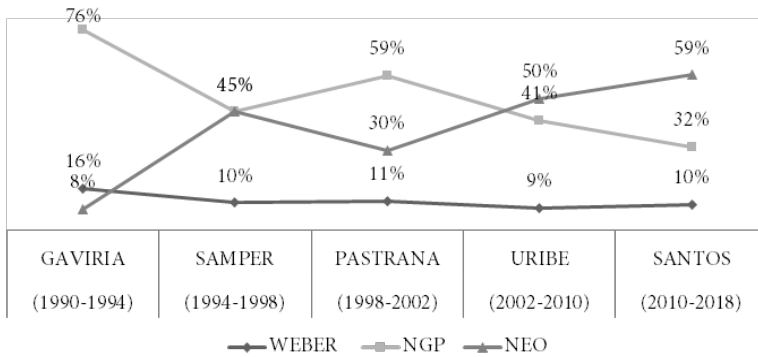


Fuente: elaboración propia

A. ¿Qué ha pasado con los enfoques de la administración pública (1990-2018)?⁶

Según lo evidenciado a través de las distintas administraciones, los valores weberianos son los que menor peso han tenido en cada una de estas.

⁶ 2018 es la fecha estimada como término del segundo mandato presidencial de Juan Manuel Santos, fecha para la cual se estimaron los valores públicos encontrados las bases del plan.

GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE LOS ENFOQUES
DE LA ADMINISTRACIÓN

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos encontrados en los planes

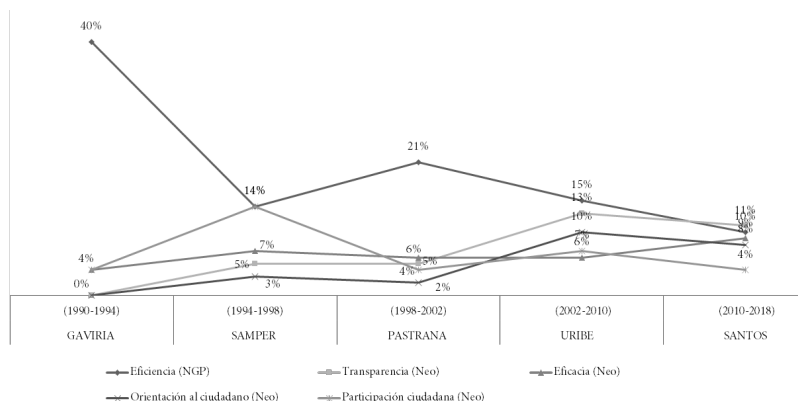
En cuanto a los valores de la NGP, estos iniciaron la década de los años noventa con una fuerte presencia y fueron disminuyendo a través de las administraciones, pasando de tener un peso considerable en la administración Gaviria a estar en el segundo plano con Santos.

Por lo que se refiere a los valores del grupo «neo», la tendencia de estos es contraria a la de los dos enfoques mencionados anteriormente. Inician en la década de los noventa con una presencia que indica poco protagonismo y luego, a partir de la administración Samper, van adquiriendo importancia hasta lograr el primer lugar en las dos administraciones Santos.

A1. Los cinco valores centrales de la administración colombiana

A continuación se analizan los cinco valores públicos con mayor presencia en el periodo de análisis. Cuatro de ellos hacen parte del grupo de valores «neo»: transparencia, eficacia, orientación al ciudadano y participación ciudadana; y uno hace parte de la NGP: el valor eficiencia.

GRÁFICO 8. EVOLUCIÓN DE LOS CINCO VALORES CENTRALES
 A TRAVÉS DE LAS ADMINISTRACIONES



Fuente: elaboración propia a partir de los valores con mayor peso en el consolidado de valores para todo el periodo

1. Eficiencia

Para empezar, el valor *eficiencia* fue mencionado en todos los Planes de Desarrollo, de Gaviria a Santos. Este ha sido el valor con mayor peso de acuerdo con el consolidado de valores que reúne lo encontrado.

Constituye es el valor central de la NGP pues sintetiza deber ser de la administración. Como se puede observar en la Tabla 5, la eficiencia inició en la década de los noventa con un peso relevante en la administración Gaviria, luego fue perdiendo relevancia sin dejar de ser el valor con mayor peso en cada una de las administraciones hasta 2010.

Su tendencia es sin duda alguna la pérdida de relevancia dentro de los Planes de Desarrollo. Sin embargo, cabe resaltar dos momentos significativos durante el período: en primer lugar, en 1998 el valor presentó un incremento, lo que indica que los postulados de la NGP recobraron importancia durante la Administración Pastrana. En segundo lugar, a partir de 2010 alcanza su punto más bajo, en la Administración Santos. En este gobierno, el valor es superado por la transparencia; esto no significa que la eficiencia haya perdido su relevancia completamente, sino que su peso se equipara al de los otros valores centrales que hacen parte del enfoque «neo».

2. Transparencia

El siguiente valor central del periodo es la *transparencia*, relacionada con los postulados principales de la Gobernanza y del enfoque neoweberiano, por ello hace parte del grupo de valores «neo».

Presenta una fuerte tendencia a aumentar a través de los Planes de Desarrollo. A principios de la década de los noventa, en el gobierno Gaviria, no está identificado como un valor público; su peso dentro del documento es del 0 por ciento. Es a partir de 1994 que empieza a tener relevancia; y finalmente, en 2002, fue primordial dentro de los planes Uribe y Santos.

En línea con lo anterior, se encontró que en el plan «Hacia un Estado comunitario» del gobierno Uribe, la transparencia fue uno de los principales objetivos de gobierno en conjunto con la ética y otros valores como la participación ciudadana y enfoque empresarial de la administración (Departamento Nacional de Planeación, 2002). Por otro lado, el valor transparencia hace parte de los principios orientadores de la estrategia de buen gobierno de Santos, que es la bandera por una buena gestión pública.

Recordando lo observado en las Gráficas 6 y 7, se evidencia que el protagonismo obtenido por el valor transparencia va en línea con la tendencia general de los valores «neo». Este, a su vez, al superar al valor eficiencia en el gobierno Santos, representa (en menor escala) la pérdida de relevancia de los valores de la NGP.

3. Eficacia

El valor *eficacia* es característico de los enfoques «neo». Este ocupó el tercer lugar dentro de los valores con mayor peso dentro del consolidado de valores para el periodo. Según Ramírez, la eficacia es «entendida como el logro de los resultados según los objetivos buscados por una organización» (Ramírez Brouchoud, 2010: 104).

Cabe recordar que este valor tiene una condición especial debido a que fue empleado de forma conjunta con el valor eficiencia (NGP). En los Planes de Desarrollo se encontró que estos valores se presentaron en varios momentos como valores sinónimos o complementarios.

Según lo observado en la Gráfica 7, la eficacia inicia en el gobierno Gaviria con un peso de 5 por ciento; en términos generales, su peso se mantiene constante alrededor de ese porcentaje, con leves altibajos. Es en la administración Santos cuando alcanza su mayor presencia y duplica su peso.

A pesar de la coocurrencia mencionada anteriormente, la tendencia del valor eficacia es distinta a la del valor eficiencia (NGP). La eficacia

culmina el periodo con un aumento considerable de importancia, hecho contrario a la pérdida de relevancia que muestra el valor eficiencia a partir de la administración Pastrana en 2002.

Teniendo en cuenta lo anterior, el uso conjunto de estos valores no implica que ambos tengan las mismas implicaciones dentro de los documentos. La eficiencia y la eficacia siguen siendo característicos de enfoques distintos de la administración pública.

4. Orientación al ciudadano

Otro de los valores que ha tenido una alta presencia a través de los documentos es la *orientación al ciudadano*, parte del grupo «neo».

Al igual que el valor transparencia, presentó una tendencia general al aumento de importancia durante el periodo, que tuvo sus picos en los Planes de Desarrollo de la administración Samper y la administración Uribe.

Fue en el gobierno Uribe que se le otorgó mayor importancia. Por otro lado, en los documentos de la administración Santos, este valor muestra un leve detrimento, pero aun así se puede decir que es uno de los valores centrales de este gobierno al tener un peso 8 por ciento.

A pesar de lo anterior, el valor orientación al ciudadano es uno de los pilares fundamentales de la estrategia de Buen Gobierno de Santos. De hecho, la siguiente cita recoge la importancia que tiene valor a través de los documentos: «Alcanzar el Buen Gobierno en la práctica, demanda compromisos tanto del Estado como de los ciudadanos. Del Estado demanda la plena comprensión de que su fin último es la satisfacción de las necesidades de la población y de que su gestión debe estar orientada al ciudadano» (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Lo visto anteriormente indica que el valor orientación al ciudadano no solo es primordial con razón de su tendencia al aumento de peso dentro de los Planes de Desarrollo, sino debido a que forma parte fundamental del gobierno Santos. Esto, a su vez, demuestra que los valores «neo» son escogidos como marco de la gestión pública actual y que a su vez comparten este lugar con otros valores de esa misma concepción.

5. Participación ciudadana

El último de los valores centrales de la administración pública colombiana es *participación ciudadana*, característico de los valores «neo».

Hace referencia a la inclusión de los ciudadanos en procesos democráticos y de consulta e implica el fortalecimiento de la ciudadanía. Obtuvo relevancia en el sistema administrativo a partir de la Constitución

Política de 1991, momento en el cual se realizaron profundas reformas a la dinámica de la gestión pública.

Este valor no tiene una presencia estable través de los gobiernos del periodo. De hecho, según lo observado en la Gráfica 7, muestra dos picos durante el periodo: el mayor durante la administración Samper y el menor durante la administración Uribe. Exceptuando el primer pico, el valor tiene un peso que oscila entre el 4 y el 7 por ciento en cada Plan de Desarrollo.

En términos comparativos, se puede decir el valor participación ciudadana va en línea con la tendencia que tienen otros valores del enfoque «neo» como orientación al ciudadano y transparencia.

Con respecto a la fuerte presencia de participación ciudadana en el «El salto social» de Samper, se encontró que el valor está relacionado con la descentralización y la consecución de acciones estatales de mayor eficacia y eficiencia. Según lo contenido en este plan, la participación ciudadana permite que una relación más directa y transparente con la sociedad civil concluya en respuestas acertadas del Estado (Departamento Nacional de Planeación, 1994).

Por otra parte, el gobierno de Uribe asegura que el valor participación ciudadana está fuertemente asociado con otros valores de alta relevancia dentro del periodo: en primera medida, con las acciones de descentralización (NGP) al tener en cuenta lo local; y segundo, está relacionada con la rendición de cuentas (neo) (Departamento Nacional de Planeación, 2002).

CONCLUSIONES

Se abordó un tema hasta ahora poco trabajado en América Latina: el análisis de la administración pública desde los valores públicos que defiende como importantes. Se enfocó en el caso de Colombia desde 1990 hasta 2015 y utilizó para el análisis los planes de desarrollo de los gobiernos del periodo. El análisis de contenidos permitió identificar los valores más invocados por cada gobierno para, desde ahí, señalar los enfoques teóricos de la administración pública que han estado más presentes en estos.

Se evidencia que el enfoque weberiano no es muy importante para estos gobiernos, mientras que el enfoque de la Nueva Gestión Pública ha sido predominante en casi todo el periodo, aunque ha ido en descenso en lo que va del siglo XXI. Aún más, los enfoques que se han llamado «neo» (neoweberiano y gobernanza) muestran una creciente presencia a

lo largo del tiempo, de la mano con los cambios en las tendencias teóricas de la disciplina de administración pública.

Los valores que han entrado a formar parte del discurso de los gobiernos colombianos son los relacionados con transparencia y eficacia, aunque la eficiencia y la descentralización fueron consideradas como valores importantes durante todo el periodo de análisis. Se evidencia también que la forma en que es entendida la transparencia no es igual en todos los gobiernos, pues oscila entre un enfoque instrumental, relacionado con la eficiencia, y otro más relacionado con el control ciudadano de lo público.

Este análisis resulta de utilidad para entender cómo los discursos de los gobiernos se ven influenciados por enfoques teóricos internacionales en el campo de la administración pública, y cómo las mismas prioridades y valores que se defienden desde la esfera política están relacionadas no solamente con las posiciones ideológicas, sino con visiones técnicas cambiantes sobre lo adecuado.

Para estudios futuros sería útil abordar preguntas que permitan profundizar más en estos resultados, ya sea desde el análisis de un solo valor o conjunto de valores o haciendo comparaciones entre varios países de la región, para observar si las mismas tendencias se mantienen en diferentes contextos políticos. Sin embargo, este trabajo puede aportar a las discusiones sobre los valores como medio para estudiar la administración pública, las cuales han estado circunscritas al ámbito anglosajón y podrían beneficiarse de un análisis de contextos como el latinoamericano.

REFERENCIAS

- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Ciudad, país: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. y Jorgensen, T.B. (2007). Public values: an inventory. *Administration y Society*, 354-381.
- Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado. En A. Gupta, *Las burocracias* (pp.). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Departamento Nacional de Planeación (1991). *La revolución pacífica (1990-1994)*. Bogotá, Colombia: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (1994). *El salto social (1994-1998)*. Bogotá, Colombia: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (1998). *Cambio para construir la paz (1998-2002)*. Bogotá, Colombia: autor.

- Departamento Nacional de Planeación (2002). *Hacia un Estado comunitario (2002-2006)*. Bogotá, Colombia: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Estado comunitario: desarrollo para todos (2006-2010)*. Bogotá, Colombia: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). *Prosperidad para todos (2010-2014)*. Bogotá, Colombia: autor.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Bases del plan: Todos por un nuevo país (2014-2018)*. Bogotá, Colombia: autor.
- Fuentes, G., Güemes, M. e Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública: una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoques*, 55-83.
- Hernández, A. (2007). El espacio de la política en la gestión pública: el reto de construir gerencia social orientada por valores públicos, democratizar la administración pública y fortalecer la ciudadanía activa y la acción colectiva. Recuperado de <http://ahernand.uniandes.edu.co/>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Jorgensen, T. y Bozeman, B. (2002). Public values lost? Comparing cases on contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review*, 4(1), 61-81.
- Kernaghan, K. (2003). Integrating values into public service: the values statement as centerpiece. *Public administration review*, 711-719.
- Lynn, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? reflections on a Concept and its Implications. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 17-30.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado Moderno. *Postdata*, 103-117.
- Nabatchi, T. (2012). Putting the «public» back in public values research: designing participation to identify and respond to values. *Public Administration Review*, 72(5), 699-708.
- Oldenhof, L. (2013). On justification work: how compromising enables public managers to deal with conflicting values. *Public Administration Review*, 74(1), 52-63.
- Osborne, S. (Ed.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Londres, Inglaterra y Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Ramió, C. (2001). 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).

- Ramírez Brouchoud, M.F. (2010). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, 97-107.
- Ramírez, M.F. (2012). Changes of the State in the local level: The New Public Management in Medellín. *Reflexión Política*, 14(28), 82-95.
- Rutgers, M.R. (2008). Sorting out public values? On the contingency of value classifications in Public Administration. *Administrative Theory y Praxis*, 92-113.
- Spicer, M. (2001). Value pluralism and its implications for american public administration. *Administrative Theory and Praxis*, 23(4), 507-528.
- Van der Wal, Z. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 220-231.
- Van Dyke, V. (1962). The study of values in political science. *Journal of Politics*, 43(3), 2-34.
- Wagenaar, H. (1999). Value pluralism in public administration. *Administrative Theory and Praxis*, 21(4), 441-449.
- West, K. (2011). What is the public value of government action? Towards a (new) pragmatic approach to values questions in public endeavours. *Public Administration*, 89(2), 226-241.
- Zeger Van der Wal (2011). Competing values in public management. *Public Management Review*, 13(3), 331-341.

