

– COLECCIÓN ACADEMIA –

**VOLUMEN 2**

**TOMO I**

**DEBATES Y PERSPECTIVAS**

---

**V A D E M É C U M**  
*de la Administración*  
**P Ú B L I C A**

---

*Jairo Díaz P., Wilson Ladino O., Omar Guerrero,  
Jesús Molina, Yolanda Rodríguez-Rincón, José Francisco  
Puello-Socarrás, Paulo Ricardo Zilio A., Jaime Moreno Q.,  
Edwin Alejandro Buenhombre, Jairo Enrique Rodríguez,  
Elsy Luz Barrera, William Jiménez*





# VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEBATES Y PERSPECTIVAS

VOLUMEN DOS, TOMO UNO

ACADEMIA

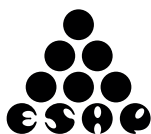
Bogotá D.C. 2021



*Jairo Díaz Pinzón - Wilson Ladino Orjuela - Omar Guerrero - Jesús María Molina Giraldo - Yolanda Rodríguez Rincón - José Francisco Puello Socarrás - Paulo Ricardo Zilio Abdala - Jaime Moreno - Edwin Alejandro Buenhombre Moreno - Jairo Enrique Rodríguez Hernández - María Gabriela Valero Gómez - Miller Machado Mosquera - Fredy Villegas Jaramillo - Christian Camilo Sánchez Acosta - Elsy Luz Barrera - Crispianiano Duarte - Natalia Catalina Sanabria - Sandra Milena Polo Buitrago - Andrés De Zubiría Samper - Sindy Torres Álvarez - Francisco Taborda Ocampo - Diana Patricia Sánchez Lara - William Guillermo Jiménez & Jairo Salazar Gallo.*

## **VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEBATES Y PERSPECTIVAS**

**VOLUMEN DOS, TOMO UNO**



**Escuela Superior de  
Administración Pública**



# VADEMÉCUM DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEBATES Y PERSPECTIVAS, VOLUMEN DOS, TOMO UNO

© TODOS LOS AUTORES

Primera edición, 2018 ISBN 978-958-48-3111-8 (papel)

ISBN 978-609-089-6  
obra completa electrónica

ISBN 978-958-609-086-5  
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez

Coordinación Editorial: Teresa González Velásquez

Diseño y diagramación: Libardo Jiménez López

Gráficas: Miguel Andrés Salamanca

Corrección de estilo: Andrés Alfonso Zamudio Lozano

Compiladores: © Jesús María Molina Giraldo, © José Francisco Puello Socarrás,

© Yolanda Rodríguez Rincón

Edición

Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–

Grupo Publicaciones. Calle 44 N° 53 - 37 Bogotá, D.C.

Colombia, 2021

[www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co)

---

Catalogación en la publicación Escuela Superior de Administración Pública.  
Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara

Vademécum de la administración pública, debates y perspectiva / Yolanda Rodríguez Rincón;  
Jesús María Molina Giraldo; José Francisco Puello-Socarrás; Christian Camilo Sánchez Acosta  
[et al.] primera edición. – Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2021.

Tomo 1: figuras, fotos, tablas.

304 páginas

ISBN 978-958-609-087-2 ( Tomo 1 obra papel)

ISBN 978-958-609-090-2 ( Tomo 1 electrónico)

1. PENSAMIENTO PÚBLICO ADMINISTRATIVO 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (COLOMBIA) 3. MERITOCRACIA (COLOMBIA) 4. NEOLIBERALISMO-SIGLO XXI 5. ASESORÍA TÉCNICA EN LA GESTIÓN PÚBLICA 6. INNOVACIÓN DEL ESTADO I. Barrera, Elsy Luz II. Buenhombre Moreno, Edwin III. Díaz Pinzón, Jairo IV. Guerrero Orozco, Omar V. Jiménez, William Guillermo VI. Ladino Orjuela, Wilson VII. Molina Giraldo, Jesús María VIII. Moreno Quijano, Jaime IX. Puello-Socarrás, José Francisco X. Rodríguez Hernández, Jairo Enrique XI. Rodríguez-Rincón, Yolanda XII. Zilio Abdala, Paulo Ricardo

CDD-22: 320.5

---

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.

*Viene el hombre natural, indignado y fuerte, y derriba la justicia acumulada de los libros, porque no se administra en acuerdos con las necesidades patentes del país. Conocer es resolver. Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento es el único modo de librarlo de tiranías. La universidad europea ha de ceder a la universidad americana. La historia de América, de los incas acá, ha de enseñarse al dedillo, aunque no se enseñe la de los arcontes de Grecia. Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra. Nos es más necesaria.*

**José Martí, Nuestra América (1891)**



## VADEMÉCUM

*Del latín: **vade** 'ven', 'camina' y **mecum** 'conmigo'.*

*1. m. Libro de poco volumen y de fácil manejo para consulta inmediata de nociones o informaciones fundamentales.*

*2. m. Cartapacio en que los niños llevaban sus libros y papeles a la escuela.*

## AGRADECIMIENTOS

\* \* \*

Agradecemos a los docentes, estudiantes y colegas colaboradores quienes, desde el pregrado y el posgrado de la Escuela Superior de Administración Pública en Bogotá y sus territoriales, han manifestado un permanente y proactivo respaldo para la consecución de este *Vademécum*, especialmente, con la difusión para la segunda convocatoria y el llamado para la presentación de artículos. Al maestro mexicano Omar Guerrero, ícono del estudio sobre *Nuestra Administración* y quien, desde un principio y muy gentilmente, atendió esta convocatoria, concediéndonos la fortuna de contar de forma exclusiva con una de sus reflexiones.

Queremos abrazar a todos los equipos de coordinación de las maestrías en *Administración pública* y en *Derechos Humanos, Gestión para la Transición y Posconflicto* y las lideresas del área de *Internacionalización* de la Escuela. Brindamos esta segunda edición con el colega esapista, profesor José Alfredo López Hernández, iniciador de estas aventuras intelectuales. Reconocemos, igualmente, el aporte que, desde el diseño gráfico, una vez más, realiza Ana Lucía Puello-Socarrás y la confección de la portada del libro, en forma desinteresada y altruista.

## CONTENIDO

<b>PREFACIO</b>	<b>17</b>
-----------------	-----------

### **PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**

<b>CERBELEON PINZON</b> Principios sobre Administración Pública <b>Jairo Díaz Pinzón</b>	<b>23</b>
--	-----------

<b>DARÍO MESA</b> Interpretación weberiana de la administración pública <b>Wilson Ladino Orjuela</b>	<b>39</b>
--	-----------

<b>HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE</b> Las ideas administrativas en Latinoamérica en el Siglo XIX <b>Omar Guerrero</b>	<b>65</b>
---	-----------

<b>CHARLES-JEAN BAPTISTE BONNIN</b> Una administración pública para, por y con los ciudadanos <b>Jesús Molina</b>	<b>87</b>
---	-----------

<b>ANTONIO GRAMSCI</b> Crisis y dirección: por una 'reforma política y moral' de la Administración Pública <b>Yolanda Rodríguez Rincón</b>	<b>109</b>
---	------------

<b>HANNAH ARENDT</b> La banalidad de lo público, la falacia de lo privado, la deformación sociohistórica <b>José Francisco Puello-Socarrás</b>	<b>125</b>
---	------------

## DEBATES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NEOLIBERALISMO</b> Reflexões desde Nuestramérica, século XXI Paulo Ricardo Zilio Abdala & José Francisco Puello-Socarrás	149
<b>EL ESTADO-AGENCIA EN COLOMBIA</b> ¿Nueva Gestión Pública en función del mercado? El Caso Ambiental Jaime Moreno Quijano	165
<b>TENDENCIAS DE INNOVACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA</b> Testeo investigativo y acercamiento al caso colombiano (2014 - 2017) Edwin Alejandro Buenhombre Moreno	203
<b>LA ASESORÍA Y LA CONSULTORÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA</b> Una revisión al estado del arte Jairo Enrique Rodríguez Hernández	223
<b>LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA POLÍTICA DE SALUD EN COLOMBIA</b> Elsy Luz Barrera	265
<b>EL PAPEL DE LA MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA</b> William-Guillermo Jiménez	289

## AUTORES

© **Andrés De Zubiría Samper** es Abogado e Historiador, con Postgrado en Cultura de la Paz (Universidad de Barcelona) y Máster en Derecho de las Administraciones Públicas (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid). Profesor de las Maestrías de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

© **Christian Camilo Sánchez-Acosta** es Politólogo de la Universidad Nacional, Candidato a Magister en Administración Pública de la ESAP. Se ha desempeñado como investigador en habilidades comunales de gobierno, áreas protegidas, movimientos juveniles, conflicto y territorio. Actualmente trabaja en el Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Vinculado al Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES – OPG) de la ESAP.

© **Crispiniano Duarte** es Docente de la ESAP, Escuela Superior de Administración Pública, Magister en Administración Pública, Doctor en Ciencias Sociales y Humanas - Estudios interdisciplinarios - Disciplina académica. Estudios multidisciplinarios/interdisciplinarios de la Pontificia Universidad Javeriana.

© **Diana Patricia Sánchez Lara** es Comunicadora Social, defensora de derechos humanos. Directora de la Asociación Minga, coordinadora del Programa Somos Defensores, estudiante de la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Postconflicto de la ESAP.



© **Edwin Alejandro Buenhombre Moreno** es Doctorante en Educación de la Universidad de Baja California, Especialización en Proyectos de Desarrollo de la ESAP, con estudios de posgrado sobre “Gestión y Control de Políticas Públicas”, Administrador Público de la ESAP. Docente-investigador de la ESAP. Miembro del grupo investigación sobre Organización, Gerencia y Políticas Públicas (REDES).

© **Francisco Tabora Ocampo** es Abogado, docente e investigador. Coordinador académico de la Maestría en Derechos Humanos, Gestión de la Transición y Postconflicto de la ESAP.

© **Fredy Antonio Villegas Jaramillo**. Administrador de Empresas, Magister en Políticas Públicas, Auditor Interno de Calidad, Servidor Público de Nivel Directivo en Corporación Pública. Excolaborador del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas Univalle, Investigador social.

© **Jaime Moreno Quijano** es profesor de la ESAP. Investigador ambientalista con estudios en Ciencias económicas, MA en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales.

© **Jairo Díaz Pinzón** es DEA en Ciencias Políticas con énfasis en estudios de América Latina. Universidad Paris III. Sorbonne Nouvelle. Magíster en Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Paris VIII. Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad Paris VIII. Abogado. Profesor universitario e investigador en temas de Gobierno, Políticas Públicas e Historia de la Administración Pública.

© **Jairo Enrique Rodríguez Hernández** es Administrador Público, Economista y Magíster en Economía. Integrante del Grupo Organizaciones, gestión y Políticas Públicas (REDES), Bogotá, Colombia.

© **Jairo Salazar Gallo** es Administrador Público de la ESAP y especialista en Finanzas Públicas.

© **Jesús Molina** es Administrador Público e Historiador. Docente de Carrera e investigador de la ESAP. Magister en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Magister en Psicoanálisis, Subjetividad y Cultura. Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

© **José Francisco Puello Socarrás** es Politólogo, MA en Administración pública y Doctorante en Ciencia Política. Docente e investigador de planta de la ESAP. Director del Subgrupo de Investigación: *Estudios Comunes en Nuestramérica*, suscrito al Grupo Organizaciones, Gestión y Políticas Públicas (REDES – OPG) de la Escuela.

© **María Gabriela Valero Gómez** es Psicóloga de la Universidad Central de Venezuela. Estudiante Maestría Políticas Públicas en la Universidad del Valle.

© **Miller Machado Mosquera** es Trabajador Social de la Universidad del Valle. Estudiante Maestría Políticas Públicas de la Universidad del Valle.

© **Natalia Catalina Sanabria** es Administradora Pública. Monitorea auxiliar Facultad de Pregrado ESAP. Auxiliar de investigación Memoria y Conflicto Armado en Colombia.

© **Omar Guerrero** es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y Doctor en Administración Pública por la misma Facultad. Investigador numerosas veces galardonado en su actividad profesional. Su campo de estudio comprende temas administrativos, políticos y en administración de justicia, además de una muy extensa obra escrita.

© **Paulo Ricardo Zilio** es Professor e Pesquisador da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Membro do grupo de pesquisa Organização e Práxis Libertadora.

© **Sandra Milena Polo Hidalgo** es Licenciada en Ciencias Sociales. Magíster en Historia de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

© **Sindy Torres Álvarez** es Administradora Pública, Especialista en Derecho Público. Magister en Desarrollo Educativo y Social. Asesora en derechos de las mujeres, enfoque de género, enfoques diferenciales para políticas sociales e implementación del Acuerdo Final de Paz.

© **Yolanda Rodríguez Rincón** es filósofa, Master-DEA en Ciencia política, Maestría en Análisis de Problemas Políticos Contemporáneos, candidata a doctora en Estudios Políticos. Docente Universitaria, Miembro de la Red Colombiana de Estudios Marxistas, del Grupo de Memoria, grupo, del Grupo de investigación REDES-ESAP y del grupo Presidencialismo y Participación-UNAL.

© **William-Guillermo Jiménez** es Posdoctor en Derecho, PhD en Ciencias Políticas (Universidad de Santiago de Compostela); Abogado, Administrador Público (ESAP), Especialista en Planificación y Administración del desarrollo Regional y Especialista en Derecho Administrativo. Profesor Titular Escuela Superior de Administración Pública.

© **Wilson Ladino Orjuela** es Doctor en Gobierno y Administración Pública. Máster en Sociología y Sociólogo de la UNAL. Profesor Asociado de la ESAP. Territorial Siete (Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés y Providencia).





## PREFACIO

Esta segunda versión del *Vademécum de la Administración Pública* presenta veintiún contribuciones ante la comunidad intelectual y universitaria. La impronta que identifica los escritos, más allá de la diversidad de los temas, los enfoques y los tópicos, es su firme disposición para continuar reflexionando *sobre, desde y para* la Administración pública. En su conjunto, estas contribuciones pretenden actualizar la utopía real de reconstruir –y, quizás, más importante aún, activar– lo que podría denominarse una apuesta teórica, práctica, epistémica, en últimas, al fin y al cabo, una esperanza política renovada: *Nuestra Administración (pública y comunal)*.

Al parafrasear y retomar la popular designación con la cual José Martí rebautizó (desde abajo y desde adentro) al subcontinente latinoamericano y caribeño en el poema *Nuestra América*, sentimos que –tal y como lo hemos consignado al principio de este *Vademécum*– *NuestrAdministración* sería el proyecto unificador (implícito o explícito pero, en todo caso: lícito), a través del cual navega esta compilación. Incluso, más allá, despliega sus *debates y perspectivas*. En la Administración pública del nuevo milenio, pensamos, la Escuela euroamericana –aún entrapada en la enseñanza convencional, cada vez más obtusa, cada vez menos relevante o pertinente para los desafíos que enfrentamos en el futuro inmediato–, tarde que temprano, tendrá que ceder ante la Escuela colombiana y nuestraamericana. *NuestrAdministración* entonces ha de construirse y “enseñarse al dedillo” porque, como insiste el Apóstol cubano: *Nos es más necesaria*. Bajo esta traza, los escritos que aquí exhibimos deben y pueden ser una poderosa luz de guías.

El *Vademécum* Número Dos está dividido en Tomo I y Tomo II. El primer tomo consta de las partes tituladas *Pensamiento Administrativo* y *Debates contemporáneos en Administración Pública*.

*Pensamiento Administrativo* contiene seis artículos sobre pensadores históricos de/sobre la Administración pública. Inicia con textos de Jairo Díaz, Wilson Ladino y Omar Guerrero, autores que reivindicaron a pensadores de *Nuestra Administración* pública: los colombianos Cerbeleon Pinzon y Darío Mesa, y el chileno Hermógenes Pérez de Arce, respectivamente. Mientras tanto, la sección se completa con los análisis sobre figuras clásicas de/para la Administración pública como Charles-Jean Baptiste Bonnin y Antonio Gramsci, aportes realizados por Jesús Molina y Yolanda Rodríguez. José Francisco Puello-Socarrás realiza un examen crítico sobre las desviaciones sociohistóricas presentes en Hannah Arendt, autora recurrida en la enseñanza público-administrativa.

*Debates contemporáneos en la Administración pública* resume el tono de las reflexiones que componen los ocho artículos siguientes contenidos en la Segunda parte. Tanto la relación entre la Administración pública y el Neoliberalismo (un artículo escrito en portugués de Paulo Ricardo Zilio Abdala & José Francisco Puello-Socarrás con el propósito de familiarizar al público lector con el otro idioma en que se nombra *Nuestamérica*) como la pregunta asociada al análisis de Jaime Moreno Quijano para el caso ambiental en Colombia: ¿Una Nueva Gestión Pública en función del mercado? inauguran este grupo de ensayos.

Las Tendencias de la innovación desde el enfoque de redes de política pública de Edwin Alejandro Buenhombre, y la investigación sobre el estado de los saberes y conocimientos en las praxis asesoras y consultoras dentro de la administración pública colombiana de Jairo Enrique Rodríguez figuran como antesala para los aportes que se concentran en las políticas públicas y su implementación, sección que se complementa con el estudio sobre las bases y la evolución de la Política de Salud colombiana de Elsy Luz Barrera. Cierra William Guillermo Jiménez con un análisis a través de un estudio sólido de la vigencia en la administración de personal contemporánea de los principios del mérito y la carrera administrativa.

El Tomo II se ocupa, entre las miradas *sectoriales* y *territoriales*, de la implementación de políticas desde las lógicas de la Cooperación Interinstitucional (Fredy Villegas); nuevas incursiones teóricas como la noción de Penetración estatal en tanto una herramienta para análisis comparativo (Christian Camilo Sánchez) y el proceso de decisión en la Política Municipal de Salud Mental y Convivencia Social en Cali (María Gabriela Valero Gómez & Miller Machado Mosquera) complementan este momento de las discusiones.

Finalmente, *Sujetos & Procesos* gira en esta oportunidad alrededor de *La Paz estable y duradera* y propone seis aportes de crucial actualidad. Cris-

piniano Duarte realiza un balance sobre el discurso del Acuerdo de paz y la Paz en gestación; Natalia Catalina Sanabria incursiona críticamente en los Archivos como garantes de derechos y la protección a la memoria colectiva en el posacuerdo, mientras que Sandra Milena Polo Buitrago lo hace a través del caso de la Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas, Caquetá, explorando las singularidades del Estado colombiano del posconflicto. Los papeles de Andrés De Zubiría Samper, por un lado, y Sindy Torres Álvarez, por el otro, se concentran en la implementación del Acuerdo Final de Paz. De Zubiría Samper, a partir de una lectura desde los Derechos Humanos; y Torres, a través de las tensiones y los desafíos del Enfoque de Género, los Derechos de las Mujeres y la Población LGBTI. Esta sección dedicada al posacuerdo, el posconflicto y las esperanzas que aún persisten e inciten por la Paz estable y duradera en Colombia, se cierra con la reflexión en torno a las Políticas públicas en derechos humanos y los déficits de garantías para líderes/as y defensores/as escrito a cuatro manos por Francisco Taborda Ocampo & Diana Patricia Sánchez Lara.

*Ven, Camina con Nosotros.*

Los compiladores

Bogotá, D.C., 2020,

en el cuarto año de la implementación del proceso de Paz.





## **PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO**



# CERBELEON PINZON<sup>1</sup>

## PRINCIPIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>2</sup>

Jairo Díaz Pinzón

### RESUMEN

El presente documento está estructurado en cuatro partes: En el apartado 'Introducción', se establece la imbricación existente entre las disposiciones legales sobre Instrucción Pública y la producción intelectual de pensadores colombianos del siglo XIX. Se parte de la siguiente hipótesis: La producción intelectual de los pensadores colombianos que han incidido en el desarrollo de la administración pública, en la primera mitad del siglo XIX, está estrechamente ligada a las disposiciones legales que con ocasión de la reestructuración de la instrucción pública adoptaron los nuevos gobernantes republicanos. La promulgación de disposiciones tales como el Decreto del 3 de octubre de 1826 o "*Plan Jeneral para el arreglo uniforme de las escuelas, Colegios i Universidades*", determinó el nuevo rumbo que debía tomar la formación de los estudiantes en todo el territorio, labor que requirió el trabajo intelectual de diversos actores políticos y académicos de la élite Neogranadina. En el punto 'Un acercamiento a Cerbeleon Pinzon', se informa sobre su actividad política e intelectual, en su trasegar por más de 25 años de carrera pública en centros educativos, recintos del gobierno y el parlamento colombiano. En los siguientes puntos, se examinan dos obras centrales en la producción intelectual de Pinzón, que permiten destacarlo como pionero en la temática

<sup>1</sup> En los documentos del siglo XIX el nombre de Cerbeleon Pinzon es escrito sin tilde.

<sup>2</sup> El presente texto fue ganador del primer premio del concurso académico "Ensayo 200 años de Administración pública y su impacto en el desarrollo de las instituciones y la sociedad colombiana" que, con ocasión del Bicentenario, se abrió al público nacional e internacional en la Escuela Superior de Administración Pública en el año 2010. Fue publicado como estudio introductorio de la obra de Cerbeleon Pinzon, "Principios de Administración Pública", edición realizada por la Escuela Superior de Administración Pública en el año 2016.

de la Administración en el siglo XIX. Las obras examinadas son *Tratado de ciencia constitucional* y *Principios sobre Administración Pública*. Finalmente, se argumenta cómo la imbricación de la actividad política y académica en la vida de Cerbeleon Pinzon, lo ubican como pensador de primera línea en los temas propios de la Administración Pública; su vasta experiencia en actividad política, tanto legislativa como gubernativa, así como el conocimiento de las teorías políticas en boga en la época, le dieron los elementos teóricos y prácticos que dio a conocer en sus obras.

**Palabras clave:** Administración pública, Cerbeleon Pinzon, Principios sobre Administración pública, Pensamiento.

## INTRODUCCIÓN

La producción intelectual de los pensadores colombianos que han incidido en el desarrollo de la administración pública, en la primera mitad del siglo XIX, está estrechamente ligada a las disposiciones legales que con ocasión de la reestructuración de la instrucción pública adoptaron los nuevos gobernantes republicanos.

La promulgación de disposiciones tales como el Decreto del 3 de octubre de 1826 o "*Plan Jeneral para el arreglo uniforme de las escuelas, Colegios i Universidades*"<sup>3</sup>, determinó el nuevo rumbo que debía tomar la formación de los estudiantes en todo el territorio, labor que requirió el trabajo intelectual de diversos actores políticos y académicos de la élite Neogranadina.

A partir de la expedición de este decreto, el Estado entró a controlar directamente el andamiaje educativo<sup>4</sup>. En adelante, tanto los aspectos administrativos de universidades y colegios, así como los nuevos saberes que debían ser impartidos y las pruebas que se debían practicar a los cursantes, entran a ser regidas por la normatividad genéricamente denominada de "Instrucción Pública".

El "Plan Jeneral", compuesto por más de trescientos artículos, distribuidos en treinta y tres capítulos, incorpora a las universidades diversas disciplinas que se dictaban en los colegios, dentro de las cuales se destaca la cátedra de jurisprudencia, desglosada en Derecho público, constitución y ciencia administrativa, cursos que sirven de base a la formación de los adminis-

<sup>3</sup> Archivo Histórico Nacional, Instrucción Pública, Vol. I.

<sup>4</sup> Julio Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano*, Centro editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2002.

tradores públicos del período. A continuación, se transcriben los apartes de este decreto que tienen que ver con el tema de la ciencia administrativa:

Decreto del 3 de octubre de 1826

Plan Jeneral para el arreglo uniforme de las Escuelas, colegios i universidades  
Capitulo XXII.- Organización jeneral dela enseñanza en las universidades.

Artículo 145. La clase de jurisprudencia comprende las cátedras siguientes: una de principios de lejislación universal i una de lejislación civil i penal: una de derecho público político, constitución i ciencia administrativa: una de historia e instituciones de derecho civil i de derecho patrio: una de economía política: una de derecho internacional o de jentes: i una, de derecho publico eclesiastico, instituciones canonicas, disciplina e historia eclesiastica i suma de concilios’.

Capitulo XXVI.- Clase de jurisprudencia

Artículo 169. Derecho publico, constitución y ciencia administrativa.  
[..] En cuento a la ciencia administrativa cuidara de hacer por las leyes de Colombia las funciones principales de sus jentes de administracion i diferentes obligaciones que ellas les imponen. Les dara tambien un conocimiento esacto de los principios jenerales de esta ciencia en la que se deben estudiar los elementos de comercio, de agricultura i de industria, la teorías de las rentas e impuestos, la estadística de la República, los presupuestos anuales de gastos i las discusiones a que hayan dado lugar en el Congreso. Bajo de estos principios, el catedratico tendra obligacion de formar sus cursos de lecciones, mientras que hai alguna obra elemental propia para Colombia, pudiendo consultar la obra de Bonnin y la de Poiriez sobre leislacion administrativa.<sup>5</sup>

Es de destacar en el aludido decreto, la mención a la posibilidad de acudir a la consulta de obras de autores extranjeros, mientras no exista una obra propia para Colombia. Por lo tanto, se infiere que ni en el medio académico ni en el gubernamental existía al momento de la expedición del decreto ninguna obra sobre ciencia administrativa fruto de la cosecha nacional.

Adicionalmente, de la lectura del texto del decreto se puede colegir, en primer lugar, que la administración de Francisco de Paula Santander, dentro de una concepción liberal, impulsaba la enseñanza de la “ciencia administrativa” como de uno de los estudios formales de la época, como herramienta que permitiera dar a conocer las funciones y obligaciones principales al personal encargado de la administración, acordes con la nueva organización republicana. En segundo lugar, conminaba a los catedráticos a redactar obras sobre legislación administrativa que permitiera orientar sus cursos de lecciones, en reemplazo de autores foráneos, comúnmente utilizadas.

<sup>5</sup> Archivo Histórico Nacional, Instrucción Pública, Vol. I. Pág. 69.

Para la época, encontramos que los primeros en tratar temáticas sobre la “ciencia administrativa” y/o sobre “teoría de la administración pública” fueron los tratadistas de derecho constitucional Antonio Del Real y Cerbeleon Pinzon. Antonio del Real fue el autor de *Elementos de ciencia constitucional*<sup>6</sup>, y Cerbeleon Pinzon del *Tratado de ciencia constitucional*<sup>7</sup>. Ambos textos aparecen editados en el año de 1839. Al revisarlos, encontramos que, sobre el de Antonio del Real, el derecho de exclusividad le fue concedido por el gobernador de la Provincia de Cartagena el 16 de febrero de 1839, mientras que el derecho de exclusividad de la obra de Pinzon fue concedido por el Gobernador de la Provincia de Bogotá, el 21 de febrero del mismo año, 1839. Estas informaciones nos llevan a considerar el de Antonio Del Real como de primera aparición frente al de Pinzon.

Los años posteriores se caracterizaron por una nutrida publicación de normas para orientar la “instrucción pública”, documentos que procuraban hacer corresponder la enseñanza con las nuevas concepciones republicanas que había asumido la Nueva Granada. Adicionalmente, se debe resaltar la escritura de nuevos textos, bajo la pluma de escritores criollos que entraron a substituir a los tratadistas externos en boga. Estas circunstancias permiten considerar el periodo como el de la incubación teórica de la Administración Pública en Colombia.

En 1847 aparece el texto de Cerbeleon Pinzon, *Principios sobre administración pública*<sup>8</sup>, pilar para el estudio de la administración pública en Colombia por cuanto presenta los elementos teóricos y de la práctica administrativa. Lamentablemente esta obra es poco conocida, por lo que su reedición es fundamental y prioritaria para dar a conocer la evolución histórica de la administración pública y para entender el fundamento teórico de su desarrollo a mediados del siglo XIX.

Con base en el esbozo anterior, y con el fin de dar a conocer uno de los pensadores más importantes del siglo XIX en torno a la administración pública, el presente escrito presentará la vida y obra de Cerbeleon Pinzon. Inicialmente, se dará a conocer su perfil, posteriormente se examinarán dos de sus obras fundamentales y finalmente se destacarán los elementos que hacen de Pinzon un pensador destacado.

---

<sup>6</sup> Antonio Del Real, *Elementos de ciencia constitucional*, Imprenta de Eduardo Hernández, Cartagena, 28 de febrero de 1839.

<sup>7</sup> Cerbeleon Pinzón, *Tratado de ciencia constitucional*, Imp. por Nicolás Gómez Puente de San Francisco. Bogotá, 1839.

<sup>8</sup> Cerbeleon Pinzon, *Principios sobre administración pública*, Imprenta de J. A. Cuala, Bogotá, 1847.

## UN ACERCAMIENTO A CERBELEON PINZON

Cerbeleon Pinzon (1813-1870) fue un intelectual y político colombiano que trasegó por más de 25 años en centros educativos, recintos del gobierno y el parlamento colombiano. No se encontraron evidencias de los estudios realizados sobre Cerbeleon Pinzon ni investigaciones que describieran con minuciosidad las actuaciones de este.

Su actividad pública se destaca por haber formado parte de diversas legislaturas como integrante del Congreso y como Secretario de las carteras de Gobierno y Guerra en la administración de Manuel María Mallarino (1855-1857), de Relaciones Exteriores en las administraciones de José María Obando (1853-1854) y de José de Obaldía (1854-1855). Adicionalmente, descolló intelectualmente por su labor académica, lo que se evidencia al haber integrado el grupo de intelectuales encargado de impartir la enseñanza en colegios y universidades en las cátedras de Derecho Constitucional. Enseñó en el colegio de Vélez<sup>9</sup> los cursos correspondientes al segundo año de Jurisprudencia; también fue catedrático de Economía Política en la Universidad de Bogotá<sup>10</sup>, y regentó las cátedras de Ciencia Constitucional y derecho Público en la Universidad Central, en Bogotá<sup>11</sup>.

La dificultad en obtener información sobre el autor en fuentes primarias o secundarias impuso la tarea de entresacar de la lectura de algunas fuentes la información sobre su vida y obra.

La obra de Gustavo Arboleda, *Historia contemporánea de Colombia*<sup>12</sup>, permite obtener un somero perfil de sus actuaciones públicas. Al comparar lo escrito por algunos estudiosos de Jurisprudencia, mencionados en este escrito, se pudo constatar que la mayor parte de ellos tomó como fuente la obra de José María Samper, *Galería nacional de hombres ilustres o notables: o sea colección de bocetos biográficos*, para establecer un bosquejo del perfil de Cerbeleon Pinzon. Bogotá, Imprenta de Zalamea, 1879, Tomo I. Incluso, la mención que se hace de Cerbeleon Pinzon, en el *Diccionario Biográfico y bibliográfico de Colombia*, publicada en Editorial Águila en 1927 por Joaquín Ospina, es tomada de la obra de Arboleda. Esto implica que la reconstrucción de la vida, pública y privada, de un personaje de las

<sup>9</sup> Mencionado por Jaime Alberto Camacho en el discurso de posesión como miembro honorario de la Academia de Historia de Santander, publicado en Colección Bitácora, No 9. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2002

<sup>10</sup> José María Samper, *Galería nacional de hombres ilustres o notables, o sea colección de bocetos biográficos*. Bogotá, Imprenta de Zalamea, 1879, Tomo I., páginas 339 a 350.

<sup>11</sup> Jaime Alberto Camacho, Op. cit., pág., 23

<sup>12</sup> Gustavo Arboleda, *Historia contemporánea de Colombia*, Banco de la República, Cali, Colombia, 1933.



dimensiones de Pinzón, es una tarea inaplazable para aquellos estudiosos con vocación de investigadores que tienen como proyecto comprender nuestro pasado a través de sus polifacéticos actores.

Expresada la dificultad para reconstruir aspectos de su vida política y de su vida privada, en atención a las escasas fuentes documentales encontradas y acudiendo, en primer lugar, a la lectura de obras de largo aliento, se constató que, en sus Memorias<sup>13</sup>, Salvador Camacho Roldán exalta a Cerbeleon Pinzon, como uno de los hombres respetables que había ocupado la representación electoral en los congresos entre 1840 y 1850, bien en el Senado, bien en la Cámara de Representantes, al lado de personalidades de la talla de Santander, Vicente Azuero, Lino de Pombo, Manuel María Mallarino, Pedro A. Herrán, Juan Clímaco Ordoñez y Francisco José Zaldúa, entre otros. Lo recuerda, igualmente, como uno de los “oradores razonadores”, aquellos que sabían apelar, antes que a las pasiones, a la razón, a la verdad, como Ezequiel Rojas, Francisco Soto, Manuel María Quijano y Florentino González.

José María Samper lo catalogaba como un representante de la segunda generación republicana poseedor de “una capacidad nada común, sin ningún signo de codicia, de ambición, de vanidad ni de pasiones violentas ni mezquinas. Al contrario, su temperamento notoriamente linfático le predisponía a la calma y la moderación, la suavidad y la benevolencia en todo<sup>14</sup>”.

De su vida podemos decir que Cerbeleon Pinzon nació en la ciudad de Vélez en el año 1913 y falleció en Bogotá el 28 de febrero de 1870, hijo de José Nicolás Pinzon Franco y de Antonia Flórez Vargas. Contrajo vínculo matrimonial con Concepción Ruíz Chávez, con quien tuvo dos hijos: José Rafael y José de Jesús.

En su discurso de posesión como miembro honorario de la Academia de historia de Santander, Jaime A. Camacho Pico, recuerda que “en el año de 1839, el doctor Cerbeleon Pinzon ingresó al colegio de Vélez para dar las lecciones de Derecho Constitucional de la Nueva Granada que correspondía al segundo año de las clases de jurisprudencia.”

En relación con su actividad política, de la lectura de la obra editada en cinco volúmenes por el Banco de la República, de Gustavo Arboleda, *“Historia contemporánea de Colombia”*<sup>15</sup>, se sabe que durante los años 1839, 1840, 1842 fue elegido a la Cámara de Representantes por Vélez. Arboleda

---

<sup>13</sup> Salvador Camacho Roldán. *Mis Memorias*. BLAA, Biblioteca virtual, (<http://www.lablaa.org/>).

<sup>14</sup> José María Samper, *Óp. cit.*

<sup>15</sup> Gustavo Arboleda, *Óp. cit.*

consigna en su escrito que, en los tres periodos de sesiones del año 39, fueron sucesivamente presidentes de la Cámara de Representantes, Lino de Pombo, Joaquín Acosta y Cerbeleon Pinzon. Paralelamente a esta actividad, publica la primera edición del *Tratado de Ciencia Constitucional*, en la imprenta de Nicolás Gómez. En 1842 firma el proyecto de reforma constitucional elaborado por José Rafael Mosquera y participa en las sesiones extraordinarias del Congreso, entre el 29 de mayo y el 18 de junio. En 1843 retorna al Congreso como Representante a la Cámara por Vélez y vota favorablemente, el 4 de abril, el Proyecto de Reforma constitucional. Arboleda comenta en su texto que “el joven jurista de Vélez, Cerbeleon Pinzon, ya era distinguido en las lides parlamentarias”<sup>16</sup>.

Fuera de su labor legislativa, asume diferentes cargos gubernamentales, los que se relacionan cronológicamente a continuación:

- 1845, es encargado de la Gobernación de Tunja.
- 1847, fue nombrado Secretario de delegación en Washington.
- 1847, es publicada la primera edición de *Principios sobre administración pública*.
- 10 de enero de 1849, es nombrado Secretario de Relaciones Exteriores y firma la Convención sobre extradición de reos con Francia.
- 1852, es publicada la segunda edición del *Tratado de Ciencia Constitucional*.
- 15 de diciembre de 1853, es nombrado Secretario de Relaciones Exteriores en reemplazo del encargado Caicedo Rojas, quien se había posesionado el 20 de noviembre, ante la renuncia de Lorenzo María Lleras.
- 13 de enero de 1854, asume las funciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se registra el voto en blanco de Pinzon en la elección del designado, celebrada el 17 de febrero, para ejercer el Poder Ejecutivo. Los candidatos fueron el General Herrera, quien gana la designación, y Manuel María Mallarino.
- 11 de marzo de 1854, es elegido, junto con Manuel Sanclemente, Ignacio Ospina y Miguel Chiari, suplente de los magistrados. Continúa ejerciendo sus funciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 22 de septiembre de 1854, es declarado inocente de haber participado en los sucesos del 17 de abril<sup>17</sup>. Pinzon había sido acusado por una comisión encargada de investigar los hechos, sindicándolo “por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones como Secretario del despacho”. En su escrito, Arboleda anota: “Dijose que Pinzon solo había tenido noticia del golpe cuartelano de Melo, en la mañana del citado día”<sup>18</sup>.
- 15 de diciembre de 1854, es nombrado, en reemplazo de Ramón Mateus, como Secretario de Relaciones Exteriores en el momento en que ocupaba “accidentalmente” la Secretaría de Guerra. El autor califica a Pinzon como “conservador moderado”.
- 1855, es profesor de Jurisprudencia en el Colegio de la Independencia junto con Juan Antonio Pardo, José Ignacio de Márquez y Francisco Javier Zaldúa. A finales de este año, es nombrado Rector del Colegio de San Bartolomé.
- 10 de diciembre de 1855, aparece, en calidad de diputado de la legislatura

<sup>16</sup> Gustavo Arboleda, *Historia contemporánea de Colombia*, Banco de la República, Cali, Colombia, 1933. Tomo III, pág., 298.

<sup>17</sup> Fecha que hace alusión al golpe del General José María Melo.

<sup>18</sup> Gustavo Arboleda, *Op. cit.*, Tomo IV, pág., 173.

seccional de Bogotá, votando a favor de una reforma constitucional con orientaciones federales.

- 17 de diciembre de 1855, es nombrado por Manuel María Mallarino, Secretario de Gobierno y el 21, se le encarga temporalmente de la Secretaría de Guerra.
- 1 de enero de 1856, firma el decreto mediante el cual se permite a los indultados por los hechos del 17 de abril de 1854 permanecer en el territorio de la Nueva Granada.
- 27 de febrero 1856, lanza la candidatura de Mosquera junto con Rodríguez Torres, Emigdio Briceño, Joaquín Blas de Mier y Eusebio Ponce, y declara que su programa es el adoptado por la Junta celebrada el 18 de enero bajo la presidencia del doctor Joaquín Mosquera.
- Finalmente, y como dato curioso se lee, en el tomo II de la obra de Arboleda, en el pie de página de la página 409, lo siguiente: “Pinzon, hombre de ideas muy amplias estuvo afiliado al conservatismo hasta 1860, año en que dejó de servir a la administración de la Aduana de Santa Marta, luego plegó al liberalismo”<sup>19</sup>.

La vasta experiencia de Cerbeleon Pinzon en la actividad política, tanto legislativa como gubernativa, así como el conocimiento de las teorías políticas en boga en la época le dieron los elementos teóricos y prácticos que dio a conocer en sus obras.

## LAS OBRAS DE CERBELEON PINZON

### EL TRATADO DE CIENCIA CONSTITUCIONAL

Antes de que se produjeran escritos de autores locales sobre la “ciencia administrativa” que sirvieran de alternativa al texto de Bonnin<sup>20</sup>, utilizado hasta entonces en universidades y colegios provinciales, los profesores de Derecho constitucional escribieron sobre temas tales como “del régimen seccional”, dentro de los cuales se destaca Cerbeleon Pinzon con su escrito *Tratado de ciencia constitucional*<sup>21</sup>.

El *Tratado de ciencia constitucional*, editado en el año de 1839, en Bogotá, se encuentra dividido en cinco partes. En pluma del autor, “La primera contiene aquellas nociones jenerales, cuyo conocimiento es preliminar á lo principal de la materia sobre que versa. La segunda comprende los principios de una buena organización política para el ejercicio de la autoridad suprema en sus

<sup>19</sup> Ibid, Op. cit., Tomo II, pág., 409.

<sup>20</sup> Charles-Jean Bonnin, Les principes d'administration publique, Paris, Chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire, rue des Pronvaires, No. 16. MDCCCXI.

<sup>21</sup> Cerbeleon Pinzon, Tratado de ciencia constitucional, Imp por Nicolas Gómez-Puente de San Francisco, Bogotá, 1839.

tres ramos, legislativo, ejecutivo i judicial; la tercera las garantías jenerales de un buen gobierno; la cuarta trata del rejimen seccional, i la quinta de la autoridad ó poder constituyente. La cuarta parte, Rejimen Seccional, se encuentra dividida en cuatro capítulos, a saber: Cap. 1.- De la Insuficiencia del gobierno central i la necesidad de un rejimen seccional; Cap. 2.- De la organización del poder seccional; Cap. 3.- Continuacion de la misma materia y Cap. 4.- Consideraciones sobre los dos que precede. La parte quinta, Del Poder constituyente, se encuentra dividida en dos capítulos: Cap. 1.- De la formacion del poder ó autoridad del constituyente y Cap. 2.- Del sistema que debe establecerse para el ejercicio del poder constituyente<sup>22</sup>”.

Para Cerbeleon Pinzon “una constitucion pues para ser completa necesita no solo organizar el pais en jeneral, sino tambien organizar sus secciones, necesita como dice Fritot, despues de haber organizado constitucionalmente el estado, proseguir su noble carrera organizando constitucionalmente las provincias”<sup>23</sup>. Dar respuesta a las necesidades locales frente a las necesidades nacionales son su principal preocupación, razón por la cual manifiesta lo siguiente:

[...] La necesidad por tanto único orijen de todos los derechos, al propio tiempo que las particulares conveniencias seccionarias, exigen que en una constitucion fundada sobre bases razonables i equitativas, se deje á las divisiones territoriales, por reducido que sea el círculo de respectiva estension, la mas amplia libertad para arreglar i disponer de las cosas que esclusivamente á cada una pertenecen, i cuya suerte no puede tener influjo ni trascendencia sobre las demás partes del Estado[...]<sup>24</sup>.

Como puntos de referencia para la consolidación de sus planteamientos acerca de la organización del poder seccional el autor cita a Benjamin Constant y a Alberto Fritot. La lectura de este último clarifica la afirmación de Pinzon.

En los departamentos, dice, distritos i pueblos, hai una multitud de intereses de mera localidad, cuyo exámen entorpece é interrumpe las operaciones de las cámaras nacionales i del ministerio sobre objetos de utilidad jeneral; i estos intereses locales exigen además una solucion pronta.<sup>25</sup>

Para Pinzon, el poder seccional es aquel que se debe conceder a las secciones para disponer de las cosas a que cada una exclusivamente pertenecen, pero como disponer de una cosa supone deliberación, acuerdo o resolución, está implícito que deliberar, acordar y resolver implica legislar dentro de

<sup>22</sup> *Ibid.*, T. I., pág., IV.

<sup>23</sup> *Ibid.*, T., II., pág., 136.

<sup>24</sup> *Ibid.*, T. II., pág., 137.

<sup>25</sup> *Ibid.*, T. II., pág., 138.

sus respectivos límites y sobre sus objetos propios, por lo cual se requiere para el pleno ejercicio del poder seccional contar con un cuerpo legislativo.

Ahora bien, para evitar que las resoluciones de estos cuerpos legislativos perjudiquen los intereses generales del Estado, Pinzon manifiesta la necesidad de la subordinación de cada uno de ellos al congreso nacional, quien podrá improbar y detener el efecto de sus actos, no sin antes expresar “que esta subordinación no quita a aquellos poder, su carácter de lejislador, ni sujere aun remotamente idea alguna de contradiccion.”<sup>26</sup>

En cuanto a su organización, el autor postula la necesidad de que exista en cada porción del territorio una cámara representativa que ejerza el poder legislativo local dentro de precisos límites, sobre objetos determinados y con subordinación al congreso nacional.

Pinzon, en *El Tratado de ciencia constitucional*, específicamente en la Parte cuarta, presenta sus primeros planteamientos sobre administración

## PRINCIPIOS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

*Principios sobre administración pública* es una segunda obra de primer orden dentro de los escritos de Cerbeleon Pinzon, la cual fue publicada en Bogotá en la Imprenta de J. Cualla en 1847.

Para Pinzon, “la administracion publica no puede consistir sino en hechos [...] Administrar un Estado es, pues, mantener la observación de su constitucion i ejecutar sus leyes; i la administracion<sup>27</sup> publica es la acción dirigida a ese fin”<sup>28</sup>.

A partir del interrogante ¿Qué debe entenderse por administración pública?, Pinzon, en el capítulo correspondiente a las Nociones Preliminares, sienta las bases conceptuales de lo que será el desarrollo de su obra:

¿Que debe entenderse por administracion pública?

No siendo la administracion pública un objeto ó individuo, si se quiere que sea una realidad es preciso hacerla consistir en un hecho, ó, mejor dicho, en una serie de hechos. El mundo exterior no ofrece, en efecto, sino dos campos de investigación positivas: el de los individuos i el de los hechos. Al salir de estos límites comienzan las abstracciones del espíritu, i mas allá se dilata sin

<sup>26</sup> *Ibid.*, T., II., pág., 140.

<sup>27</sup> En las transcripciones se conserva la ortografía de la edición original de la obra, de Cerbeleon Pinzon, *Principios sobre administracion pública*, Bogota, Imprenta de J. Cualla. 1947.

<sup>28</sup> C. Pinzon, *Ibid.*, pág., II.

término el vasto dominio de la imaginación.

Así, cuando se pregunta que debe entenderse por administración pública, solo se trata de conocer un orden de hechos; determinados estos, la cuestión queda desde luego resuelta.

Por el momento, al penetrar en la esfera de los hechos, el espíritu se detiene sobrecogido i absorto delante de la inmensa variedad de grupos que ofrecen á su exámen; pero vuelto á poco de esa primera impresión, pronto concibe que los hechos en cuya investigación procede, deben encontrarse entre los que constituyen el orden ó régimen social; porque no pudiendo darse una sociedad rejida i gobernada sin que exista en ella administración pública, es claro que los hechos que constituyen esta, deben hallarse entre los que constituyen ese mismo gobierno ó régimen, del que la administración pública forma necesariamente parte.

Adquirido este primer dato se sigue determinar los hechos que constituyen el orden ó régimen social; i esto, á la verdad, no es facil. Tales hechos, hablando con relación á un país cualquiera, pueden reducirse á tres órdenes: 1. Los que se refieren á organizar políticamente el país: 2. Los que se dirijen á darle leyes; i, 3. Los que tienen por objeto la observancia de la constitucion i el cumplimiento de las leyes. Concíbese un país en el que tengan lugar estos tres órdenes de hechos, i desde luego habrá de admitirse, que en ese país existe un orden, sistema o régimen social.

Ahora bien, si la administración pública forma, como hemos visto, parte del régimen social, los hechos que la constituyen deben encontrarse entre los tres órdenes que hemos expresado, i que á su vez constituyen ese mismo régimen.-- ¿Pero cuál de estos tres órdenes de hechos es el que buscamos?

Desde luego es claro que los que se refieren á la organización política del país, no forman la administración pública; porque constituir un país no es administrarlo; i se concibe bien, que puede una nación tener la mejor constitucion posible, sin tener por eso administración pública.

Tampoco puede hacerse consistir esta en el hecho de que se dicten i existan leyes; porque si nada se hace para su cumplimiento, si solo existen escritas en los códigos, esta existencia material no hará que el país esté administrado. Luego, forzosamente, la administración pública debe reconocerse en el tercer orden de hechos, único que nos resta; es decir, en los que tienen por objeto la observancia de la constitucion i el cumplimiento de las leyes. Mas entre estos hechos conviene distinguir dos especies: la una compuesta de aquellos, por decirlo así, remotos, tales como la division del país en secciones, el establecimiento de funcionarios públicos, la creacion de recursos ó medios ejecutivos, i otros semejantes. Estos hechos se refieren, es verdad, á la ejecucion; mas no debe verse en ellos la administración pública; porque hacer un arreglo que facilite la acción administrativa, crear un funcionario que administre, ó poner en sus manos un medio que sirva á este fin, no es administrar. Tales hechos son todavía del dominio del Lejislador i constituyen la lejislacion administrativa, pero no la administración -- La segunda especie de hechos se compone de los que se dirijen inmediatamente á la ejecucion; ellos resultan del empleo i uso de los medios ejecutivos aplicados al cumplimiento de la constitucion i de las leyes, i son propiamente, los que constituyen la administración pública.

En resumen: la administración pública no puede consistir sino en hechos. Estos hechos son, ó los del poder que constituye, ó los del poder que lejista, ó los del poder que ejecuta: el poder que organiza políticamente un país no administra; tampoco el poder que le dicta leyes; administra el que ejecuta. Administrar un Estado es, pues, mantener la observancia de sus constitucion i ejecutar sus leyes; i la administración pública es la acción dirigida á este fin.

En otro sentido se da el nombre de Administración al orden de funciones

encargadas de las tareas ejecutivas; comprendiendo especialmente en esta denominación á los que presiden ó dirijen: en este sentido usáremos también de aquella palabra; mas sin confundirla en dicha acepcion, con la primera voz en su acepcion principal<sup>29</sup>.

La obra se encuentra dividida en cinco partes. La primera sobre “Personal administrativo”; la segunda sobre “Acción administrativa”; la tercera sobre “Vigilancia administrativa”; la cuarta sobre “Moral administrativa”; y la quinta sobre “Política administrativa”.

La parte primera, Personal Administrativo, está desarrollada a través de cinco capítulos, a saber: I. Importancia de hacer buenos nombramientos; II. Continuación; III. De las cualidades que deben buscarse en el nombramiento de empleados públicos; IV. De algunos principios relativos al nombramiento de empleados públicos; V. De algunas cuestiones sobre nombramientos de empleados públicos; VI. De la remociones; VII. Continuación.

La parte segunda, Acción Administrativa, integrada por catorce capítulos. I. De las órdenes aisladas; II. De los reglamentos ejecutivos; III. De la conveniencia de seguir un plan en la redaccion de los reglamentos ejecutivos; IV. De las condiciones jenerales que deben tener los reglamentos ejecutivos; V. Explicaciones; VI. Continuacion; VII. De los puntos á que debe concentrarse un reglamento, ó partes que debe tener; VIII. De las instrucciones; IX. De las resoluciones; X. De los medios d suplir en parte la falta de disposicion escrita; XI. Casos en que no debe resolverse; XII. De la conveniencia de jeneralizar las resoluciones; XIII. Exámen de dos cuestiones importantes, y XIV De la comunicacion oficial.

La parte tercera, Vigilancia administrativa, compuesta de dos capítulos. I. De la vijilancia en sentido positivo y II. De la vijilancia en sentido negativo.

La parte cuarta, Moral administrativa, consta de diez y ocho capítulos. I. De los deberes del gobernante con respecto a la observancia de la Constitucion; II. Continuacion; III. De los deberes del gobernante con relacion al cumplimiento de las leyes; IV. De los deberes del gobernante con relacion á la mejora de las leyes; V. Continuacion; VI. Continuacion; VII. De los deberes del gobernante con respecto al adelantamiento i mejora del país; VIII. Continuacion; IX. Observaciones comunes a los dos últimos deberes etc; X. Continuacion; XI. Continuacion; XII. De algunas cuestiones relacionadas. &; XIII. De los deberes del gobernante con respecto a los otros poderes constituidos; XVI. De los deberes del gobernante con respecto a sus auxiliares i ajentes; XV. Continuacion; XVI. De los deberes del gobernante con

<sup>29</sup> *ibid.*, págs., I, II, III, IV.

respecto al público; XVII. De los deberes del gobernante con relación a los particulares; XVIII. De los deberes especiales de los empleados que sirven en calidad de auxiliares i agentes. Nótese que la numeración presenta un error en el primer punto XVI, que realmente debería estar como XIV.

La parte quinta, Política administrativa, está desarrollada en catorce capítulos. I. Buena fe; II. Franqueza; III. Circunspeccion i cautela; IV. Reserva; V. Independencia; VI. Popularidad; VII. Tolerancia; VIII. Conciliacion; IX. Resolucion; X. Firmeza; XI. Calma; XII. Prevision; XIII. Fecundidad y XIV. Constancia.

Según la Dirección general de instrucción pública, a partir del 18 septiembre de 1849, el texto del señor Cerbeleon Pinzon es reconocido oficialmente para dictar las clases de La Ciencia de la Administración pública.

TESTO PARA LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA  
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Direccion jeneral de instrucción pública.-  
Bogotá, 18 de setiembre de 1849

Resuelto. El Director jeneral de instrucción pública, en uso de la facultad que le concede el parágrafo 3 artículo 13 de los Estatutos universitarios, i oidos los informes que lo estimado convenientes, designa para la enseñanza de la "Ciencia de la Administracion pública" en las clases universitarias la obra titulada "Principios sobre Administracion pública, escrita por el doctor Cerbeleon Pinzon."

Publíquese.- Zaldúa<sup>30</sup>.

La designación de la obra "*Principios sobre Administracion Publica*", para la enseñanza de la "*Ciencia de la Administracion Publica*" en las universidades, pone de manifiesto la importancia que para la época tenía la obra de Cerbeleon Pinzon. Adicionalmente permite asumir que en adelante entro a reemplazar en los cursos impartidos, las obras de los autores extranjeros.

## CERBELEON PINZON: EL PENSADOR

La imbricación de la actividad política y académica en la vida de Cerbeleon Pinzon lo ubican como pensador de primera línea en los temas propios de la Administración Pública. Su vasta experiencia en actividad política, tanto legislativa como gubernativa, así como el conocimiento de las teorías

<sup>30</sup> Gaceta Oficial, Bogotá, domingo 23 de setiembre de 1849, número 1.073.



políticas en boga en la época, le dieron los elementos teóricos y prácticos que dio a conocer en sus obras.

En estas, integradas por más de diez textos, aborda temas centrales como los atinentes al Derecho constitucional y a la Administración pública, como es el caso de sus obras "*Tratado de ciencia constitucional*" y *Principios sobre Administración Pública*". De su paso por las altas esferas de los gobiernos de la época, dejó testimonio a través del "*Informe que el Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada, presenta al Congreso Constitucional de 1854*".

Los avatares propios de la actividad política quedaron registrados en textos tales como "*Juicio sobre la Constitución de 8 de mayo de 1863, expedida en Rionegro*", publicado en 1863; en los artículos aparecidos en el periódico Tiempo, mejor conocidos como "*Algunas cuestiones de actualidad*" en el año 1864, en "*La Paz pública*", publicado en la imprenta de E. de Cundinamarca, en 1864 y en "*Proyecto reformativo de la Constitución*" de fecha 1864.

En Cerbeleon Pinzon no solo se conjuga lo académico y lo político ya que también se preocupó por enseñar principios de conducta a través de sus obras "*Filosofía Moral*", aparecida en 1840 y "*Catecismo republicano*", publicado en 1865.

## REFERENCIAS

- Antonio Del Real, Elementos de ciencia constitucional, Imprenta de Eduardo Hernández, Cartagena, 28 de febrero de 1839.
- Archivo Histórico Nacional, Instrucción Pública, Vol. I.
- Cerbeleon Pinzon y José Antonio de Plaza, Informe Secretaría de Estado del Despacho de Gobierno, Colección del coronel Pineda, Bogotá: [s. n.], 1849.
- Cerbeleon Pinzon, *Algunas cuestiones de actualidad*: artículos publicados en El Tiempo, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1864.
- Cerbeleon Pinzon, *Catecismo republicano: para instrucción popular*, Bogotá: Imprenta de El Mosaico, [2a. ed.] 1865.
- Cerbeleon Pinzon, *Filosofía moral*, Bogotá, Imprenta de Nicolás Gómez, 1840.
- Cerbeleon Pinzon, *Filosofía moral*, Bogotá: Imprenta de Nicolás Gómez, [2a. ed.] 1849.
- Cerbeleon Pinzon, *Informe que el Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada, presenta al Congreso Constitucional de 1854*, Bogotá: Imprenta del Neogranadino, 1854.

- Cerbeleon Pinzon, *Juicio sobre la constitución de 8 de mayo de 1863, espedida en Rionegro*, Bogotá, Imprenta de Echeverría, 1863.
- Cerbeleon Pinzon, *La paz pública*, Bogotá, Imp. del E. de Cundinamarca, 1864.
- Cerbeleon Pinzon, *Posesión del Prefecto de Bogotá*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1863.
- Cerbeleon Pinzon, *Principios sobre administración pública*, Bogotá, Imp. de J. A. Cualla, 1847.
- Cerbeleon Pinzon, *Principios sobre administración pública*, Imprenta de J. A. Cualla, Bogotá, 1847.
- Cerbeleon Pinzon, *Proyecto reformativo de la constitución*, Bogotá, Imp. del El Mosaico, 1864.
- Cerbeleon Pinzon, *Tratado de ciencia constitucional* Bogotá, Nicolas Gómez, 1839.
- Cerbeleon Pinzon, *Tratado de ciencia constitucional*, Bogotá: Imp. del Neogranadino, [2a. ed. revisada por el autor.] 1852.
- Cerbeleon Pinzon, *Tratado de ciencia constitucional*, Imp. por Nicolás Gómez – Puente de San Francisco. Bogotá, 1839.
- Cerbeleon Pinzon, *Tratado de ciencia constitucional*, tomo 1 (reimpresión), con comentarios de Hernán Alejandro Olano García, Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2006.
- Charles-Jean Bonnin, *Les principes d'administration publique*, Paris, Chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire, rue des Pronvaires, No. 16. MDCCCXII.
- Gaceta Oficial, Bogotá, domingo 23 de setiembre de 1849, número 1.073.
- Gustavo Arboleda, *Historia contemporánea de Colombia*, V tomos, Banco de la República, Cali, Colombia, 1933
- Jaime Alberto Camacho en el discurso de posesión como miembro honorario de la Academia de Historia de Santander, publicado en Colección Bitácora, No 9. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 2002
- José María Samper, *Galería nacional de hombres ilustres o notables, o sea colección de bocetos biográficos*. Bogotá, Imprenta de Zalamea, 1879, Tomo I, páginas 339 a 350.
- Julio Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano*, Centro editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2002.
- Salvador Camacho Roldan. *Mis Memorias*. BLAA, Biblioteca virtual, (<http://www.lablaa.org/>).



# DARÍO MESA

## INTERPRETACIÓN WEBERIANA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Wilson Ladino Orjuela**

### RESUMEN

Este documento recoge los aportes al pensamiento Administrativo Colombino de José Darío Mesa Chica, quien, desde una conceptualización weberiana, analiza la historia política de Colombia. A partir del análisis del ensayo “La Vida Política Después de Panamá”, se traza un camino para la comprensión de la corrupción en Colombia y otras sociedades nacionales en Latinoamérica y el mundo. En tal perspectiva, el planteamiento girará en torno a cómo la academia colombiana comienza a esbozar la interpretación weberiana de la historia de la administración pública, ofreciendo el conocimiento de la conformación de las escuelas de la administración pública en Colombia. A este respecto, se ofrecen aportes desde los conceptos de la tipología de la dominación weberiana para dar cuenta de la historia de la administración pública en Latinoamérica.

**Palabras Clave:** Weber, Pensamiento Administrativo Colombiano, Administración Pública, Darío Mesa.

## ¿QUIÉN FUE JOSÉ DARÍO MESA CHICA?<sup>31</sup>

El profesor Darío Mesa nació en Abejorral en 1921. Estudió en su pueblo hasta el octavo grado del bachillerato, y luego se desplazó a la ciudad de Medellín donde estudió desde 1937 y terminó en la Normal nacional de Varones en 1939. (Sembergman, 2018)

Ese año presentó un examen y fue ganador de una beca para estudiar en la Escuela Normal Superior de Bogotá, en donde cursó la carrera de Ciencias Sociales, entre 1941 y 1944. Se graduó como Normalista Superior en Ciencias Sociales. Durante los siguientes años, trabajó en colegios de secundaria hasta 1950. Ese año se vinculó como crítico literario con la revista *Semana* y trabajó allí hasta 1954. Entre ese año y 1958 se desempeñó como traductor de inglés, francés y alemán. Luego empezó a estudiar el ruso. En 1957 publicó su ensayo “30 años de historia” por el que fue conocido en los círculos académicos regionales. (Mesa, 2018). Entre 1959 y 1961 fue Jefe de Información y Redacción de la revista *Cromo*. Entre 1962 y 1964 trabajó en el Instituto de Investigaciones de la Universidad Libre. En ese mismo período, viajó a Leipzig, Alemania oriental, como profesor invitado. (Sembergman, 2018)

A partir de febrero de 1965 y hasta 1991, Darío Mesa trabajó como profesor del departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Luego se retiró a sus “cuarteles de invierno”, hasta 2016, cuando, en el mes de abril, falleció a la edad de 95 años. (Sembergman, 2018)

El profesor Mesa introdujo en 1965 en el departamento de Sociología de la Universidad Nacional el estudio sistemático de M. Weber. Así mismo, como profesor de dicha institución inició y desarrolló durante 17 años los cursos de “Marx 1” y “Marx 2”, en los que iniciaba a los estudiantes en la comprensión de la obra de este pensador alemán del siglo XIX. (Sembergman, 2018)

El profesor Mesa fue un orientador de la reforma curricular del programa de Sociología de la Universidad Nacional en 1968. Este programa se empezó a impartir en 1969 y se conservó hasta entrado el siglo XXI, cuando se introdujeron reformas curriculares. (Sembergman, 2018)

En desarrollo de su magisterio, el profesor Mesa ofreció seminarios internos para los profesores del departamento de Sociología sobre pensadores como Hegel, Clausewitz, Maquiavelo, Meinecke. También desarrolló para

---

<sup>31</sup> Información recopilada en el proyecto de investigación <sup>TM</sup>Darío Mesa Chica (1939-1991): Pensador de la administración pública contemporánea” que se adelantó con el apoyo de la ESAP, entre 2017 y 2018.

la Maestría del Departamento de Historia de la Universidad Nacional un seminario sobre pensadores latinoamericanos como Martí, Mariátegui, Sarmiento, entre otros. (Sembergman, 2018)

Luego de acompañar el diseño de la Maestría en Sociología, participó en la misma ofreciendo seminarios sobre “La Filosofía del Derecho de Hegel”, “La revolución científica y técnica y el colapso del socialismo real” (Mesa, La revolución científica y técnica y el colapso del socialismo real, 2010) y “Miguel A. Caro: el político y el intelectual”, los cuales fueron grabados, conservados, editados y convertidos en libros (Sembergman, 2018).

## ENSAYO “LA VIDA POLÍTICA DESPUÉS DE PANAMÁ”

En este ensayo, publicado en 1978 en el Manual de Historia de Colombia, Tomo III, el profesor Mesa hace un análisis de la vida política colombiana en el período 1900-1920. Como parte del proceso que analiza, el profesor incorpora, a lo largo de la exposición en varias oportunidades, las afirmaciones sobre la administración pública. En seguida, se presenta una relación de las afirmaciones que se hacen en el texto y en particular el uso de los conceptos weberianos. Es necesario señalar que esta administración patrimonial ya no está adscrita a un señorío territorial o a una monarquía hereditaria, sino a la república constitucional colombiana, iniciada desde 1819, con la primera Constitución aprobada por los delegatarios en Angostura, Venezuela.

El profesor Mesa señala que un grupo de dirigentes eran incapaces de leer las nuevas realidades que deberían afrontar en el nuevo período luego de salida la República de la Guerra de los mil días:

Los documentos revelan una ineptitud de la parte colombiana, que no deriva de la proclividad a la traición por parte de algunos jefes ni de la frialdad y el desdén atribuidos a Marroquín. Un conocimiento sólo aproximado de la política y la economía internacionales los hacía confiar, casi hasta la última hora, en la Compañía Francesa del Canal unas veces y, otras, en el respeto al derecho, en la buena fe supuesta y otras ilusiones; la ignorancia de las condiciones imprescindibles del Estado moderno –la técnica incorporada a la industria, la agricultura transformada sobre esa base y orgánicamente vinculada a ella, la ciencia matematizada, la defensa atenta a los avances técnicos y a la determinaciones geográficas– los llevaba a manejar los asuntos nacionales como los de un señorío precapitalista, la hacienda del señor Marroquín, por ejemplo, “Yerbabuena”, donde las relaciones entre la gente eran transparentes y sin mediaciones burocráticas [...] (Mesa, 1984. P 88)

En primer lugar, la expresión “señorío precapitalista” retoma la conceptualización de los principales pensadores sociales y económicos del siglo XIX, entre ellos Weber, que señalan una muy larga etapa de milenios en la que se vivió el “precapitalismo” o capitalismo antiguo, caracterizado por la acumulación de riqueza como producto del saqueo, de las guerras, invasiones, de las empresas aventureras o capitalismo político, producto de los favores de los señores a determinados favorecidos de sus entornos principescos.

El capitalismo moderno será, por contraposición a aquel, el producto de una “empresa continuada racional” que demandará la paz y la organización de dominaciones pacíficas, como el Estado moderno, luego de la guerra de los Treinta años y especialmente de la paz de Westfalia en 1647.

Al referirse a la mayoría de los dirigentes de comienzos del siglo XX en Colombia, el profesor Mesa señalará como rasgo determinante una “administración prebendaria”, conceptualización dada por Weber, para referirse a las formas administrativas de los Estados feudales y de los Estados Territoriales precedentes al Estado moderno. Los Príncipes o Monarcas otorgaban favores o “prebendas” que en algunos casos se convertían en “propiedad” de los otorgados o favorecidos. Las mayoría de las veces los príncipes controlaban que estas prebendas se heredaran para evitar que se “feudalizara” la administración de sus reinos.

Una “contemplación más bien estática”: el ánimo de los dirigentes era ése, al menos en cuanto a la contemplación de los problemas fundamentales, cuyos términos no comprendían y quizá no podían comprender en su lógica moderna. Las otras cuestiones, en cambio, los acomodados al poder real, las prebendas, ante todo, tenían en ellos a expertos. Los que tenían visión más vasta y compleja de la situación -Caro, Reyes, Uribe, Pérez Triana- se hallaban excluidos de esa administración prebendaria y adecuada, hasta ese momento, a la condición pastoril del país. (Mesa, 1984)

De acuerdo con la conceptualización empleada por el profesor Mesa, el precapitalismo o capitalismo político será lo característico de la economía en la sociedad colombiana del siglo XIX. Solamente hasta entrado el segundo decenio del siglo XX se empezarán a ver los rasgos de un capitalismo moderno con la conformación de 135 empresas industriales que aparecieron en el Censo de 1911.

De acuerdo con Weber, las formas de administración precedentes a la “administración burocrática racional” eran, o indiferentes, o contrarias, al desarrollo del capitalismo. Lo estudiará detalladamente en uno de sus ensayos de “Sociología de la religión”, particularmente, sobre el “confucianismo y taoísmo” en la China milenaria. La administración “prebendaria”

es casi sinónimo de “patrimonial” y le impondrá limitaciones al desarrollo de la “empresa económica racional calculada”.

El profesor Mesa, conocedor de los textos del autor alemán, señalará uno de los principales rasgos que distinguen a la administración pública moderna o “administración burocrática racional”: el cálculo, la regularidad de los procedimientos, la determinación precisa de funciones, etc., por ello señala:

El cálculo de los negocios no había pasado todavía cabalmente de las casas comerciales a la administración pública, ni el empleado idóneo y de carrera se encargaba del rodaje técnico de los ministerios. Ello podría explicar parcialmente el que al señor Tomás Herrán no le contestaran sus notas diplomáticas los tenedores de prebendas en el ministerio, sin hábito de horarios, ni de plazos, ni de urgencias. (Mesa, 1984, p 89)

De acuerdo con esta afirmación, en la administración pública colombiana de comienzos del siglo XX se carecía de “empleados idóneos”, es decir, calificados y entrenados para desempeñar específicas funciones en las entidades existentes en la organización estatal colombiana. Sin una cultura de “trabajo disciplinado”, y por consiguiente “sin hábito de horarios, ni de plazos, ni de urgencias”, la operación cotidiana de las entidades estatales, no lograban, ni estaban preocupadas por “ejecutar políticas públicas” como se podría decir en un lenguaje contemporáneo.

En esta cita se advierte un asunto de primer orden para diferenciar la administración tradicional o el comienzo de la construcción de la administración “burocrática racional”: los concursos públicos para la posesión de los funcionarios en los cargos.

Al carecer de los procesos de selección y de estabilidad, el funcionariado o los empleados terminaban siendo “siervos” de los señores que les conseguían los nombramientos por los gobernantes de turno. Aquí se puede ver una clave de por qué, a pesar de haberse expedido una Ley desde finales del siglo XIX que ordenaba los concursos para la selección y nombramiento de los funcionarios de la administración, nunca se puso en práctica en la totalidad de la organización estatal colombiana. Los señores y caudillo regionales requerían de aquellas “cuotas” para mantenerse en el escenario político local:

Era el terreno de los caudillos de las guerras civiles y de los caciques lugareños [...] Y, sobre todo, allí persistían como vínculos políticos, religiosos, culturales, económicos de la gente del lugar con el aparato central del Estado [...] Los caudillos y caciques fueron aquí, por eso, una necesidad social y la expresión política de las circunstancias materiales y estatales del país (Mesa, 1984, p. 90).



De acuerdo con el profesor Mesa, hay un problema central que se plantea a los dirigentes del primer decenio del siglo XX en Colombia, y este era el de sentar las bases de Estado moderno capaz de facilitar que se asentara y desarrollara el capitalismo moderno, con las dos clases sociales que surgen en este proceso, el capitalista industrial y el proletariado: "Para Pérez Triana no se trataba de constituciones avanzadas o no sino de construir las bases materiales del Estado" (Mesa, 1984, p. 92).

Por lo anterior, de acuerdo con lo señalado por los principales teóricos sociales solo un Estado constitucional moderno, con todos los rasgos que le son propios, como la existencia de tres poderes públicos independientes y autónomos (legislativo, ejecutivo y judicial), órganos de control, sistema electoral moderno, administración burocrática racional, se hacía necesario para facilitar el desenvolvimiento de la nueva sociedad capitalista que debería consolidarse con el paso del tiempo:

Se trata, más que de modernizar, de construir un Estado nacional moderno sobre las ruinas del Estado territorial anterior, con su poder disperso en los señoríos regionales, con su técnica y su cultura espiritual retrasadas en un siglo (Mesa, 1984, p. 93).

Pero el paso de una sociedad premoderna (precapitalista), con una administración pública prebendaria y patrimonial, a una sociedad moderna (capitalista) con una administración burocrática racional, no se daría tan fácilmente, sino que sería el producto de una intensa lucha entre sectores que representaban a esa "sociedad precedente" y la "nueva sociedad". El profesor Mesa interpreta el discurso del presidente Reyes sobre "menos política y más administración", como "pura política", y de la necesaria para imponer un proceso de descentralización necesario en estos años: "Ahora correspondía consolidar la unidad del Estado expresada en la fórmula "centralización política" y "descentralización administrativa" que habría de fortalecer a las provincias" (Mesa, 1984, p. 93).

En el segundo apartado del ensayo, el profesor Mesa mostrará ciertas preocupaciones en los discursos que lo llevan a considerar que se están dando las bases de un Estado moderno, con las transformaciones en la "administración pública" que se requerían: "II Reyes y los comienzos del Estado moderno" (Mesa, 1984, p. 96), (...) "Ahora se trataba de la inversión segura y de la previsión exacta, de la cuantificación y la medida del trabajo en las oficinas y en el campo, en las fábricas y en la administración pública (Mesa, 1984, p. 100).

La administración tenía la tarea de cobrar los impuestos, pero también de construir las carreteras, los ferrocarriles, la electrificación urbana y rural, los acueductos, los alcantarillados, los colegios, los hospitales, etc., para

mejorar las condiciones de vida de la población colombiana, que por esos años alcanzaba a ser de cinco millones de personas.

Weber ha señalado que un elemento característico de Occidente es el paulatino “proceso de racionalización” de la vida de los habitantes en todos los ámbitos posibles: la empresa, la educación, la producción de ciencia, la arquitectura, la administración pública, el desempeño de los funcionarios, etc.

Siguiendo este principio, el profesor Mesa señala que la “calculabilidad” se va introduciendo en la vida social y en la organización estatal colombiana de comienzos del siglo XX:

La razón, es decir, ante todo la calculabilidad, va introduciéndose por los planos del aparato estatal rudimentario y fundamenta las empresas nuevas, igualmente endebles pero asidas ya a esa racionalidad que les asegura el predominio. Se persigue adaptar las dependencias oficiales al ritmo nuevo, lo que equivalía por lo menos a empezar a convertirlas en oficinas modernas, con funcionarios expertos y no solamente prebendados, cambios que los industriales pretenden connaturalizar allí donde predominan. (Mesa, 1984, p. 100)

En consecuencia, se advierte cómo las dependencias oficiales se “empezaron a adaptar” a las nuevas condiciones de la naciente sociedad industrial moderna en Colombia.

Tratando de sobrepasar la lentitud o las trabas de esa administración de recomendados, con sus cargos tenidos como prebendas, Reyes solicitaba autorizaciones del Congreso para alterar este aspecto y, además, contratar la construcción de ferrocarriles, nacionalizar las rentas de degüello, elevar las tarifas relativas al tabaco, convertir el Banco Central en instituto de emisión. (Mesa, 1984, p. 100)

El profesor Mesa, continuando con su tesis central en este ensayo, enfatiza sobre los rasgos de la lucha que se dio en aquellos años, entre los “personeros de la nueva sociedad” como él los denomina, y los voceros de la sociedad “prebendaria” y precapitalista o pastoril, como decían los teóricos franceses del desarrollo rural de comienzos del siglo XX, a quienes el profesor conocía muy bien y citaba en los años sesenta.

El Gobierno del presidente Reyes se interpreta, de acuerdo con los conceptos weberianos y marxistas, como la expresión de las nuevas fuerzas en la sociedad que empezaban a emerger:

Reformas de la Asamblea Constituyente de 1905 ([...] representación de las minorías en las corporaciones públicas, procedimientos para reformar la Constitución, supresión del Consejo de Estado) [...] se destacaban por parte de la resistencia, los que afectaban intereses regionales o estamentales. Buena táctica de oposición pragmática; pero ¿deberían las regiones seguir construyendo sus ferrocarriles coloniales?, ¿no era la representación de las minorías un derecho

característico de los Estados modernos avanzados?, ¿no era la magistratura prebenda de partido? (Mesa, 1984)

El Estado constitucional que venía del siglo XIX se acomodaba a las características de una sociedad precapitalista y por ello no es extraño que los “prebendados” de la administración patrimonial, se encuentren incrustados en los diferentes poderes públicos, por ello, el Consejo de Estado se comportará como un “grupo de presión”:

Y el Consejo de Estado, ¿era cosa distinta de un grupo de presión y conspiración de prebendados? Las rentas departamentales, encima, se recaudaban mal o se subastaban, y sus registros eran, por lo común –no podían ser de otra manera entonces– confusos: ¿No era aconsejable someterlas a calculabilidad y a control, desde el centro, que pretendía gobernar a base de cálculo? Y la división territorial, luego, se estimaba urgente para adecuar la división política del país a los propósitos administrativos y, de paso, privar a los caudillos, en lo posible, de sus bases regionales, por donde se anulaban sus tendencias separatistas, propaladas amenazadoramente en la atmósfera de desmoralización y de volatilización del Estado que siguió a la segregación de Panamá. (Mesa, 1984, p. 105)

Ya se había advertido que uno de los problemas críticos al comenzar el siglo XX era la incapacidad para cobrar impuestos decretados por una administración prebendaria ajena a los “afanes” de la sociedad. Mejor se podría decir que la misma vida social precapitalista y sin clases sociales modernas no demandaban “eficacia” y “eficiencia” de la acción administrativa pública. Las instituciones del Estado en todos los poderes públicos y en todos los niveles (nacional y territorial) se veían como un “botín” para ser usado en favor de quienes ganaban las contiendas electorales.

Esta compleja realidad fue la que hizo que el presidente Reyes quedara atrapado por los intereses prebendarios de sus seguidores más cercanos, quienes aprovecharon los privilegios del poder (capitalismo de Estado) para hacerse a rentas, contratos y negocios públicos.

Se prorrogó el período de la Asamblea, en efecto, hasta 1910; se suprimieron las asambleas departamentales para ser sustituidas por consejos administrativos; se establecieron normas para los concejos y para el funcionamiento del Congreso aplazado; y se indicaron, para colmo, las reglas de la sucesión presidencial: era la dinastía, se dijo. La Asamblea, en todo momento dócil al gobierno, exageraba. La oposición, aprovechando la atmósfera mefítica consustancial al nacimiento de esta sociedad nueva –peculados, prebendas, favores, negociados, connivencias– acentuó su actividad en el plano de la defensa de los derechos políticos e individuales y en el de la denuncia de la inmoralidad. (Mesa, 1984, p. 105)

Por todo lo anterior, dice el profesor Mesa:

Los esfuerzos por conformar un cuerpo de funcionarios calificados, por ejemplo, en el ramo consular, en el hacendístico, en la estadística, etc., no daban

motivo sino a censuras, rumores y malevolencias por parte de una prensa de panfleto y doctrina que arraigaba en todos los grupos. La creación de un ejército nacional de niveles técnicos adecuados o la protección a la actividad industrial eran probablemente temas insulsos para la mayor parte de jefes de la oposición [...] (Mesa, 1984, p. 106)

De acuerdo con Weber, con el proceso de racionalización de la vida, la administración pública debe especializarse, por lo que los funcionarios deben ser calificados, entrenados, contar con funciones precisas (competencias) jerarquías, tiempos, movimientos, resultados, etc., lo que les permite, a su vez, atender las crecientes demandas que generan la compleja y dinámica sociedad capitalista (acumuladora, ahora pacífica, de capital) industrial.

En el tercer apartado de su ensayo el profesor Mesa seguirá interpretando la “razón” del conflicto entre el Gobierno de Reyes y los miembros de la “oposición”: “III Conflicto con la burguesía ascendente (...) Esa política (de Reyes) consistía en la construcción de lo que es lícito llamar infraestructura nacional, con sus elementos materiales e ideales puestos en caminos y escuelas, en bancos y cuadros militares, en diplomacia y en régimen burocrático” (Mesa, 1984, p. 110).

Se puede leer, entonces, cómo la política de Reyes de “menos política y más administración” se describe por el profesor Mesa como el esfuerzo de establecer los “elementos materiales e ideales” del nuevo Estado. Para ello, era imprescindible un “régimen burocrático” que cortaba las relaciones entre los “caudillos y jefes locales regionales” y sus representados. Ese régimen burocrático demandaba, entre otros elementos, la imposición del “concurso público” para el ingreso a la función pública, y la “carrera administrativa” para la estabilidad de los funcionarios y la consecución de los logros esperados.

Esa oposición era un “estamento”, concepto también traído de la obra de Weber. El profesor Mesa lo define como un grupo social que se identifica por determinados criterios y se “cierra” frente a otros “estamentos” en una sociedad en la que el valor determinante es el “privilegio” y no la noción de “ciudadanía” o de derechos universales de todos los miembros del conglomerado bajo la jurisdicción de un mismo Estado. Este “estamento”, dice el profesor Mesa fue la base de la oposición al gobierno del “Quinquenio”: “Fue este estamento inicial el que empezó a dar peso específico a la oposición” (Mesa, 1984), (Weber, 2014).

La contradicción entre la vieja sociedad precapitalista y la naciente capitalista industrial se empieza a exacerbar y se señalan, entonces, las “difi-

cultades" que la administración prebendaria y patrimonial produce en la vida de los negocios, de los negocios empresariales industriales que van tomando vida en el territorio colombiano:

[...]Pendiente de la voluntad de un jefe legitimado por una asamblea que él ha escogido, la vida de los negocios, que, como es sabido, se fundamenta en contratos, se desarrolla al azar de los cambios legales producidos por la ocurrencia o la intuición, o por consejo de los validos con intereses. Y si esos negocios son los de la industria, un orden político semejante contradice y después impide el cálculo de los costos, de las ganancias probables y hasta de la situación futura del mercado (Mesa, 1984, p.111).

Para que no quede duda de lo que se ha venido señalando, el mismo profesor Mesa afirma en este párrafo que:

A partir de finales del Quinquenio se trata del ascenso del "capitalista prudente" que aumenta sus valores manteniendo su dinero en circulación y bajo el control del cálculo continuo: es el "capital personificado y dotado de conciencia y voluntad (Mesa, 1984, p. 113).

En consecuencia, los voceros de la nueva sociedad empiezan a establecer los términos del problema que debe afrontarse. Con los años, como se verá enseguida, se precisarán aspectos del debate, en particular sobre la administración pública necesaria para la nueva sociedad que nace.

Por aquellos años, se hizo una comparación de los costos que representaban los gobiernos y las administraciones como porcentaje frente al total de los impuestos recogidos. Era la noción del "cálculo" que ya ha advertido el profesor Mesa: En el Congreso se hizo una presentación de los costos del Gobierno y la Administración y se compararon con otros países (Mesa, 1984, p. 116).

Lo central de la tesis del profesor Mesa en su interpretación de este momento de la vida nacional colombiana se indica de nuevo en este párrafo:

Estratégicamente, la línea divisoria, con las ambigüedades e imprecisiones de esas separaciones, deja a un lado el país de los "retazos latinos, áridas reglas gramaticales y sutilezas metafísicas", el ámbito de los Marroquín y de los Sanclemente, con sus regiones aisladas y su cultura folclórica, con su Estado de señores territoriales y su economía precapitalista; y, del otro, el país que va acentuando las formas y los contenidos del Estado nacional bajo el impulso de una industria rudimentaria, cuyos dueños o abogados o voceros son también los hacedores de ese proceso (Mesa, 1984, p. 117).

En el cuarto apartado de su ensayo, el profesor Mesa, confirmará que las evidencias empíricas son la confirmación de lo que está ocurriendo en estos años en Colombia. Era el conflicto entre la sociedad precapitalista y sus personeros y la sociedad capitalista industrial moderna y sus voceros:

“IV Entre la vieja y la nueva Colombia (Mesa, 1984, p. 117); “No era el pueblo en la acepción que denota la comunidad precedente al Estado nacional, -el de 1909-, sino en la que significa la masa trabajadora de conciencia confusa -“guiada por instintos nacionales, político y religiosos”- anterior a la Revolución Industrial” (Mesa, 1984, p. 121).

Aquí los conceptos de “pueblo” y “nación” serán precisados por el profesor Mesa. “Pueblo” se refiere a la “sociedad civil” posterior a la Revolución Francesa, con sentido de “igualdad” entre todos sus integrantes. Y “nación”, en la definición que ofrece Weber que coincide con lo señalado por otros teóricos sociales, como el conjunto de factores sociales, culturales, políticos y económicos compartidos por un grupo humano, con un sentido de “pasado común” y “visión de futuro compartida” (Weber, 2014).

Sin embargo, como lo advierte el profesor Mesa, en estos años (1910), lo que se buscaba era la transformación del Estado, que era casi como decir también la transformación de la administración prebendaria y patrimonial en burocracia racional moderna:

[...] En ese nivel de desarrollo histórico no se formulaba tal problema -el control del Estado por la primera burguesía nacional-: se planteaba otro de términos menos complejos, pero vital para la evolución inmediata: la adecuación del Estado a la sociedad que nacía, con sus industriales y sus obreros, con sus abogados y sus políticos apersonando a estos clientes, con sus sindicatos balbucientes y sus ciudades en esbozo (Mesa, 1984, p.121).

Con la salida del General Reyes y el comienzo del nuevo gobierno se advierte la inevitable acción de producir cambios en reglas de juego en la vida política. En este apartado el profesor Mesa, reiterará los términos de su tesis central, fundado en la conceptualización weberiana:

V Las reformas de 1910. El “Republicanism” (Mesa, 1984, p. 121).

(...)

Si se trataba, por ejemplo, de centralización política y descentralización administrativa, según lo establecido en la Constitución de 1886, los diputados, algunos tal vez instruidos en Montesquieu, habrían de examinar las circunstancias de Colombia y advertir que, debido a nuestra geografía, la división territorial debería propiciar el desarrollo de las regiones y hacer presente en ellas, al mismo tiempo, el Estado, en vez de abandonar el poder político a los caciques (Mesa, 1984, p. 123).

Cortar los lazos existentes entre los caciques y la población y permitir nuevas reglas para el funcionamiento de Estado territorial llevó a la distribución del país en departamentos. Surge una nueva distribución del territorio nacional empezando por las zonas geográficas más pobladas y paulatinamente creando nuevos departamentos; acción que se completará

a finales del siglo XX, cuando la Asamblea Nacional Constituyente elevó a departamentos a las Comisarías e Intendencias.

En todo caso, lo central, será introducir nuevas reglas para que la administración consiga resultados ahora sentidos como urgencias: carreteras, electrificación, escuelas, etc., y para ello era necesario alterar el control que los “caciques” mantenían sobre la administración pública:

[...] -pero visto desde hoy-, se quería adoptar un acto legislativo que, racionalizando la construcción de vías, escuelas, industrias, sustrajera la inversión pública del prebendarismo de los caciques. Éstos, necesarios antes, eran ya nocivos. (Mesa, 1984, p. 123)

En este punto se advierte que es ahora la institucionalidad la que debe hacer presencia en los territorios para que los ciudadanos acudan a ella. Los caciques son vistos como un “mal” por su interferencia en la ejecución de los resultados.

Acercar el gobierno a quienes lo necesitan, ponerlo en sus manos y proveer a que cada administrador sea responsable ante sus administrados, no ante la entidad lejana. Entidad lejana con quien solo podían comunicarse unos pocos, los que tenían los medios para ellos: los caciques, que, así, resultaban la autoridad presente; la otra, la del Estado, no existía. (Mesa, 1984, p. 123)

Y simultáneamente un problema que enfrentaba el país en el concierto internacional: su condición de Estado nación, con capacidad para expresarse y darse un gobierno con sus propias reglas.

Era necesario, en ese momento, “valorizar” el país en el concierto internacional “¿Cómo? Los hechos mundiales hacían evidente la respuesta: una escuadra, un ejército, población proporcionada al territorio, comercio, industrias, presupuesto y una diplomacia” (Mesa, 1984, p. 124).

Como se sabe, el ejército nacional había sido un proyecto desde finales del siglo XIX; sin embargo, era necesario contar con recursos fiscales para sostenerlo, apertrecharlo, entrenarlo, darle capacidad operativa, de comunicaciones, de control del territorio, tan diverso y de difícil acceso por las tres cordilleras y las selvas de la Amazonia y las sabanas de la Orinoquia.

El nuevo capitalismo industrial y sus voceros se presentaban, en palabras del profesor Mesa, como una opción ante el abismo de la “miseria precapitalista”:

[...] pero tras el carácter distinto de los componentes aparecía el asunto esencial: a su economía, a su sociedad y a su cultura se planteaba la exigencia de asumir las formas y los contenidos inherentes a la industria recién fundada y al intercambio de los productos fabricados allí, o sumergirse y tal vez desaparecer por la vía del pauperismo de los países precapitalistas (Mesa, 1984, p. 128).

Y como un corolario de lo que se ha venido señalando, el profesor Mesa afirmará que las decisiones del gobierno del presidente Reyes no son sino “una operación estratégica cumplida por estrategos de primera clase en Colombia”:

No fue, pues, el movimiento incoloro que se ha dicho, ni la expresión de la “política apolítica”, etc.; sino una operación estratégica cumplida por estrategos de primera clase en Colombia. Ellos impulsaron el país por los cauces jurídicos, políticos, económicos y culturales del capitalismo industrial. ¿Conservadores? ¿Liberales? Estos apelativos fueron quedando convertidos en folclor a medida que avanzaba el proceso; folclor rojo o azul de tonos violentos frecuentemente, pero folclor al fin, colorante provincial que se incorpora, amortiguado, en los caracteres probables de una psicología nacional.” (Mesa, 1984, p.129)

En el sexto apartado de su ensayo se hace una presentación de lo que significó la obra del presidente Carlos E. Restrepo (1910-1914), en el camino de adecuar al nuevo Estado y de apuntalar las transformaciones económicas que se venían dando en la sociedad colombiana:

VI El Gobierno de Carlos E. Restrepo (Mesa, 1984, p. 129)

(...)

Ese pensamiento se hallaba constituido por las ideas claves de las revoluciones burguesas sobre la propiedad, los derechos políticos e individuales, la representación y el impuesto, la libertad de prensa, la separación de las tres ramas del poder público y, en primer plano, la independencia del Estado frente a la Iglesia, sin la cual, como sabemos, no existe el Estado moderno como un organismo completo. (Mesa, 1984, p. 130)

El profesor Mesa dirá que el nuevo Gobierno solo tendrá que cumplir las acciones que deben atender los encargados de asegurar nuevas reglas para la modernización de la vida política, económica y social, luego del Renacimiento Europeo, y particularmente, las realizadas por las revoluciones burguesas.

El doctor Restrepo empezó, así, a convertir en norma de la vida cotidiana la observancia de las leyes escritas, cuestión decisiva para el desarrollo de una burguesía moderna que ha de atenerse a normas fijas en qué basar sus contratos. (Mesa, 1984, p 136)

El nuevo gobierno, siguiendo las directrices del anterior de “racionalizar” la administración, en el primer año reduce los gastos en “prebendas” otorgadas a los caciques, los cuales, al verse afectados en sus intereses, atacarán por todos los medios previsibles: la Prensa y el Congreso. La racionalización paulatina de la administración pública, el lento pero inevitable proceso de “burocratización” de la administración será expuesto en este séptimo apartado del ensayo:

VII La tradición partidista se reagrupa (Mesa, 1984, p. 136)

En el primer año de su mandato –de Carlos E Restrepo- ahorró un millón de



pesos en sueldos, por donde mejoraron los recursos de la casa; más esa medida racional afectó a quienes vivían de dar y recibir prebendas, con lo que se amplió la oposición “como si hubiéramos cometido el mayor de los crímenes. Los voceros del régimen prebendario atacaron en la prensa y en el Parlamento; y uno de ellos [...] José Vicente Concha [...] (refiriéndose a) pensiones [...]” “Estos gastos –dijo– hay que hacerlos sin contabilidad”. (Mesa, 1984, p. 140)

Uno de los voceros de la oposición, quien era representante de los “caciques prebendarios” y que se nutría de la administración patrimonial existente, se manifestará en contra de la “contabilidad” de gastos. Luego, en el Gobierno, bajo la presión de las circunstancias, tendrá que retractarse de lo dicho en ese momento.

No hay estudios detallados de la magnitud de cargos y nombramientos existentes en las administraciones nacional y territoriales, pero su impacto debió ser importante sobre los ingresos del fisco, porque se “gastaba mucho” en bandas oficiales de músicos” más que en “servicios diplomático y consular”. Como se observa, vuelve a aparecer aquí la necesidad del cálculo, de la “razón” en la administración pública del Estado moderno que se está implantando.

Pero el doctor Restrepo que quería administrar bien las cosas, impuso la contabilidad, es decir, la técnica de la razón en la esfera reducida de su oikos, de su casa de cinco millones de habitantes que, entre otras curiosidades, gastaban anualmente en bandas oficiales de músicos “más que todo nuestro servicio diplomático y consular. (Mesa, 1984, p. 140)

En el octavo apartado de este importante ensayo, el profesor Mesa señalará las decisiones “de razón de Estado” que el Gobierno de un “cacique prebendario” tuvo que asumir en estos años, bajo la presión de la Primera Guerra Mundial (La Gran Guerra):

VIII Tiempos de minas y de petróleo (Mesa, 1984, p. 142)

En esos negocios –con las empresas norteamericanas cada vez más presentes en el mercado nacional-, representaciones y abogacías fue asimilando el país la técnica de la administración moderna y, vinculado orgánicamente a ese proceso, se fue formando también el grupo de conductores que empezó a llevar al Estado y a la vida cotidiana del pueblo las normas y las prácticas de la burguesía industrial. (negrilla extra) (Mesa, 1984, pp. 143-144)

Empezaba a darse una administración de especialistas en algunos campos del Gobierno. Quienes estaban cercanos a los negocios “modernos” orientaban las transformaciones en las oficinas de la administración pública. Ante la falta de economistas de formación, los abogados o los ingenieros, o algunos escritores tuvieron que estudiar los problemas del sistema tributario, de las empresas, del cambio de monedas, etc. Se avecinaba la visita, unos años después, de la Misión Kemmerer, la cual asesorará la creación

del Banco Central, de la Oficina de Estadística Nacional y la Contraloría General de la República, pero esta será una etapa de consolidación de la nueva vida industrial en el país.

En el terreno de la administración se vieron negocios más cuantiosos, dice el profesor Mesa, y por tanto mayores sobornos y negociados; sin embargo, lo central que era la aclimatación del capitalismo industrial en la sociedad colombiana y el surgimiento de las dos clases sociales, burguesía industrial y clase obrera, son asunto presente.

En ese terreno proliferaron tal vez muchos sobornos, que no eran nuevos sino más cuantiosos, y surgió quizás un tipo distinto de esnob, esta vez anglicanizado; pero la racionalidad del capitalismo industrial, hasta ayer una larva, ayudada por esa contaminación, empezó a desarrollarse por todos los resquicios de la economía y de la cultura. La casa bien administrada del doctor Restrepo ya se encontraba incómoda; una fuerza expansiva propugna un espacio mayor para las transacciones, aunque no sabe cómo abrirlo sin daño. (Mesa, 1984, pp. 144-145)

En la novena sección del ensayo, el profesor Mesa indica las contradicciones que debió afrontar el presidente Concha en su gobierno (1914-1918), el cual coincidió con el inicio de la Gran Guerra y la declaración de neutralidad de Colombia en el conflicto. Neutralidad que se verá sujeta a muchas tensiones por la participación de Estados Unidos en el conflicto y la presencia de empresas alemanas en territorio colombiano:

IX El gobierno de Concha y los efectos de la Primera Guerra Mundial (Mesa, 1984, p. 145)

(...)

El gobierno anterior le había dejado presupuesto en equilibrio y moneda en recuperación (un peso con equivalencia en oro), aparte de las directrices en política exterior, en obras públicas y, ante todo, en lo relativo al predominio del derecho sobre el privilegio. Esto último era punto cardinal en el desarrollo del Estado y el crecimiento de una burguesía de industriales (Mesa, 1984, p. 148).

Los gobiernos anteriores ya se habían expresado en relación con resultados electorales y la necesidad de respetarlos a pesar del querer de los jefes de los partidos políticos, que como hemos visto en el ensayo son considerados por el profesor Mesa agrupaciones o aglomeraciones “precapitalistas” prebendarias, más que organizaciones modernas capaces de interpretar los nuevos problemas que enfrenta internamente Colombia y los retos del concierto internacional.

El presidente Concha, dice el profesor Mesa, hubo de rectificar y aceptar las recomendaciones de su Ministro de Hacienda, Esteban Jaramillo (nacido en Abejorral), en relación con los asuntos fiscales y el control de los gastos públicos:

Concha no era de ese medio –industria naciente–. Recordemos: “Esos gastos hay que hacerlos sin contabilidad”, había dicho en el Congreso para oponerse a las medidas presupuestales del presidente Restrepo. Luego, a la cabeza del Estado, hubo de rectificar, pero movido por los hechos y los argumentos del Ministro de Hacienda. Él mismo era de antes: sin contabilidad, pomposo, honrado, notable en su provincia y diestro en el manejo de las circunstancias electorales. (Mesa, 1984, p. 149)

Se indican en este apartado del ensayo algunos rasgos del futuro presidente Suárez; notable del mundo de ayer, dirá el profesor Mesa, pero capaz de entender la nueva realidad, en algunos aspectos:

Suarez era un hispanico de formación, como otros notables del gobierno y de la sociedad; pero eran realistas, Suárez, sobre todo, y se hallaban enterados de que España carecía, en el contexto mundial de esos años, de fuerza de atracción y de capacidad de presión u orientación. (Mesa, 1984, p. 154)

Las tensiones que se presentaban al presidente Concha, jefe notable, cacique local, prebendado, provenían de diferentes lugares, como la que tuvo cuando unos diplomáticos extranjeros le pidieron “cerrar” o “clausurar” un periódico que se manifestaba “pro-alemán”. En ejercicio de su cargo debió remitirlos al poder judicial si consideraba que estaban actuando en contra de la legalidad:

Era conducta inspirada –respuesta de Concha a una petición de diplomáticos ingleses– por sus ideas jurídicas que, siendo las mismas de Carlos E. Restrepo, consolidaban una posición del Estado frente a la prensa: una posición avanzada que iba a estimular el debate político de la burguesía industrial contra el privilegio y en favor del derecho, lo que equivale a decir contra la organización económica, política y cultural del país precapitalista. Ello, por una parte; por otra, la actitud de Concha, continuación de la de Restrepo, subrayaba la división de los tres poderes, idea y dispositivos estratégicos del Estado moderno que se creaba paso a paso en Colombia. (Mesa, 1984, p. 155)

Esta decisión, dice el profesor Mesa era una evidencia de la transformación que ya se daba en el escenario del Gobierno, frente a los actores que buscaban privilegios o que se veían afectados en sus intereses propios de la sociedad “precapitalista” anterior.

En el décimo apartado, el profesor Mesa se refiere al gobierno de presidente Marco Fidel Suárez. Señala que este dirigente era un hispanista, pero a la vez realista que reconocía la situación de España de ese momento en el concierto internacional. Pero también era lúcido para ver las nuevas realidades que enfrentaba Colombia en esos años:

X De nuevo la República letrada. Suárez (...) Esa presencia “exótica” –de empresas industriales– como se persistía en decir, continuó contribuyendo a que los debates políticos se adelantaran en términos más claros que los connaturales

en el país de los hacendados, los artesanos, los campesinos pobres y los prebendados (Mesa, 1984, p. 162)

Claro, dice el profesor Mesa, sus advertencias no eran solo fruto de su ensimismamiento o de la lectura de los teóricos de su preferencia, sino por la presencia efectiva, considerada “exótica” por algunos, de las más de 135 empresas industriales que se encontraban registradas en el censo y que seguirían incrementándose en aquellos años.

En todo caso, los señores Valencia, Suárez y Lombana eran “notables” y ya sabemos lo que quiere señalar, con este concepto, el profesor Mesa, orientado por Weber.

Eran candidaturas de notables –Guillermo Valencia, Marco Fidel Suárez, José María Lombana Barreneche–; los tres eran, con variaciones, notables (Mesa, 1984, p. 162).

Notables, con “experiencia” en negocios locales, pero no simplemente negocios comerciales o propios del “capitalismo comercial” o especulativo premoderno, sino de negocios industriales modernos, empresas racionales que empezaban a transformar materias primas y que expresaban acumulación de capitales y eran generadores de empleos a los nuevos asalariados urbanos:

Pero esos líderes poseían experiencia d los negocios, de la acción política, de las profesiones, de la cultura; y las sugerencias de esa experiencia, y las conclusiones de esa cultura, y las ideas a que ésta daba pábulo en la prensa y en los discursos establecían el deslinde frente al gobierno y sus prebendados y, concomitantemente, descubrían tangencias, afinidades, e identidades con los conservadores, que tenían también experiencias similares (Mesa, 1984, p. 164).

Estas empresas imponían a las oficinas públicas la necesidad de conocimientos especializados, de estabilidad en la legislación y coherencia en las mismas, de cálculo y “razón” en la administración pública nacional y territorial:

La tendencia se acentuaba bajo el impulso de las 135 empresas de 1916 que, en grados diversos, requerían protección aduanera, crédito barato, servicios públicos modernos, legalidad en vez de privilegios, vías, moneda bien asentada, la educación que se venía proponiendo desde el virrey Caballero y Góngora; y por ser imprescindible primariamente para los empresarios, paz en lugar de guerra civil (Mesa, 1984, p. 164)

La campaña del año 1918, dice el profesor Mesa, se dio entre “notables” que representaban “estamentos” propios de la decimonónica sociedad colombiana:

Era la lucha de estamentos –clero, médicos y abogados, artesanos, militares, señores territoriales– que, encuadrados por partidos precapitalistas comandados por notables, apenas iniciaban su disolución en las clases de la sociedad

moderna. (sobre estamentos y notables ver Weber T1 pp. 189, 233-245; T2 pp. 810 y ss. *Economía y Sociedad*, 1964), (Mesa, 1984, p. 165).

Pero frente a esta situación, también se daba la necesidad de universalizar la educación primaria, es decir, de reducir el analfabetismo que predominaba en la sociedad de cinco millones de habitantes y que tenía, según el censo de 1911, un millón de trabajadores, de los cuales el 90% eran “jornaleros”, es decir, “trabajadores analfabetos del campo”. Debe recordarse que en 1919 llegó a Colombia la misión alemana que apoyó el diseño de una institucionalidad encargada de la educación primaria, secundaria, técnica y también sobre la superior o universitaria: “Ello aparte de la exigencia de una escuela oficial que garantizara la destreza de los obreros y la eficiencia de los mandos medios” (Mesa, 1984, p. 168).

La undécima sección del ensayo es una interesante aproximación a la persona de Marco F. Suárez y a varias de las muchas decisiones que debió afrontar este “notable” hispanista como presidente:

XI El viraje hacia la Estrella Polar (Mesa, 1984, p. 169)

(...)

Notable sustentado por una red nacional de caciques y clérigos no pudo preservarse de quienes lo atacaban en nombre de la eficiencia administrativa, de relaciones políticas nuevas, del predominio del Estado sobre el caciquismo, de una educación que adaptara el pueblo al pensamiento racional. Laureano Gómez y Alfonso López expresaban estas ideas, que ya eran fuerzas encarnadas en la nueva burocracia calificada de los bancos, las fábricas, los grupos técnicos de los ministerios, los intelectuales instruidos en las corrientes de la posguerra y en las relaciones culturales y comerciales con los Estados Unidos. Esos intelectuales y esos expertos se oponían de modo, diríamos casi natural, a los prebendados sin saber eficaz como a los privilegios de sus jefes (Mesa, 1984, p. 170).

Y utilizando como prueba el discurso “fugoso” de un dirigente que por aquellos años empezaba su carrera política, Laureano Gómez, el profesor Mesa presenta los énfasis que mostraban lo que ya se ha señalado a lo largo de esta disertación: la existencia de una administración pública premoderna por “prebendaria” y patrimonial. Una descripción que podría ser utilizada todavía, hoy, cien años después, a pesar de las transformaciones de la sociedad y de la consolidación de una sociedad capitalista en Colombia:

En ciertas comarcas colombianas apenas hay alguna de ellas que no tenga que sobrellevar el peso de los caciques – decía un poco después Laureano Gómez-. Para que el equilibrio no se perturbe, cada partido suministra un espécimen de cacique que se acomoda sobre el fisco de la entidad municipal [...] El fin de la actividad del cacique es el predominio personal y la adecuada distribución de sus allegados y compinches en los puestos y prebendas fiscales (Mesa, 1984, p. 170)

El profesor Mesa, señala que bajo el ritmo que impone la nueva sociedad industrial, la vieja sociedad de los caciques locales serán una cosa del pasado:

Cuatro años después, cuando el país ya ha tomado rumbo hacia el capitalismo industrial bajo el comando del general Ospina, Tomas Rueda Vargas, el menos enfático de los escritores de su generación, anuncia la derrota de los caciques como registrando un matiz del paisaje. Dice: "Desengañense los señores feudales, sus días están contados (Mesa, 1984, p. 176).

Este tránsito, como se ha señalado, no es sencillo y no será fácil en el transcurso del siglo XX, porque los dirigentes y sus partidos políticos necesitarán de los "cargos públicos" para ofrecer a sus colaboradores y seguidores y para "ejecutar" las políticas que proponían en las campañas electorales.

## LA ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL EN LA OBRA DE WEBER

Este concepto de "administración patrimonial", "prebendaria", "orientada por caciques y jefes regionales", es tomada de la obra de M. Weber y en particular de los conceptos elaborados por el autor alemán en relación con la dominación tradicional. La tipología se encuentra en las obras "Economía y Sociedad" (Weber, 2014) y en "Ensayos sobre Sociología de la religión" (Weber, 1992), especialmente en el Ensayo dedicado al confucianismo en China.

Esta dominación tenía diversas expresiones en el mundo antiguo, tanto en Occidente como en China. Weber se referirá a la "administración patrimonial" a la "burocracia patrimonial" que se impuso en China por dos mil doscientos años (200 años antes de nuestra era hasta el siglo XX de nuestra era), (Weber, 1992).

La administración patrimonial funcionó adecuadamente, de acuerdo con la tipología construida por Weber, a las estructuras de dominación "tradicionales" que predominaron en la Edad Media europea (Estados Territoriales) y en otras latitudes de Asia (China, Japón, India) y Sur América (Colonias españolas), hasta entrado el siglo XIX. Esta "administración patrimonial", tiene los siguientes rasgos y características:

- a) Carece de "competencia" fija según reglas objetivas.
- b) No cuenta con jerarquía racional fija.
- c) No presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado.

d) Carece de formación profesional (especialización).

e) No tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero.

(Ladino O, 2017) (Weber, 2014)

Debemos tener presente que esta administración la ve Weber en una interpretación comparada con la “burocracia racional moderna” típica de los Estados constitucionales modernos.

Si la administración tradicional “carece de competencia fija según reglas objetivas” se puede definir que es “arbitraria”, es decir, que se orienta por los sucesos del momento, es inestable, es imprecisa.

Al no contar con “jerarquía racional fija” se produce una “masa informe” y cualquiera de los miembros o integrantes puede ejercer cualquier función o tarea, de acuerdo con las cambiantes circunstancias.

No presenta “nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado”, y por ello es producto de decisiones “arbitrarias” fundadas en la “tradición” o en el “carisma” de un líder o persona prestante. No existe, en consecuencia, la idea de un “contrato” formal ni hay probabilidad de “ascensos regulados” en una estructura que no existe.

Quienes ejercen las funciones de “administradores” por lo común, no tiene ninguna especialidad o especialización. Su llegada a la “administración” obedece a las “relaciones” o al parentesco con quienes ejercen como líderes o jefes de la estructura de dominación.

Y, como corolario de todo lo anterior, por el desempeño de “administrador” el integrante no recibe un pago “formal” o “salario” el cual tampoco “existe” como resultado de un proceso de racionalización y formalización (que no se ha producido). Lo que se obtiene es el “botín” que por lo general se da como resultado del despojo que permite el ejercicio arbitrario de la dominación.

La profesora Zabłudovsky (1993), mostraba en su investigación cómo la conceptualización weberiana fue empleada por algunos autores en América Latina, pero, posteriormente, fue dejada.

El profesor Uricoechea (1980) en su tesis doctoral advierte que:

The notion of patrimonial bureaucracy, however, is viewed in a particular light from the perspective of an ideal typical methodology. In fact, most of Weber's ideal types are created from the standpoint on a single regulative principle, which gives them a typically one-sided accentuation and purity. The notion of patrimonial bureaucracy, however, is a hybrid one, since two opposed regula-

five principles are accented simultaneously: rational and traditional authority. This is an exceptional strategy that Weber felt forced to employ against his own methodological injunctions to the contrary, because of the significance of these structures for the analysis of the processes of change. In fact, after a discussion of his ideal types of authority, Weber adds: We shall be compelled again and again to form expressions like "patrimonial bureaucracy" in order to make the point that the characteristic traits of the perspective phenomenon belong in part to the rational form of domination, whereas other traits belong to a traditional form of domination (p. 2).

Reemplazada, sin mucho fundamento, por nuevas nociones, tal vez menos precisas y esclarecedoras, en todo caso, ajustadas a la moda de las disciplinas en el final del Siglo XX, y con el impacto que produjo la disolución de la Unión Soviética en muchas escuelas académicas de ciencias sociales.

### ***El valor de la interpretación para el presente***

En las cifras conseguidas por el profesor Saavedra (2014), en la investigación que condujo a su tesis doctoral, se puede evidenciar que el "principio del mérito" siempre fue marginal en el "servicio civil" colombiano del siglo XX y hasta entrado el siglo XXI. Veamos la siguiente tabla:

#### **Empleados de la Rama Ejecutiva Nacional y de la Contraloría General inscritos en el servicio civil como resultado de las reformas**

Reformas	Años	Empleados inscritos	Total	%
Ley 165 de 1938	1950	1.500	50.000	3
Ley 19 de 1958	1967	2.224	124.391	2
Ley 65 de 1967	1974	22.706	250.000	9
Ley 61 de 1987	1990	52.000	310.682	17

**Fuente:** Misión Currie, Informe Final, 1950 (tabla 2.2); Informes al Congreso Departamento Administrativo del Servicio Civil años DASC-: 1961; 1962; 1974-1976, 1990, 1991, Informe Final de la Misión de Empleo Chenery 1986. La ausencia de datos no permitió discriminar por organizaciones el número de empleados inscritos después de cada reforma.

Resultados parecidos muestran los otros estatutos: La Ley 19 de 1958 (Decreto 1732 de 1960) sólo logró, 7 años después, que se inscribieran en el servicio civil 2.224 funcionarios de un total de 124.391 de la APN; con la Ley 65 de 1967 (Decreto 2400 de 1968), en 1974 se vincularon 22.706 empleados, superando a las normas anteriores en la cantidad de inscritos; sin embargo, ese número no alcanzó el 10 por ciento del total de la planta de personal. Finalmente, en 1990, tres años después de la expedición de la Ley 61 de 1987, casi se duplica el porcentaje de la población de funcionarios en carrera administrativa, pero



por la vía de la inscripción extraordinaria y, no, por la del concurso público de méritos (DASC, 1961, 1962, 1974-1976 y 1990) (Saavedra, 2014)

En 1950, de 50 mil funcionarios en las entidades públicas estatales, apenas mil quinientos habían ingresado por “concurso” con aplicación del principio del mérito, el 3%. Los cuarenta y nueve mil funcionarios restantes de la estadística eran “cuotas” de los señores, gamonales, líderes regionales.

Con la aprobación del Plebiscito en 1958 se elevó a rango constitucional lo que era una práctica de la administración patrimonial colombiana: la repartición de todos los cargos del Estado, en todas sus ramas y organizaciones, entre los dos partidos políticos tradicionales (Liberales y Conservadores).

Este principio constitucional se mantuvo durante los años del Frente Nacional (16 años, entre 1958 y 1974) y continuó hasta 1990. Ninguno de los presidentes de la República de estos años y posteriores, ni sus partidos políticos, se manifestaron en contra de esta práctica sesquicentenaria. Todos los cargos de las entidades públicas ser repartían entre los “prestantes” profesionales de la política partidista liberal conservadora en Colombia. En 1967, de 124.391 funcionarios apenas 2.224 estaban inscritos en carrera; en 1974 de 250.000 funcionarios apenas 22.706 estaban en carrera y en 1990, un año antes de la Asamblea Nacional Constituyente, de 310.682 funcionarios, apenas 52.000 estaban en carrera administrativa.

En su reciente libro el profesor Gutiérrez Sanín (2017), muestra el “clientelismo” que mantuvo el Partido Liberal durante sus años de “hegemonía” entre 1930 y 1946. Allí se dan las evidencias cualitativas de la práctica común que no ha desaparecido de la organización estatal colombiana, en todas sus ramas y entidades: el clientelismo de una administración patrimonial.

Los diferentes movimientos adscritos a los partidos tradicionales, y hoy a los partidos de izquierda, nacieron, crecieron y se han mantenido, con base en la entrega de prebendas a sus seguidores: el ospinismo, laurenismo, lopismo, llerismo, pastranismo, gavirismo, samperismo, uribismo, santismo de los años cuarenta y de hoy, en el nivel “nacional”. Estos líderes “nacionales” eran “dueños” de entidades del orden nacional, por decenios. Allí estaban las “bases” de sus proyecciones nacionales y la conservación de su condición de Senadores, Representantes, etc. En las regiones es igual. Si se observan los 1124 municipios, los 32 departamentos y las entidades del orden nacional, en todos ellos hay millones de funcionarios provisionales, por contratos temporales y hasta algunos que fueron ingresados “a la fuerza” sin concurso, a la carrera administrativa, que son “cuotas” de los profesionales de la política local y regional.

Aún la expedición de una nueva Constitución Política en 1991 en la que los constituyentes incluyeron varios artículos estableciendo el mérito y la carrera administrativa para el ingreso a las entidades del Estado, no fue suficiente para “trabar” o frenar la práctica consuetudinaria colombiana de “apropiación” de los cargos y los recursos fiscales de las entidades estatales, por parte de los profesionales de la política en Colombia. (Jiménez & Alvarez, 2012)

En la investigación que condujo a la tesis doctoral Ladino (2017), muestra la práctica común de los profesionales de la política en un departamento de frontera ecuatorial colombiano, de apropiación de los cargos y de los recursos fiscales de las entidades, como “prebendas” y como “posesiones” individuales, al servicio de sus intereses. Como se ha dicho antes, estas prácticas se pueden ver en todas las entidades sean ellas, del Ejecutivo, del Judicial, de los Órganos de Control, las autónomas como Universidades, Corporaciones Ambientales.

El profesor Saavedra (2014) corrobora esto al analizar para el período 1992-2010, el servicio civil en la Contraloría General de la República y en una entidad del Ejecutivo Nacional. Con las cifras contundentes de su estudio muestra cómo de un total de 600 mil funcionarios que se reportaban en los archivos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), apenas 30 mil habían ingresado por mérito y estaban matriculados en la carrera administrativa colombiana.

Muy relacionado con lo anterior, se puede observar que los recursos estatales han sido “apropiados” por estos profesionales de la política de todos los niveles de organización colombiana. Por ello los escándalos que todos los días nos anuncian los medios de comunicación desde cualquier rincón de la geografía nacional.

## CONCLUSIONES

La interpretación weberiana de la administración pública de comienzos del siglo XX, por parte del profesor Mesa, abre un programa de investigación sobre esta realidad de la historia política y administrativa colombiana.

A partir de la interpretación weberiana de la administración pública colombiana de comienzos del siglo, realizada por el profesor Mesa, se ha podido presentar la capacidad actual de los conceptos de la sociología de

la dominación de M. Weber, para aproximarse a este aspecto central de la vida política colombiana del siglo XX.

El análisis realizado por el profesor Mesa es el comienzo de una tarea de reinterpretación de fenómeno administrativo colombiano del siglo XIX. Dos pensadores colombianos de esa centuria han sido reconocidos como anticipadores en la reflexión sobre este aspecto de la vida política colombiana. Estos pensadores son Florentino González y Cerbeleón Pinzón.

La academia colombiana apenas comienza a realizar la interpretación weberiana de la historia de la administración pública colombiana; no se había explorado esta interpretación en las escuelas de administración pública colombiana.

Los conceptos de la tipología de la dominación weberiana ayudan a iluminar el trabajo de investigación histórica de la administración pública colombiana y latinoamericana. Estos son programas de investigación que apenas se empiezan por las academias de nuestros países.

La conceptualización weberiana usada por el profesor Mesa en su ensayo es un camino adecuado para comprender la corrupción existente en Colombia y otras sociedades nacionales de América Latina y otros continentes.

## REFERENCIAS

- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político*. Bogotá D.C.: Ariel.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política*. Bogotá D.C.: Ariel.
- Gutiérrez Sanín, F. (2017). *La destrucción de una república*. Bogotá D.C.: Penguin Editorial.
- Jiménez, W., & Alvarez, A. (2012). Development of the merit system and the administrative career in Colombia: context, application and limitations. *Administración y Desarrollo*, 27-39.
- Ladino O, W. H. (2017). Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial. *El departamento del Vichada (Colombia), 1992-2010*. Bogotá D.C.: Esap.
- Mesa, D. (11 de 09 de 2018). [https://docs.wixstatic.com/ugd/aa1450\\_248e532145ab4881bce1756b2c3200ed.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/aa1450_248e532145ab4881bce1756b2c3200ed.pdf). Recuperado de: [https://docs.wixstatic.com/ugd/aa1450\\_248e532145ab4881bce1756b2c3200ed.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/aa1450_248e532145ab4881bce1756b2c3200ed.pdf)
- Mesa, D. (1984). La vida política después de Panamá. En V. Autores, *Manual de Historia de Colombia (tomo III)* (pp. 81-176). Bogotá D.C.: Procultura S.A.

- Mesa, D. (2010). La revolución científica y técnica y el colapso del socialismo real. Bogotá D.C.: La Carreta Editores, Universidad Nacional .
- Pinzon, C. (2016). Principios de Administración Pública. Bogotá D.C.: ESAP.
- Saavedra, S. (2014). Estudio comparativo entre el servicio civil en la Contraloría y el Ejecutivo 1992-2010. Madrid: UNED.
- Sembergman, L. (06 de 09 de 2018). Darío Mesa Chica: profesor, historiador, sociólogo. Recuperado de: <https://dariomesachica.wixsite.com/2017>: <https://dariomesachica.wixsite.com/2017>
- Uricoechea, F. (1980). The patrimonial foundations of the Brazilian bureaucratic state. London : University Of California Press.
- Weber, M. (1992). Ensayos sobre sociología de la religión, I. Madrid: Taurus.
- Weber, M. (2014). Economía y Sociedad (Nueva edición revisada, comentada y anotada). Méjico: Fondo de Cultura Económica.
- Zabludovsky Kuper, G. (1993). Patrimonialismo y modernización. México: Fondo de Cultura Económica.



# HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE

LAS IDEAS ADMINISTRATIVAS EN  
LATINOAMÉRICA EN EL SIGLO XIX

**Omar Guerrero**

## RESUMEN

Este artículo tiene como propósito destacar la relevancia del pensamiento de Hermógenes Pérez de Arce, administrativista chileno, dentro del contexto de las ideas administrativas en Latinoamérica durante el siglo XIX. Se hace una exposición sintética del pensamiento administrativo latinoamericano de entonces para valorar su trascendencia y servir de introducción a las ideas de Pérez de Arce acerca de la administración pública. Particularmente, se realiza una exposición general de la teoría de la administración pública de Pérez de Arce, destacando principalmente su estudio sobre el administrador público, objeto de la obra, para dar causa al ideal profesional y ético de ese gran protagonista en las repúblicas latinoamericanas.

**Palabras Clave:** Administración pública, república, gobierno, administrador público y ética.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo fue publicado originalmente como estudio introductorio del libro de Hermógenes Pérez de Arce, titulado: *El Administrador Público*. La obra fue editada en México en 2015 por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Colegio de Administradores Públicos de Chile. Expre-

samos nuestra gratitud por la autorización otorgada por ambas instituciones a la presente publicación como artículo.

Por principio brindo un amplio reconocimiento al Doctor Diego Barría por el gran hallazgo de dos libros de Hermógenes Pérez de Arce, ilustre administrativista chileno cuyo paso vital se dejó sentir principalmente a finales del siglo XIX. La localización de los textos refrenda mi postura acerca de lo poco que conocemos del pensamiento administrativo latinoamericano, que no es otra cosa que un modo diverso de tomar nota sobre lo poco que nos conocemos los latinoamericanos hoy en día. El lamentable olvido de Florentino González, Cerbeleón Pinzón, Luis de la Rosa, Antonio González Saravia, Valentín Letelier y Hermógenes Pérez de Arce, produjo la desfiguración del perfil científico de la administración pública latinoamericana y la búsqueda artificial de una fisonomía adaptada principalmente en los Estados Unidos.

Pérez de Arce (1845-1902) es un personaje muy conocido en su país, pues ejerció una vida pública activa y dedicó su tiempo asimismo a la actividad académica. Su rica experiencia administrativa es visible en sus dos obras sobre la administración pública, principalmente una de ellas titulada *Tratado de Administración Pública*, la cual, según el subtítulo, "Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile, publicado en 1896", corresponde plenamente al objeto que enuncia su título y sirve por igual a todo servidor público de la hermana República de Chile. Asimismo, su autor no deja de exponer sesudas concepciones acerca de la ciencia de la administración, complementando apreciaciones vertidas en una obra precedente que debe sumarse a los grandes textos sobre nuestra disciplina. Ciertamente, Pérez de Arce escribió en 1884 un libro de gran significación para la ciencia de la administración pública. Se titula, como lo adelantamos, *El Administrador Público*, subtulado *Estudios sobre Principios Generales de Administración*. No es solo un tratado muy profundo sobre nuestra disciplina, sino presumiblemente el primer texto dedicado a la figura del administrador público, su personalidad y sus tareas. Este será el texto al que nos dedicaremos cuando pasemos al estudio de su autor.

## CONTEXTO INTELECTUAL LATINOAMERICANO EN EL SIGLO XIX

Es asombroso que dos libros casi olvidados hablen claramente de un cultivo intenso y extenso de la ciencia de la administración pública latinoamericana. Traslucen, asimismo, que nuestro pensamiento administrativo

estaba al día y que se codeaba con los grandes autores europeos, cuando faltaba mucho para que esa la ciencia se comenzara a cultivar en los Estados Unidos, y más aún en Inglaterra y otros países europeos. No es menos meritorio que el estudio de nuestra disciplina comenzara poco después que se iniciara en el país donde se originó, Francia, y también muy poco después que en Portugal, Italia y España.

## BONNIN EN AMÉRICA

La ciencia de la administración pública llegó directamente desde Francia, pero no solo a través de libros europeos en idiomas de más allá del Atlántico, sino por la publicación directa de un libro del fundador de nuestra disciplina, Charles-Jean Bonnin, en idioma español (Bonnin, 1808). En efecto, el primer libro de ciencia de la administración pública procesado en una imprenta americana fue de Bonnin. El libro se titula *Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública*, y lleva como dato significativo que fueron “Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín”. Esta obra fue publicada en Panamá por la Imprenta de José Ángel Santos en el año de 1838, y traducida por Esteban Febres Cordero de la edición francesa de 1812, según nuestro parecer (Bonnin, 1812). Febres Cordero apunta que al dar a luz el compendio de ciencia administrativa no le movió la vanagloria al hacer gala de ostentación de conocimientos, sino solo ofrecer a los alumnos de jurisprudencia del Colegio del Istmo algunas luces sobre este ramo destacable de las ciencias sociales. Ello obedece a que al no existir en su país una obra sobre la materia, la “muy difusa” de Bonnín se acogería benignamente. Es muy importante destacar que, en ese entonces, Panamá era parte de Colombia y que la ciencia de la administración tuvo su cuna en este país hermano.

Fue de tal modo como se inició el cultivo de la administración pública una década después de que se publicara la cuarta edición del libro de Bonnín (1838), estando en plena actividad su autor, quien falleció en 1846. Los latinoamericanos de entonces pudieron adoptar casi inmediatamente los progresos del pensamiento administrativo producido por la Revolución y el imperio, en Francia, del mismo modo como los hicieron los pueblos que tradujeron la magna obra de Bonnín: Portugal (Bonnin, 1822) Italia, (Bonnin, 1824), y España. (Bonnin, 1834). En libro, Bonnín enseña que existe en la sociedad una armonía como la hay en el universo, merced a que todo es una correlación en el orden social, como en el espacio físico. En efecto, el hombre es un ser sociable por su naturaleza, y es precisamente su sociabilidad natural donde se encuentra la causa y origen de la sociedad misma. Es de su organización de donde emanan todas las relaciones que



ligan a los hombres entre sí, así como las reglas de la experiencia y los progresos del entendimiento que dieron origen a la ciencia administrativa (Bonnin, 1808). Este nuevo campo del saber tiene como objeto de estudio las relaciones entre la sociedad y los administrados, así como los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social.

Es preciso destacar que las lecciones de Febres Cordero en las aulas istmeñas de la Colombia de entonces eran más avanzadas que los cursos cameralistas en Alemania y Austria (Lenoël, 1865), donde la añosa ciencia de la policía aún sentaba sus reales y Lorenz von Stein todavía no iniciaba su perseverante cruzada en pro de una ciencia de la administración pública (Von Stein, 2016) como en Francia.

No sería posible concebir a la sociedad sin el gobierno instituido para velar sobre curso del Estado, y sin la administración creada por la acción del gobierno para el sostenimiento del orden y la ejecución de las leyes. En efecto, la sociedad no es la reunión casual y pasajera de miembros asilados, sin relaciones entre sí. Gobernar es dirigir, ordenar, supervigilar; mientras que administrar es obrar directamente (Bonnin, 1808). De modo que son las leyes de interés general, que estatuyen sobre las relaciones comunes necesarias de los administrados, de donde emana la gestión de negocios públicos en tantas direcciones como lo dictan las necesidades mismas del Estado, y que se distinguen en la “administración pública” propiamente hablando y en administraciones especiales. Y de aquí la tercera definición ofrecida por Bonnin, luego de sus propuestas de 1808, así como de 1809: “la administración pública es la autoridad común que en todo territorio del Estado tiene la ejecución de las leyes, cuya atribución constituye su carácter esencial”. (Bonnin, 1808). Las administraciones especiales, por su parte, son brazos de la administración pública misma y tienen una sola dirección propia y determinada.

Pero Bonnin no solamente desarrolló la administración pública moderna, sino que patentiza su nuevo rostro forjado al calor de las libertades, los derechos y los deberes emanados de la Revolución francesa. La administración pública no se enseña; ella también sirve y rinde cuentas de sus acciones. Tampoco opera por sí misma ni en su provecho, como en el pasado absolutista, sino por el impulso inicial del gobierno. (Bonnin, 1808). Los alumnos de Febres Cordero supieron que el gobierno es el pensamiento que dirige, mientras que la administración es el brazo que ejecuta. Que es del gobierno del que la administración recibe el movimiento e impulso, porque a ella no le es dado en una república dársele a sí misma;

y si Napoleón encabezó un imperio, se cuidó de no desatender estas sabias prescripciones revolucionarias.

La administración pública latinoamericana nació tan moderna como las emergentes repúblicas de acá, en el Atlántico y el Pacífico, y si sus organizaciones gubernamentales padecieron por décadas los estorbosos restos estamentales del virreinato, el pensamiento administrativo francés fue un viento de innovación.

## LOS PENSADORES ADMINISTRATIVOS LATINOAMERICANOS

### FLORENTINO GONZÁLEZ

Bonnin tuvo discípulos directos en América Latina. Uno de ellos fue Florentino González (1805-1875), un pensador administrativo nacido en Colombia quien es autor del primer tratado de administración pública escrito en idioma español, toda vez que es asimismo el primero donde dicha administración de carácter público se estudia en un régimen republicano. González se había propuesto trabajar un texto relativo a una administración descentralizada y, a pesar de su devoción doctrinaria por Bonnin, no pudo conciliar con un sistema de administración pública preparado para un régimen imperial centralizado; sin embargo, uno de los méritos más relevantes de Florentino González fue colaborar directamente en la introducción de la ciencia de la administración pública en América, precisamente a través de Bonnin.

De manera que González pugnó por la descentralización de la vida local por sentir los males de la centralización, a la cual identificaba con el despotismo. Para dar pauta al sistema de administración pública republicano, ante todo se propuso sentar las bases epistemológicas de su estudio, explicando que la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue la gestión de los intereses y negocios sociales que tengan un carácter de público. (González, 1840) La nueva disciplina está encaminada a ofrecer el conocimiento de los principios que rigen los asuntos de orden público, los cuales se destacan principalmente por su índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el

destino y misión de la administración pública; es decir, conservar las relaciones entre la sociedad como un todo, con las personas individuales que la integran.

Una vez que identificó a los intereses sociales, González explica que la administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tienen el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se haya establecido para dirigirlos (González, 1840). La idea acerca de la administración pública como acción, González la extiende a los funcionarios públicos. De manera que lo que él aquilata como una buena administración consiste en los resultados ventajosos que se obtienen, así como en los funcionarios que la ejercitan. La buena administración debe hallarse en el nivel nacional y en el ámbito municipal, al primero de los cuales entiende como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación; en tanto que el segundo es la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

## CERBELEÓN PINZÓN

Otro gran pensador colombiano es Cerbeleón Pinzón (1813-1870), un hombre dedicado a la vida intelectual y política. Fue autor de una obra titulada *Principios sobre la Administración Pública*, publicado en 1847, la cual disfruta de gran reptación por haberse publicado pioneramente entre los tratados de ciencia de la administración pública en su país. Se destaca también el hecho de que la obra se planteó como alternativa al libro de Charles-Jean Bonnin, que era “utilizado hasta entonces en universidades y colegios provinciales”, en su edición de Díaz (2016).

Ahora bien, la administración pública no es concebible como un objeto ni como un individuo si se quiere entender como realidad. Más bien, es menester entenderla como una serie de hechos, pues el mundo exterior ofrece dos campos de investigaciones positivas: uno dedicado a los individuos, el otro a los hechos. De modo que Pinzón advierte que cuando se rebasan estos límites, comienzan las abstracciones del espíritu y se dilata el dominio de la imaginación (Pinzón, 2016). Al existir una sociedad gobernada sin administración pública, resulta claro que los hechos que la integran emanan de los mismos hechos del gobierno, del que ella forma parte. Tales hechos se clasifican en tres órdenes, a saber: los referentes a la organización política del país, los que se dirigen a dotarle de leyes, y los que se orientan a la observancia de la constitución y el cumplimiento de las leyes. Naturalmente, la administración pública se encuentra en el tercer

orden de los hechos, porque ellos tienen por objeto la observancia de la constitución y el cumplimiento de las leyes.

En fin, Cerbeleón Pinzón enfatiza que la administración pública consiste en hechos que no son los del poder que constituye ni los del poder que legisla, sino los del poder que ejecuta. En efecto, el poder que organiza políticamente un país no administra, como tampoco lo hace el poder que dicta las leyes; administra el poder que ejecuta, en tanto que, “administrar un Estado es, pues, mantener la observancia de su constitución y ejecutar sus leyes”. La administración pública es la acción dirigida a este fin (Pinzón, 2016). Por su parte, se debe destacar que no solo puede concebirse como ciencia la tarea propia de la administración pública, sino también el desempeñarse adecuadamente. Pinzón concluye que “exponer algunos de los principios de esta ciencia, es lo que nos proponemos al escribir el presente tratado”.

## LUIS DE LA ROSA

Como lo hemos podido observar, el siglo XIX fue época de hombres ilustres. Uno de ellos es Luis de la Rosa, quien fue economista, sociólogo y politólogo, si bien sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración y en cuya pluma se fundó en México como disciplina científica. Asimismo, De la Rosa fue estadista y hombre de academia que cultivó las letras. Es autor de la obra de valor extraordinario *Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla*, publicada parcialmente en 1853 (De la Rosa, 1851).

De la Rosa estaba al día en los estudios administrativos, principalmente de la producción literaria de España, donde muchos escritores de sus días produjeron escritos originales o tratados de “teoría de la administración”. Habida cuenta de que De la Rosa no especifica esas fuentes hispánicas, podemos deducir que se podría tratar de Agustín Silvela, Alejandro Oliván y José Posada de Herrera, cuyos textos tratan expresamente de la administración pública. De la Rosa consultó las teorías más seguras sobre la administración pública, pero no sólo de autores españoles, sino también franceses (De la Rosa, 1851). De esas fuentes, De la Rosa concluye que la ciencia de la administración ha madurado con el tiempo, toda vez que es una disciplina exacta y segura. Un estadista encargado de dirigir la administración deberá conocer con profundidad la ciencia administrativa, así como también las teorías administrativas del pasado, y la historia económica y administrativa de otras naciones a la vez que sus instituciones administrativas.

Para De la Rosa, la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad, y los inventos e innovaciones deben ser consideradas para cumplir con su propósito y evitar que el gobierno sea objeto de especuladores y charlatanes (De la Rosa, 1851). Al ser un hombre de ideas avanzadas, él sostiene que muchas teorías administrativas de su tiempo son obsoletas y deben reconsiderarse a la luz de los progresos de la economía industrial, tales como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como también las mejoras intelectuales y morales como las escuelas lancasterianas, escuelas para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

## FRANCISCO DE PAULA MADRAZO

Francisco de Paula Madrazo (1817-1868) nació en Barcelona, España. A la edad de 25 años asistió a las lecciones de administración impartidas por José Posada de Herrera, las cuales copió junto con dos condiscípulos suyos, y fueron publicadas en 1843 (Posada de Herrera, 1978). En 1857 salió a luz la obra de Madrazo, *Manual de Administración*, pero no en España sino en México, formando parte de la *Enciclopedia Popular Mexicana*. Tal es el motivo por el cual Madrazo es desconocido en España, donde no encontramos hasta ahora referencia de su obra. Fue un discípulo ortodoxo de Posada de Herrera; su *Manual* está inspirado directamente en las *Lecciones* de Posada de Herrera, aunque tiene menor extensión que la obra de su maestro y viene a ser una especie de síntesis del texto de Posada.

Madrazo explica que la afición que en su tiempo se había despertado hacia el estudio de la ciencia de la administración obedece a que la sociedad se acerca a su completo desarrollo y se le debe entregar el cuidado de sus propios intereses (Madrazo, 1857). Él aclara que su obra no tendrá por base teorías vanas ni principios abstractos, sino doctrinas de aplicación práctica con relación a las instituciones, las leyes y los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad. Se ha propuesto escribir un “tratado científico, no un libro de política” en el cual consignará los buenos principios sobre los cuales establecer una “administración inteligente, ilustrada, justa y vigorosa”, todo ello “sin preocupación de escuela, sin pasión de partido” (Madrazo, 1857).

Por cuanto a la materia de la administración, esta comprende la enorme riqueza implicada en el objeto de la ciencia de la administración, a la que define como aquella disciplina que establece los principios y relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen, más aquellos

derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociación, y que constituyen los deberes de la administración con respecto al orden público y la salubridad pública (Madrazo, 1857). A la administración pública también le incumben los intereses materiales colectivos, que comprenden a la agricultura, aguas y montes, así como los intereses morales, tales como las diversiones públicas y las eventuales implicaciones por el uso de la imprenta. De los derechos de la administración con respecto a las personas, Madrazo se refiere a las matrículas de mar y los cargos provinciales y municipales. En fin, los derechos de la administración relativos a las cosas, son principalmente las contribuciones. Todo esto encierra la materia de la administración conforme el espíritu de la ciencia de la administración pública.

### ANTONIO GONZÁLEZ SARAVIA

A raíz de un edicto gubernamental que estableció la necesidad de facilitar el estudio del derecho administrativo a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia, las municipalidades y los jefes políticos en Guatemala, Antonio González Saravia se propuso publicar en 1888 su obra *La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo*. En aquel entonces, entre otras actividades profesionales, nuestro autor era profesor de derecho administrativo de la mencionada Facultad y profesor asociado de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Administración. González Saravia es uno de los más acreditados cultivadores de la ciencia de la administración en América Latina. Él mismo comenta que se siente satisfecho de inaugurar en su patria “los cursos oficiales sobre el estudio de la administración pública, y dar a la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia” (González, 1888, p. 3).

González Saravia apunta que la administración abraza una vasta tarea que comienza con procurar las necesidades de los administrados, sostener el orden y la tranquilidad públicos sin hacer enojosa su vigilancia ni odiosa su severidad; debe mejorar los servicios públicos, proteger los derechos y exigir el cumplimiento de los deberes. Se encarga de garantizar la seguridad personal, sostener la moral de las costumbres públicas y difundir la cultura. Esta misión no solo es importante y honrosa, sino la base misma del bienestar, el orden y la prosperidad general” (González, 1888). Como la sociedad se encuentra organizada para vivir y desarrollarse, la administración pública se obliga a tener el poder necesario para contribuir a alcanzar dichos fines.

En fin, González Saravia argumenta sobre la conveniencia de que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundan, pues la última comprende todas las disciplinas de que de la administración se ocupa, sean naturales o sociales, mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico (González, 1888). Pero ambas disciplinas se encuentran en estrecha relación porque el arte del derecho administrativo consiste en la aplicación de la ciencia administrativa a la vida, por medio de reglas prácticas.

### VALENTÍN LETELIER

Valentín Letelier fue un destacado catedrático chileno que estuvo muy activo a finales del siglo XIX, y quien realizó importantes contribuciones a la ciencia política y la administración pública. Sobre la última, preparó dos largos ensayos: uno con profundidad epistemológica sobre la disciplina, mientras que el segundo consiste en un trabajo muy sesudo sobre los servicios públicos.

Letelier tiene una idea muy clara sobre los problemas relativos al objeto de estudio de la administración pública, que encuentra en las dificultades de su definición. En efecto, considera que el investigador que comienza por definir los temas que se propone estudiar, lógicamente no puede definirlos sin haberlos estudiado previamente a fondo. Más que bases de una ciencia, las definiciones son su corolario, pues consisten en conclusiones de laboriosa investigación, mas no en principios para el estudio. Las definiciones no se deben emplear como nociones generadoras del saber, sino como la suma final de los conocimientos. “Esto explica por qué las definiciones solo se vienen a comprender una vez que se han estudiado las cosas definidas” (Letelier, 2011 pp. 95, 96, 98).

Solamente estudiando previamente la naturaleza de la administración pública podemos definirla mediante una fórmula breve y comprensiva que resuma todos nuestros conocimientos. Esta es, en efecto, la primera cuestión que se debe resolver para averiguar qué es la administración pública. Letelier, más un conspicuo epistemólogo que un autor original, se propone avanzar sobre esta línea mediante el examen de tres escuelas de pensamiento, cada una de las cuales se caracterizan por su propensión a emplear el vocablo “administración” en tres acepciones: gestión, propia de los autores franceses; gobierno, como lo conciben los autores españoles e italianos; y servicio público, según las obras de procedencia germánica.

Con claridad sorprendente, Letelier recurre a una construcción lógica a través de una dicotomía para, contrastándola con gobierno, discernir el ser de la administración pública. Entre los actos de los gobernantes se distinguen los que mandan, prohíben o permiten. Estamos hablando de dictar leyes como legislar, expedir decretos como gobernar y declarar derechos como juzgar. Por exclusión, “nada de eso es administrar” (Letelier, 2011 pp. 105-106). Otros son los caracteres distintivos de la función administrativa, porque esencialmente la administración no ejerce autoridad, no es poder, sino servicio; es simple gestión de intereses, guarda de institutos y prestación de servicios. Efectivamente, la grandeza de la administración pública reposa en su condición existencial de servicio, más que en ser fiel ejecutora de los actos de autoridad del gobierno, y aun sin dejar de considerar que incluso en esta labor ella se desempeña con amplia discrecionalidad. Esta frase adelanta muchos años la idea de Herman Finer cuando explica que, cuando hablamos de la importancia de la política y de la administración con respecto al bienestar cívico, la primera tiene mucho la preferencia y la maquinaria administrativa es subordinada a la fase política del gobierno (Finer, 1949, p. 9). “Y así debe ser”, por la razón de que la política determina la voluntad y la función, lo que es más importante que el aparato administrativo.

Letelier es tanto un autor del siglo XIX como un gran pensador administrativo que mira hacia el XX. Queda claro en su pensamiento un afán por dar rigor a un campo del saber que, a pesar de ser casi centenario, considera que aún le falta consolidar un centro epistemológico fuerte que distinga a la ciencia de la administración pública, y otras disciplinas sociales hermanas. Esta tarea seguirá en suelo chileno, la cual será culminada por Aníbal Bascuñán a mediados del siglo XX (Bascuñán, 1963).

## CONTRIBUCIONES DE PÉREZ DE ARCE

Antes de entrar al examen de la obra principal de Pérez de Arce, es conveniente hacer una breve semblanza de su segunda obra administrativa, pues a través de sus páginas, es visible el hombre de pensamiento y el personaje de acción que le dieron vida.

Hermógenes Pérez de Arce fue un conspicuo catedrático. Uno de sus encargos docentes más apreciados por su persona fue un curso para los ingenieros en 1896, donde su vocación más relevante quedó patentizada, pues fue invitado a impartir la cátedra de administración dentro del curso superior de matemáticas de la Universidad. Al no existir un plan de la asignatura, ni las materias de su contenido, fue necesario redactar un programa que



Pérez de Arce forma con un índice cuyos capítulos preparados día a día para cada clase es entregado a los alumnos como apuntes para sus estudios. Estos escritos fueron formando gradualmente su *Tratado de Administración Pública*. Los apuntes, escritos en lenguaje llano y “casi familiar” que un profesor emplea para hacerse entender con claridad a sus alumnos, culminó en una obra ciertamente valiosa y singular (Pérez de Arce, 1896, pp. 6-8). Con el mismo afán didáctico, con mucho ingenio, Pérez de Arce elabora sus páginas como un código en el que se resumen las leyes orgánicas, ordenanzas, reglamentos, decretos y circulares, así como artículos del Código Civil, de Comercio y Penal, relacionado con materias que habitualmente ocupan a los ingenieros y arquitectos, así como a contratistas, industriales, empresarios de obras públicas y “hombres de administración en general”. La obra es, en fin, un manual práctico de administración.

No olvidemos que el libro es, ante todo, un texto de administración pública. De aquí que los estudios administrativos se abocan por sí mismos a hacer efectivos en la práctica los conocimientos provenientes de las matemáticas, física y ciencias naturales, al mismo tiempo que facilitan los medios de utilizarlos en la sociedad para gozar de sus ventajas. En ello radica la índole de la administración pública, que, bajo los auspicios de las instituciones dependientes del poder central del Estado, ofrece la participación en ellas a todos los ciudadanos. Esta estrecha relación entre las ciencias “duras” y la administración pública recuerda los cursos cameralistas alemanes, en los cuales los futuros funcionarios públicos aprendían a hacer prácticos sus conocimientos científicos por medio de la administración. Es de este modo que el ingeniero que egresa de la universidad está habilitado con un resumen de los principios generales de la administración, con conocimientos especiales de las materias administrativas relacionadas con su profesión. El ingeniero se presenta a la sociedad en condiciones de desempeñar con “acierto y lucidez” puestos importantes en el Estado, tomar a su cargo los negocios particulares y la gerencia de grandes empresas industriales. Sin embargo, “para llegar al conocimiento de las materias administrativas relacionadas con la profesión del ingeniero, es necesario adquirir previamente ideas generales de la ciencia administrativa, de la organización política del Estado y de la constitución de los poderes públicos” (Pérez de Arce, 1896).

Ahora bien, para Pérez de Arce a la administración pública el nombre de “ciencia administrativa” no le atañe tanto cuando se ocupa en el estudio de las disposiciones administrativas y servicios públicos de una nación determinada, sino más bien cuando trata de los “principios generales a que deben sujetarse las relaciones entre el Estado y los individuos”, así como de las reglas fundamentales para la organización científica y el más expedito

manejo de los servicios públicos y los intereses del Estado (Pérez de Arce, 1896). El estudio de la ciencia administrativa forma al mismo tiempo legisladores y hombres de Estado, capaces de hacer la crítica de las instituciones vigentes y empeñarse en su reforma de acuerdo con las sanas doctrinas del derecho público, la economía política, el derecho civil y penal, la estadística, de la higiene pública y otras ciencias auxiliares de la administración pública.

## EL ADMINISTRADOR PÚBLICO

El libro principal de Pérez de Arce es *El Administrador Público*, cuyo subtítulo nos habla de su proyecto por desarrollar un estudio sobre principios generales de administración pública. Se trata de una de las obras más tardías del siglo XIX, pues egresa de imprenta en 1884. Pero su autor no tuvo en mente redactar un curso de derecho positivo correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado, el suyo, por ejemplo, ni tampoco un tratado “meramente teórico” sobre principios abstractos de la ciencia administrativa con propósitos didácticos. Más bien se propuso agrupar en un libro un número de estudios que, abrazando los principios generales de la administración pública, comprenda asimismo su aplicación a la gestión de los intereses públicos, pero presentados desde un punto de vista crítico y fundado en la experiencia de los países más destacados en la materia. Por consiguiente, no contempla a la administración pública con criterios jurídicos, es decir, como un conjunto de leyes y reglamentos dictados para regir los intereses generales o locales del país, “sino, ante todo, como una ciencia de variados estudios, que cuenta entre sus auxiliares, al derecho público, la economía política, la higiene pública y la estadística” (Pérez de Arce, 1884). Pérez de Arce no pretende escribir un libro con doctrinas principales, sino sólo reunir cierto número de estudios que resuman las más importantes cuestiones administrativas como son patentes en la ciencia y la práctica de las naciones regidas por instituciones representativas.

Pérez de Arce, como otros muchos escritores administrativos, se orienta por la doble brújula de los principios que guían la práctica, así como la luz que ilumina los principios. Como Charles-Jean Bonnin, Lorez von Stein, Alejandro Oliván o Alexandre Vivien, (Vivien, 1859). Pérez de Arce cae bajo la seducción dual que al administrador público hace pensar que las ideas sirven para modelar a la realidad, y que la realidad dicta la formulación de los principios administrativos. En este punto los administradores públicos no son los únicos que profesan cierto positivismo sugerente, pues Machiavelli no hace sino formular principios de política que guíen la acción exitosa del príncipe (Machiavelli, 1916) y Auguste Comte visualizar a la sociología como parte de la cura de los males de la sociedad (Comte, 2000). Por ello,

con esta doble idea que entre los griegos se llamaba *fronesis*, Pérez de Arce apunta que únicamente aspira a trazar un cuadro sobre la importancia de la administración pública, pero siguiendo una brecha que el mismo abre al centrar su tratado en el administrador público. En suma, su libro trata “de los conocimientos que debe tener el administrador público, de las fuentes a donde debe acudir para procurárselos, de las cualidades morales que constituyen al verdadero administrador y de la participación que debe tener la actividad social en la gestión de los asuntos locales, dejando en manos de la autoridad solo las funciones que racionalmente corresponden al Estado” (Pérez de Arce, 1884).

Es posible que el texto de Pérez de Arce sea el primero cuya elaboración esté centrada en el administrador público: una primera semblanza anatómica y fisiológica de su carácter, un primer esbozo de su fisonomía profesional magistralmente preparada. Es por ello que lo motiva el deseo de que el libro ofrezca una idea clara a los jóvenes que se inician en la “carrera administrativa”, y pueden en sus páginas “beber todos los conocimientos necesarios al hombre que acepta la espinosa tarea de conducir a sus compatriotas por la senda del progreso y bienestar sociales” (Pérez de Arce, 1884).

## LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### VISIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las materias en que se ocupa la administración pública, apunta Pérez de Arce, son muy conocidas por la generalidad, por cuanto correspondientes a ramos propios que comparte con las ciencias políticas y las disciplinas jurídicas. A finales del siglo XIX la administración pública había tenido pocas experiencias docentes relativas a su objeto, como en España y Francia a mediados del siglo XIX, así como las ancestrales cátedras cameralistas de Alemania y Austria. En la mayor parte del mundo, los estudios administrativos eran parte del currículum jurídico, pero guardando tanta notoriedad que Pérez de Arce observa ciertamente como visibilidad. Al iniciarse un joven en el estudio del derecho en general, le son desconocidos los preceptos del derecho público, del civil y penal, así como los procedimientos judiciales. En contraste, en administración pública, su fisonomía general es conocida por todos y puede ser palpada también por todos “desde que es capaz de raciocinar”. La administración pública es, en efecto, pública, pues se la ve “personificada en sus agentes, en medio de las ciudades, mante-

niendo el orden público, previniendo los delitos, asegurando las personas y propiedades, prescribiendo medidas de interés general, digiriendo trabajos y monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrificando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los demás” (Pérez de Arce, 1884).

Esta idea de Pérez de Arce adelanta por muchos años el concepto de público formulado por Norberto Bobbio en el presente, es decir, como algo no oculto y sí observable con los sentidos (Bobbio, 1999, pp. 36-37). En efecto, “no se puede dar un paso en la vida social sin entrar en relación con la administración pública”, como se expresa a través del nacimiento, el matrimonio o la muerte, que son para el ciudadano y los agentes de la administración pública actos importantes que interesan tanto a la sociedad como a la familia. (Pérez de Arce, 1884). Cuando el hombre llega a la mayoría de edad la administración pública lo convoca a la defensa de la patria, y si busca los medios de desenvolver su inteligencia, cultivar las ciencias, las letras o las bellas artes, cuenta con establecimientos organizados por la administración pública con profesores autorizados con la aprobación de corporaciones doctas. En caso de siniestros provenientes de las fuerzas de la naturaleza que amenacen los campos y las aldeas por las inundaciones, la administración pública impide los estragos y socorre a los desgraciados.

La administración pública vigila el curso de los ríos cuando atraviesan las áridas comarcas y hace un reparto equitativo de las aguas que brindan la fertilidad. Pero si la masa de agua puede servir de motor mecánico para la industria, la administración pública organiza su uso. Evocándonos la idea primigenia de la policía, que entre los griegos era la *politeia* que arreglaba la vida citadina, Pérez de Arce apunta que el habitante de la ciudad vive en orden en medio de una actividad vertiginosa, con numerosas comunicaciones terrestres, fluviales y “aéreas” -dato significativo (Pérez de Arce, 1884). Habita un espacio dotado con ornamentaciones monumentales, vías cómodas y espaciosas para el tráfico, con mercados aprovisionados abundantemente, con fuentes provistas de agua potable, hospitales y casas de refugio para la indigencia, y con recreo en medio de jardines y paseos con árboles frondosos “Todo esto es la obra de la administración”.

La administración pública es hiperactiva: tiene preparados caminos, canales, ferrocarriles, correos, telégrafos y servicios de policía para garantizar la vida y los intereses de los viajeros. Si las relaciones mercantiles ausentan al ciudadano fuera del territorio nacional, él encontrará en el extranjero a los cónsules y agentes del gobierno de su país encargados de tomar bajo su amparo los intereses legítimos de sus compatriotas. En fin, la administración es la que hace un reparto proporcional de la parte que cada habitante

debe dar de su renta para el gasto público que se aplica a la protección de todos y al bienestar general. Por donde quiera que se “mire se divisa” la acción de la administración pública. Ciertamente, por doquier se codea el ciudadano con sus agentes: la ciudadanía lee disposiciones que son aceptadas o criticadas por medio de la libertad de prensa y las garantías del derecho de reunión, “Tal es el cúmulo de asuntos que comprende la administración pública” (Pérez de Arce, 1884).

Sin embargo, Pérez de Arce encuentra en la visibilidad el hilo que lleva al sistema de botín en la administración pública, pues por ser todas las materias tan conocidas e incluso “triviales”, se incurre no pocas veces “en la equivocación de juzgar que su conocimiento no exija estudio, que no son necesarios una preparación especial, ni dotes distinguidas para ser administrador”. Se piensa equivocadamente que a un hombre con “ilustración vulgar y sin antecedentes en la vida pública”, se le puede confiar la administración pública de un país (Pérez de Arce, 1884). Esos intereses públicos sirven al administrador solo de campo de aprendizaje para sus primeros ensayos, cuyo ámbito propio y más complejo son las oficinas en las cuales deben los jóvenes iniciarse en la “carrera administrativa” y prepararse para administrar con acierto los intereses generales del Estado.

## CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La emergencia del Estado de derecho en América latina desde principio del siglo XIX, que es precisamente el tipo de Estado inherente a su vida independiente, plantea a los regímenes republicanos un gobierno emergente de división de poderes. En nuestro continente no se tuvo que padecer un reto epistemológico como el sufrido por Lorenz von Stein, en cuyo *Tratado de teoría de la administración* -ya mencionado- se esforzó en situar a la administración pública dentro del poder ejecutivo de un régimen monárquico. Aquí nacimos a la vida independiente con una división de poderes primigenia, salvo excepciones como la mexicana, que arribó a la vida en un imperio fallido.

El poder ejecutivo se llama usualmente “gobierno”, donde reside precisamente la administración pública como la encargada de llevar su acción “hasta los menores detalles” del bienestar y progreso sociales. Por lo tanto, siendo la administración una de las fases del ejecutivo, suele confundirse el sentido de la “acción de gobernar con la de administrar”. Cuando, más bien, gobernar es regir los intereses generales de la nación y representarla en sus relaciones con el extranjero, participar en la formación de las leyes, dar unidad a la acción política del Estado y dirigir los intereses colectivos

de los ciudadanos (Pérez de Arce, 1884). “Administrar”, por su parte, es ejecutar cada uno de los actos con que se da cumplimiento a las leyes de interés general cuya dirección superior tiene el gobierno. De aquí que el gobierno no descienda hacia los detalles que exige su ejecución, los cuales corresponden a los funcionarios administrativos. Mientras el primero da cumplimiento a esas leyes con base en el interés colectivo de la nación, la administración fracciona el territorio en provincias, departamentos, subdelegaciones, distritos y cantones, llevando su acción hacia los diversos intereses locales. La “administración penetra en todos los ramos, en todos los rincones”, y se divide y diversifica tanto como lo exigen las especialidades necesarias para atender la multitud de necesidades de variadas especies que se agrupan en el concepto de servicio público. Pérez de Arce concluye que “puede, pues, definirse la administración pública como el conjunto de resortes con que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar general, dentro de los límites racionales que una sana apreciación atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías” (Pérez de Arce, 1884).

La definición de Pérez de Arce avanza en el camino trazado por Bonnin cuando explica que la administración es general cuando se refiere a los intereses generales de los administrados, toda vez que paralelamente se divide en administraciones especiales como la propia de la hacienda pública municipal, la instrucción pública y la beneficencia. En su entender, esta distribución da la ventaja de dividir las labores posibilitando gran rapidez en la gestión y destinar especialidades a cada ramo. Para cumplir su gran misión, la administración pública se auxilia de otras ciencias, tales como la medicina legal, la estadística, la higiene y la economía política, así como de funcionarios con una preparación especial para cada uno de sus ramos.

## EL PERSONAL ADMINISTRATIVO

Uno de los apartados más lúcidos del libro principal de Pérez de Arce, el capítulo XXV, está destinado al estudio del personal administrativo. Su propósito es concluir la obra con los capítulos destinados al desarrollo de algunas consideraciones relativas a las cualidades inherentes al administrador público, particularmente sobre las precauciones que deben tomarse en la elección del personal administrativo en general (Pérez de Arce, 1884, pp. 351-352). Como lo hizo saber, no le basta al administrador el conocimiento de las leyes y los reglamentos, sino que necesita asimismo estudiar estadística, derecho público, economía política, higiene pública, nociones de historia natural, tecnología y artes rurales. Sin embargo, “todos los conocimientos

que forman al hombre de Estado” son irrelevantes para el administrador público, si no unen a ellos las cualidades de un hombre de bien.

De la mano de Bonnin, nuestro autor desarrolla un decálogo sobre las virtudes morales del administrador público: “la justicia invariable para todos, sin pasiones ni preferencias de ningún género, la moderación en el poder; la firmeza tranquila, derivada de la convicción de hacer el bien, no por orgullo o vanidad; el sano juicio, la sagacidad, el conocimiento de los hombres que se tiene que emplear; el del tiempo, lugar, circunstancias y conveniencias sociales; la elevación en las miras; la perseverancia en el bien público; la actividad y el celo que jamás se desalienta; la amenidad que hace a la autoridad amable sin reprimir; hacer el bien sin buscar aplausos; saber atemperar el ejercicio del poder con la moderación; conciliar la dignidad del puesto con maneras afables y que predisponen en su favor” (Pérez de Arce, 1884, pp. 353-354). En efecto, “tal es el tipo de administrador público como lo concibe Bonnin”, cuyas cualidades personales lo distinguen del que no ve en el ejercicio de sus funciones otra cosa que las facultades potestativas de un mandatario que no se considera como servidor del país, sino como un superior de sus compatriotas. Más bien, como lo dijo Federico II de Prusia, el gobernante es el primer servidor del Estado.

Además de las cualidades morales, es menester destacar las actitudes mentales del administrador público, como también lo hace ver Bailey- Bailey (1965) porque sus funciones no son, como se lo imaginan novicios e inexpertos, “un lecho de rosas donde se embriaga el alma respirando las ovaciones populares” (Pérez de Arce, 1884). Las funciones del verdadero administrador público implican cierto heroísmo propio del que tiene que luchar con constancia y energía contra sí mismo y contra la oposición que presentan sus administrados, con el propósito de hacer el bien general cuando está en pugna con el interés particular. Tampoco el administrador público debe desalentarse ante las pesadas tareas que diariamente le imponen sus deberes, ni debe desmayar por los inconvenientes propios al ejercicio del bien. Debe sobreponerse a los problemas con la paciencia, celo patriótico y espíritu conciliador. Debe ser celoso de la estimación pública consagrando su reposo a la felicidad de los administrados, siempre infatigable en las labores que reclama el interés general. No debe tanto tomar en consideración el bien que ha hecho, sino el que le queda por hacer. Debe colocarse a una altura superior a la de sus compatriotas, pero no por las funciones que ejerce, sino por su consagración al cumplimiento de sus deberes por ser de espíritu laborioso y con virtudes cívicas. En efecto, de las concepciones más elevadas el administrador público debe descender hasta los más pequeños detalles, y desde los objetos más minuciosos subir a los resultados más importantes.

Debe ser capaz de “abarcar de un solo golpe de vista todo el mecanismo administrativo” y asumir con esmero todos sus resortes, empujando a unos, deteniendo a otros. En suma: conseguir que el todo y cada una de sus partes marchen entre sí constantemente en armonía.

## UNA CONCLUSIÓN

Estas admirables palabras de tan gran pensador administrativo, al igual que los autores precedentes, translucen la consistente formación humanista de todos ellos y el cultivo honroso de la retórica para sus afanes persuasivos y disuasivos. Su objeto es único y el mismo: la buena administración pública.

### REFERENCIAS

- Bailey, John (1965), “Ethics and the Public Service”. Roscoe, Martin (editor), *Public administration and democracy*, Syracuse, Syracuse University Press, pp. 283-298
- Bascuñán Valdés, Aníbal, *Elementos de ciencia de la administración pública*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963.
- Bonnin, C. J., *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire, 1808.
- , *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code*, a Paris, chez Clement Frères, Libraires, seconde édition, 1809.
- , *Principes d'administration publique*, a Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire, troisième édition, trois volumes, 1812.
- , *Extracto dos principios fundamentaes do sistema administrativo de França por m. Bonnin, e sua comparação con os de Portugal*. Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana, 1822.
- , *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, de sign. Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, tre volumi, 1824.
- , *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829.
- , *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, versión castellana de D. J. M. Saavedra, 1834.



- , *Ciencia administrativa: principios de administración pública. Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín*, Panamá, Imprenta de José Ángel Santos, 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Comte, Augusto, *Plan de los trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad*, Madrid, Tecnos, 2000.
- Díaz Pinzón, Jairo, Estudio Introductorio. Pinzón, Cerbeleon, *Principios sobre la administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2016 [1847]. Estudio Introductorio y transcripción de Jairo Díaz Pinzón.
- Finer, Herman, *Theory and practice of modern government*, New York, Henry Holt and Company, 1949.
- González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J. A. Cualla, dos tomos, 1840 [Hay una edición actual: *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Escuela Superior de administración Pública, 1994].
- González Saravia, Antonio, *La administración pública: curso de derecho administrativo*, Guatemala, Establecimiento Tipográfico de la Unión, 1888.
- Lenoël, Émile, *Des Sciences politiques et administratives et leur enseignement*, Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs, 1865.
- Letelier, Valentín, "Teoría General de la Administración Pública". Araya Moreno, Eduardo y Diego Barría Traveso, *Valentín Letelier: Estudios sobre política, gobierno y administración pública*. Santiago, Editorial Universitaria, 2011 [1896].
- Madrazo, Francisco de Paula, *Manual de administración*, París, Librería de Rosa Bouret y Cía, 1857.
- Machiavelli, Niccoló, *Il príncipe*, Milano, Ulrico Hoepli, 1916.
- Pérez de Arce, Hermógenes, *El Administrador público: o sea, estudios sobre principios generales de administración*, Santiago, Imprenta Victoria, de H. Izquierdo y Ca., 1884.
- Pérez de Arce, Hermógenes, *Tratado de administración pública: aplicado al curso de ingenieros de la Universidad de Chile*, Santiago, Imprenta de la Gaceta, 1896.
- Pinzón, Cerbeleon, *Principios sobre la administración pública*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 2016 [1847].
- Posada de Herrera, José, *Lecciones de administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, tres tomos, 1978 (1843).
- Rosa, Luis de la, *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, sin datos editoriales, 1851.

Stein, Lorenz von, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2106 [1870].

Vivien, Alexandre, *Études administratives*, Paris, Librairie de Guillaumin & Co., deux volumes, 1859.



# CHARLES-JEAN BAPTISTE BONNIN

UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA,  
POR Y CON LOS CIUDADANOS

Jesús Molina

## RESUMEN

El foco expreso de esta reflexión es reconstruir líneas del pensamiento de Charles-Jean Baptiste Bonnin mostrando su apuesta de construir democracia para, por y con los ciudadanos a través de la estructuración de la administración pública. No obstante, quiere ir más lejos. En un segundo momento, ya asumiendo una aproximación histórica quiere mostrar cómo el devenir histórico le da la razón a ese pensador del siglo XIX. A saber, que la construcción de democracia y ciudadanía solo son posibles de lograr y mantener, si se erige al interior del Estado toda una institucionalidad administrativa *-para ser más precisos, si se da lugar a toda una institucionalidad estatal, donde una de ellas, es la administración pública-*. Para hacer esto, se presenta los análisis de una serie de historiadores, sociólogos y estudiosos que se han ocupado del tema. Sus planteamientos, aparte de evidenciar que la democracia y ciudadanía para hacerse posibles requieren de dicha institucionalidad, así mismo, revelan que los conflictos y las negociaciones políticas que históricamente condujeron a instaurarlas se proyectan, condensan y reconfiguran en ella *-la institucionalidad-*.

**Palabras Clave:** Administración Pública, Democracia, Ciudadanía, Institucionalidad Administrativa e Institucionalidad.

## INTRODUCCIÓN

A Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772-1846), se le ha identificado como uno de los fundadores de la administración pública como disciplina científica. Ese rol fundante, hace importante conocer y reflexionar su pensamiento para quienes se forman, ejercen y enseñan dicha disciplina. No obstante, debería ser leído no solo por lo anterior, sino por algo más relevante, referido a que sus planteamientos iluminan importantes problemáticas aún presentes en nuestras sociedades. En ese sentido, su pensamiento, que cumple ya más de dos siglos de ser elaborado, ya se había planteado una cuestión central, a saber, la importancia de la administración pública para la construcción y pervivencia de las democracias. Es así que, en su obra *Compendio de los Principios de la Administración*, de más de 600 páginas, publicada en 1808 y traducida al castellano en 1834, logra mostrar que un orden político centrado en los intereses de los ciudadanos, para edificarse, depende de cómo llegue a ser el diseño de la institucionalidad administrativa que lo soporta y del saber científico que la estudia.

Las formulaciones intelectuales de Bonnin lo sitúan como un clásico: su pensamiento, aunque desarrollados siglos atrás, permanece actual. Puede constatarse esto en lo siguiente. En tiempos recientes, diversas corrientes de pensamiento proponen situar al ciudadano en el centro del accionar de la administración pública. Estudiosos vinculados al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), han apostado a construir y proponer un proyecto de institucionalidad administrativa que permita la profundización de las democracias latinoamericanas. Para ello, han abogado por democratizar la gestión pública a través de situar al ciudadano como piedra angular de su acción, e igualmente, mediante reconocer su derecho a la participación en la gestión pública (CLAD, 2012). En similar sentido han avanzado aproximaciones realizadas en Estados Unidos donde autores como Terry Cooper, Robert Denhart, Frank Fisher y Richard Box, han evidenciado las articulaciones necesarias entre la democracia y la administración pública. Sus trabajos ponen de presente como las crisis de credibilidad que viven hoy las burocracias pueden empezar a ser superadas situando en primer plano a los ciudadanos.

El pensamiento de Charles Bonnin está en consonancia con problemáticas y preocupaciones actuales. Por eso, en este escrito se reconstruyen y presentan distintos registros de su pensamiento, en particular, los relacionados con aquella tesis que evidencia que la administración pública es una pieza clave en la edificación de las democracias. Con ese planteamiento implícito a su pensamiento, que afirma, que sin ocuparse de ella lo que está en riesgo son los derechos, libertades e intereses de los ciudadanos, se

presenta el armazón doctrinario y teórico del pensador en cuestión, que lo conduce a asumir que es solo con la instauración de la administración pública como institución, acción y ciencia, que puede garantizarse un gobierno de la comunidad y de la sociedad en función de los intereses y derechos de los ciudadanos. Antes de entrar de lleno en esto, se exponen algunos elementos generales de su pensamiento.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA NATURALEZA POLÍTICA Y CIUDADANA

Para entender la naturaleza, el papel y las funciones de la administración pública, Bonnin propone que debe reconocerse su naturaleza social y política. Su premisa es que, ella tiene su origen en las distintas necesidades de los hombres y en la natural sociabilidad desarrollada entre ellos, fruto esta, de las dependencias que unos tienen de otros. En ese marco, para su conservación, se requiere de una acción e institución que permita suplir unas y conservar otras, y es allí, donde encuentra su razón de ser la administración pública. Esta asume por función articular los distintos intereses y necesidades privadas, para que ellos, den lugar a un interés común de la cual ella se hará cargo y le dará dirección. Dicho interés es de provecho para cada uno, ya que contribuye a su conservación. En función de construirlo y administrarlo en beneficio de todos, a la administración le corresponde hacer seguimiento, y cuando sea necesario, intervenir todas y cada una de las relaciones y/o dependencias que tengan las personas, sus propiedades y acciones con respecto a la comunidad. En ese marco, todas ellas son potenciales objetos de su acción.

Algunas citas puntuales del texto de Bonnin, ilustran los argumentos ya señalados:

La administración es una consecuencia natural del estado social; como este lo es de la sociabilidad del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento que existe pacto social existe administración... (Bonnin, p.1, 1834).

Como estas dependencias, nacidas de las necesidades naturales, engendran a su vez necesidades que lo son de la asociación, resulta que, para dar a estas, que yo llamo comunales, una dirección general, cuyo medio es el interés público, es preciso una institución cuyo objeto especial sea, no solo reunir las en un mismo cuerpo, sino dirigir su acción. La administración es esta institución y esta magistratura destinada a dar a todos los ciudadanos una dirección común por medio de la ejecución de leyes, que como ya he dicho, son la expresión de necesidades y la regla de las dependencias sociales (Bonnin, p. 42, 1834).

Acorde a Bonnin, la función de la administración pública es darle vida a la comunidad y/o la sociedad. Para ello, se organiza en una parte orgánica expresada en la autoridad que ejecuta las leyes, y otra, constituida por las reglas que rigen a los ciudadanos y a la autoridad pública. La parte orgánica, hecha de instituciones y autoridades, son el movimiento que pone en juego la máquina política, mientras, que las reglas son la razón escrita que gobierna a hombres y autoridades. Se organiza la administración pública, así mismo, en funciones deliberativas y ejecutivas, donde unas, orientan y deciden asuntos de interés público conforme a la razón colectiva de diversos miembros, mientras las otras, hacen uso de una autoridad conferida a magistrados para que ejecuten y hagan observables al conjunto de la población las leyes. Acorde a los planteamientos de Bonnin, también la administración pública se estructura territorialmente, para lo cual debe dividirse políticamente al territorio y a la población. El papel de la administración como institución y acción es ser medio de ejecución directa de la voluntad pública, o lo que es lo mismo, de las leyes en cuya formación concurren los ciudadanos. Es el motor que pone en movimiento la ley, ya que está en si misma es pasiva. Debe ejecutar las leyes que organizan y dirigen a la comunidad y/o sociedad, y también, debe de hacerla observable entre los ciudadanos. El objeto y fin de sus cuidados son la población o comunidad, y la ejecución de las leyes de interés general es su atribución. Su carácter central es la acción.

Al entender de Bonnin, la administración pública, aunque encuentra su origen en la sociedad, tiene una naturaleza política. Los miembros en comunidad se organizan como asociación política sobre el convenio tácito y recíproco de reunir en común la totalidad de sus medios y fuerzas para el sostén de la sociedad. Ello lo hacen, sobre la premisa que defenderla a ella es hacerlo con cada cual, a su familia, a sus derechos y a sus propiedades. Como miembros de la asociación, se asumen, ya no solo como meros habitantes de las ciudades o los campos, sino más bien, como miembros pertenecientes a un mismo cuerpo político. Se asumen como ciudadanos, como seres que derivan derecho y deberes comunes frente a ella y respecto de todos, por efecto de su pertenencia. En el marco de la asociación política, a la administración pública le corresponde ser la institución y la acción que los propios ciudadanos erigen para gobernarse. Se constituye en el gobierno de la comunidad. Un momento previo al papel que debe cumplir, se encuentra en la legislación o la ley, que es el lugar donde los ciudadanos articulan sus intereses particulares en un interés común y dan vida a su voluntad pública. Bajo el marco de la ley que orienta a la administración pública, ella tiene como finalidad ejecutar y mantener en el tiempo la voluntad colectiva de los ciudadanos.

Algunos apartados que autorizan la interpretación aquí señalada son los siguientes:

(...) los hombres no deben considerarse solo como habitantes de las ciudades y campos, sino como miembros de una asociación política, como ciudadanos; y como tales y parte integrantes del cuerpo común, se deben a la defensa común (Bonnin, 1934, p.144).

(...)

La administración es un medio de conservación social, y como medida de conservación, debe de existir en manos de los ciudadanos. Estos dos principios proceden por otra parte del de la soberanía... (Bonnin, 1834, p.47).

(...)

La formación de un código administrativo no tiene por único objeto la instrucción de los administradores, sino también la de los ciudadanos llamados a formar las legislaturas; esta institución, primera entre todas que hace participar a los ciudadanos de la administración del estado y los une a la causa pública por el derecho de legislación". (Bonnin, 1834, p.354).

El hecho que la administración pública este en función y encuentre su origen en los ciudadanos, hacen de ella una institución cuyo carácter es la delegación. Quienes ejecutan su autoridad como magistrados, reciben de ellos un encargo de confianza de manera temporal. En ejercicio de su cargo están a su servicio y no pueden derivar ni imponer rentas a favor de sí mismos, no obstante, deben contar con recompensas o estímulos por efectuar su labor. Su impulso procede de ellos y deben ajustarse a su voluntad, en particular, deben ceñirse a las leyes que establecen para su gobierno. Deben relacionarse con ellos bajo el respeto de sus derechos, y aún en los casos más extremos, deben tener en cuenta este principio. Así, a las personas en indigencia debe de asumirlos como seres con derechos que requieren protección; los fanáticos religiosos, debe respetárseles y verlos solamente como individuos con derechos; a los presos, a pesar de sus faltas o condición de privación de la libertad, debe asumirlos como hombres que cuentan con derechos.

Para Bonnin la administración pública se asume entonces como una institución y acción que se funda y que debe proceder en función de los ciudadanos. No obstante, la administración pública es también la encargada que cada uno de ellos cumpla con los deberes y compromisos que se desprenden de su pertenencia a la asociación política. Es ella, la que debe de actuar para que los hombres se inscriban y cumplan con el número necesario para posibilitar la defensa, la tranquilidad o la seguridad de la comunidad y/o la nación. Así mismo, es la encargada que aporten los recursos que les cabe entregar para financiar los gastos necesarios causados por la administración de la comunidad. Su papel es, no solo actuar y vigilar que se cumplan dichos deberes, sino también, debe proceder para que sean castigados o sancionados quienes no los cumplan. En fin, la administra-



ción debe asegurar que el interés común edificado para la conservación de todos sea logrado.

Bajo la concepción de Bonnin la administración pública se centra en los ciudadanos, en su voluntad, derechos y deberes. Para conseguirlo, va más lejos de precisar las obligaciones que debe cumplir una autoridad pública o funcionario en el ejercicio de su cargo. Por lo mismo, realiza un interesante diseño institucional que asegure que siempre estará en función de ellos. De una parte, propone distintas figuras administrativas de autoridad, donde todas en su designación y remoción, están atadas a la elección por su parte -los ciudadanos-. De otra parte, obliga a que toda institución y autoridad administrativa esté articulada y subordinada a cuerpos colectivos ciudadanos deliberantes e ilustrados.

En el pensamiento de Bonnin, los magistrados administrativos encargados de ejecutar las leyes deben de ser elegidos por los ciudadanos, y deben provenir, de ellos. Así mismo, a cada institución u órgano administrativo, le corresponde un Consejo, Comité o Asamblea que, conformada por un cuerpo plural de ciudadanos, es el encargado decidir o recomendar con base a juicios ilustrados las medidas que deben tomarse en distintos campos de interés común. Uno y otro mecanismo, el de la elección de autoridades y la conformación de cuerpos deliberativos, permite que el poder ciudadano delegado en la administración no sea usurpado por autoridades o funcionarios y opere orientado a su beneficio. El papel de participación de los ciudadanos en la administración pública, bajo el modelo de Bonnin, es entonces directa y permanente. Se trata de una administración con y para los ciudadanos.

Las palabras y valoraciones de Bonnin expresadas a continuación, muestran bien lo anterior:

Siendo los consejos y los magistrados nombrados por los ciudadanos, es preciso lo sean por tiempo anualmente, no solo porque los empleos públicos son deberes y cargos que no se deben imponer por largo tiempo, o por la vida, sino porque son señales de confianza a que todos tiene derecho y que se convertirían contra los ciudadanos si la inamovilidad garantizase la pereza que engendra... (Bonnin, 1834, p. 68).

(...)

Los consejos de administración... Están formados de ciudadanos, y así en el voto legalmente expresado de los ciudadanos mismos, recibe la ley su primer origen en todos los casos de interés general o local, antes de pasar por las deliberaciones legislativas que le dan existencia (Bonnin, 1834, p. 70).

(...)

Los consejos administrativos sirven para templar la acción de la administración, en lo que pudiera tener de violenta o arbitraria; y dar así una garantía legal a los ciudadanos en el ejercicio mismo de la autoridad" (Bonnin, 1834, p. 67).

En la propuesta de Bonnin se hace corresponder el accionar de las autoridades administrativas con la voluntad de los ciudadanos. Otros elementos, suma para lograrlo. Las autoridades administrativas deben rendir cuentas ante los Consejos, Comités o Asambleas respectivas. En situaciones donde los integrantes de estos últimos encuentren excesos o arbitrariedades cometidas por aquellas, tienen además la potestad de derogar las medidas que propiciaron ello. En su accionar, autoridades y funcionarios administrativos, no deben responder al impulso de los gobiernos y a quienes lo controlan, sino por encima de ello, a lo dispuesto y mandado por la ley. Esta tiene importantes criterios incorporados que garantizan que la administración pública esté en función de los ciudadanos; incorpora como principios la naturaleza, la equidad y la no retroactividad. La primera, para asegurar que hay libertades naturales de los ciudadanos que no puede transgredir ninguna autoridad o institución. La segunda, para asegurar iguales criterios de justicia, que a su vez se manifiestan, en iguales derechos y deberes que deben de respetárseles o exigírseles a cada uno de los ciudadanos. La tercera, en término que ni las leyes ni las actuaciones administrativas pueden crear, imponer y hacer valer cargas u obligaciones a los ciudadanos hacia el pasado, y por lo tanto, solo tendrán validez en adelante al momento de su promulgación.

El proyecto de una administración pública en función de los ciudadanos, para Bonnin, también requiere formar a unos agentes en una serie de conocimientos. Magistrados y/o autoridades deben tener conocimiento de las leyes, de la ciencia de la administración pública, y más en general, de todas las ciencias y artes útiles que puedan aportar a la mejora de la sociedad y a la satisfacción de las necesidades de sus integrantes. Las leyes, por su puesto, son necesarias de conocer en su letra y espíritu, ya que la tarea principal de los encargados de la administración pública es hacerlas observar por parte de las personas. Solo conociéndolas, se puede hacer una justa aplicación de las mismas, pero también, exigir su ejecución. En ellas, están consignados los principios que orientan su accionar, así mismo, están consignadas los derechos y deberes correspondientes a ciudadanos y autoridades.

La ciencia de la administración pública también es importante de conocer para Bonnin, ya que las autoridades en su actuación deben de ajustarse a ella. Sus principios los conduce a fortalecer, corregir y componer a la sociedad, y a hacer lo estrictamente necesario de forma ágil sin destruir el cuerpo político. De igual forma su estudio, les permite adquirir un juicio sano y lograr una inteligencia ejercitada; a conocer a los hombres, en particular, a dar cuenta de sus necesidades y de sus relaciones, a reconocer los móviles

de su interés y a comprender el juego de sus pasiones en las acciones que emprenden. La ciencia de la administración pública, que es el proyecto de Bonnín de fundarla, en su concepción, es aquella que se debe ocupar de las relaciones entre la comunidad y los individuos, y de los medios de su conservación por la acción de las leyes y de los magistrados en todo lo que pueda interesar al orden social. Se ocupa del conocimiento de las relaciones sociales, de sus propiedades y fenómenos, como también, de la aplicación a las personas y a las cosas de las reglas que encaminan dichas relaciones al interés común.

Otro conocimiento que debía darse o procurarse el “hombre público”, como llamaba Bonnín al encargado de la administración pública, era el conocimiento en general en sus más distintas expresiones. Un ilustrado en las más distintas ciencias y artes de utilidad pública, debía ser el magistrado y/o funcionario público, para lo cual, debía de empaparse y promover los avances en los más distintos campos del conocimiento. Ellos debían estar con relación a la higiene pública, la industria, la agricultura y el comercio, entre otros, así como también, respecto a las ciencias orientadas a auscultar la moral de los pueblos. Para lograr la adquisición de todos esos saberes, antes que profundizar en cada una de las ciencias o artes por su propia cuenta, debía de apoyarse en lo obtenido y en el consejo de sabios o sociedades conformadas por ellos. Además, en su cargo, debía de promover la investigación de su parte y la difusión de sus hallazgos útiles entre el conjunto de la sociedad.

Respecto a los conocimientos requeridos por los encargados de la administración pública, los siguientes apartes de la obra de Bonnín, revelan lo atrás señalado:

El cuidado de los negocios públicos exige que los que se dedican a ellos posean los conocimientos necesarios, conocimientos tan extensos e importantes a la seguridad de su manejo... (Bonnín, 1834, p. 542).

(...)

El conocimiento de las leyes, es pues, indispensable a la administración. Las funciones administrativas no son, como las del juez aplicar la ley a los casos particulares, sino el de hacer observar las leyes de interés general por las personas. (Bonnín, 1834, p. 130).

(...)

El conocimiento de los productos del cultivo conduce necesariamente al de los de industria y comercio. Pero, además de la gran libertad que las leyes deben de conceder a estos ramos, es preciso también que la administración se aplique sin cesar a hacerlos gozar de ella investigando y practicando cuanto sea capaz de asegurarla.” (Bonnín, 1834, p. 172).

Aunque los conocimientos atrás anotados eran importantes, el “hombre público” para ejercer la administración pública en función de los ciudada-

nos debía contar con otros registros. Un “hombre público” también debía ser un hombre ético y apasionado, aunque no sea estas las palabras que utiliza Bonnín para caracterizarlo. El magistrado o funcionario debía tener cualidades que le permitiera desarrollar su cargo con equidad, justicia y probidad, pero también, con pasión, amor y con entrega total a los asuntos públicos. No obstante, a este hombre con cualidades permitía generar confianza entre los ciudadanos y que ellos vieran de manera amable a las leyes y a su ejecución. A este hombre que venía sumarse al de la ciencia, debía de agregar la faceta de ser el hombre capaz de entender su propia cultura. Bonnín señala que, debía tener la capacidad de entender los usos y las costumbres de las personas y de la sociedad. Conociéndolas, podía aprovecharlas para que los hombres obedeciesen las leyes y las acogieran, ya que una ley que fuera en contra de la moral de la época era una que no tendría futuro.

Bonnín expresa mejor en sus palabras, que el magistrado y el funcionario deben contar con otras facetas que no se quedan en exclusiva en la ciencia administrativa pública y en las ciencias en general. Al respecto señala que:

Pero la ciencia es nada sin la probidad y la justicia; la probidad más severa y la justicia más equitativa debe distinguir al magistrado...” (Bonnín, 1834, p. 82)

(...)

¿Pero de qué serviría la ciencia para la administración, sino se adquiriese en la idea que debe formarse de sus funciones el celo propio para llenarlas, y si sus magistrados no encontrasen en su corazón la regla de su conducta en las cosas abandonadas por la ley a su sagacidad, a la probidad y a su amor al bien general?” (Bonnín, 1834, p. 78)

(...)

Hay en efecto cosas, que sin ser el objeto especial de la administración, aseguran, sin embargo, la fácil ejecución y duración de las leyes, y que al paso que toman fuerza en las costumbres públicas, las fortifican y las mejoran... las leyes serían con frecuencia impotentes y sin fuerza contra las pasiones... (Bonnín, 1834, p. 135).

Los conocimientos y cualidades de carácter en el magistrado o el funcionario para dar vida a una administración pública en función de los ciudadanos, para Bonnín, son más que necesarias, ya que la ley no llega a prever de manera anticipada todos los casos posibles que pueden enfrentar magistrados y funcionarios. Ellas por norma, solo fijan los principios, pero no se ocupan de definir los medios que deben de usarse para intervenir la sociedad. En ese sentido, buena parte de la acción de la administración se constituye en una actividad discrecional por tener que atender múltiples necesidades de la comunidad y tener que ocuparse de extensas y siempre nuevas relaciones que llegan a tener los individuos con la comunidad. Esto no significaba que su acción fuera contra o por fuera de la ley, sino que,

en el marco de sus principios, debía de saber cómo actuar para enfrentar situaciones concretas.

Hasta aquí, se presenta la propuesta del diseño institucional y del perfil de autoridad y funcionario, que Charles Jean- Baptiste Bonnin propone para hacer una administración pública por, para y con los ciudadanos. No obstante, quiere a hacerse una digresión respecto a ella. Su celo y devoción a favor de lo ciudadano no sería correcto atribuirlo a algún delirio intelectual o inmadurez de su pensamiento político. Su propuesta se fundaba en lo atestiguado por él en su tiempo histórico, que lo llevaba, a hacer una propuesta de administración pública que soportara un proyecto político mayor. Bonnin, partícipe e impulsor del momento histórico de la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII, denunciaba como los gobiernos monárquicos se habían convertido en gobiernos despóticos. A su entender, estos a través de cuerpos administrativos sobrepasaron las funciones y la composición “natural” que le correspondía a la administración pública. Conforme a ello, había usurpado los derechos naturales que le correspondía a los ciudadanos, y por lo mismo, estaba llevando a la enfermedad, corrupción y destrucción del cuerpo político.

Bonnin en consecuencia con su proyecto político, se iba lanza en ristre contra una administración al servicio del gobierno en cabeza de los monarcas. Con su propuesta de fundar una ciencia de la administración pública que atendiera a los principios naturales que la regían, allanaba un campo intelectual y político para apostar, más bien, a colocarla en función del cuerpo político de ciudadanos. En la perspectiva de Bonnin, el gobierno despótico de los monarcas haciendo uso abusivo y arbitrario de sus poderes, había desnaturalizado y desfigurado a la administración, al centralizar el poder, al crear gran número de órganos, al inventar una cada vez más extensa serie de reglamentaciones y al instaurar universidades para instruir y aleccionar a sus agentes para ponerlos a su servicio. En ese sentido, diseñar una administración pública como institución, acción y ciencia con devoción y celo de los derechos, libertades y voluntades de los ciudadanos, y mostrar sus fundamentos “naturales”, pretendía lograr desmontar un ejercicio de poder a favor de la monarquía y su círculo restringido de actores y sectores que la rodeaban. Su pretensión era sustituirlo por otro, donde se logrará una configuración de poder que estuviera en función de un número más amplio de pobladores, en adelante, que debían pasar de ser súbditos a ciudadanos.

La lucha política de Bonnin contra esa institucionalidad monárquica se revela en toda su discusión teórica y doctrinaria. Su propuesta de buscar los fundamentos de la administración pública y su ciencia en una “naturaleza”

u “orden natural” de la sociedad, no era más que una estratagema sofisticada e intelectual para cuestionar y echar para atrás el orden administrativo precedente de tipo monárquico. Decir que sus principios administrativos se los dictaba la naturaleza de la sociedad, era otra forma de postular sus formulaciones como verdades reveladas necesarias e incontestables, que estaban por encima de aquellas otras, que, por norma, eran las practicadas en el pasado por los gobiernos monárquicos. Un lugar central, donde Bonnín produjo esa confrontación entre su propuesta institucional de administración pública en función de los ciudadanos y la monárquica en función del rey y de su círculo de protegidos, se dio en una discusión que propone a lo largo de toda su obra. A saber, en la necesidad de distinguir entre gobierno y administración pública, como también, en mostrar que la segunda tiene su origen y recibe su impulso, no del primero, sino de la ley.

Con la distinción entre gobierno y administración pública, Bonnín busca quitarle el estatus prevalente al primero en tanto pretende otorgárselo a la segunda. En ese sentido, mientras la administración pública es una creación natural y necesaria de la sociedad, el gobierno es una artificiosa sin la cual podría sobrevivir. Para Bonnín, la primera tuvo su origen natural, y existe, en las comunidades locales donde sus integrantes se asocian para satisfacer sus necesidades y conservarse. Por su parte, el gobierno nace cuando dichas comunidades se asocian en una especie de confederación y dan lugar a una comunidad ficticia de tipo nacional, siendo su papel entonces, el de articularlas y dirigirlas a un norte común. Aunque de toda esa argumentación, lo que importa es, que sin la existencia de las administraciones comunales el gobierno nada es. Al ser producto de ellas, no puede despojarlas de esa soberanía popular que reside a su interior, así mismo, no puede actuar en contravía del designio de sus integrantes. Cosa que hizo, el orden administrativo monárquico que Bonnín juzga y valora como despótico y arbitrario.

Los siguientes apartados del pensador en cuestión, atestiguan parte de lo precedente:

*De que la administración territorial es propiamente la administración política, se deduce que en ella reside el poder ejecutivo, y así es como la reunión de estas administraciones o instituciones establecidas en cada división territorial, forma realmente lo que se llama gobierno... Del principio de que las administraciones comunal y territorial reúnen el doble carácter de ser un manejo de localidad y público, resulta para una y otra la necesidad de ser a un mismo tiempo en su método de existencia una institución representativa y de magistratura...” (Bonnín, 1834, p. 603).*

(...)

El gobierno lo tiene todo de la ley, y tanto en su organización como en sus efectos es una creación de ella: no vive naturalmente, pues no tiene, como la

administración, su raíz en la comunidad misma; no es una modificación de un hecho natural, y existe solo por convenio... Su naturaleza es diferente de la de la administración. Pero de que su institución tenga por objeto reunir todas las administraciones en un haz común para la ejecución general y uniforme de las leyes, no sería exacto deducir que la administración es una consecuencia del gobierno, pues por el contrario este es una consecuencia de aquella, por cuanto solo esta instituido como centro de la administración general... (Bonnin, 1834, p. 607).

(...)

De treinta años a esta parte, la monarquía, fuerte o débil se desenfrena. Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos; restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará eses temor, que solo una conducta hostil continua en ocasionar ¿Que es en efecto la democracia? El ejercicio de los derechos naturales políticos, en virtud de leyes que conceden su goce; moderado por el interés del orden público. Pero este ejercicio de los derechos naturales políticos no puede existir sin la declaración y conocimiento de los principios; de otro modo solo tendríamos concesiones restrictivas que se nos dan como suficientes." (Bonnin, 1834, p.18).

La propuesta de una administración pública para, por y con la ciudadanía no nació de una especie de inmadurez en el pensamiento político de Bonnín. En otros términos, no puede imputársele que su propuesta nació de no haber entendido, o de haber confundido, lo concerniente a la representación política y a la institucionalidad administrativa como campos específicos. Él tenía toda la claridad de la diferencia entre estas instituciones, no obstante, apostaba que el ciudadano debía orientar y participar directamente en una y otra. Para Bonnín es claro que, las leyes generales donde se integra la voluntad colectiva de los ciudadanos se crean en la institución política de la legislatura, y que, para el caso concreto de su época en Francia, refiere a la Asamblea. No obstante, para él, la construcción de la ley con la participación de los ciudadanos no es prenda suficiente para que su voluntad colectiva quede recogida y realizada en la democracia. Por eso, apuesta que en su ejecución acontezca lo mismo, y, por lo tanto, los ciudadanos deben dirigir y conformar a la administración pública. Esto mediante la elección de sus autoridades, generando dispositivos para que le rindan cuentas e instaurando cuerpos deliberativos para que se oriente con su participación.

## **LA INSTITUCIONALIDAD COMO SOPORTE DE LA DEMOCRACIA Y DE LA CIUDADANÍA**

Bonnín sugiere que la voluntad y los derechos de los ciudadanos para cobrar vida y mantenerse en una asociación política, requiere la estructuración de toda una realidad institucional. Propone que, debe generarse toda una serie de creaciones administrativas públicas que lo hagan posible.

Sus planteamientos, hechos dos siglos atrás, pueden hoy ser parcialmente confirmados por estudios hechos desde aproximaciones históricas, o de manera más precisa, tales estudios pueden confirmar que su tesis de un orden social y/o político centrado en sus ciudadanos - *un régimen y sistema democrático*- requiere como condición *sine qua non* de una institucionalidad administrativa que la haga posible<sup>32</sup>. Se inicia la reflexión histórica, con lo siguiente. Las libertades, oportunidades y restricciones que desde el siglo XVIII abrieron los regímenes democráticos en Europa a distintos sectores de la población, expresada en el régimen de derechos y deberes legales constitutivos de la ciudadanía moderna, fueron posibles por la edificación y transformación institucional de los Estados Nacionales. Al respecto, Roger Brubacker, historiador del tema, señala que...

El surgimiento de la institución de la ciudadanía no puede entenderse aparte de la formación del estado moderno y del sistema estatal. Pero la inversa es igualmente cierto: la formación del Estado moderno y del sistema de Estados no puede entenderse aparte de la aparición e institucionalización de la ciudadanía" (Brubacker, 1994, p. 71).

Una aproximación histórica de cómo se construyó y transformó la institucionalidad estatal que soportó y apalancó la democracia con su ciudadanía moderna, la brinda el sociólogo T.H Marshall. Este autor, ocupándose del caso inglés -*aunque pretendiendo generalizar las conclusiones de su estudio al contexto europeo*-, evidencia cómo para darse vida a los derechos ciudadanos se construyó todo un soporte institucional de carácter estatal. Acorde al autor en cuestión, a los derechos civiles creados en el siglo XVIII, correspondió la edificación de tribunales de justicia como instituciones que los hiciera exigibles (Marshall, 1950). Por su parte, a los derechos políticos creados en el siglo XIX, los acompañó la creación de los consejos de gobierno local y los parlamentos (Marshall, 1950). Finalmente, a los derechos sociales instaurados en el siglo XX, se erigieron instituciones prestadoras de servicios sociales y de educación para garantizarlos.

El análisis de Marshall pone de presente que una construcción de instituciones estatales acompañó y soportó la creación de los derechos ciudadanos modernos. No obstante, Marshall va más lejos, al mostrar cómo esa edificación de derechos supuso no solo la creación de unas instituciones, sino toda una reconfiguración de las dinámicas institucionales del Estado. La primera de ellas consistió en un proceso de especialización que hizo que a cada conjunto de derechos correspondiera la creación de unas instituciones específicas y diferenciadas entre sí. Este hecho contrasta, con la sociedad

<sup>32</sup> De advertir es que, no todas las reflexiones históricas que se desplegaran en adelante avalan o casan con todos y cada uno de los planteamientos ya reconstruidos respecto a la propuesta de Bonnin, pero si confirman su tesis central en diversas ocasiones se nombra.



feudal donde todos los derechos confluían en una misma y única institución instaurada para soportarlos, tal como era la monarquía. La segunda de las dinámicas, por su parte, correspondió con una nacionalización de las instituciones que hasta entonces tenían un claro dominio local. Por norma, estas se proyectaron a una escala nacional, contribuyendo con ello a que dejaran de existir una serie múltiple, superpuesta y fragmentada de derechos locales y estamentales.

Siguiendo a Marshall, puede decirse entonces que los derechos que expresaron las democracias modernas debieron de soportarse en una reconfiguración y transformación de la institucionalidad del Estado. Charles Tilly con sus análisis de la constitución del Estado y de la ciudadanía moderna, permite entender mejor este proceso. Antes de expresar sus tesis y hallazgos es importante señalar que este autor critica la lectura e interpretación propuesta por Marshall. Le cuestiona hacer ver la creación de derechos bajo el supuesto de una especie de necesidad espontánea de la historia que vino a instaurarlos. A su entender, su lectura no deja ver que ellos emergieron por efecto de los conflictos y negociaciones sostenidos a lo largo del tiempo en la sociedad. También le critica, que su interpretación lleva a hacer imaginar que en todos los lugares donde se edificó la ciudadanía, en particular en los países europeos donde la ilustración se esparció, la instauración de derechos siguió similar secuencia temporal y correspondió a los mismos momentos históricos (Tilly, 2004). En ese sentido, no en todos los países se construyeron los derechos civiles en el siglo XVIII, los políticos en el XIX y los sociales en el XX, ni siguieron la misma secuencia del caso inglés.

Apartándonos de sus críticas, y ya argumentando sus aportes, Charles Tilly evidencia cómo la construcción de derechos y deberes que soportaron la democracia y la ciudadanía moderna se expresó, en una transformación de la institucionalidad estatal. No obstante, más importante que ese aporte, es que logra demostrar que tales derechos y deberes al igual que su institucionalidad estatal, se dieron por efecto de una intensa dinámica política de conflictos y negociaciones acontecidos en la sociedad. Su tesis es que la ciudadanía moderna, emergió porque en el contexto europeo durante siglos, miembros relativamente organizados de la población conflictuaron y negociaron con las autoridades estatales (Tilly, 2014). Dicha dinámica tuvo su origen, en que las últimas requerían extraer recursos a diferentes grupos sociales para ir la guerra o continuarla con otros Estados, mientras que los grupos en cuestión les demandaban a dichas autoridades que limitaran sus imposiciones o llegaran a apoyar sus intereses. En ese marco de conflicto y negociación, la ciudadanía moderna se constituyó en el arreglo

político encontrado para dirimir y mediar las aspiraciones y reivindicaciones enfrentadas de las partes.

Tal dinámica de conflictos y negociaciones terminó por generar un campo institucional estatal intermedio entre gobernantes y gobernados, que se expresó, en la creación de oficinas, en el reclutamiento de burócratas y en la generación de nuevas líneas presupuestarias. Ese cuadro de conflictos y negociaciones tramitadas mediante los derechos y deberes mutuamente contraídos condujo a entonces generar una ampliación y robustecimiento de las administraciones públicas, de las instituciones de representación y de los aparatos de justicia propios del Estado Moderno. Un ejemplo paradigmático de esta institucionalidad estatal de carácter conflictual-transaccional, la ejemplifica Tilly con cómo los Estados nación a partir del siglo XIX responden a las crecientes demandas de burgueses y de trabajadores mediante la creación de distintos programas de gobierno. Los mismos, estuvieron relacionados con la seguridad social, las pensiones de los veteranos, la educación pública y la vivienda. Unos y otros, se construyeron en los soportes materiales a partir de los cuales se entraron a garantizar los derechos y deberes legales negociados entre autoridades estatales y ciudadanos (Tilly, 1990).

La importancia de dicha institucionalidad estatal intermedia para soportar la democracia y la ciudadanía se entiende mejor, si se asumen los derechos como titularidades. Bajo esta perspectiva, a los mismos se le asumen como aquellas reivindicaciones hechas por los pobladores que son exigibles y susceptibles de transformarse en bienes, servicios y protecciones (Tilly, 1997). En ese sentido, la ciudadanía antes que ser solamente un conjunto de derechos legales, son también, ese conjunto de prestaciones realizadas por dichas instituciones estatales. Cabe decir entonces, que, si desaparecen ellas, o si no se dan lugar a sus bienes y servicios, los derechos de la ciudadanía se evanescen o nunca llegan a cobrar realidad. Volviendo al caso ejemplarizado por Charles Tilly ya mencionado, de las demandas de la clase obrera y la clase capitalista dirigidas al Estado, no hubiera sido posibles su satisfacción sin toda la institucionalidad del Estado Bienestar. En este contexto histórico de responder a reivindicaciones de obreros y capitalistas, el aparato administrativo tuvo un crecimiento exponencial, gracias a los distintos campos sociales que debió de atender: salud, educación, protección de vejez, servicio contra el desempleo, etc.

No obstante, que la institucionalidad del Estado moderno se edificó y amplió para soportar los derechos propios de la ciudadanía y de la democracia moderna, también se generó para garantizar el cumplimiento de deberes. Ella se erigió, igualmente, para soportar las exigencias que el

Estado empezó a hacer a sus pobladores, y que estos debían de cumplir al tener que responder a los deberes ciudadanos. Charles Tilly, nuevamente evidencia cómo las autoridades y los agentes del Estado bajo su objetivo de extraer recursos de la población fueron consolidando toda una institucionalidad que lo hiciera posible. Así, crearon las armadas, la policía y marinas para obligarlo, pero también, todo un aparataje administrativo conformado por oficinas de impuestos, de aduanas y de tesorería (Tilly, 1990). Tales instituciones estatales de carácter coactivo y de administración pública, paulatinamente, fueron desplegadas en la diversidad de territorios de la jurisdicción de los estados nacionales para obligar a la población a que entregaran los recursos y cumplieran las obligaciones impuestas. No obstante, la extracción de dichos recursos y el cumplimiento de dichos deberes tenían unos límites, precisamente, consagrados en su contracara, los derechos.

Lo esgrimido hasta ahora, permite afirmar que, las democracias modernas y sus regímenes de ciudadanía, no hubiesen sido posibles sin la edificación, transformación y extensión de la institucionalidad estatal. Puede puntualizarse lo siguiente. Aunque no se agoten en ella, la democracia y la ciudadanía moderna encuentran sus alcances y limitaciones, en lo que sea o llegue a ser aquella. Una y otra, no se edificaron solo por las instituciones de representación política, como lo suelen mencionar o anunciar los análisis convencionales, sino también, por toda una institucionalidad administrativa pública. Las oficinas, los presupuestos, los funcionarios, los programas fueron también esas creaciones y disposiciones materiales que a nivel histórico les dieron vida a muchos de los derechos y deberes ciudadanos, que en el pasado y en el presente, disfrutan o padecen los integrantes de los Estado Nación modernos. Las democracias y la ciudadanía son lo que lleguen a ser sus instituciones administrativas; por supuesto, también las de representación política y las de justicia.

Un análisis realizado por Daron Acemoglu y James Robin permite desde otro ángulo mostrar en mayor profundidad el papel fundamental cumplido por las instituciones estatales en la construcción de democracia y de ciudadanía (Acemoglu & Robinson, 2006). En una lectura histórica y teórica que proponen de las sociedades encuentran los autores una constante. Esta es, la disposición de las élites por conservar sus privilegios, al tiempo que, una permanente amenaza de revolución por parte de los integrantes de la población para lograr la satisfacción de sus demandas por parte de aquellas. El punto es que, aunque las primeras recurren a ofrecimientos o promesas para desactivar dicha amenaza, la población es desconfiada de que las cumplan. El presupuesto de los integrantes de la población es que

las élites lo hacen, precisamente, para que levanten su ejercicio de fuerza, y una vez hecho esto, sí olvidar o hacer de lado sus compromisos suscritos.

Es en dicho marco, de conflictos y negociaciones, de búsqueda de soluciones y compromisos mutuos entre partes enfrentadas, y en marcos de desconfianza, que las instituciones cumplen un papel central. Son ellas las que se constituyen en una fórmula de solución, ya que al ser creadas y tener una naturaleza duradera, vuelve creíble que dichos compromisos sean cumplidos en el tiempo, no solo hoy, sino mañana (Acemoglu & Robinson, 2006). Al ser las instituciones difíciles de cambiar en la práctica, y al tener capacidades y recursos, pueden llegar a garantizar que no se echen para atrás los compromisos acordados, y aún más, que a futuro sean realizados de forma indefinida en el tiempo. Las instituciones cumplen así el papel que la fuerza que tienen los grupos sociales hoy, y que comprometen en un pacto con las élites, lo tengan mañana. En las capacidades y recursos que incorporan las instituciones, permiten que la relación de fuerzas que se presenta hoy pueda mantenerse en tiempos futuros.

Acemoglu y Robinson proveen ejemplos relacionados con cómo la creación de institucionalidad estatal en el campo de la representación política cumplió históricamente la función atrás mencionada. En Inglaterra se tuvo que ampliar el parlamento agregando a la Cámara de los Lores la de los Comunes, lo anterior para dar representación a los intereses de la clase burguesa y grupos locales en ascenso. No obstante, sus análisis pueden y deben extrapolarse a la institucionalidad que integra la administración pública, ya que, si se presta atención, la creación de diferentes ministerios, departamentos y unidades en diferentes países, generalmente los de tipo social o territorial, buena parte de ellos obedecieron a conflictos y negociaciones entre sectores o clases. En este sentido los análisis de Saskia Sassen permiten evidenciar parcialmente lo señalado. Ella alude como en el siglo XX y a la fase de industrialización de los países occidentales, la ciudadanía social fue una expresión de la formación de clases y de su lucha (Sassen, 2008). Capitalistas y trabajadores encontraron en ella un conjunto de funciones que le eran de utilidad a ambas clases y a los Estados Nacionales de los cuales hacían parte. Los sectores más favorecidos y la creciente clase media encontraron en la institucionalidad estatal del Estado de Bienestar dados por servicios de protección social, educación, salud, entre otros, un arreglo donde sus intereses estaban bien representados. Igualmente, los sectores pobres y los desfavorecidos.

El análisis propuesto por Acemoglu y Robinson acerca del funcionamiento de las sociedades permiten evidenciar cómo las instituciones estatales condensan y prolongan las relaciones políticas de fuerza de conflicto y de

negociación presentes en la sociedad. Materializan y soportan los avances del proceso democrático; los avances y acuerdos de unos sectores, grupos o clases frente a otros, y que a su vez se expresan, en el conjunto de deberes y derechos que consigo trae la ciudadanía. Cabe decir que, su direccionamiento, sus recursos financieros, su personal, sus programas de acción, sus campos de acción, sus intervenciones en la sociedad revelan y soportan el avance, estancamiento o retroceso histórico del proceso democrático. Importante entender y advertir lo siguiente. Su carácter condensación de las relaciones políticas no solo está presente en su creación, sino también, en su continua transformación. En ese sentido, no permanecen inmodificadas una vez fueron creadas, sino que siguen constituyéndose en campos de conflicto y negociación entre grupos y clases sociales que actúan a su interior y exterior (Chevallier, 1986).

Los recursos, bienes y servicios de las instituciones del Estado que soportan los avances o retrocesos de la democracia y de la ciudadanía, se convierten en objeto de luchas, disputas y transacciones. Las mismas gravitan en torno a que ellos sean destinados a favor de ciertos sectores, grupos o clases sociales, pero también, para que sus fuentes de financiación recaigan sobre unos u otras. Igualmente, dicha lucha y negociación se ve proyectada hacia el interior y el exterior de la institucionalidad estatal ya que los agentes que las controlan o influyen, construyen selectivamente correas de transmisión y apoyos en la sociedad para acrecentar los recursos de poder no solo de la institución, sino de ellos mismos. Los derechos y deberes legales de los ciudadanos en los contenidos concretos que históricamente llegan a tener no son independientes entonces de toda la institucionalidad estatal en que los mismos se inscriben, y que se convierten en un campo más de lucha y negociación.

## CONCLUSIÓN

Con este escrito se espera haber dejado en claro la propuesta de diseño institucional que desde el pensamiento de Charles Jean- Baptiste Bonnin, permitiría lograr una administración pública en función del conjunto de ciudadanos. Haber mostrado el celo y la devoción con que dicho autor articula las finalidades y procedimientos de la administración a sus necesidades, intereses, voluntades e incidencia política. Haber evidenciado cómo su pensamiento pone de presente su importancia la construcción y pervivencia de las democracias. Más en particular, haber revelado de su pensamiento se desprende que para edificar un orden político centrado

en los intereses de los ciudadanos, un momento y lugar necesario, es su institucionalidad administrativa. Haber posicionado, cómo sus planteamientos revelan que la administración pública como institución, acción y acción es un campo posible y necesario para la participación e incidencia de los ciudadanos.

El pensamiento de Bonnin y su propuesta de diseño administrativos, de avanzarse en la actualidad en su materialización, permite enfrentar diferentes males vivenciadas por las administraciones publicas contemporáneas. Permitiría solucionar lo que en otro escrito ya denunciaba como su autor, y que se cita a continuación:

Hechos de distinta naturaleza interrogan acerca de si las administraciones públicas sirven a las democracias, pero más que a ellas a sus sociedades. La exclusión de ciudadanos de los bienes, servicios o políticas; la ausencia de vocaciones del servicio público entre su personal; la demora o el mal trato en la atención a los ciudadanos; los abusos de poder por parte de sus autoridades; los escándalos de corrupción de sus agentes siembran dudas acerca de las vocaciones públicas y democráticas de las administraciones públicas. Prácticas como las anotadas, cuando se presentan, vienen a decir que las administraciones y los gobiernos no están al servicio de los ciudadanos, sino más bien, que los ciudadanos están puestos al servicio de estas instituciones” (Molina, 2017, p. 45).

La propuesta de Bonnin permite pensar cosas hoy impensables, aunque necesarias para asegurar libertades, oportunidades y derechos a los ciudadanos. Acaso, instituciones tan poderosas para la vida de las naciones como los Ministerios, continuamente expuestas sus cabezas o principales responsables a escándalos de corrupción, no deberían sus encargados el ser nombrados con la participación y concurso directo de los ciudadanos, como lo propone su propuesta. Así mismo, no deberían estar regentados o acompañados por un consejo, comité o asamblea que, compuesto por un cuerpo excelso y conecedor de ciudadanos, también estos seleccionados por un conjunto más amplio de ellos, les señalaran directrices o corrigieran decisiones arbitrarias o equivocadas. Siguiendo los preceptos de Bonnin, podríamos imaginar hoy, por ejemplo, un Ministerio de Educación orientado por los máximos sabios en todas las áreas del conocimiento, y por docentes y estudiantes destacados de instituciones de educación básica, media y superior. Podemos imaginar, siendo ellos, quienes aprueban sus directrices y presupuestos.

La propuesta de Bonnin no es imposible de ser realizada. Ella dependerá de los avances democráticos, de los conflictos y negociaciones que llevan a instaurar la ciudadanía y a la democracia, y más en particular, a plasmación que de ella se hace en las instituciones del Estado. Los análisis histó-

ricos dan parcialmente la razón a Bonnin, al mostrar que la democracia y la ciudadanía en su existencia moderna, ha requerido la instauración y transformación de instituciones estatales administrativas y de otro tipo, que, con sus bienes y servicios, soporten los derechos y deberes de los ciudadanos. En ese sentido, muestran que para edificarlas, tan vitales como lo pueden ser las luchas por los derechos, también lo son, las dirigidas a las instituciones que los soportan. Sus análisis ponen de presente, e invitan, a prestarles atención y hacer seguimiento de ellas, ya que allí se condensan y proyectan las relaciones de fuerza y de poder que configuran la sociedad.

Tomando en cuenta los planteamientos de dichos estudiosos, y los de los de Charles Jean Baptiste Bonnin, a quien se le imputa ser uno de los fundadores de la Administración Pública como disciplina, debe quedar en claro que la profundización democrática y ciudadana de las sociedades, pasa por lo que acontezca con sus instituciones administrativas. Hacia ellas deben dirigir también sus ojos el movimiento democrático.

#### REFERENCIAS

- Acemoglu, J. & Robinson, J. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Bonnin, C. (1834). *Compendio de los Principios de la Administración*. Madrid: Imprenta de Don José de Palacios.
- Box, R. (2007). *Democracy and Public Administration*. London, U.K: M.E.Sharpe.
- Chevallier J. (1996). *Ciencia Administrativa: Teoría General de la Institución Administrativa*. Tomo I. Madrid, España: INAP.
- CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. CLAD.
- Cooper, T. (2001). *Handbook of Administrative Ethics*. New York, U.S: Marcel Decker.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. New York, U.S: Oxford University Press.
- Marshall, T. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molina, J. (2017). *Desarrollos y Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública.
- Sassen, S. (2008). *Territory, Authority Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press.

- Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Oxford: Basil Blackwell.
- Tilly, C. (1997). A Primer on Citizenship. *Review Theory and Society*, Vol. 26 No. 4, pp. 599-602.
- Tilly, C. (2004). ¿De dónde vienen los Derechos? *Revista Sociológica. Universidad Autónoma Metropolitana*, Vol. 55, pp. 273-300.
- Tilly, C. (2012) *Identities, Boundaries, and Social Ties*. Columbia. University forthcoming from Paradigm Press.





# ANTONIO GRAMSCI

## CRISIS Y DIRECCIÓN: POR UNA 'REFORMA POLÍTICA Y MORAL' DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Yolanda Rodríguez Rincón**

### RESUMEN

En el artículo se reflexiona la administración pública desde algunas claves de análisis que aporta el pensamiento de Antonio Gramsci. Se plantea, al caracterizar lo que dio en llamarse 'reforma del estado' desde los años setenta que aquella hace crisis de orden/organización, autoridad y, en últimas, de hegemonía. En este sentido, se problematiza su carácter de dirección en el presente y se discurre sobre una necesaria y real transformación de la misma en la vía de lo que el autor en mención llamara proyecto de 'reforma político-cultural', en todo caso esto, si se quiere una 'administración pública' que aporte a abrir procesos de socialización democrática.

**Palabras Clave:** Reforma del Estado, Antonio Gramsci, Administración Pública, reforma político-cultural y democracia

## POR QUÉ GRAMSCI Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El presente texto reflexiona sobre la administración pública (AP), principalmente, desde las reflexiones que va construyendo Antonio Gramsci<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Se trata de un teórico marxista (1891-1937) que interpreta y traduce el legado de Marx a su realidad histórica concreta, para pensar el futuro; abogó por una comprensión amplia de la política, que convencionalmente se había pensado desde y dentro de los límites de la sociedad política. Gramsci afirmará el papel decisivo de la sociedad

en las primeras décadas del siglo XX sobre el Estado. En *Análisis de situaciones y relaciones de fuerzas* (1999), Gramsci presenta de manera directa las superestructuras complejas: sociedad política y sociedad civil, las cuales se corresponden con el poder político institucionalizado, la una, de modo general, cumple con la función de la dominación, la otra, la sociedad civil, los llamados organismos privados, cumple con la función de la dirección.

En la historia semántica de la AP, la dirección, acontece en la transición de la policía<sup>34</sup> a la administración: “dirección general que mantiene el orden de la sociedad política” (citado por Guerrero en Baca, et. al., s.a), y caracterizada por ser un atributo propiamente estatal en tanto referida al nivel gubernativo y organizacional, por tanto, da movimiento al estado. Sin embargo, la sociedad política no puede referirse sin la sociedad civil, pues el aparato gubernativo, que, si bien da sentido al estado, es también el aparato ‘privado’ de ‘hegemonía’ o ‘sociedad civil’ el que amplía comprenderlo (Gramsci, 1975). Es decir, con Gramsci sobreviene la idea de considerar el estado en un sentido restringido como aparato gubernamental, y en un sentido amplio como las instituciones de la sociedad civil. Afirmo que la distinción entre ellos sólo tiene importancia decisiva - más allá de la teoría política-, y de manera definitiva para la práctica política. De ahí que “la buena o mala dirección de la sociedad comienza con la buena o mala dirección de la administración pública”<sup>35</sup> (Aguilar, 2013).

Planteo, entonces, que la AP en tanto dirección, porque afecta la totalidad del proceso social, ha venido en crisis que no es más que crisis de hegemonía –crisis del Estado en su conjunto; y, por tanto, que pensar una alternativa a dicha crisis sería por la vía de un nuevo proyecto político. Esto es, un orden cultural nuevo puesto como la tarea más posible de una (otra) administración, nueva organización institucional. En esta, los llamados *intelectuales* al decir de Gramsci, desafiarían ir más allá del *ser* burócratas para construir la nueva dirección, mientras tanto tienden a jugar un papel relativamente autónomo en consecuencia a su forma de organización interna del bloque dominante.

---

civil en la construcción de las relaciones de poder. Ver la interesante biografía de Fiori G, (2015).

<sup>34</sup> Eje del estudio administrativo y que se ha de llamar ciencias camerales.

<sup>35</sup> Se trata de una mirada más administrativista desde la cual Luís Aguilar permite diferenciar la dirección (del gobierno) en tres niveles: a) gobernanza pública: dirección de la sociedad; b) gobierno (gobernanza del sector público o de la administración pública): dirección del conjunto del sistema administrativo; c) gobernanza corporativa pública: dirección de las particulares entidades o unidades administrativas, esta última <sup>TM</sup>conjunto de los procesos de dirección estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación” (Aguilar, 2013, p. 11).

El pensamiento gramsciano, por supuesto, no ha sido de tradición en los estudios de la AP, ni de la ciencia política, por lo menos en Colombia<sup>36</sup>. Cuando se cruzan estas disciplinas hegemónicamente se tiende a priorizar el estudio de los modos de gobernanza y de las cuestiones más establecidas –dígase instituidas (elecciones, partidos, instituciones, accountability...) avalando a aquellos modos y terminando por restringir la capacidad de lograr una crítica -una crítica más universal-; poco se aporta a construir una concepción realmente crítica sobre la naturaleza del poder del Estado y a comprender cómo se vincula a la hegemonía y a la dominación, ante lo cual considero se hace complejamente transversal la AP como saber, como técnica, como cultura, como gobierno, como instrumento.

Siguiendo a Maquiavelo, Gramsci se esforzó por refundar una ciencia autónoma de lo político con el fin de proporcionar una crítica más pertinente de las especificidades de la dominación política (Herrera, 2013). De ahí que dicha clave analítica se hace útil aquí porque permite examinar las modalidades concretas del poder del estado (gobierno y orden/organización) en un sentido integral. En vez de abordar las instituciones y aparatos específicos como meros instrumentos técnicos de gobierno, permite dar cuenta de sus fundamentos sociales y evidenciar que sus funciones y efectos son formados por sus vínculos con el sistema económico y la sociedad civil.

Es así que intento hacer pensar sobre un proyecto que funde las políticas (contenidas de política) en una ética y cultura de relaciones y sentidos popular-democráticos.

Como corolario, las claves analíticas gramscianas aportan una comprensión de la des/articulación entre la AP, la política y la vida cotidiana. Como se podrá apreciar las cosmovisiones no son estáticas, sino que generan discordias y luchas a nivel del pensamiento y a nivel de la vida social, y por lo mismo, posibilitan exponer contra/movimientos. Es así que interesa con Gramsci poner en juego la comprensión de la AP a través del análisis de las relaciones de fuerza que la constituyen y que dan un sentido a la vida política y a las formas de organización y con ello, sobre manera, asumir la idea que no es posible aceptar la ficticia separación entre política y administración, lo contrario es aceptar la cosificación del reino burocrático y al final aceptar como real la aparición de la sociedad diferenciada entre dirigentes y dirigidos.

---

<sup>36</sup> Sin embargo, es necesario sopesar a) los años sesenta y setenta se caracterizaron por el interés del análisis marxista en la administración pública en diferentes países de América Latina, en especial, México (Holloway, 1982). b) En la facultad de ciencia política de la Universidad Nacional-Bogotá, se ha impartido y sostenido en los últimos años un seminario en torno al pensamiento de A. Gramsci a cargo del grupo de investigación Presidencialismo y Participación con la dirección del profesor Miguel Ángel Herrera Zgaib.

Sea pues, el análisis que presenta Gramsci, una ocasión para motivar nuevas reflexiones acerca de la AP, del estado y su relación inherente con lo social y la política y la cultura.

## REFORMA DE ESTADO Y CRISIS ESTATAL

La lectura de crisis del Estado tiene su referente inicial cuando comienza a darse cuenta en América latina de la transición democrática de los regímenes de dictadura en los años setenta (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986); de la crisis financiera de los llamados países desarrollados; y del desmantelamiento de los países socialistas (Crozier, Huntington, Watanuki, 1978), considerados estos una amenaza y una influencia negativa para las democracias liberales de occidente. Una crisis global que llama, por tanto, a reformar el Estado.

Desde un pensamiento dominante el Estado debía reducir su tamaño, hacerse flexible, eficiente y estar comprometido con la sociedad, pues, en las condiciones de centralismo y jerarquización, era el responsable de la crisis económica; un pensamiento que situaba la causa en la crisis fiscal, el modo estatal intervencionista y la forma burocrática de administración (Bresser, 1997). Desde la defensa neoliberal, la reducción del Estado se sustituiría por el mercado siempre que fuera posible, no importaría el menoscabo de los derechos sociales. Desde la defensa social-liberal (Bresser, 1997) un Estado fuerte y ágil, aseguraría los derechos sociales, a pesar de que fuera a través de organizaciones de mercado privado. Desde la defensa socialista, señala Aguilar (2006), la crisis sería resultado del proceso de dominación -producto de la exclusión- a pesar de que produciría nuevas formas de inclusión en un espacio público no dependiente del Estado, capaz de posibilitar co/gestión como nueva forma administrativa.

Dicho consenso dominante en torno a la idea de reformar el estado implicaba explicitar la visión acerca de su función y su acción, lo cual supuso partir de una concepción del mismo, del lugar que había ocupado la sociedad nacional y sus relaciones con otros estados en un mundo cada vez más globalizado (O'Donnell, 2003). Por tanto, considerar una reforma del Estado conllevó a asumir los cambios de las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos, administrativos; es decir, cambio de reglas de juego (Oszlak, 1992); "... un desafío de ambiciosas proporciones que buscó movilizar las fuerzas de la sociedad...", con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático, eficiente y participativo..." (Younes, 2004, p. 25).

¿Desde dónde se asumiría tal construcción? La generación de reformas implementadas a lo largo de las últimas décadas se fundó en instrumentos jurídicos y en operaciones económico-financieras (primera generación); en cambios prioritariamente tecnológicos y de control plural de la gestión [funcionamiento burocrático hacia el nuevo sector público y participación de la sociedad civil], acompañados de decisiones políticas dichas firmes e irreversibles. En medio de ello, los impactos y las formas de relaciones para y con lo social -grupos y clases subalternas, sectores marginados-, sobreviven, cada día más, con deuda, padecen las rentas estancadas, carecen de empleo estable y de condiciones dignas de habitabilidad. Es un proceso que ha fortalecido la concentración de aquel preparando el terreno para la próxima crisis financiera. Si directamente, todo ello, ha venido involucrando formas de administración pública ¿cuáles procesos societales han constituido, y hasta dónde han dirigido un modo de organización social deseable al conjunto de la población?

De los modos en los que la reforma del estado se ha formulado y aplicado durante el último medio siglo -insertos en circunstancias globales de preocupación por el desarrollo económico y social-, van a considerarse en gran medida los problemas técnicos de las estructuras institucionales de la AP, por cuanto desde estas se asumirían relevantes las inconsistencias en el desarrollo nacional (Cunnill, s.a); empero, las consecuentes ejecuciones -dichas tímidas- en la solución de dichos problemas contemplaría aspectos de otras consideraciones que -incluso desusan la AP-, re/afirmarán minimizar la acción del estado y maximizar la del mercado (capitalista), sobre la concepción de introducir los criterios y las prácticas de los negocios en la desde entonces nominada gestión pública.

### **‘BUEN GOBIERNO’: ¿EXCLUSIÓN DEL ESTADO?**

Como se ha señalado arriba, la crisis (ingobernabilidad) planteada por la Trilateral (Crozier, Huntington, Watanuki, 1978), incluye la solución (verdadera) hacia la gobernanza (buen gobierno), que surge de la necesidad de ir más allá de lo que había significado ‘el gobierno’, muy ligado a modelos de decisión propios de los antiguos escenarios, predominantemente jerárquicos (Longo, 2008). La entonces solución a la crisis pasará por la capacidad de los gobernantes al relacionarse con los diferentes grupos sociales para definir (aparentemente) en conjunto los objetivos de la vida asociada, contribuir a crear oportunidades y a gestionar los conflictos cotidianos; de tal manera, como dice Longo, se van generando lógicas de transversalidad

y cooperación multinivel entre las distintas escalas de gobierno y de sus administraciones para dar respuestas al problema existente.

El 'buen gobierno' se identifica, entonces, como capacidad de ejercer las funciones de estabilidad y orden social. Para ello, se configura una institucionalidad formada por múltiples actores y producción de interrelaciones, así como nuevas actitudes de desarrollo y sostén social creíble del gobierno<sup>37</sup>.

Dicha idea fue canonizada por el Banco Mundial en un documento de 1992, *Governance and Development*, donde definía la gobernabilidad con referencia a cómo ejercer poder en la gerencia (*management*) de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo de un país. Por su parte, la Unión Europea lanza en 2001 también su versión a través de los principios esenciales para la instauración de una gobernanza -que afirmaba- más democrática, referida a apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (CEE, 2001, p.10).

Desde una mirada descriptiva, el buen gobierno referiría arreglos institucionales a través de los cuales adoptar y ejecutar las decisiones públicas en un entorno social cada vez más complejo. Desde una mirada prescriptiva o normativa, referiría pretender tener una acción pública de calidad y de dar cuenta de la construcción de unas sociedades capaces de afrontar debidamente los retos de progreso y bienestar.

Con Aguilar (2006) y Longo (2008) puede decirse que 'el buen gobierno' vincula:

1. relación gobernanza - calidad de la democracia (gobernanza democrática) que pone el acento en facilitar la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública y se expresa en los esfuerzos de apertura a la participación, la rendición de cuentas y el control social;

<sup>37</sup> Para el caso colombiano, por ejemplo el entonces Presidente Juan Manuel Santos, señaló, con ocasión de la puesta en marcha de la ley 1444 de 2011 de reforma, creación y escisión de instituciones del estado: "Tenemos el deber, la obligación de reformarnos para enfrentar, no solo con optimismo, sino con instrumentos más eficaces los retos del futuro porque las reformas a la estructura del estado forman parte de ese proyecto en el que he trabajado toda mi vida y que se reúne en dos palabras: buen gobierno. Es decir, un estado más eficiente, eficaz y más transparente, que siempre esté rindiendo cuentas al ciudadano; el estado que hemos visualizado para esta reforma que verdaderamente redefine la función pública y fortalece las instituciones".

Idea que se afirma con el actual presidente Iván Duque, cuando señala en su recién presentado Plan Nacional de Desarrollo: "El Pacto por la Gestión Pública Efectiva propone la hoja de ruta para la transformación de la administración pública. Colombia debe mejorar la eficiencia del Estado y de la gestión pública implica lograr una institucionalidad pública efectiva y mejorar el desempeño de los sectores e instituciones en términos de eficiencia y eficacia". (PNID 2018-2022, Cap. XV, p. 883-890).

2. capacidad para resolver problemas colectivos (gobernanza eficaz) y alcanzar los fines (socialmente) pretendidos, que se une a la eficacia directiva del proceso mediante el cual los actores deciden sus objetivos de convivencia y la forma de coordinarse para realizarlos;

3. garantía para los mercados y buen funcionamiento de la sociedad civil (buena gobernanza), expresada, precisamente, en los marcos institucionales –formales e informales– que aseguren un funcionamiento eficaz del sistema económico y faciliten el desarrollo del espíritu emprendedor y la formación de capital social.

Para ello, deviene como control político y social, la responsabilización (Cunnill, s. f.; O'Donnell, 2001), con la cual aparecerán garantizados todos los aspectos de la forma en que el 'buen gobierno' y/o la 'gestión pública' dan cuenta de la acción gubernativa política y del 'nuevo'(viejo) orden entre operación, funcionamiento y administración de los servicios públicos como apertura al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia).

Así lo confirma Manuel Villoria (2010) cuando señala que la democracia de calidad demanda un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas y exija una sociedad democrática -es decir, una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, sean democráticas –que será en tanto gobernanza-, pues es en esta forma de administración que se abre las vías a la participación y la deliberación, asumidas como redes horizontales de poder emergentes.

Interesa revelar que estos cambios advierten fundamentalmente un creciente compromiso estatal de estrategias de orientación social descentralizada, pero que responden, igualmente, a cambios estructurales de largo plazo en la economía política global, pues si bien asume cambios formales y tácticos, sobre todo es la rearticulación práctica de capacidades políticas supraestatales las que determinan el logro de estar en los circuitos de dicha economía política. En este sentido, *la gobernanza* 'excluye' el estado en tanto forma jerárquica organizacional, para ocuparse de un panorama extenso de modos sociales de dirección social, que aquel ahora facilita y/o bloquea.

Al final de día, la historia de la 'reforma del estado' ha resultado en subordinación del bienestar público estatal al bienestar ampliado de los mercados de capital, dentro de los cuales se reestructuran los anteriores procesos característicos de la AP (organización en forma soberana, jurídico-política, burocrática) hacia los procesos de flexibilidad y privatización del mundo de la gente. Un proceso donde la explotación toma la forma de intercambio



para, políticamente afirmar, la excepcionalidad se hace normalidad, pues en tales condiciones la dictadura toma la forma de democracia.

Es decir, que la 'reforma' deviene como resolución parapolítica de los problemas económico-sociales y, en consecuencia, normalización de la violencia, pero no en su antigua forma de excepcionalidad jurídica. Aquí, estado y sociedad, se hace relación de seguridad, reconfigurada a través de formas internas y externas de autoritarismos: intervenciones democráticas de guerras civiles y de 'revoluciones', operaciones militares, golpes de estado, violencia organizada a escala micro-global, redes transnacionales que, a su vez, sostienen la violencia; poderes paralelos que reciclan crímenes y delitos, extensión militarista que reproduce la dominante masculinidad. "Se puede decir que un Estado gana una guerra en cuanto que la prepara minuciosa y técnicamente en época de paz" (Gramsci, 1999, C13).

En estas condiciones, la reforma que acontece ha tomado la forma aguda de una desagregación del estado unitario, pues aparece separado de la sociedad civil. El análisis así hace del aparato de estado un ser técnico, aislado de las clases y las fuerzas sociales que son los que lo sostienen sea por interés, sea por un momento de posición de clase.

### **COMPRENDER LA CRISIS: "LO VIEJO NO MUERE Y LO NUEVO NO PUEDE TODAVÍA NACER"**

¿Qué es lo que dicta esa historia de 'reforma de estado'? ¿No es acaso una permanente reedición de la ampliación de las fuerzas desde el mercado capitalista? ¿Hasta dónde dicha 'reforma' como estructuras de fuerzas externas al ser humano le han hecho un ser pasivo? Pero, por otro lado, no esa 'reforma' que amplía la productividad especulativa en las relaciones materiales, la respuesta, por ejemplo, a las luchas neoimperialistas antipatriarcales, antimilitaristas que van caracterizando las luchas más contemporáneas en el mundo y desde las cuales es posible seguir pensando y experimentando nuevos movimientos y proyectos de vida, ¿nuevas políticas?

En este contexto, la AP ha optado menos por su tradición nacional política y jurídica y mucho más por los mandatos globales adaptativos del manejo público-privado. Porque, a su nivel, parece quedar como lo señala –con optimismo– Omar Guerrero "la colisión entre un modelo de gobierno fundado en la cooperación voluntaria, motivación central de la conducta pública, y el paradigma de Estado globalizado encaminado a la satisfacción de un interés privado que no se sobreponga al interés público" (Guerrero, 2000).

Lo viejo muere sin que pueda nacer lo nuevo (Gramsci, 2004), la crisis refiere aquellas situaciones de la historia que presenta los más que evidentes antagonismos de la sociedad y que exigen ser resueltos. Ello es la crisis, donde la dirección es puesta en cuestión, la sociedad no se siente, ni es representada; la sociedad se separa, se abstiene de los dispositivos y requerimientos instituidos.

La crisis no es más que destrucción-creación de viejos y nuevos sistemas hegemónicos (Gramsci, 1999); es separación entre sociedad política y sociedad civil y es apertura a una situación de doble poder. Pero, ello no es en blanco y negro. Se trata de situaciones propicias para modificar el rumbo de la historia, bien sea porque obliga a pensar la democracia en tanto fin y medio de políticas de reformas radicales desde lo social, a disponer, en efecto, de las conquistas colectivas, los procesos productivos y culturales que la población ha creado [en los márgenes] a lo largo de la historia. O, bien sea, porque la clase en el poder logra articular los intereses más disímiles de otros grupos y clases a sus propios intereses. Y es, en ambos casos, que la AP se convierte en un problema cada vez más práctico de la lucha, pues ésta termina por implicarse con la organización detallada del estado (Holloway, 1982).

A Gramsci le interesa el estudio de la crisis como crisis de representación política de clase; empero, particularmente aquella representación de la clase tradicional no significa que mecánicamente se abra la puerta a una transformación democrática, si no se generan las condiciones de una nueva hegemonía, digo, de una nueva (administración) dirección. Sobre dicha crisis debe actuar las clases subalternas en forma organizada y consiente, para producir transformaciones estructurales favorables a sus intereses.

De esta consideración, Gramsci, abre una mirada transformadora democrática, y para ello, precisa y aporta unos principios de metodología histórica:

(...) en el estudio de una estructura hay que distinguir los movimientos orgánicos (relativamente permanentes) de los movimientos que se pueden llamar coyuntura... Los fenómenos de coyuntura dependen también de movimientos orgánicos, pero su significado no es de gran importancia histórica; dan lugar a una crítica política mezquina, cotidiana, que se dirige a los pequeños grupos dirigentes y a las personalidades que tienen la responsabilidad inmediata del poder. Los fenómenos orgánicos dan lugar a la crítica histórico-social que se dirige a los grandes agrupamientos, más allá de las personas inmediatamente responsables y del personal dirigente. Al estudiar un período histórico aparece la gran importancia de esta distinción... (Gramsci, 1999, p.33).

Metodología ésta que lleva a afirmar la necesidad de investigar si, en la perspectiva de transformación, acontece una crisis orgánica o una coyuntural.

Enfatizo aquella, porque la crisis coyuntural más bien se presenta como ocasional, inmediata, casi accidental. La orgánica se presenta como típica crisis de hegemonía, consiste en una ruptura de las relaciones bases-superestructuras de tal dimensión que la clase en el poder es incapaz de impedir la ruptura social, ruptura que quiebre la dirección política y cultural con la cual se ha dirigido el sistema, así que se pliega, posiblemente, por mucho tiempo “al puro hecho económico y a la política no sólo realista de hecho (como es siempre), sino cínica en sus manifestaciones inmediatas... significa reducción de las superestructuras más elevadas a aquellas más unida a la estructura” (Gramsci, 1981, p.38).

Frente a dicha crisis, son múltiples las posibilidades de reacción: o bien una prolongación de la misma ante una población frágil que deja que la situación se degene y se extienda el caos hasta la acontecimiento de una guerra civil, o bien, la reacción de la clase en el poder al recomponer su hegemonía o al recurrir a la mera sociedad política para imponer todo tipo de coerción; o bien, la insurrección revolucionaria de clases y grupos subalternos, o bien una solución cesarista ante el equilibrio de las fuerzas antagónicas.

## LA CUESTIÓN DE LA DIRECCIÓN

El estado es concebido como organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión del mismo grupo; pero este desarrollo y esta expansión son concebidos y presentados como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías “nacionales”. El grupo dominante es coordinado concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal es concebida como una formación y una superación continua de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley), entre los intereses del grupo fundamental y los de los grupos subordinados; equilibrios en donde los intereses del grupo dominante prevalecen pero hasta cierto punto, o sea, hasta el punto en que chocan con el mezquino interés económico-corporativo (Gramsci, 1999, p.37).

La reflexión gramsciana aporta aquella concepción metodológica de la relación de fuerzas en la comprensión del estado en tanto ‘estado ampliado’, para analizar el proceso de la dirección, su relación con la coerción y entonces, los conflictos en torno de lo público y así lanzar un horizonte distinto.

A este respecto, Gramsci presenta un análisis de las relaciones de fuerza existentes en toda sociedad, considerando la transición de la etapa corporativa a la hegemónica. Diferencia tres niveles de la relación de fuerzas 1) sociales, vinculadas a la estructura y que depende del grado de desarrollo de las fuerzas materiales de producción; 2) políticas que definen el grado

de los diferentes grupos sociales; 3) militares que definen el momento decisivo. A su vez diferencia los momentos de la conciencia política, y advierte que existe una dispersión de aspectos que contemplan las clases subalternas y que denomina espontaneidad (Gramsci, 1990). No es necesariamente negativa. Gramsci la nombra como propia acción política de las masas dictada por la experiencia diaria, por la historia, acción más elemental, pero creadora de valores históricos e institucionales. Piensa, también, un nivel distinto de acción popular: la 'dirección consciente' referida como sistemática, 'moderna', una especie de consenso de la disparidad espontánea que puede hacerse progresista 'consciente'.

Por esta vía de la dirección consciente, encuentra Gramsci tres momentos: 1) económico-corporativo, propio de los grupos profesionales; 2) económico-político, propio de la lucha reivindicativa de derechos; 3) específicamente político, de construcción de hegemonía, donde se logra la conciencia que los propios intereses corporativos, en su desarrollo actual y futuro, superan los límites de la corporación, de un grupo puramente económico y pueden y deben convertirse en los intereses de otros grupos subordinados (Gramsci, 1999).

La hegemonía significa capacidad de transformar los intereses corporativos en intereses formadores de opinión, voluntad y praxis públicas para la creación de nueva sociedad, lo cual diferencia el dominio a través de la coerción para hacerse a través de la dirección (Gramsci, 1999). Es, entonces, necesario conseguir modificar costumbres y convicciones de diversos sectores sociales hasta el punto de lograr adecuarse a los fines del proyecto hegemónico, cruzando múltiples aparatos de formación de la opinión, de difusión, de persuasión en los que se implica participando a las masas, para así hacer avanzar a toda la sociedad. De esta manera, distingo que la AP no es una medida administrativa o policial, afirmo que es hegemonía, en últimas, asumir intereses objetivos de otras clases y grupos sociales aliadas o no.

## **HACIA LA NUEVA DIRECCIÓN: UNA (OTRA) ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Construir hegemonía tiene que ver con la construcción del poder cultural, entablar disputas por el significado de una época; sin embargo, es más que cultura porque es un proceso social de relaciones existentes entre grupos y clases fundamentales, aliadas y sometidas, que implican distribución específica de poder, jerarquía, influencia y subordinación de unos sobre otros;

es luchas, tensión, contradicción, frente a lo se requiere renovar y defender el reclamo de demandas del contrario, estructurando así un bloque histórico, vínculo entre estructura y superestructuras, articulación interna de una dada situación histórica que desemboca en una relación de fuerza favorable para nuevas fuerzas sociales.

De ahí que la nueva dirección implique un nuevo bloque histórico; creación de un nuevo sistema hegemónico, en el que la AP asoma y se consolida como contra administración. Esto es, no solo irrupción orgánica de la crisis, sino construcción de una (otra) vida, donde lo popular es vínculo necesario.

Aquí, la AP puede ser vista como “un proceso que convierte la lucha de las clases y grupos subalternos en demandas de los ciudadanos”(Holloway, 1982, p. 37). Ya no las rutinas de la administración diluyen, fragmentan y redefinen tales luchas y sus estrategias.

Precisamente, la fusión de objetivos económicos, políticos, intelectuales y morales, efectuado por un grupo fundamental en alianza con otros grupos y clases a través de un trabajo político y cultural logra, siguiendo a Gramsci, extenderse sobre toda la sociedad. La tarea no es ponerse a ganar los corazones del pueblo - concebido como un todo-, contra el bloque de poder o contra otros enemigos, sino traducir la hegemonía en políticas efectivas y fortalecer el consenso mediante concesiones y recompensas materiales, así como mediante de apelaciones políticas, intelectuales y morales.

En este proceso deviene la naturaleza y papel del estado que, reitero, bien puede ser aparato burocrático-coercitivo de la clase en el poder, para posibilitar unificar y arraigar orgánicamente esa maquinaria estatal en la población (Gramsci, 1999). Pero si lo es como estado ampliado e integral, implica 1) las relaciones complejas entre estado, clase hegemónica, y su base social; y 2) incorpora el aparato de la hegemonía, dígase, la sociedad civil a ese estado.

En las instituciones de la vida social características de la clase obrera explotada ya existe el nuevo estado. Relacionar esas instituciones entre ellas, coordinarlas y subordinarlas en una jerarquía de competencias y de poderes, concentrarlas intensamente, aun respetando las necesarias autonomías y articulaciones, significa crear ya desde ahora una verdadera y propia democracia... preparada ya desde ahora para sustituir al Estado burgués en todas sus funciones esenciales de gestión y de dominio del patrimonio nacional (Gramsci, 1990, p.89)

Esto requiere comprender cómo funcionan los órdenes económicos y políticos y cómo pueden ser reorganizados en una coyuntura específica a fin de crear las condiciones propicias para el consenso activo o para la revolución pasiva. En ambos casos, son los intelectuales quienes definen

afirmar la hegemonía o su cambio; acorde a la relación intelectual – clase, se manifiesta ese modo distinto como organización política de clase -el intelectual colectivo-; o como o intelectual tradicional quien es, claramente, el funcionario de las superestructuras: agente del grupo dominante para el ejercicio de las funciones subalternas de la hegemonía social y del gobierno político y administrativo, cuyo lugar en esos aparatos se hace contradictorio respecto a su ser social. (Gramsci, 1975<sup>3</sup>; 1999).

## CONCLUSIÓN

Como un pensador de la transformación del estado, Gramsci hace la diferencia de toda una tradición que consideró el estado en relación directa con la sociedad política. Su interés fue por entender el estado fundamentalmente como relación de fuerzas y organicidad institucional de sociedad política y sociedad civil. Y de ahí la posible relevancia de comprender la AP, puesto que ésta no puede ser abordada como mera tecné, cosa, aparato, instrumento, aunque sí lo es; pero siempre tiene su correlato social, lo cual ha sido un asunto bien marginal en los estudios propios de la AP.

Baste con afirmar que el análisis gramsciano aquí bosquejado ha querido abrir un camino hacia un examen crítico de la forma de AP que por décadas, como se evidenció arriba, ha mandado y/u obedecido desde prescripciones normativas globales, dado, precisamente, los cambios de los ejercicios de resistencias subalternas del clásico enfrentamiento - disciplinamiento que imponía la fábrica hacia las luchas por la educación, salud, vivienda, transporte, por su memoria, por el medio ambiente, y que a su vez han llevado a reconfigurar la dominación de clase.

En este contexto, con Gramsci, se ha aproximado la necesidad de pensar menos la eliminación estatal, y más la forma de relacionarse con él, a partir de lo cual crear una relación orgánica entre propuestas y concepciones contrahegemónicas sobre la realidad existente social e integralmente considerada. Por supuesto, a nivel metodológico, hay gran diferencia entre visiones arbitrarias, voluntaristas y aquellas orgánicas que implica no solo articulación sino, sobre todo, vinculación al momento presente para realizarse a través de formas apropiadas de movilización social y de políticas consecuentes.

## REFERENCIAS

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*, F.C.E., México.

- Aguilar, L. (2013). *El gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, Toluca-México.
- Baca, L., J. Bokser, F. Castañeda, I. Cisneros (s,a). *Léxico de la Política*, Flacso, Conacit, F.C.E., México.
- BM, World Banc. (1992). *Governance and Development* (s.d.)
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1997). "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 9, Oct.
- Camou, Antonio Adolfo Marcial; Soprano Manzo, Germán Flavio (2007). "Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas". *Cuestiones de Sociología*, No. 4, p. 187-210, en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3685/pr.3685.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3685/pr.3685.pdf)
- CEE, Comisión de la Comunidad Europea (2001). *La gobernanza europea, Un Libro Blanco*, Bruselas.
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J (1978). "La gobernabilidad de la democracia", *Cuadernos Semestrales*, no. 2-3, CIDE, México, D.F., Mayo.
- Cunill, Nuria (s.f.) *Responsabilización por el Control Social*. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>
- Fiori, G. (2015). *Antonio Gramsci, vida de un revolucionario*, Editora, Capitán Swing. Madrid, España.
- Gramsci, A. (1975). *Notas sobre Maquiavelo, Política y el Estado moderno*. Ed. Juan Pablos, México,
- , (1975a). *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*. Juan Pablos Editor, México.
- , A. (1981). *Cuadernos de la Cárcel*, T 2, 1930-1932, Cuaderno No. 3, Ed., crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana, Era, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- , (1999). *Cuadernos de la Cárcel*, T V, 1932-1934, Cuaderno No. 13, Ed. crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana, Era, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
- , (1990). *Escritos políticos (1917-1933)* / Ed. de Leonardo Paggi; tr. de Raul Crisafio, 4a ed., Siglo Veintiuno, México.
- , (2004). *Antología*. Edición a cargo de Manuel Sacristán. Siglo XXI, Editores Buenos Aires.
- Guerrero, O. (2000). "El "Management" de la Interdependencia Global Un Modelo de Gerencia Pública Estándar en la era de la Globalización". *Revista Digital de Administración*, en: <http://www.revista.unam.mx/>

- Herrera, M.A. (2013). *Antonio Gramsci y la crisis de la hegemonía, la refundación de la ciencia política*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Holloway, J. (1982). *Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª Ed., Coyoacán, México.
- Longo, Francisco (2008). "Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea", Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds.). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Barcelona, Bellaterra.
- O'Donnell, G., Schmitter, Ph., y Whitehead, L. (Comps.). (1986). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, España, Ediciones Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2001). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, mayo, pp. 11-34
- O'Donnell, G. (2003). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión*. Texto preparado para el proyecto "La Democracia en América Latina", propiciado por la Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (DRALC-PNUD).
- Oszlak., O. (1992). "La organización de la reorganización estatal: tendencias en la reforma del sector público en América Latina", en: *Administración Pública y Sociedad*, N° 6, Buenos Aires.
- PND, *Plan Nacional de Desarrollo (Bases) 2018-2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, DNP, Bogotá, 2019.
- Younes Moreno, D. (2004). *Panorama de las reformas del Estado y de la Administración Pública*, Bogotá, Universidad del Rosario.
- Villoria Mendieta, Manuel (2010). "la democratización de la administración pública: marco teórico". Ruiz-Huerta, Jesús y Villoria, Manuel (Directores), *Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones*. Madrid, Editorial Tecnos.





## HANNAH ARENDT

LA BANALIDAD DE LO PÚBLICO, LA FALACIA DE LO  
PRIVADO, LA DEFORMACIÓN SOCIOHISTÓRICA

José Francisco Puello-Socarrás

### RESUMEN

Este ensayo registra cómo *La Condición Humana*, más puntualmente su segundo capítulo: “La esfera pública y privada”, se constituye en una referencia insustancial para el conocimiento y el análisis de tales nociones cruciales dentro del pensamiento social en general y público-administrativo en particular. Los pseudoargumentos de H. Arendt frente a este tópico deberían ser entonces desterrados de la enseñanza sobre la Administración pública, recomponiendo el rumbo de los desafíos teórico e histórico, hoy vigentes, planteados en torno a las diferentes relaciones entre las esferas pública y privada. Sin una introducción filológica que, además, incorpore Sistemas Sociohistóricos de referencia, los términos “público” y “privado” son meras palabras, sin traducción válida equivalente, y por demás incomprensibles e ininteligibles, inútiles como conceptos. Arendt contrariando la evidencia y acervo de estudios desde diferentes disciplinas sociales, evita derivar histórica y sociológicamente lo público y lo privado desde su plano original de verosimilitud: la Modernidad europea, procediendo a incrustarlos en la experiencia de la Antigüedad aquea. “Público” y “Privado” resultan ser designaciones extrañas al mundo antiguo y, en la medida en que su inexistencia imposibilita pensar en una suerte de Administración pública en la antigüedad, operaciones de este tipo resultan ser metodológicamente incorrectas sino también científicamente engañosas.

**Palabras clave:** Hannah Arendt, Esfera Pública, Esfera Privada, Lo Común, Sistemas Social Históricos.

## BANALIDADES DE LA OBRA Y VANIDADES EN EL USO DE HANNAH ARENDT

Aunque sería una tarea urgente y necesaria, este texto no pretende realizar una crítica política o ideológica sobre la obra *in extenso* de Hannah Arendt.

Lejos de discutir la aleatoria impronta filonazista de esta autora<sup>38</sup>, dimensión que -dicho sea de paso- hasta el momento pasa excepcionalmente inadvertida, sea por el desconocimiento sea por el descuido académico de una polémica emergente, este ensayo se limita a registrar cómo *La Condición Humana*, más puntualmente su segundo capítulo: "La esfera pública y privada", se constituye en una referencia insustancial para el conocimiento y el análisis de estas nociones cruciales dentro del pensamiento social en general y público-administrativo en particular. Concluimos que las opiniones de H. Arendt deberían ser desterradas para enfrentar esos desafíos teórico e histórico, hoy vigentes, a menos que se patrocine tozudamente la vanidad por encima del actuar científico.

Distintos ambientes académicos, especialmente aquellos comprometidos con el análisis sobre "lo público" y "lo privado" -aunque no exclusiva pero sí prioritariamente: la Administración pública como subdisciplina social- continúan promocionando el pensamiento de Arendt, elevándolo como clave primordial dentro de la formación académica. No se llega advertir que este tipo de juicios en Arendt, antes que facilitar aproximaciones verosímiles o análisis robustos útiles para profundizar el conocimiento y el reconocimiento sobre las realidades de las esferas pública y privada, histórica y actualmente consideradas, no sólo distorsiona, sino que -aún peor- obstaculiza cualquier empresa científica y reflexiva.

La relación entre las esferas pública y privada ha sido objeto de una preocupación permanente en la indagación moderna. El debate ha llegado a desarrollarse hasta el punto de ser una de las grandes dicotomías, incluso, hasta ser considerada "clásica" (Bobbio, 1985, pp. 11-38). Aparece con un acento en particular con la búsqueda -más o menos explícita- de la separación entre el espacio donde predominaría la autonomía individual, y otra instancia "contrapuesta", de hecho exclusiva y en la que la primera no tendría efectos prácticos. La relación público y privado entonces ha trascendido como uno de los presupuestos y preocupaciones de la vida moderna, incluida su fase contemporánea.

---

<sup>38</sup> Resulta imprescindible en este debate (hoy, afortunadamente abierto), el trabajo filológico realizado por Faye (2019) titulado: Arendt y Heidegger. El exterminio nazi y la destrucción del pensamiento.

La gran dicotomía clásica ha sido abordada también desde múltiples perspectivas. A partir de distintas aproximaciones: la Filosofía, el Derecho y la Historia, pasando por el tamiz heterogéneo de las diferentes ciencias sociales y, recientemente, la Antropología y la Paleontología, la fórmula público/privado ha provocado diversas acepciones, correspondencias y semánticas tanto descriptivas como prescriptivas. Diferentes usos axiológicos, por ejemplo, sugieren la primacía de un término sobre el otro.

Contemporáneamente, sin embargo, la “gran dicotomía” parece perder relevancia, incluso vigencia. La irrupción de debates en torno a la noción de *contra-públicos* (Fraser 1997), las esferas *públicas no estatales* (Bresser-Pereira y Cunill Grau, 1998), lo *público-privado* (Ostrom, 1994 y 2005) y, especialmente, las controversias en torno a la tricotomía: Público / Privado / Común (ó Comunal) (Hardt & Negri 2009; Laval & Dardot, 2014; De Angelis & Harvie, 2014; Federici & Caffentzis, 2015), virtualmente han conducido hacia reflexiones de mayor complejidad sobre la realidad asumida sobre el fenómeno y sus saberes.

Las discusiones en su conjunto han permitido, por un lado, ir superando la lógica simple (interna) de la separación entre lo público y lo privado bajo nociones como lo liminar, la hibridez y, especialmente, el abigarramiento (ver Puello-Socarrás, 2017); por otro, promoviendo aperturas -de distinto signo, prioritariamente epistemológicas- para comprender situaciones y condiciones concretas tanto estatales como societales. El interés renovado contemporáneo por la esfera Comunal, como tercer *locus* (lugar, espacio, dominio, dimensión, etc.) “más allá” y, por lo tanto, ontológicamente distinta de las esferas públicas y privadas, justamente, es un buen ejemplo que ilustra lo dicho anteriormente (Jiménez y Puello-Socarrás, 2017).

En *La Condición Humana*, Hannah Arendt se aproxima al problema de la esfera pública y la esfera privada bajo una fundamentación controversial característica. Desde una pretendida indagación “histórica”, la cual no parece superar la pura etimología y la especulación proto-filosófica, Arendt intenta presentar una “reconstrucción” válida la relación entre lo público y lo privado incurriendo en errores fatales. Se trata así de una versión distorsionada, incompleta, pero sobre todo, falaz –no podríamos probar si su exposición es intencional o espontánea, pero en todo caso, central en su planteamiento– a partir de una imagen polémica, sobre todo: errática, de la antigüedad griega (aquea) en general y de la época democrática ateniense en particular.

A través de distinciones tajantes centrales en la narrativa fantástica de Arendt pero por completo inexistentes en la realidad material y concreta ateniense de la antigüedad, tales como: *oikos/polis*, familia/comunidad,

visible/invisible, vida contemplativa/activa, entre otras muchas oposiciones dicotómicas, la autora avanza en una lectura que puede resbalar fácilmente en lo pseudo-analítico. Vale anotar, además, la desatinada e inválida traducción que realiza la autora en torno al valor de una supuesta individualidad en el mundo antiguo, época que desconoció sociológica y políticamente esta experiencia.

Por ello, los planteamientos arendtianos no se corresponden con ninguna posible interpretación basada en evidencias o pruebas histórica, antropológica, paleontológica sobre el mundo de la antigüedad. Esta información ha sido soportada por nuevos descubrimientos en tiempos recientes, impactando en diferentes interpretaciones inéditas. No obstante, gran parte de ella era accesible al momento en que Arendt escribiera *La Condición Humana*, sin querer abordar las razones derivadas con ocasión de la relación intelectual de Arendt con M. Heidegger, uno de los filólogos, expertos y especialistas, sobre la antigüedad de su tiempo.

Las evocaciones de Arendt, así dispuestas, no sólo terminan negando sus propios presupuestos de "análisis". Paralelamente, abren todo tipo sospechas sobre el valor académico y -más aún- la intencionalidad político-ideológica de este texto.

La extravagante interpretación de Arendt parecería tener sentido exclusivo dentro de los límites y el contexto en el cual se produjo y "emergió" este texto (seguramente, no se trataba de una reconstrucción histórica sino de una defensa abstracta en favor del llamado: elitismo "republicano"<sup>39</sup>) (Estrada y Puello-Socarrás, 2005; Puello-Socarrás, 2005), cuestión que parece pasar inadvertida por quienes lo utilizan entusiastamente sin verificar su valor académico o ideológico. Por estas razones, *La Condición Humana* no reportaría utilidad alguna para reconstruir sistemáticamente los orígenes -o hacerle algún tipo de seguimiento- de las esferas pública y privada o para entender las dinámicas y las contradicciones de los procesos sociales en perspectiva. *La Condición Humana* tampoco hace sentido para profundizar con algún grado de verosimilitud a esta temática, especialmente, en contextos temporal y espacialmente extraños a la experiencia que pretendía dictaminar Arendt.

El llamado entonces pondera desterrar este tipo de lecturas. En su lugar, hay que insistir en reivindicar materiales idóneos, empezando por los estudios propios (no confundir con análisis parroquiales o idiosincráticos, epistemológicamente hablando) que desde Nuestramérica vienen reportando grandes

---

<sup>39</sup> Partiendo de un horizonte analítico distinto, coincidimos con la caracterización hecha por Faye (2019, pp. 516-518) en relación con los "puntos de vista políticos" de Arendt: aristocráticos y excluyentes.

contribuciones sobre el particular los últimos años en torno a estas temáticas (por ejemplo: Lozano, 2005; Marín y Rueda, 2006; Múnera y Rodríguez, 2009).

El itinerario de esta propuesta, primero, se dirige una mirada al objetivo de Arendt, en relación con su recuperación del paradigma clásico, pues desde allí procede la determinación de su pseudo-análisis sobre lo público y de lo privado. Luego, analiza lo problemático que resultan varias “dicotomías derivadas”, tales como: *oikos/polis*, *visible/invisible* y el problema sobre la “individualidad” en el mundo clásico democrático ateniense, en razón con evidencias y pruebas históricas, incluso, paleontológicas a partir de investigaciones disponibles. Lo anterior no quiere proponer, en todo caso, que los presupuestos que se someten aquí a consideración sean los únicos que “resbalan” a lo largo de la lectura de Arendt; se han seleccionado los principales que constituyen claves del argumento.

A través de transferencias inválidas, es decir, pensando el mundo antiguo *como si existiera*, incluso funcionara como el moderno, es decir, reflexionando anti-históricamente, Arendt fracasa en la reconstrucción sistemática de sus alcances específicos y con ello también distorsiona esa realidad sociohistórica en sus atributos esenciales. Con ello, se hace insustancial su lectura para aproximar lo público y lo privado.

## CRÍTICA A LOS SUPUESTOS Y PRE-SUPUESTOS DE HANNAH ARENDT

### RECONSTRUIR EL PASADO PARA EVITAR DEFORMARLO. LA NECESIDAD FILOLÓGICA DE LOS SISTEMAS SOCIOHIS- TÓRICOS DE REFERENCIA

Como lo propone magistralmente U. Cerroni (1967, p 8): los conceptos presentes en las grandes obras de la Antigüedad “son para nosotros culturalmente tan lejanos” que si no avanzamos a partir de una reconstrucción cuidadosa de los tiempos pasados, podríamos fácilmente desatender su alcance específico.

La intención de este trabajo sería avanzar de manera sistemática, llevando a cabo una “reconstrucción” -aunque en forma negativa pues, de todos modos, arriba desde la crítica-, del marco interpretativo introducido por Arendt, reconsiderando sus argumentos principales.

Arendt en *La condición humana*, dedica su segundo capítulo a “La esfera pública y privada”, rastreando diversos aspectos del pensamiento y la experiencia de la antigüedad griega. Pretende así determinar una trayectoria de la vida pública del hombre hasta la modernidad y, simultáneamente, como lo han propuesto algunos lectores de su obra, “constituir un tipo ideal”, de raigambre weberiano (García Duarte, 2002). Esta cuestión será finalmente detallada al finalizar este escrito. Por lo pronto, es útil dejar sentado qué significa para Weber un “tipo ideal” y, sólo con posterioridad se establecerá un juicio sensato sobre lo dicho por Arendt:

(...) En su pureza conceptual no se encuentra nunca en la realidad empírica, es una utopía (mental) y para el trabajo histórico se plantea la cuestión de fijar, en cada caso individual, cuán próxima o lejana está la realidad de esa imagen ideal (Weber citado por García-Pelayo, 1968, pp. 245-246).

Es preciso aclarar que, en el sentido weberiano del término, no se trata de un arquetipo ideal axiológico sino su fuerza es exclusivamente gnoseológica. O, en otras palabras, los *tipos ideales* no se obtienen por “abstracción” sino por “penetración en la realidad”. Por eso, Weber insiste que el “tipo ideal” es, ante todo, una:

(...) imagen mental que reúne determinadas relaciones y procesos de la vida histórica en una conexión concebida como un cosmos (sistema) sin contradicciones... y que *no se forma abstrayendo* las notas comunes a una pluralidad de fenómenos, sino mediante “la acentuación parcial de uno o de algunos puntos de vista y la agrupación de un cúmulo de fenómenos particulares, difusos y discretos...” (Weber citado por García-Pelayo, 1968, pp. 245-246).

No obstante, la utilización del *tipo-ideal* (a la Weber), éste debe siempre ser “equilibrado” a partir de los *tipos-reales* (a lo Marx). Lo anterior, lejos de proponerse gracias a algún tipo de suspicacia teórica, se fundamenta por una necesidad actual del pensamiento. Los tiempos de las disyuntivas ha pasado y, en esa medida, resulta ser pleno el consenso en el conocimiento y saberes socio-naturales que es la contradicción lo que necesita ser explicado. El horizonte de las ciencias sociales contemporáneas, a la luz de los debates ontológicos, epistemológicos, teóricos, etc., que se han desarrollado de la mano del paradigma de la complejidad durante buena parte del siglo XX y el nuevo milenio son fulminantes en esta orientación<sup>40</sup>.

Esta precaución se torna hoy aún más urgente. El *tipo ideal* resulta ser cada vez menos relevante (y capaz) para aproximar los atributos básicos de las

<sup>40</sup> El famoso Informe Gulbenkian para la Reestructuración de las Ciencias Sociales (ver Wallerstein, 1996) cumple en 2019, ¡un cuarto de siglo! No obstante, contrario a lo que se podría esperar, la convencionalidad hegemónica presente en las ciencias en general, especialmente, las sociales y humanas, continúan resistiéndose a los cambios inminentes. En medio de este trance, han reproducido la crisis y la catástrofe del pensamiento y los saberes como correlato de aquella que se profundiza en las relaciones sociales hoy por hoy.

realidades sociohistóricas. Mientras tanto, el “tipo real” tiende a ser más pertinente (y potente) como instrumento de análisis y síntesis.

Los Sistemas de Referencia y sus implicaciones resultan ser entonces imprescindibles para cualquier actividad científica. No sólo en las dinámicas físicas. También en aquellas denominadas socio-naturales, tal y como ha sido planteado por U. Cerroni (1986), en torno a los Sistemas *Social Históricos* de Referencia. La cita es larga pero además de ilustrativa, cardinal para la puesta a tono en el conocimiento y saber sociales hoy vigentes los cuales, en sus versiones convencionales, justamente las corrientes hoy hegemónicas, parecen aún no desprenderse de la anacronía epistémica y obsolescencia metodológica:

El estudio de los fenómenos sociales padece del callejón sin salida general al que han llegado las ciencias sociales. Éstas, en efecto, están por una parte ancladas persistentemente al modelo fiscalista de una ciencia basada en el experimento y, por otra, en ausencia de ese carácter experimental, navegan en un mar de relativismo y de escepticismo metodológicos.

Y, continúa:

Son las precisamente las conquistas recientes de la física, por su parte, las que inducen a redimensionar el modelo del fiscalismo ya que la relatividad einsteiniana sugiere, más bien, que la física misma asume la dimensión unitaria y articulada del espacio-tiempo dentro de la cual operan categorías lógicas históricas fundamentales. El problema central viene a ser la definición de los sistemas de referencia entre los cuales cada uno de los conceptos adquiere certidumbre... estructurar un método de la relatividad histórica que, por una parte, impida absolutizaciones indebidas y generalizaciones demasiado vastas y, por otra, sin embargo, haga posibles, en ámbitos definidos, conceptos válidos. (Cerroni, 1986, pp. 44-45).

## LAS DICOTOMÍAS INSALVABLES EN H. ARENDT

### TRASCENDENCIA / ACCIÓN

Arendt registra un supuesto paradigma vital para la antigüedad que se revelaría con ocasión de la llamada “democracia griega” (ateniense), acontecimiento que, contrario a su postura y más allá de los imaginarios decimonónicos, estuvo lejos de ser un paraíso de “pura dulzura y encanto”. Al contrario, la experiencia democrática aquea en “la superficie de sus brotes [estaba] preñada de la angustia gris y del valor plebeyo” (Acosta, 1997, p. 34).



Por ello, la *vida activa* resaltada por Arendt, según su opinión, impronta inherente a la figura del Político, y opuesta a la vida contemplativa, propia del Filósofo. Esta versión de las cosas omite reconocer que, en rigor, la pretendida dicotomía debería vincular que, si se hace honor al análisis sociohistórico, “la acción” estaría próxima a la Oligarquía y el Oligarca (el sujeto social del Mercado, el mercader en la Atenas antigua) mientras que la “trascendencia” -si es que esta asociación resulta válida- lo sería de la Aristocracia y el Aristócrata. La sobreinterpretación de Arendt pondera entonces una imagen que, lejos de ser un “tipo ideal”, supone ser mejor una idealización (antihistórica) de la *demokratía*<sup>41</sup>.

La dicotomía “trascendencia / acción” en Arendt, resulta insostenible desde alguna referencia realista y verosímil sobre el mundo griego. A lo sumo, podría ser una tesis derivada y probablemente influida, aunque en todo caso reformada (¿deformada?) por Arendt, de la versión de W. Jaeger (1947) sobre “el origen y el ciclo del ideal filosófico de la vida”. Jaeger exalta que la filosofía griega se caracterizaba “por la oscilación entre un ideal de vida contemplativa y un ideal de vida política” Aubenque (1963, p. 21), ésta última vinculada, por contraste especulativo, con la “acción” y que podría eventualmente asumirse encarnada por los prototipos del “sabio” y “el político”. El “ciclo” llevaría al triunfo preponderante del “ideal de la vida política”, la acción, en detrimento de la contemplativa. Como vemos, inclusive manteniendo la hipótesis sobre un supuesto respaldo de Arendt en Jaeger, la cuestión fue llevada por la autora hacia un terreno de interpretación inválida.

Ahora bien, críticos autorizados del Ciclo jaegeriano como Aubenque (1963) han demostrado que tal proposición es, por completo, falseable. Al menos: paradójica. La interpretación que vincula contemplación con la “teoría”, y asocia acción a la “práctica”, más allá de presentar una “distinción tajante” se expresa en la antigüedad como unidad inseparable. Atendiendo a las traducciones que interponen términos inexistentes en ese momento como “público” y “privado” (esferas inexistentes en el mundo antiguo ateniense) pero que pueden ayudar a reflexionar sobre este punto específico, un pensador representativo de la época como Aristóteles, por ejemplo, proponía en *Politeía*: “la virtud del hombre público y la del hombre privado

<sup>41</sup> La *demokratía*, nos recuerda G.E.M. de Ste Croix como también deja en claro Aristóteles -, designaba, por un lado, <sup>TM</sup>la totalidad de un cuerpo de ciudadanos”, pero también y, por otro lado, <sup>TM</sup>las clases pobres, las clases bajas”. Por lo tanto, <sup>TM</sup>(...) Como la mayoría de los ciudadanos, en todas partes, poseían muy pocas propiedades o ninguna en absoluto, las clase de los propietarios se quejaba de que la *demokratía* era el gobierno del demos en el sentido más restringido de la palabra, y, en definitiva, el dominio de los pobres sobre los ricos”. (De Ste Croix, 1988: 334-335). Un exámen histórico cuidadoso no suspendería la evidente desigualdad exterior entre los ciudadanos (hombres libres) y los esclavos y la desigualdad <sup>TM</sup>entre” los hombres libres, en función de las necesidades materiales, un dato histórico insoslayable y necesario para construir un tipo histórico sea ideal (á la Weber) o real (á la Marx).

coinciden<sup>42</sup>. De otra manera no se podría explicar que, en el momento de la disolución de la ciudad-estado ateniense y cuando el ciudadano aqueo estuvo sujeto a un imperio ajeno a su deliberación, la vida política se hizo "inútil" y "a falta de mejor solución" – plantea, entre muchos otros, Aubenque - se transformaría en "libertad interior"<sup>43</sup>.

Así, cuando Arendt intenta que el Filósofo encarne al paradigma de la trascendencia, en oposición a la acción, omite nuevamente dos hechos históricos claves. Por un lado, el "nacimiento" de la Política (como actividad plenamente humana según la propia mirada aquea antigua), acontecimiento que, por otro lado, no podría ser comprendido sin tener en cuenta también el nacimiento (paralelo y simultáneo) de la Filosofía -y de lo que genéricamente se denominaría el *logos*, recordaría Giorgi Colli-, precisamente, una *actividad* que se justificaba por su productividad *política* eminentemente aristocrática.

Es necesario -aunque nunca suficiente- hacer memoria sobre lo que supone *El Protágoras* de Platón, "diálogo" que oponía también al Filósofo, agente intelectual de la aristocracia en crisis frente al Sofista -llamado en ese texto, "traficante" (*émporos*) y "tendero" (*kápe los*), mercader del saber<sup>44</sup>-, justamente, la figura intelectual de la Oligarquía. Platón, por ejemplo, interponiendo la mayéutica de Sócrates (máximo exponente del tránsito desde la Sabiduría hacia la Filosofía), más que hacer "parir" reflexiones, intentaba silenciar *políticamente* a la Oligarquía, estrato social en avanzada frente a la decadente Aristocracia<sup>45</sup>. Igualmente ilustrativo es el reclamo de Platón en la Carta VII donde desarrolla la vida política como filiación, presupuesto de la Filosofía, es decir, pura actividad que -de ninguna manera- podría ser transpuesta como pura trascendencia ni trascendencia pura, como indiscriminadamente lo hace Arendt.

Pues bien, lo que silencia -y, convenientemente pretende ignorar- Arendt es la crucial diferencia entre el período antiguo de la Sabiduría (y el Sabio),

<sup>42</sup> Insistimos que sin una introducción filológica que, además, incorpore los Sistemas Socio-históricos de referencia, los términos <sup>TM</sup>"Público" y <sup>TM</sup>"privado" aparecen como términos simples sin traducción válida, es decir, incomprensibles e ininteligibles como ideas. Ambas designaciones son extrañas al mundo antiguo, es decir, inexistentes sociológicamente. No es casual que *publicum* y *privatum* etimológicamente procedan del latín, no del griego antiguo. Pensar en una Administración pública en la antigüedad aquea resulta ser no sólo metodológicamente erróneo sino también históricamente engañoso.

<sup>43</sup> Finley (1992: 136), específicamente en relación con el declive de la ciudad-estado y la inoperancia de una vida política <sup>TM</sup>"activa".

<sup>44</sup> Traficante, tendero deben mantenerse en los sentidos antiguos de tales designaciones.

<sup>45</sup> Si <sup>TM</sup>( ) al silencio de la obediencia lo sustituye la mediación de la palabra en la relación de cada ciudadano con el Estado: la palabra (*logoi*) viola la tranquilidad del sistema institucional" (Margot, 2002: 19) también no es Sócrates del <sup>TM</sup>yo solo sé que nada se" (virtud y humildad) sino el <sup>TM</sup>acusador" de Atenas.

y otro momento histórico que irrumpe después: el de la Filosofía (y el Filósofo) y sus respectivas conexiones societales en el marco del sistema social histórico de referencia de la época.

El filósofo es un dispositivo del poder (aristocrático). Y, si no se lo idealiza, antes, por el contrario, es ¡pura acción! Esto, en medio de la lucha política que se registra en el momento cuando la “democracia ateniense” se debatía menos entre las mayorías empobrecidas del *demos*, el pueblo llano, que entre dos estratos por definición minoritarios: la tradicional Aristocracia decadente y la floreciente Oligarquía, ésta última, fracción social que en gran parte y gracias a la pujante actividad comercial provenía (pero se diferenciaba económica y políticamente, sobre todo) del *demos*.

Resulta útil la aclaración que la sociedad ateniense de la antigüedad más allá de atestiguar una “democracia” efectiva, vivió un período de *democratización*, pero en un sentido topológico (no ontológico), el cual, por contraste y comparación inmediata respecto al período anterior donde regía la aristocracia. Por ello, el ascenso oligárquico significaba ampliación democrática pero nunca podría ser interpretado como democracia *stricto sensu*.

## OIKOS / POLIS

No puede habilitarse tampoco otra distinción tajante ficcionada por Arendt entre la *polis* y el *oikos*. Ciertamente resulta imposible plantear una relación dicotómica, como lo sugiere Arendt, entre ambos *locus*. Pues, como, proverbialmente, se aludía en la antigüedad, *entre Escila y Caribdis*, necesariamente la *polis* contiene al *oikos*. Arendt (1966;p. 39) mientras tanto los prefigura en tanto “dos órdenes de existencia”, emanados de la distancia entre “lo que es suyo (*idion*) y lo que es comunal (*koinon*)”, nuevamente, cayendo en una idealización errática, creyendo servirse de un tipo-ideal.

Profundizando la realidad histórica, pero sobre todo antropológica y paleontológica griega de la antigüedad habría que señalar varias cosas.

Primero, si admitimos por un momento, como lo hace Arendt, que el hombre es *zoon politikon* (noción que lejos de traducirse como: *animal político* -así habitualmente aparece en las traducciones del griego antiguo- y que debería corregirse en tanto “ser que existe en la polis”), tengamos presente que, en la hermenéutica antigua, el ser humano es también *zoon oikononikon*, “ser que vive en una unidad familiar”. Ambas referencias se desprenden de un concepto central (aunque no exclusivamente), por ejemplo, para la *Ética* y *Politeia* aristotélica: la *koinonia*, término que en el léxico

de Arendt vendría a denotar “lo común a todos” y por lo tanto, según su sobre-interpretación, excluido del “lugar poseído privadamente” (Arendt, 1966, p. 61).

Un especialista en Aristóteles y su obra, como Finley, señala que el hombre es primordialmente y ante todo: *zoon koinonikón*, designación que, en su serie de significados, abarca tanto al ser que existe en la *polis*, la “ciudad-estado”, como en “la familia”. Se trata entonces de una cuestión de magnitud, no de exclusión. Provocar entonces una dicotomía de ambos resulta ciertamente un entusiasmo desmedido. Precisamente, en su versión “más alta”, *koinonia* significaría “comunidad”; en sus niveles “más bajos”, “asociación” (Finley, 1970, p. 43).

De lo anterior se desprende lógicamente que el hombre no podría negar su dimensión política a costa de una presunta dimensión “privada”, insistentemente, dimensión por completo inexistente en el mundo antiguo. Volveremos a retomar este punto, a la hora de valorar otra pueril dicotomía arendtiana entre *agora* y *oikos*.

## ECONOMÍA / POLÍTICA

Partiendo de la diferencia entre *polis* y *oikos*, Arendt (1966, p. 42) asegura otra distinción radical entre la “economía” y la “política”. Llega, incluso, a proponer que “la expresión economía política habría sido una contradicción de términos”.

Nuevamente Finley puede aclarar esta confusión y la inducción hacia el error, al cual intenta conducirnos H. Arendt. Propone el especialista en el mundo antiguo:

(...) Aristóteles, primero establece que ambas, la familia y la polis, son dos formas naturales de asociación humana, y procede a examinar varias implicaciones, como las relaciones de dominio y sujeción... Entonces vuelve a la propiedad y el arte de adquirirla (*chrematistike*), y se pregunta si tal arte no será idéntico al de gobierno de una familia (*oikonomike*).

A lo que agrega muy concretamente:

(...) Su elección de palabras es importante, y ha conducido a mucho error y confusión. *Oikonomike* (o *oikonomia*) en griego coloquial retiene el significado primario, “arte de gobierno de una familia”. Aunque esto pueda implicar actividad “económica”, es un malentendido, y a veces lisa y llanamente una

equivocación, traducirlo por "economía" (Finley, 1970, pp. 52-53).

La respuesta sobre este particular resulta categórica. No sería plausible pensar que la riqueza es un medio para mantener la familia y excluir excéntricamente sus consecuencias de la *polis*.

El sentido al cual alude Arendt y que además confunde es entonces Crematística: "arte de acumular dinero" (etimológicamente, *crema*, "algo que se necesita o se usa"; en plural: *chremata*, "bienes", "propiedad") pues la actitud frente a la riqueza como ilimitada – aquí sí, tal y como pensaban en la época los sectores aristócratas de la época como Platón y Aristóteles – no era sujeto de discurso político, ni ético; quien acumula dinero -proponían- es alguien que vive bajo continua limitación, en el reino de la Necesidad. Más allá de la aclaración de Finley, en todo caso, la pseudo-interpretación de Arendt, aún corregida, no podría derivar lícitamente una oposición entre *oikos/polis*.

Sin embargo, la larga marcha de errores en Arendt lejos de terminar aquí, continúa. Arendt (1966: 86; nota al pie No. 15) continúa justificando su error planteando que la diferencia que antes expuso "está muy clara en los primeros párrafos de la *Económica* de Aristóteles, ya que el despótico gobierno de un hombre (*mon-arquia*) de la organización familiar opone la organización de la *polis*, diferente por completo".

Glauco Tozzi, otro especialista en el tema de la economía de la antigüedad, por el contrario, aclara -primero- que el *Económico*, de acuerdo con la mayoría de los críticos, no es una obra original de Aristóteles sino de algún discípulo. En todo caso, Tozzi propone que esta obra es un "fiel desarrollo de su pensamiento".

Pero, incluso, manteniendo la idea sobre la inspiración aristotélica del *Económico*, hay que señalar otro elemento de análisis clave.

Esta obra consta de dos partes; la primera, breve y orgánica, trataría -guardando, una vez más, que la falta de rigurosidad en los términos utilizados por las traducciones, pues son inexistentes en la antigüedad griega pero que acogemos pedagógica y didácticamente- de "la administración de la casa privada", tal y como se podría especular desde nuestros propios términos, el sentido etimológico de aquel tiempo, en tanto *oiko* y *noméoh* –designación que para hacerla inteligible traducimos como "administración"-; la segunda parte, aunque no fue terminada pero a la larga esquemática "trata casi exclusivamente de la administración pública", de hecho, el objeto de la economía política. Concluye Tozzi (1961, pp. 106-107) que "fueron necesarios

casi dos mil años para que se verificara el cambio sustancial de significado del vocablo”:

(...) podrá apreciarse ya la parcialidad e inexactitud de la opinión corriente, según la cual el Económico sólo se ocuparía de administración privada. Esencialmente, la obra trata de administración; pero se debe entender este término en su sentido más amplio, pues incluye también la administración pública .

De los cuatro temas del Económico, el referido a “lo privado” trata exclusivamente sobre “los productos del suelo, la artesanía y el interés del dinero dado en préstamo” (Tozzi, 1961, pp. 170-171). La palabra *oikonomia*, como lo ha mostrado Finley (1970, p. 52), extensible a la esfera “pública”, se refiere a la administración en general.

Según Arendt, lo que impedía a la *polis* “violentar” las vidas privadas de sus ciudadanos era “el hecho de que sin poseer una casa el hombre no podía participar en los asuntos del mundo”. Pero éste era tan sólo uno de los requisitos de la *koinonía*, la cual resulta pueril e indiscriminadamente cercenada por Arendt. La indagación social histórica -como lo muestra Finley- permite comprobar que además existían otros “requisitos” de la *koinonía*: 1) Los miembros deben ser hombres libres; 2) Deben tener un propósito en común, duradero y más o menos elevado; 3) Deben tener algo en común, compartido, como unos bienes y un lugar, pero también “culto, alimento, deseo de una vida mejor, cargas, sufrimientos”; y, 4) Relaciones mutuas (mutualismo).

## ÁGORA / OIKOS

Continuando con su indocumentada y, por lo tanto, equivocada interpretación, Arendt se apoya en una supuesta distinción en la topología de la *polis* antigua ateniense, cuestión que, tanto ayer como hoy, resultaría falseable a los ojos de un turista desprevenido que recorriera en el siglo XX o XXI, la Atenas contemporánea.

Atenas antigua de ninguna manera se reducía -o se podría reducir, como lo pretende Arendt- a la dicotomía *ágora/oikos*. Como bien lo ha hecho notar, entre otros, el filósofo greco-francés Cornelius Castoriadis, la *polis* aparecía en su máxima expresión en una tricotomía: *oikos/ágora/ekklesia*.

Obviamente, la “reducción” de términos dentro del paradigma clásico arendtiano acude al *ágora*, el mercado, lugar por excelencia de la *doxa*, la opinión. Pero esta situación en la antigüedad, el *ágora* como lugar mercantil -como lo recrea Castoriadis (2002, p. 52)- había no sólo una confluencia

de demandantes y oferentes de bienes, el sentido económico con el cual acudimos modernamente a la palabra “mercado”, sino también de ideas, como lo reseñábamos en el caso de los sofistas. En estos términos, el *agora* – mercado, políticamente hablando sería el espacio por excelencia del debate.

Cosa muy diferente ocurría en la *ekklesia*, la Asamblea, donde la “reunión” provocaba además del debate, la deliberación. Y es que la deliberación no sólo propiciaba un debate sino que tenía la necesidad, la finalidad, un *telos*: tomar decisiones sobre las cuestiones de la *polis*, ciudad-Estado. Si se quiere, en términos actuales y sólo didácticamente para hacerlo inteligible se puede ayudar a aproximar la Asamblea como el lugar público por antonomasia; el *oikos*, por su parte, el privado; y el *ágora*, un espacio que mediaba - intermedio si se quiere -, entre ambos, “público-privado”. No es casual que esta asunción corresponda a la idea convencional de mercado (capitalista), y en donde las mercancías se exponen públicamente para la apropiación privada. Insistimos que estas designaciones (público, privado, público-y-privado) son extrañas e inexistentes para el mundo antiguo de la Atenas democrática y aquí sólo recurrimos a ellas para que sean accesibles e inteligibles. No es posible desarrollar sería y rigurosamente una especie de “gémenes” u origen de la discusión de lo público y lo privado en la Atenas antigua a menos que sea un acto de soberbia necesidad. Estas transferencias, incluso, comparaciones no tienen sentido histórico sino que es necesario mediarlas didácticamente.

Sin llevar más allá este asunto, debe seguirse subrayando que toda pretensión dicotómica se rompería, pues, como es natural, aparecería un “tercer elemento” que no es posible conciliar bajo esa asunción.

Sin embargo, la cuestión a destacar es que la *dimokratia*, no como un estado absoluto sino vista como proceso, lo que se llama contemporáneamente *democratización*, en un sentido ideal – por supuesto, bastante lejano al que hace referencia Arendt – se resolvería en el devenir verdaderamente público de la esfera pública/pública, es decir, el lugar político y territorial de la *ekklesia*.

Esta comprobación no sólo hace parte de una reflexión filosófica sobre el imaginario de la antigüedad ateniense. Es igualmente determinante dentro del análisis de los lugares espaciales en donde se sintetizaba la cotidianidad social de la vida antigua. A diferencia del *ágora* ateniense (y de otras ciudades-estado en Grecia), la Asamblea de ciudadanos tenía por recinto sagrado el monte Pnix (*Pnika*) -después sería trasladada al Teatro de Dionysos, en las inmediaciones bajas de la Acrópolis-, *locus* donde se condensaban complejas consecuencias de la separación entre la *polis* y la *chora*,

el campo, precisamente, al interior de la comunidad política de hombres libres donde las tensiones inherentes en el mundo del trabajo, sin tener en cuenta la evidente relación que emergía aquí respecto a la esclavitud. Es preciso insistir, tal y como lo fue subrayado por R. Sennett (citado por Herrera, 2002) que:

(...) en ese momento no estaban todavía estructuradas las distinciones entre lo privado y lo público, vocablos que sólo aparecerían en la Roma republicana<sup>46</sup>.

## IDION / KOINON

Finalmente, quedaría una cuestión más por resolver en torno a las obstinadas dicotomías que deriva Arendt. Esta apreciación restituye una aproximación acerca de la ficcionada esfera privada en la antigüedad como *idion*.

Arendt (1966, p. 39) evalúa la contraposición entre *idion* y *koinon* en tanto “lo propio” y “lo comunal”. Como vimos, la exclusión mutua no tiene sentido en la experiencia griega antigua. Sin embargo, es preciso continuar rescatando críticamente este aspecto pues resulta fundamental para la ficta distinción público/privado que supone la autora. Recreemos el significado etimológico de *idion*.

Como lo sabemos, la etimología no resuelve por completo la polémica pero, al menos ayudaría a propiciar la reflexión. *Idion* se entiende como lo “propio, particular, privado” – recordemos que “privado” es una palabra latina, extraña al mundo aqueo - y como adverbio, significa: “en particular”; emparentado con “simple, particular, extraño a tal o cual oficio” del cual procede “simple, ignorante, idiota”; y también es tomado como “carácter propio de una lengua” y “la lengua misma; idioma” e idiotismo: “construcción particular de una lengua”. Pero más aún, para los atenienses – y para los aqueos en general – cualquier referencia privada, en los términos que compartiríamos hoy día, sería un “idiotismo”.

<sup>46</sup> El uso del término *ad minister* no habría resultado común en el lenguaje, sino a partir de los siglos IV y V después de nuestra Era, otro indicio que refuerza la proposición hecha por Sennett. Con frecuencia, se realiza una transferencia inválida al argumentar que la *civitas* romana, espacio donde se desarrollarían primigeniamente las dimensiones *publicum* y *privatum*, sería el “equivalente” de la polis griega. A menos que se trate de una simplificación extremadamente funcional y, por lo tanto, ficcional, *civitas* y polis son incomparables a menos que se introduzcan sus singularidades sociales e históricas y más allá que etimológicamente se traduzcan como “ciudad-estado”. Sin atender a las dimensiones filológica, sociológica, antropológica, incluso, paleontológica, por ejemplo, no se lograría registrar la diferencia sustancial entre una ciudad que se configura políticamente como un Estado imperial (la *civitas* romana) y la clásica Ciudad-estado (la polis ateniense). De allí que ágora ateniense y forum romano tampoco sean equivalentes.



Umberto Cerroni (1967, p. 20), con un ejemplo tan sencillo como ilustrativo, aclara el sentido de este término:

(...) la palabra griega *idiotes*... caracterizaba al individuo privado de cargos públicos, al no ciudadano; tan inexplicable como la idea que, a su vez, Locke pudiera dar del idiota a aquel que en su época convalidase la teoría de la esclavitud de Aristóteles, reivindicando para todos los individuos la autonomía del privado, cosa que en Grecia era señal de idiotez.

¿Sería posible decir que el ciudadano pudiera ser un “idiota” en el *oikos* y luego, sin más, retornar a su vida política como la máxima expresión racional del hombre en tanto ciudadano en la *polis*? La misma Hannah Arendt propone que una calidad esencial del hombre, *zoon politikon*, estaba en su capacidad de discurso (*zoon logon ekhon*). Pero, por definición – diría Slavoj Žižek –, el lenguaje no puede ser privado. La adecuación arendtiana entre lo privado y su “autonomía” resulta ser, una vez más, insostenible. No sólo sociohistóricamente sino, peor aún: lógicamente.

En este tema, valorar el Ostracismo de la época antigua también resulta ilustrativo. Como lo sabemos, esa situación -literalmente- era peor que la muerte; de ahí el suicidio de Sócrates. En esa medida – así lo admite Arendt –, fuera de la *polis*, el hombre no existía, palabra por palabra. ¿Sería posible que los atenienses le otorgaran un sentido análogo a la máxima pena impuesta por su sociedad – no lo olvidemos, peor que la misma muerte – y la supuesta condición privada prevista por Arendt, dentro del dominio del *oikos*?

## VISIBLE / INVISIBLE

La solución bizarra de Arendt al sentido visible/invisible refuerza la anterior tesis. Arendt insiste en “lo común” como una de las dos características de “la esfera pública” apoyándose sobre “lo visible” – la segunda característica, el lugar poseído privadamente, ya aludida-, desconociendo por enésima oportunidad la inexistencia de esta diferenciación en la experiencia religiosa antigua de la *polis* ateniense, a todas luces inscrita en la actitud pagana.

Por contraste con la modernidad cultural, política, económica y religiosa, el mundo antiguo no conoce ningún tipo de separación formal y/o especializada de estas esferas. Todas son asumidas como una totalidad inescindible. Marc Augé (1982, p. 93), especialista en este tema, ha sido taxativo en que: “las lógicas paganas no hay lugar para una distinción entre lo visible y lo invisible”.

La única distinción que podría resultar razonable tendría que tener en cuenta la evolución de una esfera distinta, la “intimidad” (y el asunto de “lo secreto”, ciertamente, en la época del nacimiento de lo público político,

en los términos en que lo desarrollará J. Habermas (1994, p. 209), pero, en todo caso, característica del mundo moderno no del antigüedad. Desde la “revelación” de la interioridad a partir de San Agustín, pensador del *fin de la antigüedad* se trató de un problema que -aún sin resolverse en el plano de lo individual/lo colectivo- presenta un desafío plenamente moderno y pronunciado inauguralmente cuando John Locke se interroga en su *Ensayo sobre el entendimiento humano*, acerca de la identidad, la conciencia y el *self*.

Cabe preguntarse la validez de la convicción arendtiana según la cual la ciudad-estado de los griegos “era el cuerpo político más individualista” (Arendt, 1966, p. 53), cuando se sabe de sobra que el fenómeno de la individualidad es plenamente moderno y, simultáneamente, extraño a la Antigüedad. La producción de la subjetividad individual sólo llega a retener una autorreferencia – por decirlo de algún modo - singular y desvinculada de otro referente, a partir del nacimiento del individuo como forma de existencia y expresión sociales en un sistema social histórico de referencia moderno. Arendt al reflexionar sobre “el individuo” intenta transferir, en lo fundamental: incrustar indiscriminadamente este hecho en la Antigüedad griega.

## CONCLUSIONES

Uno de los interrogantes que quedaron en suspenso al iniciar este ensayo pretendía resolver los detalles de la mirada arendtiana sobre la democracia ateniense, específicamente, evaluar la pretensión de Arendt en la constitución de “un tipo ideal”, en los términos de Weber. Después de una aproximación crítica de sus presupuestos, el fracaso a cabalidad de este objetivo quedó asegurado.

En primer lugar, un tipo ideal presupone profundizar las realidades históricas. Si bien, Arendt pretende “modelar” el carácter histórico de la *polis*, en tanto “dato histórico ideal”, librándose de las perturbaciones que le darían sentido al paradigma clásico y apoyándose en la idea de la “libertad y la igualdad” como contraste absoluto con la esclavitud presente –dato histórico real-, está bastante lejos de lograrlo. De hecho, su aproximación impide investigar la experiencia ateniense antigua. Si esta cuestión queda sin resolverse se eximen entonces los efectos con los cuales el tipo ideal weberiano pueda tener alguna fuerza gnoseológica, que es, de hecho, su cometido.

En segundo lugar, Arendt abusa de la confianza del pensamiento aristocrático platónico y aristotélico. ¿Cómo defender el verdadero sentido de la *polis*, al lado del ideal democrático, teniendo por referentes, sin duda alguna, los dos más acérrimos enemigos de la democratización en la antigüedad? La valoración resulta anfibiológica y tendría que forzar el pensamiento tanto de Platón como del Estagirita, a partir de una reconstrucción eficaz para “conciliar” perspectiva y pensamiento. En todo caso, tendría que hacerse desde un nivel de abstracción tal que, probablemente, relaje sus efectos propiamente históricos y su veracidad sociológica.

Por último, queda claro que en la constitución de su “sistema”, Arendt avanza más por “transferencias” de sentido que por indagación sociohistórica. El análisis acusa de una incrustación de la vida moderna trasladada abusivamente en el mundo de la antigüedad. Y muchas veces – como en el caso de concebir un individualismo – la comprensión queda enrarecida como si se tratara de una colección de errores que, como quedó claro, dejan sin piso social, histórico y lógico sus pseudo-argumentos, especialmente, en el examen en torno a lo público y lo privado.

Una de las consecuencias, casi crípticas, que resultan de la adaptación sugerida por Arendt es su defensa y reivindicación jeroglíficas del *ágora* y la figura de la vida activa propia del *Oligarca* traspolados al mercado capitalista y su figura actuales. Esta conclusión cuasi-elitista – como lo han visto Cohen & Arato (2000: 216), aunque desde otro punto de vista es mucho más consistente teóricamente y coherente discursivamente con la pretensión de Arendt de promover ya no en la antigüedad sino en su contemporaneidad la defensa de la política a imagen y semejanza del mercado (capitalista). Trata de reforzar el tránsito hegemónico de la negación e imposibilidad de una democracia en tanto: *kratos* del *demos*, poder de la mayoría (socialmente empobrecida) hacia la fórmula schumpeteriana en torno a la “demo-élite”, aquí sí una contradicción en los términos, en la medida en que se trata de una democracia de minorías *mercantilizada* y, estrictamente, una *plutocracia*. Más que un análisis sobre la antigüedad, como se cree y se mantiene, el ejercicio político de Arendt preveía justificar bajo una supuesta conexión histórica, una visión elitista de la política, intentando revelarla como una condición permanente, más allá de la historia y *ab origine*.

Los pseudoargumentos de H. Arendt frente a la enseñanza sobre la Administración pública deben ser, por lo mismo, desterrados por su inconsistencia teórica, su incoherencia empírica y su incongruencia lógica.

Al contrario, es preciso recomponer el rumbo de este desafío hoy vigente, más puntualmente, aquel planteado sobre las diferentes y complejas relaciones entre las esferas pública y privada. Metodológicamente, sin una introducción filológica que, además, incorpore los Sistemas Socio-históricos de referencia como horizonte hermenéutico guía, los términos “Público” y “privado” se reducen a cascarones vacíos y no conceptos, los cuales -como todo concepto- exigen ser derivados histórica y sociológicamente (incluso bajo una combinación equilibrada entre los *tipos-ideales*, cada vez menos verosímiles para atrapar la realidad social contemporánea y, especialmente, a partir de los *tipos-reales*, cada vez más necesarios para pensar las dinámicas actuales), evitando que la simplicidad de las palabras, sin traducción válida equivalente y mucho menos comprensibles o inteligibles sean dispuestas como ideas útiles.

“Público” y “Privado” resultan ser designaciones extrañas al mundo antiguo y, en la medida en que son inexistentes, imposibilitan pensar o reflexionar sobre una suerte de Administración pública en la antigüedad aquea (incluso en sus expresiones “originales”). Esto académicamente sería una operación pseudointelectual que no sólo resulta metodológicamente incorrecta sino también científicamente engañosa.

## REFERENCIAS

- Acosta, F. 1997. Democracia, procedimiento, multitud: la imaginación de las necesidades. Santafé de Bogotá: Impresol Ediciones, Universidad de La Salle. p. 34.
- American School of Classical Studies at Athens (1976). *Plan of the Agora and its environs in the 2nd c. A.D. Original version PD 701*. Archivo número: 2004.01.0183. URL <https://bit.ly/2Z5WRkT>.
- Arendt, H. 1966 [1996]: *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós.
- Augé, A. 1982 [1993]. *El genio del paganismo*. Barcelona: Muchnik Editores.
- Bobbio, N. 1985. *Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Bresser-Pereira, L. C. y Cunill Grau, N. (eds.) 1998. *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD - Paidós.
- Castoriadis, C. 2002): “Qué democracia” en: *Figuras de lo impensable: las encrucijadas del laberinto*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cerroni, U. 1967 [1987]. *Introducción al pensamiento político*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Cerroni, U. 1986 [1992]. *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Bogotá: Siglo XXI.
- Cohen, J. y Arato, A. 2000. "La crítica normativa: Hannah Arendt", en: *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Ste Croix, G.E.M. 1988. La lucha de clases en el mundo griego antiguo. Barcelona: Crítica. p. 334-335.
- Estrada, J. y Puello-Socarrás, J. F. 2005. Élités, intelectuales y tecnocracia: calidoscopio contemporáneo y fenómeno latinoamericano actual. *Colombia Internacional* (62), pp. 100-119.
- Faye, E. 2019 *Arendt y Heidegger. El exterminio nazi y la destrucción del pensamiento*. Madrid: Akal.
- Federici, S. & Caffentzis G. 2015. Commons Against and Beyond Capitalism... Upping the Anti. *Journal of theory and action*. No. 15, 83-97.
- Federici, S. 2013. Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Madrid: Traficantes de sueños.
- Finley, M. 1970. "Aristóteles y el análisis económico" en: M.I. Finley (1974): Estudios sobre historia antigua. Madrid: Akal
- Finley, M. 1992. *Los griegos de la antigüedad*. Colombia: Grupo Editor Quinto Centenario. 1996, p. 136.
- Fraser, N. 1997. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- García Duarte. R. 2002. "Lo público del paradigma clásico a la crisis moderna: una lectura libre de Hannah Arendt". *Anuario Colombiano de Estudios Interdisciplinarios*. Bogotá: Universidad Francisco José de Caldas. Año I, Vol. 1., pp. 10-35.
- García-Pelayo, M. 1968. *Del mito y de la razón en la historia del pensamiento político*. Madrid: Selecta de Revista de Occidente. p. 245-246.
- Gutiérrez, R. 2017. Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas. Madrid: Traficantes de sueños.
- Habermas, J. 1994. *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gilli.
- Habermas, J. 1996. "Tres modelos de democracia" en: *La inclusión del otro: Estudios de teoría política*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio. 2009. *Commonwealth. El proyecto de una revolución del común*. Barcelona – Akal.
- Harvey, D. 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.

- Herrera, M.A. 2002. "Richard Sennett y la dialéctica invertida de lo público y lo íntimo". *Anuario Colombiano de Estudios Interdisciplinarios*. Bogotá: Universidad Francisco José de Caldas. Año I, Vol. 1. Febrero de 2.002, pp. 52- 119.
- Jaeger, W. 1947 (1997). *La teología de los primeros filósofos griegos*. Santafé de Bogotá: FCE.
- Jiménez, C. y Puello-Socarrás, J. F. 2017. Las disputas en torno a Lo Común. Experiencias comunales de gobierno desde abajo como alternativas contrahegemónicas. En: Jiménez, C., Puello-Socarrás, JF, Robayo, A. y Rodríguez, M. *Lo Común: alternativas políticas desde la diversidad* (pp. 29-50). Bogotá: Planeta Paz / OXFAM.
- Laval, C. & Dardot, P. 2015. *Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Lozano, A. (ed.) 2005. *Hacia una definición de lo público*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Escuela Superior de Administración Pública.
- Margot, J.P. 2002. Platón: discurso y poder, en AA.VV. *Los Filósofos, la Guerra, la Política*. Cali: Universidad del Valle.
- Marín, I. & Rueda, E. (eds.) 2006. *Historia y sociedad en Cundinamarca. Aportes historiográficos y documentales de la vida política de lo público*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Múnera, L. & Rodríguez, N. 2009. *Fragmentos de lo público-político. Colombia siglo XIX*. Bogotá: La Carreta.
- Ostrom, E. 2010. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems en: Karl Grandin (ed.), *Les Prix Nobel. The Nobel Prizes 2009*. Estocolmo: Nobel Foundation, 408-444.
- Ostrom, Elinor 1994. Neither Market Nor State. Governance of Common-pool resources in the Twenty-first century. Ponencia presentada ante el International Food Policy Research Institute. Washington DC (USA), Junio 2.
- Ostrom, Elinor. [1990] 2011. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*. México: UNAM.
- Puello-Socarrás, J. F. 2005. Élite, elitismo, neolitismo: perspectivas desde una aproximación politológica en el debate actual. *Revista Espacio crítico* (2).
- Puello-Socarrás, J. F. 2015. No diga: bienes 'comunes'. Diga: Bienes Comunales! 'Lo común sin comunidad en el nuevo neoliberalismo de Elinor Ostrom. *Revista Izquierda*, No. 54, 30-36.
- Puello-Socarrás, J. F. 2017. Más allá del 'Gato-perro'. Hacia la Comparación en condiciones de abigarramiento, en: Lucca, JB, Peixoto de Olivera, R y Fernández de Lara Gaitán, A. (comps.) *Desafíos democráticos latinoamericanos en perspectiva comparada* (pp. 162-201). Rosario: Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

- Rifkin, Jeremy. 2014. *La sociedad de coste marginal cero. El internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Barcelona – Paidós.
- Tirole, Jean. 2017. *La economía del bien común*. Madrid: Taurus.
- Tozzi, G. 1961 [1968]. *Economistas griegos y romanos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wallerstein, I. (coord.). 1996. *Abrir Las Ciencias Sociales. Informe De La Comisión Gulbenkian Para La Restructuración De Las Ciencias Sociales*. México: Siglo XXI.

## DEBATES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA





# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NEOLIBERALISMO

REFLEXÕES DESDE NUESTRAMÉRICA, SÉCULO XXI

**Paulo Ricardo Zilio Abdala &  
José Francisco Puello-Socarrás**

## RESUMO

Argumentamos neste ensaio que somente seria possível compreender as transformações da administração pública na atualidade a partir de um olhar atento para o desenvolvimento do capitalismo em distintos momentos de sua etapa neoliberal, com sua história e implicações teóricas e práticas. Para o desenvolvimento do argumento, problematizamos as transformações do neoliberalismo em sua nova versão no Século XXI, com a mudança do princípio antropológico do *Homo Economicus* para o *Homo Redemptoris*, ou homem empreendedor, a partir da incorporação de novas matrizes teóricas. Tal redirecionamento faz parte de uma série de transformações que se insinuam: em relação ao novo papel que deveria cumprir o Estado “empreendedor”, como facilitador de negócios; na redefinição da função de Governo, a qual tende a Governança como forma política central; na criação de espaços públicos não estatais, com a regressão de políticas sociais e o avanço de “medidas” que se direcionam a uma suposta liberdade econômica; e na Administração Pública, compreendida como simples gestora da rede de contratos promovidos pelos governos em função da iniciativa privada e dos mercados e nos quais se busca garantir eficiência e eficácia, quer dizer, situações de lucro em particular e de acumulação de capital em geral. Esses traços característicos do Estado neoliberal contemporâneo pretendem dar continuidade à construção estratégica de uma sociedade de mercado para o Século XXI, com drásticas implicações éticas para os países

dependentes, especialmente considerando a realidade da superexploração, da miséria e da desigualdade da América Latina e do Caribe “desde baixo”, quer dizer, de Nuestramérica.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Neoliberalismo. Estado. Governo. Mercado.

*A intenção (a necessidade) de definir o âmbito histórico próprio de Nuestramérica vem acompanhado, como é habitual em casos similares, pela busca de uma denominação que melhor corresponda a esse âmbito; essa denominação contribui a mostrar o grau de consciência que se tem daquilo que se aspira aprender.*

**Roberto Fernández Retamar<sup>47</sup>**

## ENSAIO

Estudar a relação entre o neoliberalismo e a administração pública é fundamental para compreender as drásticas mudanças de nosso tempo. O neoliberalismo é uma etapa superior do capitalismo, aquela na qual se evidencia (teórica, empírica, e, inclusive, estatisticamente) a exacerbação de suas principais dinâmicas, lógicas e contradições, mobilizando forças culturais, políticas e sociais que alteram a maneira como governos e Estado são administrados. As mudanças em curso, com o aprofundamento de uma nova onda de reformas do aparelho do Estado, são marcadas por questões de fundo que mostram uma forte continuidade desde pelo menos os anos 1980, ainda que seu *modus operandis* seja inédito, produto da capacidade adaptativa do neoliberalismo (uma singular capacidade que geralmente é omitida das análises), enquanto teoria e prática, a diferentes momentos históricos do capitalismo.

Na atualidade, a onda global, calcada na máxima de conservadorismo nos valores e liberalismo na economia, tem sido responsável por um impulso reformador ofensivo por parte do Capital contra todos os direitos sociais

---

<sup>47</sup> A expressão Nuestramérica utilizada no título do trabalho é inspirada em Retamar, também como forma de singela homenagem a este poeta, intelectual e militante cubano, figura central no pensamento social latino-americano, recentemente falecido, em julho de 2019, aos 89 anos.

historicamente constituídos. O papel do Estado está sendo mais uma vez redefinido, respaldando uma nova forma de administração pública alinhada (e também alienada) a uma modalidade renovada de neoliberalismo mais feroz e agressiva em contraste e comparação com suas antecessoras.

O argumento deste ensaio parte da ideia de que somente é possível compreender as transformações da administração pública na atualidade a partir de um olhar atento para o desenvolvimento do capitalismo em distintos momentos de sua etapa neoliberal, com sua história e implicações teóricas e práticas.

Ainda que o tema em tela seja essencial, ele é frequentemente relegado a um segundo plano. Destacadas contribuições acadêmicas recentes compilam diferentes reflexões e perspectivas analíticas sobre o neoliberalismo (*The SAGE Handbook of Neoliberalism*, um texto de 682 páginas, por exemplo), apenas registrando sistematicamente temas, tópicos, efeitos ou implicações do neoliberalismo em termos da administração pública como fenômeno e campo de saber (CAHILL; COOPER; KONINGS; PRIMROSE, 2018). O livro referido, em formato de mosaico do conhecimento, pouco contribui para o aprofundamento do tema, reforçando a ideia de que o neoliberalismo pode ser compreendido a partir de múltiplas perspectivas, como se fosse um fenômeno interpretativo e não histórico, adotando uma postura tipicamente pós-estruturalista.

Mais especificamente, *O The SAGE Handbook of Neoliberalism* pouco aborda sobre fenômenos relativos à administração pública, confinados a um capítulo específico que trata sobre a ascensão de Tony Blair e Bill Clinton como uma terceira via política com origens em uma segunda onda de neoliberalismo pós Thatcher e Reagan. Se omite assim o papel geopolítico chave da América Latina e do Caribe enquanto periferia capitalista, desde o “nascimento” e posterior desenvolvimento e renovação neoliberal em nível global.

A pouca importância dada à relação entre a administração pública e o neoliberalismo pode ser explicada, ao menos em parte, pela marca de nascença da administração pública, baseada na falaciosa separação entre técnica e política (GUERRERO, 1980), matriz que perdura até os dias de hoje. Essa lacuna artificialmente criada, por um lado, explica a facilidade de incorporação do gerencialismo no corpus empírico-teórico da administração pública contemporânea (MISOCZKY, 2004), já que os conhecimentos advindos da teoria geral da administração não são alheios a sua constituição; por outro, obstrui e escasseia o diálogo com o pensamento crítico ao limitar a administração pública a um conjunto de técnicas de gestão.

Ainda que se defenda a utilização e pesquisa de técnicas específicas para a gestão da “coisa pública”, a delimitação de fronteiras excludentes de uma compreensão mais ampla do papel da Administração Pública no contexto do desenvolvimento do capitalismo reduz a capacidade de reflexão sobre o saber público-administrativo.

A separação entre técnica e política tem levado os estudos do campo da administração pública a subestimar a dimensão analítica e privilegiar trabalhos prescritivos e normativos que, em geral, apontam para a compreensão e explicação das realidades governamentais emergentes, limitando-se a descrevê-las (FADUL SILVA; SILVA, 2012). Tal hipótese foi corroborada no Brasil na pesquisa de Corrêa (2017, p. 158) sobre a história do campo de conhecimento da administração pública no país. Segundo indicam seus resultados, o foco predominante segue concentrado em um paradigma funcionalista, pouco preocupado com desenvolvimentos de ordem teórica. De maneira complementar, as técnicas empregadas são reféns de análises erráticas e modismos relacionados a supostas mudanças de paradigma, pouco evoluindo em uma compreensão mais completa da administração pública.

Tal viés funcionalista tem conduzido demasiadamente as pesquisas na área para indagações que partem de um senso comum distorcido em torno de questões fundamentais como o neoliberalismo. Ainda que seu efeito prático seja contundente e sua menção corriqueira, especialmente quando as reformas gerenciais estão em foco, trata-se de um fenômeno, em geral, mal compreendido, havendo pouca clareza sobre seu conceito, limites e consequências. A explicação para essa ignorância reside, em parte, na ampla gama de fenômenos sociais, políticos e econômicos, de variados graus de complexidade e abstração, que são relacionados às modalidades do neoliberalismo sem rigor teórico (SAAD-FILHO; JOHNSTON, 2005).

Não obstante, apesar da diversidade de suas manifestações, o neoliberalismo exhibe regularidades que se generalizam em diversos contextos e experiências históricas. Segundo Harvey (2005, p. 2),

[...] o neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria de práticas de política econômica que propõe que o bem-estar humano pode ser melhorado através da capacidade individual das liberdades e habilidades empreendedoras, dentro de um quadro institucional caracterizado pelo fortalecimento dos direitos à propriedade privada, liberdade de mercados e de comércio.

Nesse contexto, o papel preponderante do Estado é criar e preservar um ambiente propício para que as práticas típicas de negócios se desenvolvam e consolidem em termos de classe. Melhor dizendo, há uma ocultação

sistemática da exploração dos trabalhadores através da dominação política e das opressões sociais em função do “livre desenvolvimento do Capital” – segundo proposta do reconhecido intelectual neoliberal austríaco Ludwig Von Mises – e sua acumulação incessante.

A administração pública, justamente, se constitui através de estruturas e práticas por meio das quais as orientações neoliberais vêm se materializando em formações econômico-sociais específicas. Se o pragmatismo funcionalista é o que impera no campo, não é de esperar outra coisa senão a reprodução do quadro institucional com seus apelos de eficiência e modernização para a administração pública na América Latina.

Para que essas questões fundamentais sejam tratadas com a devida profundidade, é necessário vincular novamente administração e política, rejeitando as perspectivas tecnicistas, descritivas e supostamente neutras, as quais devem ser questionadas por sua incapacidade analítica, explicativa e/ou reflexiva. Entendendo que a administração pública lida com a relação entre o Estado e a sociedade, com base na ação (ou inação) governamental (GUERRERO, 1980), seu campo de estudos deve ser abordado sob a perspectiva das relações de poder, tratando, mais especificamente, sobre sua implicação no domínio político e na ação administrativa.

O neoliberalismo, conforme defendido neste ensaio, seguindo Puello-Socarrás (2008), não se resume a um conjunto (ou programa) de políticas, sendo melhor compreendido como a etapa atual do capitalismo. Um dos equívocos mais comuns ao tratar do tema é exauri-lo no infame Consenso(s) de Washington, instaurando entendimentos superficiais que enredam seu significado político e econômico. Um exemplo de como essa miopia pode causar distorções é a interpretação sobre a orientação política na liderança dos Estados nacionais latinos americanos em tempos recentes. A ausência de referências histórico-estruturantes frequentemente leva a interpretações que superestimam as possibilidades de mudanças a partir dos governos. O neoliberalismo não se explica, portanto, como uma questão de adesão por escolha política. Ainda assim, é comum encontrar uma recorrente análise -moralmente favorável- sobre os efeitos da chamada onda progressista Latino-Americana da primeira década dos anos 2000 como suposta “ruptura antineoliberal”, sem um devido aprofundamento sobre sua importância na mutação do neoliberalismo para uma nova versão (Puello-Socarrás, 2013; Abdala; Camara, 2015).

O neoliberalismo, como dinâmica atualizada do desenvolvimento capitalista, vem apresentando diferentes facetas e incorporando novas referências sem modificar seus conteúdos centrais. A estratégia segue sendo criar

novos espaços para acumulação incessante de capital como um projeto de classe (capitalista transnacional) para combater as crises constantes do capitalismo. As expressões táticas do neoliberalismo variam em cada momento histórico, minando resistências ao seu projeto e totalizando e “inovando” novas dinâmicas e repertórios para seguir ampliando sua hegemonia como única alternativa. Relembrando da famosa frase de Margareth Thatcher, frequentemente utilizada como lema dos governantes ao defenderem (contra)reformas: não há alternativa! (o conhecido acrônimo TINA, *there is no alternative*).

Como explica Puello-Socarrás (2013), o neoliberalismo não se baseia em um pensamento monolítico, contendo variações ideológicas, frutos de correntes teóricas distintas em seus marcos. A transição do neoliberalismo para o novo neoliberalismo durante o século XXI se baseia em uma (relativa) renovação das perspectivas ideológicas e da práxis que segue conferindo-lhe respaldo como projeto político de classe (transnacional). Um dos sinais mais reveladores de sua nova faceta foi a prominência que adquiriram ao nível das teorias sociais em geral, e nas teorias econômicas em particular, as perspectivas consideradas subsidiárias dentro do neoliberalismo durante o século anterior (austríacas, alemãs e italianas) frente a hegemonia das posturas anglo-americanas. Não entraremos aqui nos pormenores de cada uma das vertentes, mas, a sua maneira, sobre elas encontra-se fundamentada a renovação do neoliberalismo a nível global no século XXI.

Um dos principais indícios dessa nova época está marcado por uma mudança ontológica crucial. Enquanto as correntes Anglo-Americanas mantinham como princípio antropológico o *Homo Economicus*, o indivíduo racional e calculista – próximo da figura destacada pelo pensamento da economia política liberal clássica –, as correntes austríacas, alemãs e italianas vem elevando o *Homo Redemptoris*, ou homem empreendedor, “empresário de si mesmo” (ainda que não para *si mesmo*, mas para a acumulação renovada do Capital), como protagonista do Capital no novo milênio. O homem empreendedor é o sujeito social neoliberal por antonomásia, responsável por guiar a produção social a partir da coordenação “espontânea” na divisão social do trabalho. Não somente por meio da criação de empresas e dos processos de inovação já existentes – como geralmente encorajado nos discursos sobre empreendedorismo – mas, além disso, provocando a empresarização das relações sociais, começando pelos indivíduos.

O deslocamento do princípio ontológico do novo neoliberalismo não chega a ser uma ruptura, já que as diferentes perspectivas convergem na prática,

superando estrategicamente suas diferenças em uma unidade ideológica. Tal modificação é, na realidade, uma adaptação que permite colocar o empresário/empreendedor como força fundamental (não somente uma estrutura mercantil) da sociedade de mercado contemporânea. Para ilustrar este ponto, cabe notar que a *Amazon* é uma empresa e, simultaneamente, um mercado.

Por esta razão, a reintegração das visões “centradas no empreendedorismo” e a avaliação do “espírito empreendedor” ao longo do século XXI tornaram-se cruciais para um grau de recomposição social da crise do capitalismo neoliberal, graças à produtividade reforçada no discurso empreendedor, especialmente nos processos de alienação ideológica. As distintas modalidades de auto emprego, trabalho autônomo, empreendedorismos, *freelance*, e todos os tipos de ocupações da economia “criativa”, incluindo o fenômeno das *startups*, vem com a promessa de novas soluções que seriam responsáveis pelo amortecimento das agudas contradições atuais entre Capital e Trabalho. A partir dessa suposição, vários teóricos neoliberais contemporâneos têm alardeado a eminente transição para uma sociedade pós-capitalista (por exemplo, Rifkin, 1994). A euforia empreendedora chegou ao ponto de certos setores da esquerda intelectual euro-americano vislumbrarem caminhos para a emancipação pós-capitalista desde que o “empreendimento da multidão”, uma espécie de empreendedorismo “anti-capitalista” (da justaposição entre Schumpeter e Marx), como defendido em um capítulo dedicado a este tópico em Hardt e Negri (2017).

As experiências concretas de empreendedorismo em nível global, no entanto, mostram o contrário. Antes de verificar qualquer ruptura (mesmo moderada) nas tendências dos processos de exploração econômica, dominação política e opressão social, os resultados revelados pelas iniciativas empreendedoras são níveis mais altos de exploração, especialmente: de subordinação e dependência dos empreendedores ao capital financeiro, via endividamento progressivo; e a precariedade das situações de trabalho, mesmo aquelas auto impostas. Para se ter uma ideia da dimensão do problema, dados do Sebrae de 2018 indicam que 37,5% dos novos negócios no Brasil foram motivados por necessidade, algo próximo de 9 milhões de empreendimentos (GEM, 2018). Na Colômbia, por outro lado, um estudo da Rede de Câmaras de Comércio revelou que apenas entre 2011 e 2015 “um total de 1.033.211 empresas entraram no mercado e 991.911 foram fechadas” (CONFECAMARAS, 2016, p. 21), o que significa que “na rede há uma mortalidade de 96%. Isso se refere a empresas formais de todos os tipos, mas nos setores populares ... é o que se conhece como “empreendedorismo de subsistência”, o insucesso é de cerca de 97%” (Giraldo, 2017, *online*). Não se trata,



portanto, de uma mudança de mentalidade, mas de condições materiais que se impõe aos que antes trabalhavam contratados, recebendo proteção social mínima, agora alçados a condição de empreendedores forçados.

Se estabelece, assim, uma nova relação entre o empreendedor “consigo mesmo” de um lado (auto exploração, auto subordinação, etc.), e o setor financeiro de outro, mediador do capital do qual sempre carecem os “trabalhadores de si mesmos” para ativar e sustentar sua faceta empreendedora. É crucial, portanto, entender como a hegemonia neoliberal empreendedora exacerba os processos de mercantilização em todas as dimensões e esferas da vida humana, individual e coletivamente consideradas. Casilli (2018, *online*), sintetiza da seguinte forma:

[...] o capitalismo das plataformas digitais torna a disciplina do trabalho mais rígida, uma vez que impõe medições “científicas” e avaliações que podem se assemelhar às da antiga manufatura industrial. A principal diferença é que os trabalhadores, em troca de sua submissão a essa disciplina, não recebem a segurança social e a representação política que tiveram em troca de sua subordinação. Este novo taylorismo tem todas as desvantagens e nenhum dos benefícios antigos. Os trabalhadores estão presos dentro de uma contradição: subordinados e precários, ao mesmo tempo.

Em todo caso, esta mudança não se limita ao nível dos indivíduos, mas adquire uma dimensão social. Serve como suporte para a transição de políticas voltadas para o trabalho para políticas que enfatizam uma suposta autonomia e o direito de vender com a “maior liberdade possível” sua força de trabalho no mercado sob as condições da economia política atual. É o que justifica toda uma série de reformas que flexibilizaram o trabalho e, mais recentemente, levaram ao reconhecimento e aceitação dos negócios da economia de plataforma, minando antigas formas de concessão e regulação de serviços pelo Estado como entrega, táxi, locação de veículos, concessão de canais de televisão e rádio, direitos autorais de música, entre outros.

Outra questão que se impõe ao neoliberalismo atual é a modificação de um acento fortemente econômico para uma perspectiva mais ampla, preocupada com questões culturais, sociais e institucionais. Como resposta a crise de legitimidade vivenciada desde meados da década de 1990, e que se aprofunda espetacularmente no choque de 2007/2008, no qual o sistema financeiro e seus tentáculos foram duramente criticados por movimentos de ocupação em diversos locais do planeta, coloca-se agora sobre a mesa uma opção de reconciliação, ou estabilização neoliberal, como propõe Stolowicz (2016).

Vestido como um terceiro lugar epistêmico, supostamente além da dicotomia Estado-Mercado, este novo domínio social desvincula o público do

estatal, criando um espaço público não estatal, que resulta, fundamentalmente, em uma mercantilização exacerbada, ambiente perfeito para proliferação do empreendedorismo e seus desdobramentos (recordemos que a teoria do empreendedorismo propõe o empreendedor como um “terceiro” ator que não é Trabalhador nem Capitalista). Este movimento tem profundas implicações nas mais diversas esferas da vida em sociedade, provocando “a transição da conceituação dos direitos do cidadão do Estado de Direito (“ultrapassado”) para a prestação de serviços sociais simples (como são chamados agora no “novo” Estado Gerencial)” (Puello-Socarrás, 2018a, p. 17). O indivíduo não é mais visto como um cidadão, sendo melhor entendido como um cliente e, mais recentemente, como um usuário a ser satisfeito em suas necessidades não mais pelo Estado, mas por meio de mecanismos de mercado, ainda que muitas vezes a empresa prestadora de serviço esteja atuando em uma função pública.

As consequências para a administração pública dessa transição são muitas e extensas, marcando sua evolução recente como teoria e prática. Essas relações se expressam através de múltiplos elos operacionais e conexões teóricas, desde o gerencialismo da Nova Gestão Pública até, mais recentemente, a “crítica domesticada” (Misoczky, 2010) que originada na “Pós-Nova” Gestão Pública (Lêgreid, 2017) e as teorias do valor público (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014).

A (re)construção do projeto político de classe neoliberal, tanto ao nível do Estado político quanto de seus aparatos pós-burocráticos atualmente vigentes, implica uma constituição gradual, mas sustentada do chamado Estado empreendedor – sendo Mazzucato (2014) uma de suas promotoras mais reconhecidas.

Em termos teóricos esta realidade emergente significa:

i) um novo tipo de configuração estatal neoliberal no nível da formalidade legal-jurídica e sua realização específica em termos de ação estatal e material, no sentido das relações sociais. O Estado não apoia exclusiva e diretamente o empreendedor (individualmente considerado), mas reorganiza suas estruturas (com base em aparatos estatais pós-burocráticos) e funções (ações geralmente de baixa intensidade, as quais mais do que políticas *stricto sensu*, são simples “medidas” públicas) com o objetivo de apoiar a relação (capitalista) empreendedora. Nesse cenário sócio-político, é possível, por um lado, regular (não mais “intervir”) e estabilizar os conflitos sociais, “gerenciando” taticamente os contextos de crescente insegurança social, acentuados pelo próprio neoliberalismo;

ii) em termos organizacionais, o aprofundamento das lógicas em direção à (“Pós-Nova”) Gestão do Valor Público, as quais tendem a funcionar cada vez mais a partir da centralidade da gestão contratual – não somente “para fora” (*outsourcing*) como também “para dentro” (*insourcing*) do Estado – e da flexibilização dos aparatos burocráticos, e cada vez menos a partir dos típicos dos mandatos públicos administrativos, os quais tendem a funcionar marginalmente ou, ao menos, sem a centralidade que tiveram nos arranjos da administração pública durante o século XXI. Embora recentemente venham se disseminando críticas às modalidades da Nova Gestão Pública por parte de correntes como a (suposta) “Pós-Nova” Gestão Pública e as aproximações sobre “Valor Público”, incluindo a emergente *Whole-of-Government approach* (Christensen, 2012; Christensen; Lægheid, 20005, 2007a, 2007b, 2013; Chica; Salazar, 2016), o trânsito desde as antigas *E*s (eficiência, eficácia, efetividade) e desde as *C*s (confiança, corresponsabilidade, concorrência, colaboração, cooperação, comunicação, coordenação) não significa nenhuma ruptura. Pelo contrário, se trata de um aprofundamento atualizado das práxis ideológicas organizacionais para a (“nova”) realidade e estrutura dos campos pós-burocráticos público-privados na construção histórica do neoliberalismo do novo milênio.

iii) a partir das dinâmicas governamentais, a introdução e institucionalização da Governança como fórmula política do governo contemporâneo, arranjada para as lógicas de “coordenação e cooperação” dos mecanismos de mercado (que hoje se mostram insuficientes, ou, nas palavras do senso comum: não funcionam “apropriadamente”, abrindo as chamadas “falhas de mercado”, que justificam a regulação estatal oportunista e intermitente) respaldadas pelo Estado em seu papel primordial de “fazer cumprir contratos” (*rule of law*). Assim, a principal função do Estado empreendedor - propõe Mazzucato (2011): “*has not just fixed markets but actively created them*” (não só corrigir os mercados, mas ativamente criá-los).

Esses traços característicos do Estado neoliberal contemporâneo pretendem dar continuidade à construção estratégica de uma Sociedade de Mercado para o século XXI (não apenas de uma “economia” de mercado), embora em meio a um quadro geral de aprofundamento da crise capitalista global que introduz constantemente graus mais elevados de contradições e incertezas.

Em termos práticos, as reformas administrativas e da gestão pública são expressões das contradições desse processo, encontrando-se marcadas por continuidades e rupturas que permitem a adaptação de aparatos administrativos, estatais e não estatais, e de esquemas de gestão em função das necessidades táticas e estratégicas da etapa neoliberal do desenvolvimento capitalista (Misoczky; Abdala; Damboriarena, 2017). Sendo assim, as reformas da administração pública não são eventos conjunturais, forçados por

circunstâncias geopolíticas particulares, são um processo contínuo que abre novos espaços para acumulação de Capital.

A administração pública neste contexto deveria ser cada vez mais compreendida como uma estrutura gestora da rede de contratos não governamentais, respaldados funcionalmente por governos estatais, com o propósito de garantir a eficiência e eficácia dos mesmos. Uma das maiores expressões dos novos princípios operativos do Estado contratual empresarial (em síntese: empreendedor) resume-se no trânsito da privatização do século XX para a desprivatização do século XXI e concretiza-se em diferentes instrumentos, sendo um dos mais conhecidos as parcerias público-privadas, modalidades que se tornam hegemônicas tanto nacional como internacionalmente. O promovido “retorno do Estado”, que em diferentes oportunidades tem sido ocultado sob suposições e regressos falaciosos da estatização, é explicado pela necessidade neoliberal de regulação, isto é: “Estados fortes para Mercados livres”, como propôs originalmente o pensador neoliberal alemão Wilhelm Röpke na década de 1930. Este lema, que tão bem resume as mudanças do período vigente, foi ressuscitado pelo desenvolvimentismo neoliberal latino-americano do século XXI sob a frase: “Não há mercados fortes sem um Estado forte” (ver Bresser-Pereira, 2011).

Tal função do Estado é importante já que facilita os negócios, atuando para corrigir as falhas de mercado. Ou seja, o Estado atua por meio de seu aparelho de gestão para auxiliar os negócios a funcionarem e prosperarem, criando um ambiente propício para a lucratividade. Isso inclui facilidades diversas para empresas (especialmente transnacionais), através de grandes reduções de imposto e extensões de prazo impositivas, e, no limite, políticas regressivas de proteção ecológica, diminuição das normas de segurança, renegociações de dívidas e facilidades diversas de acesso a financiamentos e infraestrutura.

No entanto, esses novos modos de regulação neoliberal não se limitam aos setores econômicos tradicionais. Eles se movem firmemente em direção à mercantilização de outras dimensões da vida social. Por exemplo, a cultura em geral e a propriedade comunal em particular têm sido objeto de uma crescente mercantilização. Neste sentido, as visões sobre empreendedorismo têm desempenhado um papel fundamental na recriação de “inovações” nesses campos. Este é o caso das chamadas “Indústrias Culturais Criativas” (Howkins, 2001) nos países centrais, ou para o caso da América Latina e Caribe, em torno das chamadas “Economias Laranjas” (Buitrago; Duque, 2013), promovidas seletivamente por organizações financeiras internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e por governos políticos de diferentes espectros ideológicos que elevaram esses formatos para orientações e políticas públicas oficiais em diferentes países

da região. No caso do atual governo colombiano, presidido por Iván Duque, pretende-se que o Estado promova a abertura e “conquista” dos mercados em função dos empreendedores e com base em uma nova “economia” e tipos de “bens e serviços” culturais (Buitrago; Duque, 2013, p. 40).

A implantação da Economia Cultural das indústrias criativas, como a Economia Laranja, pretende, por um lado, institucionalizar ao nível das orientações políticas do Estado uma fórmula de “bem-estar” dependente e baseada no empreendimento (devemos lembrar que o lema deste governo é: legalidade, empreendedorismo e equidade); e, por outro lado, no nível de medidas governamentais específicas, a progressiva comercialização da herança e dos patrimônios culturais com fins lucrativos. Neste, como em outros casos, os processos de neoliberalização em curso também colonizam a dimensão cultural, intensificando a desapropriação e a depredação de produções sociais e populares (ver Puello-Socarrás, 2018a; 2018b).

Outro exemplo brasileiro recente ajuda a ilustrar as transformações discutidas: a Medida Provisória da Liberdade Econômica, aprovada em maio de 2019 pelo Governo Federal (Brasil, 2019). O texto prevê a liberação total para pessoas físicas e jurídicas desenvolverem negócios considerados de baixo risco, sem a necessidade de licenças, autorizações, inscrições, registros ou alvarás. Também está prevista “imunidade burocrática” para o desenvolvimento de novos produtos e serviços nas *startups*, sendo permitidos testes diversos em grupos e indivíduos sem autorização prévia.

A justificativa da medida em seu sumário executivo afirma que ela:

[...] foi justificada pela necessidade urgente de afastar a percepção de que, no Brasil, o exercício de atividades econômicas depende de prévia permissão do Estado. Esse cenário deixaria o particular sem segurança para gerar emprego e renda. E daí decorre o fato de o Brasil figurar “em 150ª” posição no ranking de liberdade econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144ª posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123ª posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute.

A liberdade econômica é fundamental para o desenvolvimento de um país, ainda mais no caso do Brasil, que atualmente está mergulhado em crise econômica. Estudos envolvendo mais de 100 países a partir da segunda metade do século XX comprovam essa relação entre a liberdade econômica e o progresso.

A Medida Provisória empodera o particular e insurge-se contra os excessos de intervenção do Estado, com vistas a estimular o empreendedorismo e o desenvolvimento econômico. (Brasil, 2019, *online*).

O texto deixa clara a orientação do Estado empreendedor, nos moldes de Mazzucato (2011), aplicada a uma política pública. A justificativa tenta se apoiar em argumentos bastante duvidosos, como se a relação entre liber-

dade econômica e progresso fosse linear e direta, desconsiderando, por exemplo, as relações de poder entre países. O pseudoargumento exposto na medida omite flagrantemente que foi através da colonização e das relações de dependência e superexploração que o Norte Global se tornou “desenvolvido”. O “progresso”, nesse caso, foi obtido às custas da ausência de liberdade para os povos escravizados das periferias do planeta, que pagaram (e pagam) com suas vidas o preço do desenvolvimento do capitalismo. Portanto, a relação direta entre liberdade econômica e progresso torna-se falaciosa ao retirar da análise a relação histórica entre os países explorados e os exploradores e a imensa contribuição dos erroneamente chamados “subdesenvolvidos” para construção da realidade atual. Essa verdade incontestável, ainda que silenciada no pensamento convencional, como mostra o pseudoargumento apresentado, é sintetizada por Retamar (2006) quando postula a inexistência de países “desenvolvidos” por um lado e “subdesenvolvidos” por outro, sendo mais correto falar em países “subdesenvolvidos” e países “subdesenvolvedores”. Não é mais liberdade econômica que vai resolver os problemas da pobreza e da miséria da América Latina no contexto da superexploração do trabalho. O que deve ser gerado a partir deste movimento, de fato, é a ampliação dos já conhecidos, dramáticos e históricos problemas estruturais do capitalismo periférico com uma dupla guinada antissocial e antipopular, atualizando o novo neoliberalismo do século XXI.

O processo em tela, problematizado neste ensaio, ainda é recente e incerto quanto a seus desdobramentos e limites. O certo é que vivemos tempos intensos de transformação que requerem a introdução de novas abordagens e instrumentos analíticos e teóricos na pesquisa de administração pública. Já não é possível ignorar o contexto econômico, político e histórico do modo de produção capitalista que modifica as regras do jogo, impondo novos modos de ação aos que trabalham com a função pública, como propõe, entre outros, González Casanova (2017). Considerando o papel que deve ser desempenhado pela academia, isso implica: (1) assumir criticamente as posições entusiastas (ingênuas) que defendem a ideia de que o Estado e os agentes públicos atuam em prol de uma enteléquia: o “bem comum”, devido à posição estrutural que ocupam na divisão social do trabalho (tanto em nível nacional como, mais importante ainda, em nível inter -e trans- nacional); (2) fortalecer uma agenda renovada de pesquisa que reflita as contradições e dificuldades reais da função pública nos tempos atuais; (3) ampliar a discussão sobre a importância das lutas sociais pela manutenção e ampliação dos serviços públicos em termos de direitos populares desde reflexões éticas sobre sua razão de ser, especialmente considerando

a realidade da superexploração, da miséria e da registradas ontem e hoje em Nuestramérica.

## REFERÊNCIAS

- Abdala, P.; Câmara, G. O novo desenvolvimentismo como farsa e o novo neoliberalismo como fato: as 8 teses do novo neoliberalismo na realidade brasileira. *Anuario em Estudios Politicos Latinoamericanos*, vol. 2, nov., 2015, p. 97-125.
- Brasil. Sumário Executivo de Medida Provisória. Medida Provisória no 881, de 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/136531>. Acesso em 24 jul. 2019.
- Bresser-Pereira, L.C. An account of new developmentalism and its structuralist macroeconomics. *Brazilian Journal of Political Economy*, p. 493-502, v. 31, n. 3, 2011.
- Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; Bloomberg, L. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.
- Buitrago, F. e Duque, I. *La Economía Naranja. Una oportunidad infinita*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo, 2013.
- Cahill, D.; Cooper, M.; Konings, M.; Primrose, D. (eds.) *The SAGE Handbook of Neoliberalism*. Los Angeles: SAGE Reference, 2018.
- Casilli, A. “Los trabajadores son el corazón del algoritmo”: El nuevo capitalismo digital. Entrevista. Sinpermiso. Disponível em: <http://www.sinpermiso.info/textos/los-trabajadores-son-el-corazon-del-algoritmo-el-nuevo-capitalismo-digital-entrevista>. Acesso em: 23 jul. 2019.
- Chica, S., Salazar, C. Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración y Desarrollo*, v. 46, n. 1, p.100-125, 2016.
- Christensen, T. Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, v.1, p. 1-11, 2012.
- Christensen, T.; Læg Reid, P. El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia. *Gestión y Política Pública*, n. XIV, v. 3, p. 557-598, 2005.
- Christensen, T.; Læg Reid, P. Reformas Post nueva gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, n. XVI, v. 2, México, p. 539-564, 2007.
- Christensen, T.; Læg Reid, P. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2013.

- CONFECAMARAS. Nascimento y supervivencia de las empresas en Colombia. Bogotá, Red de Cámaras, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2DNBydT>. Acesso em 29 Jul. 2019.
- Corrêa, V. T. O campo do conhecimento em administração pública no Brasil: uma análise histórica a partir do seu contexto e caráter multifacetado. 2017. Tese (Doutorado em Administração de Organizações) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2017.
- Fadul, E. M.; Silva, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. Anais do XXXII Encontro da Anpad, 2008.
- GEM. Global Entrepreneurship Monitor. Empreendedorismo no Brasil. Relatório Executivo. Paraná, 2018. Disponível em: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2019/02/Relatório-Executivo-Brasil-2018-v3-web.pdf>. Acesso em 30 jul. 2019.
- Giraldo, C. Va por buen camino la Reincorporación de las FARC?, 2017 Palabras al Márgen (octubre) URL <https://bit.ly/2fXWrN0>.
- Guerrero, O. La Administración Pública del Estado Capitalista. Barcelona: Fontanara. 1980.
- González Casanova. Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina. 2017
- Hardt, M.; Negri, A. Assembly. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Harvey, D. Neoliberalism: a short history. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Howkins, J. The Creative Economy: How people make money from ideas. London: Allen Lane, 2001.
- Lêgreid, P. Transcending new public management: the transformation of public sector reforms. New York: Routledge, 2017.
- Mazzucato, M. El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado. Barcelona: RBA, 2014.
- Mazzucato, M. The entrepreneurial State. Demos: London, 2011.
- Misoczky, M. C. Administração Pública Contemporânea. Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, Módulo 4. Apostila do Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura, 2004.
- Misoczky, M. C. Das praticas não-gerenciais de organizar a organização para a práxis da libertação. In: Misoczky, M. C., Kruter, R., e Moraes, J. Organização e práxis libertadora. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2010, p. 13-56.
- Misoczky, M. C.; Abdala, P. R.; Damboriarena, L. A. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do



- Neoliberalismo e do Gerencialismo. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 1, n. 3, p. 184-193, 2017.
- Puello-Socarrás, F. *Nueva Gramática del Neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.
- Puello-Socarrás, F. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: Ramírez, Hernán. *O neoliberalismo Sul-americano em clave transnacional: enraizamiento, apogeu e crise*. Oikos, Unisinos, p. 13-57, 2013.
- Puello-Socarrás, F. *Nuevo Neo-liberalismo y Administración Pública: reinención gubernamental, post-burocracia y nueva gestión pública*. Em: Rodríguez, Y. & Puello-Socarrás, J.F. *Vademécum de la Administración Pública. Debate y Perspectivas*, No. 1. San Juan de Pasto: APESAP, 2018a.
- Retamar, Roberto Fernández. *Nuevos primeros días*. *Revista de la Casa de las Américas*, n. 244, p. 128-145, 2006.
- Rifkin, J. *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo. El nacimiento de una nueva era*. Barcelona: Crítica, 1994
- Saad-Filho, A.; Johnston, D. *Neoliberalism: A critical reader*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- Stolowicz, Beatriz. *El misterio del posneoliberalismo*. ILSA, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, 2016.

# EL ESTADO-AGENCIA EN COLOMBIA

## ¿NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN FUNCIÓN DEL MERCADO? EL CASO AMBIENTAL

**Jaime Moreno Quijano**

### RESUMEN

Los países del sur global como Colombia han venido adaptando sus estados y aparatos administrativos a las nuevas circunstancias del capitalismo mundializado, caracterizado por la financierización del bienestar social, de la naturaleza y por la corporativización de lo público.

La figura administrativa del estado-agencias establecido en el país desde el año 2003, hace parte de la reconfiguración del estado y de la Administración Pública -AP en la perspectiva del mercado. Se trata de una gestión pública privatizada, como ha sido en el caso ambiental, donde la regulación ya no transita por instrumentos sancionatorios de las externalidades ambientales empresariales, sino por la corrección que se efectúa a través de incentivos de mercado, mecanismos compensatorios y la autorregulación ambiental empresarial. Asimismo, esta figura institucional ha sido importante para dinamizar el modelo de economía reprimarizada (locomotora minero-energética) y representa, a su vez, mayor extracción y exportación de toneladas de naturaleza para el mercado de los commodities globales, incrementando los intercambios ecológicos desiguales -IED del país.

Las quince agencias creadas como Unidades Administrativas Especiales -UAE en Colombia, se inscriben dentro de los objetivos de modernidad institucional, correspondientes a entidades técnicas especializadas en sus respectivos campos de actuación, mediante la agilización de trámites, disminución de procesos regulatorios, transparencia y eficiencia

administrativa, y la puesta en acción de instrumentos públicos-privados (concesiones, alianzas público-privadas –APP, pagos por servicios ambientales –PSA, utilidad pública e interés social, etc.). Aspectos todos ellos, en sintonía con la modernización económica y la globalización financiera y reproducidos en los discursos gubernamentales de los últimos años en el país cuando han pronunciado: *confianza inversionista, seguridad jurídica de la inversión, mercado hasta donde sea posible y estado hasta donde sea necesario* y estado y gobiernos corporativos.

Si bien las agencias son una forma especializada del estado y de la AP en la cual se inserta la nueva gestión pública –NGP, no solucionan problemas estructurales de la misma en cuanto a la coordinación y articulación institucional nacional, además de la armonía regional nación y territorios y, por el contrario, profundizan los problemas territoriales y los conflictos sociales y ambientales en los territorios.

**Palabras Clave:** Estado-agencias, gestión pública y mercado, reforma del estado, manejo institucional ambiental.

## INTRODUCCIÓN

Durante los gobiernos de Uribe I y II y particularmente de Santos I y II se impulsó la creación de agencias estatales previo el desmonte de actividades centrales de los ministerios o la liquidación de institutos nacionales responsables de políticas públicas esenciales del estado, bajo el aparente contexto de una nueva modalidad de gestión pública nacional más eficiente y eficaz respecto a los intereses nacionales.

Este nuevo escenario de la gestión estatal nacional conlleva varios interrogantes: ¿Qué son las agencias, cómo se relacionan con la estructura organizacional del estado, porqué de su crecimiento en el país, significan una mayor eficacia y eficiencia de la gestión de la administración pública, constituyen las agencias una nueva lectura del Estado colombiano, al tenor del diseño político-institucional neoliberal trazado por los gobiernos durante el S. XXI en su Plan Nacional de Desarrollo, PND, con respecto al desarrollo del *estado comunitario* (PND 2002-06), *mercado hasta donde sea posible y estado hasta donde sea necesario* (PND 2014-2018), y de *estado simple* y gobierno corporativo (PND 2018-2022)? Y, por último, ¿cuáles serían los impactos en materia de políticas públicas en particular las relativas a lo ambiental? Estos interrogantes son los que el presente artículo investigativo intenta estudiar y analizar.

**Tabla 1. Agencias estatales creadas en Colombia (2003-2017)**

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
1	<p><b>Agencia nacional Minera - ANM</b> www.anm.gov.co</p>	<p><b>Decreto # 4134 del 2011</b> ANM creada al amparo de los literales e) y f) Art. 18 Ley 1444/2011 que otorgaba facultadas al presidente para crear entidades y organismo de la rama ejecutiva del orden nacional y señalar sus objetivos y estructura orgánica.</p> <p><b>Una de sus funciones:</b> -Hacerles seguimiento a los contratos de Concesión Minera. -Reservar Áreas de potencial minero con el fin de otorgarlas en Contrato de Concesión.</p> <p>En sus procesos de Concesión Minera, la ANM realiza Audiencias Públicas con los sectores y Territorios donde se va a efectuar los proyectos mineros.</p>	<p><b>Creada para mover la locomotora minera</b> (gobierno de J.M Santos -2010-2018). Administrando los recursos mineros de propiedad del Estado, promover su explotación y hacerles seguimiento a los Contratos de Concesión mineras otorgadas.</p> <p>Según la presidenta de la ANM María Constanza García Botero (en funciones en agosto del 2013): "La ANM es un paso importante en el proceso de transformación del sector minero en Colombia que busca a través de la focalización de funciones en forma eficiente y eficaz, impulsar una minería con responsabilidad social, ambiental y productiva, y junto con las otras entidades mineras, trabaja para profundizar el desarrollo minero y hacer más competitivo el sector" (Ámbito Jurídico del 5 al 18 de agosto de 2013 p21).</p> <p>La ANM en su lema establece que trabaja por una minería estable y segura.</p>	<p>Según el D. 4134/2011 Art. 1 .la ANM es una Agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la rama ejecutiva con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera <b>ADSCRITA</b> al <b>Ministerio de Minas &amp; Energía</b></p> <p>Art.5 En la estructura organizativa tiene un Consejo Directivo integrado x representante del gobierno nacional (DNP, Mininas, de la UPME, Servicio geológico colombiano)</p> <p>En sus funciones esta Aprobar los criterios de la Promoción nacional e internacional de la exploración, explotación de minerales, por lo tanto, promueva la inversión nacional y extranjera en el sector minero.</p>	<p>Es una agencia creada para dinamizar el extractivismo minero en el país, ayudando en la competitividad del sector minero. Agencia que otorga Contratos de Concesión Minera que da derecho a la explotación minera de un área determinada minera.</p> <p>Los inversionistas mineros gozan de exenciones fiscales por llevar a cabo dichas actividades.</p> <p>El contrato de Concesión otorga derechos de explotación minera mediante el principio "primero en tiempo, primero en derecho" (web ANI) que recuerda la doctrina cowboy en EUA en tiempos del oeste americano.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
2	<b>Agencia nacional de Infraestructura - ANI</b> <a href="http://www.anigovco">www.anigovco</a>	Decreto 1800 de 2003 se creó el INCO, pero mediante el Decreto 4165 de 2011 se transformó el INCO en la ANI  ANI creada al amparo de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de Colombia para efectuar una reforma del Estado. Literales e), f) Art. 18 Ley 1444/2011  Según el Art. 1 D. 4165/2011, la ANI es una Agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica ADSCRITA al Ministerio de Transporte.	Objeto de la ANI Art. 3 Decreto 4165 de 2011: "... Planear, administrar, ejecutar proyectos de Concesiones y otras formas de Asociación Público-Privada --APP para el diseño, construcción y explotación de la infraestructura pública del transporte en todos sus modos..."	Art. 7 D. 4165/2011, Estructura: -Consejo directivo -Presidencia -Vicepresidencia de estructuración -Vicepresidencia de gestión contractual -Vicepresidencia de planeación de riesgos y entorno -Vicepresidencia Jurídica -Vicepresidencia Administrativa y financiera.	Inicialmente el gobierno de A. Uribe I creó el Instituto nacional de Concesiones – INCO para hacer efectiva y legal la vinculación del capital privado en el desarrollo de la infraestructura del transporte del país, luego en el 2011 el gobierno de Santos liquidó el INCO y creó la ANI  La ANI es una agencia que dinamiza diferentes mecanismos de mercado (APP, Concesiones, Explotación de infraestructura pública del transporte, etc.), favoreciendo de esta manera los negocios privados nacionales e internacionales de la infraestructura del país (puertos, carreteras, 4G, Peajes, puentes, túneles, aeropuertos, etc.).

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
3	<p>Agencia nacional de Hidrocarburos - ANH</p> <p><a href="http://www.anh.gov.co">www.anh.gov.co</a></p>	<p><b>Decreto 1760 de 2003</b> (26 de junio). "Por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Sociedad Promotora de Energía de Colombia S.A."</p> <p>Decreto 0714 del 2012 por el cual se establece la estructura de la ANH</p> <p>Agencia creada en el año 2003 durante el 1er gobierno de Uribe Vélez.</p> <p>Art. 1 D.0714/2012 Naturaleza de la ANH:</p> <p>De conformidad con el D. 4137/2011, la ANH es una Agencia Estatal, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, <b>ADSCRITA al Ministerio de Minas y Energía.</b></p>	<p>Según el Art. 4 del D. 1760/2003 "El Objetivo de la ANH es la Administración Integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación".</p> <p>Art. 2 D. 0714/2012 "La ANH tiene como objetivo administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarbúricos de propiedad de la nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarbúricos y contribuir a la seguridad energética nacional".</p> <p>Según el Art. 3 D. 0714/2012 son funciones de la ANH:</p> <p># 3 Diseñar; promover; negociar celebrar y administrar los contratos, convenios de exploración de propiedad de la Nación.</p> <p># 4 Asignar las áreas de exploración y/o explotación con sujeción a las modalidades y tipos de contratación que la ANH adopte para tal fin.</p> <p># 10: "Administrar la participación del Estado en especie o dinero de los volúmenes de hidrocarburos que les corresponda en los contratos y convenios de exploración y explotación....".</p>	<p>Art. 4 Estructura: Consejo Directivo, presidente, oficina Asesora Jurídica, etc.</p> <p>Es decisiva la acción del consejo directivo, en la medida que es quien decide los negocios petroleros en particular los de carácter internacional.</p> <p>La ANH "...Adquirió de Ecopetrol su labor de Administrador y Regulador del recurso hidrocarbúrico de la nación, y comenzó la transformación de Colombia en un país nuevamente prospectivo y atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros" (fuente: página web ANH <a href="http://www.anh.gov.co">www.anh.gov.co</a>)</p>	<p>La ANH se creó al amparo del Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional (Ley 790 del 2002).</p> <p>Agencia que facilitó la creación de la petrolera Pacific Rubiales Energía conformado por antiguos socios de Petróleos de Venezuela s.a (PVDSA)</p> <p>Constituye una de las Agencias creadas para dinamizar la Locomotora Minero-Petrolera-Energética.</p> <p>Según los objetivos de la ANH esta se encarga del otorgamiento de los contratos y/o convenios de exploración y explotación petrolera en el país a compañías internacionales privadas.</p> <p>Como afirma la página web de la ANH, "El objetivo es atraer inversionistas privados al sector de hidrocarburos, como el caso de BHP Billiton y Exxon Mobil que des de hacía más de 10 años no exploraba territorio colombiano"</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
4	<p><b>Agencia nacional Inmobiliaria</b>  <b>Virgilio Barco Vargas</b>  <b>- ANIM</b></p>	<p>La ANIM fue creada en el 2012 en el gobierno de Santos inicialmente como Empresa nacional de renovación y desarrollo urbano y para el año 2015 crea la Agencia respectiva según el Art. 245 de la ley 1753 de 2015.  <b>Adscrita a la Presidencia de la Republica</b></p>	<p>Constituir una entidad pública especializada en operación y ejecución de proyectos urbanos y gestión inmobiliaria en las ciudades de Colombia.  “Gestionar de manera eficiente los inmuebles” públicos urbanos del estado.  Al 2018 tiene estructurados 51 proyectos Inmobiliarios en 14 departamentos del país (Fuente página ANIM)</p>	<p><b>Organigrama de la ANIM:</b>  -Tiene un Consejo Directivo,  -La Dirección general,  -Secretaría Gral.  -Subdirección de estructuración  -Subdirección de Estudios y ejecución de proyectos,  -Subdirección Inmobiliaria  <b>Total Planta: 19 cargos.</b>  <b>Conclusión:</b>  Agencia con grandes negocios Inmobiliarios Urbanos y reducido personal.</p>	<p>Es una Agencia creada para impulsar los megaproyectos urbanos e inmobiliarios sobre la base de los bienes urbanos que posee la nación, por medio de la alianza con el mercado y el sector privado. Impulsando negocios privados inmobiliarios como ciudad CAN en Bogotá y el sector de Bocagrande en Cartagena por medio de las Alianzas público-privadas –APP Inmobiliarias.</p>
5	<p><b>Autoridad nacional de licencias ambientales</b>  <b>- ANLA</b>  www.anla.gov.co</p>	<p>Creada mediante la Ley 1444 de 2011 el 1er gobierno de Juan M Santos (2010-14) que escindió el MAVDT y el <b>Decreto 3573 de 2011</b></p>	<p>Expedir Permisos, tramites y Licencias Ambientales –LA de forma ágil y eficiente para asegurar la “Confianza Inversionista del Capital, pero también, Hacer Seguimiento y Control de dichos instrumentos de Control Ambiental, que contribuyan al desarrollo sostenible –DS del país.</p>	<p>Según el D. 3573 de 2011 su estructura es la siguiente:  -Consejo Directivo  -Dirección Gral.  -Subdirecciones de Evaluación y Seguimiento, Administrativo y Financiero y  -Subdirección de Permisos y Tramites Ambientales.</p>	<p>Por la forma de operación (autonomía respecto de Minambiente) funciona como una Agencia, en este caso con el propósito de agilizar los permisos, trámites y licenciamiento ambiental para los megaproyectos mineros-extractivistas –energéticos, grandes obras de Infraestructura (dobles calzadas), etc.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
6	<p><b>Agencia nacional de tierras - ANT</b></p> <p><a href="http://www.agenciadetierras.gov.co">www.agenciadetierras.gov.co</a></p>	<p>Se liquidó el Instituto de Desarrollo Rural (creado según Decreto 1300 de 2003) INCODER liquidado en 2015 (Decreto 2365 de 2015) y se creó a su vez dos Agencias, la ANT y la ADR. La ANT fue creada mediante el Decreto 2363 de 2015 (dic.) Según el Art. 1 D. 2363/2015, la ANT es una Agencia estatal de naturaleza especial del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica y financiera, ADESCRITA al MADR.</p>	<p>Administrar los Baldíos de la nación, coordinar los programas de acceso a la tierra y ayudar a construir el catastro multipropósito contemplado en el PND 2014-2018.</p> <p>Esta agencia tendrá a su cargo el Fondo de tierras vinculado con el sistema nacional de gestión de tierras.</p>	<p><b>Organigrama de la ANT:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Consejo Directivo</li> <li>-Director general</li> <li>-8 Unidades de Gestión Territorial</li> <li>-Dirección de gestión de ordenamiento social de la propiedad</li> <li>-Dirección de gestión jurídica de tierras</li> <li>-Dirección de acceso a tierras</li> <li>-Dirección de asuntos étnicos.</li> </ul>	<p><b>Ministro de agricultura</b>  <b>Aurelio Iragorri:</b>                  "... Necesitamos una institucionalidad moderna y ágil, que se ajuste a los requerimientos del mercado." <b>(El Espectador 13 de diciembre de 2015).</b>                  Por lo tanto, no es objetivo de la ANT efectuar reforma agraria alguna.                  Instrumentos de la ANT:                  -Adjudicación de Baldíos                  -Formalización de Predios (programa formalizar para sustituir)                  -Compra de tierras para beneficiar a afectados (adjudicación directa)</p>
7	<p><b>Agencia de desarrollo rural -ADR</b></p> <p><a href="http://www.adr.gov.co">www.adr.gov.co</a></p>	<p><b>Creada mediante el Decreto 2364 de 2015.</b></p>	<p>Ejecutar planes de desarrollo que contemplen la asistencia técnica, infraestructura, riego y comercialización en los territorios.</p> <p>"La idea es crear agencias rurales con alto perfil técnico y que se dediquen a ejecutar las políticas para el sector agropecuario y de desarrollo rural diseñadas por Minagricultura." <b>(El Espectador 7 de diciembre de 2015)</b></p>	<p><b>Organigrama de la ADR:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Consejo directivo,</li> <li>-Presidencia</li> <li>-Secretaría general,</li> <li>-Vicepresidencia de integración productiva (Unidades Técnicas Territoriales),</li> <li>-Vicepresidencia de proyectos y gestión contractual.</li> </ul> <p>En la ADR se promoverán las Asociaciones Público Privadas -APP y esfuerzos conjuntos asociaciones de los habitantes rurales y las entidades territoriales.</p>	<p><b>Ministro de agricultura</b>  <b>Aurelio Iragorri:</b>                  "El ministerio tiene que dedicarse a dictar las políticas para el sector agropecuario y transferir sus funciones de ejecución a sus entidades adscritas." <b>(El Espectador 13 de diciembre de 2015)</b></p> <p>La Misión de la ADR es el impulso del desarrollo rural, pero no exactamente enfatizado propiamente en la economía campesina.</p>



N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
8	<p data-bbox="289 373 328 646"><b>Agencia de Renovación del territorio –ART</b></p> <p data-bbox="328 373 354 646"><a href="http://www.renovacionterritoio.gov.co">www.renovacionterritoio.gov.co</a></p>	<p data-bbox="289 646 328 882"><b>Decreto 2366 de 2015</b> y el PND 2014-2018 “Todos x un nuevo país”.</p> <p data-bbox="328 646 367 882">Y el Decreto 2096 (dic. 22) de 2015 modifica la estructura de la ART creada x el <b>Decreto 2366 de 2015</b></p> <p data-bbox="367 646 405 882">La ART hace parte de la Reformas del Estado del año 2015.</p>	<p data-bbox="328 882 367 1155">“La Agencia para la Renovación del Territorio se encargará de trabajar en el desarrollo territorial municipal agenciando proyectos para los mismos a través de los planes territoriales y será la agencia que desarrolle los Planes de Desarrollo con enfoque Territorial –PDET (170 Municipios) que hacen parte del Posconflicto”.</p> <p data-bbox="367 882 405 1155">Sera la entidad que gestione (coordine la coordinación de distintas entidades en los proyectos de renovación territorial.</p>	<p data-bbox="367 1155 405 1428">En su organigrama tiene un Consejo Directivo, la dirección general y las direcciones de: Intervención del territorio, de reestructuración de proyectos (reactivación económica, infraestructura rural, proyectos productivos y proyectos ambientales y forestales) y la dirección de ejecución y evaluación de proyectos.</p>	<p data-bbox="405 1428 444 1587">Tanto la ANT, la ADR y la ART son tres Agencias enfocadas en los temas del campo sobre en el posconflicto. Minagricultura se dedicará a trazar las políticas públicas para el sector agrario y la Agencia ART será la abanderada de los programas y proyectos para el campo. Será una entidad que impulse proyectos de inversión y productivos en los territorios (infraestructura, riego, producción, comercialización y las inversiones productivas en los territorios.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
9	<p>Agencia Colombiana para la Reintegración -ARC</p> <p>hoy Agencia para la reincorporación y la Normalización -ARN</p> <p><a href="http://www.reincorporacion.gov.co">www.reincorporacion.gov.co</a></p>	<p>Ley 434 de 1998 por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz.</p> <p>La Agencia Colombiana para la Reintegración – ACR mediante el Decreto 4138/2011 (3 de nov.) como una unidad Administrativa del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica –DAPRE Modificado x el Decreto 2253/2015 (24 nov.).</p> <p>Debido a los Acuerdos con la Farc (Teatro Colon -2016) la ACR se transforma en la ARN mediante el Decreto Ley 897 de 2017 (mayo).</p>	<p>La ACR tiene personería jurídica y patrimonio autónomo adscrita al DAPRE, desarrolla la política de reintegración de Colombia.</p> <p>“El CONPES 3554/2008 le da el carácter de política de Estado el proceso de reintegración de Colombia”</p> <p>Pero con el cambio a la ARN su objetivo es gestionar, implementar políticas y proyectos de reincorporación para los integrantes de las Farc.</p>	<p>Organigrama:</p> <p>Tiene una Dirección Gral.Y un Consejo Asesor y Oficinas, de Asesoría Jurídica,...etc. y 21 Agencias ACR Territoriales.</p>	<p>La ACR-ARN se hizo para la reintegración de desmovilizados principalmente de la guerrilla.</p> <p>La ARN se crea para la reintegración de las Farc.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
10	<p>Agencia nacional de contratación pública</p> <p>Colombia Compra Eficiente ANCP</p> <p>Unidad Administrativa Especial UAE</p> <p><a href="http://www.colombiacompra.gov.co">www.colombiacompra.gov.co</a></p>	<p>Base normativa</p> <p><b>Creada mediante el Decreto 4170/2011 (30 de noviembre).</b></p> <p>Es una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera adscrita al DNP. Su sede es la ciudad de Bogotá.</p>	<p>La agencia tiene una herramienta importante que se llama: Sistema electrónico de Contratación pública (SECOP)</p> <p>Art 2 D. 4170/2011</p> <p>Objetivo de la ANCP: Desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.</p>	<p>Estructura Organizativa</p> <p>D. 4170/2011 Cap. II Dirección y Administración:</p> <p>1.-Consejo Directivo, integrado por DNP, ministro de hacienda, de tecnologías, de MinTIC de transporte, director de la función pública y un representante de la presidencia.</p> <p>Art 9 D. 4170/2011 Estructura:</p> <p>1.-Dirección Gral.</p> <p>1.1. Subdirección de gestión contractual</p> <p>1.2. Subdirección de Negocios</p> <p>1.3. Subdirección de información y Desarrollo Tecnológico</p> <p>2.-Secretaría general.</p>	<p>Se trata de una Agencia que le apunta a la eficiencia y transparencia de la contratación y de las compras públicas del Estado.</p> <p>Pero también con la subdirección de negocios se busca estudios de mercado de la contratación pública y compras públicas.</p> <p>En tal sentido, se busca la mayor transparencia de estos procesos de compras y contratación pública de las entidades del estado.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
11	<p>Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –ANDJE</p> <p><a href="http://www.defensajuridica.gov.co">www.defensajuridica.gov.co</a></p>	<p>ANDJE creada en el 2011 al amparo de la Ley 1444 de 2011</p> <p>Decreto 4085 de 2011</p> <p>Art. 1.- Creada como una Unidad Administrativa Especial- ANDJE</p>	<p>Dirigir la Defensa y Protección efectiva de los Intereses Litigiosos de la Nación</p> <p>Prevenir las Condenas contra el Estado Colombiano.</p>	<p>Tiene una Dirección de Políticas y Estrategias, Dirección de Defensa Internacional, Dirección de Gestión de la Información.</p> <p>Art. 1 D.4085/2011</p> <p>Es una UAE –ANDJE, es una entidad descentralizada del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa-financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.</p>	<p>La ADJE es una Agencia que no solo actúa en el nivel interno defendiendo los intereses nacionales respecto de las demandas contra el estado, sino actuaría en los procesos de Arbitramento en megaproyectos de Inversión que demanden a Colombia y también de los surgidos de los tribunales de arbitramento derivado de desviaciones de los Tratados de Libre Comercio firmados por Colombia, para dirimir las Controversias de Inversión. Aspecto este último que puede surgir bastante oneroso para el país. Inicialmente la ADJE contrajo un crédito con el BID en el año 2012 por USD 10 millones para fortalecer su gestión.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
12	<p>Agencia Presidencial para la Acción Social –APS Transformada en el Dpto. Administrativo de la Prosperidad Social –DPS</p> <p><a href="http://www.prosperidadsocial.gov.co">www.prosperidadsocial.gov.co</a></p>	<p>El Decreto 4155 del 2011 (3 de Nov.) transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –(DPS)</p>	<p>Es un departamento que trabaja políticas, programas, proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica.</p> <p>(fuente: web prosperidad social -DPS)</p>		<p>Contrario a la creación de agencias, en este caso se transforma dicha agencia en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), lema central del gobierno de JM Santos.</p>
13	<p>Agencia nacional de seguridad vial –ANSV</p> <p><a href="http://www.ansv.gov.co">www.ansv.gov.co</a></p>	<p>Ley 102 de 2013 por la cual se crea la ANSV</p>	<p>La ANSV es una Unidad Administrativa Especial – (UAE) del orden nacional, que forma parte de la rama ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, patrimonio propio adscrita al Ministerio de Transporte.</p> <p>Fuente: web ANSV</p>	<p><b>Estructura:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Directora General</li> <li>-Direcciones Técnicas</li> <li>-Oficinas Asesoras y dependen de la Directora, el grupo de contratos, talento humano, servicios administrativos, secretaría general, control interno, gestión documental y atención al ciudadano.</li> </ul>	<p><b>Misión:</b>          Busca reducir la siniestralidad vial, a través de acciones administrativas, educativas, y operativas de la cultura vial.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
14	<p>Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema –ANSPE</p> <p>Fusiona esta agencia en el DPS</p>	<p>Decreto 2559/2015 Fusión de la Agencia x la ANSPE y la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial UACT en el Dpto. Administrativo de la Prosperidad Social –(DPS)</p>	<p>La ANSPE fue diseñada para operar durante los 2 gobiernos de JM Santos con el objetivo de reducir la pobreza extrema en el país. Pero al cabo de 2 años el mismo gobierno la fusiona en el DPS</p>		<p>También esta agencia es fusionada con el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, eliminando dicha agencia por el gobierno de JM Santos.</p>
15	<p>Agencia presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –APC (antes Acción Social)</p> <p>APC-Colombia</p> <p><a href="http://www.apccolombia.gov.co">www.apccolombia.gov.co</a></p>	<p>APC creada mediante el Decreto 4152 de 2011 (3 de noviembre)</p>	<p>Agencia presidencial de cooperación internacional de Colombia –APC. Cuya Misión es liderar la cooperación internacional del país a través de la oferta y demanda en sinergia (mercado) con otros actores para contribuir al desarrollo y posicionamiento de Colombia ante el mundo.</p> <p>Agencia APC creada con el objeto de orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública y privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país.</p>		<p>La APC-Colombia trabaja en la gestión de recursos internacionales, por ejemplo la Cooperación Sur-Sur.</p>

N°	Agencia	Base normativa	Objetivos	Estructura Organizativa	Observaciones
16	<p><b>Agencia Nacional del Espectro –ANE</b> www.ane.gov.co</p>	<p>Ley 1341 del 2009 Principios sobre la sociedad de la información, las TIC y se crea la ANE Decreto 93 del 2010 Se crea la estructura de la ANE Decreto 2453 del 2013 Modifica D. 2612 del 2012 y precisa alcances y funciones de Mintic y la ANE La ANE es una Unidad Administrativa Especial –JAE del orden nacional con personería jurídica, autonomía técnica, administrativa, financiera y patrimonio propio adscrita al Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones –MINTIC</p>	<p><b>Misión:</b> Realizar la planeación, vigilancia y control del Espectro Radioeléctrico en Colombia, así como brindar asesoría técnica para la gestión eficiente del mismo.</p>	<p><b>Organigrama:</b> 1.-Consejo Directivo 2.-Dirección Gral. 3.-Comité de Coordinación –Sistema de control interno 4.-Comisión de Personal 5.-Subdirección de gestión y planeación técnica del espectro 6.-Subdirección de vigilancia y control 7.-Subdirección de soporte institucional</p>	<p><b>Visión:</b> En el 2018 la ANE será reconocida como una entidad especializada e innovadora para la consecución del espectro de banda ancha y la aplicación de nuevas tecnologías  Es una Agencia vital para la adjudicación del espectro eléctrico Magnético nacional proclive al a los sectores privados de radio y televisión nacional y la incorporación de nuevas tecnologías de comunicaciones trazadas por el mercado global</p>
17	<p><b>Agencia Logística de las Fuerzas Militares –ALFM</b> www.agencialogistica.gov.co</p>	<p>En marco del Programa de Renovación de la Administración Pública –PRAP –Ley 790 del 2002, se organiza por medio del Decreto # 4746 del 2005 se crea la Agencia logística de las fuerzas militares –ALFM, que fusiona los 3 fondos rotatorios de las fuerzas militares del país.</p>	<p>La ALFM es la que provee infraestructura y bienes &amp; servicios a las fuerzas militares, actuando como operador logístico, pudiendo contratar con operadores privados.</p>	<p>“La ALFM es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al ministerio de defensa nacional, con personería jurídica, autonomía financiera, administrativa y patrimonial” (web ALFM)</p>	<p>Creada en el 2005 Tien-das y negocios del Ejército y Fuerza Aérea.  La ALFM moviliza gran cantidad de recursos económicos por las actividades económicas que realiza en el conjunto de las fuerzas militares.</p>

Fuente: elaboración propia

## ACCIÓN PÚBLICA DEL MODELO DE ESTADO-AGENCIAS

La creación del modelo de agencias por parte de los dos últimos gobiernos de Colombia: -Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) con cuatro agencias y Juan Manuel Santos (2010-2018) con trece agencias, para un total de diecisiete Agencias Estatales (ver tabla 1), indica un cambio o reconfiguración del ejercicio de la administración y gestión pública y operación del estado colombiano, ya que se transita de las funciones que ejercían directamente los ministerios o las entidades vinculadas a los mismos, al ejercicio de funciones y gestión pública mediante entidades – agencias que si bien tienen vínculo (adsritas-vinculadas) con el estado y desarrollan políticas públicas estatales, funcionan más bien como entidades independientes, autónomas y en asocio con los sectores privados.

Son agencias creadas para dinamizar la acción pública del estado al ser entidades especializadas, mediante procesos administrativos ágiles con menos trámites burocráticos y más capacidades administrativas decisorias. Operan en oficinas al estilo sector privado con poco personal y dotadas de buen material técnico, diferentes al modelo ministerial de edificios grandes, carga burocrática y numerosos funcionarios. Un aspecto organizativo de las agencias que las presenta ante los stakeholders y shareholders eficientes en el cumplimiento de sus objetivos misionales.

En estas entidades su estructura organizacional es presidida por los Consejos Directivos de representantes gubernamentales, pero también con la incidencia (mediante el cabildeo o lobby) de los gremios económicos privados según corresponda a las áreas misionales de trabajo. Al ser las agencias entidades descentralizadas de la rama ejecutiva permiten una mayor puesta en acción de los planes de la administración pública, políticas públicas y economía del gobierno de turno.

De acuerdo con la tabla 1, de las diecisiete agencias presentadas un primer grupo de cinco son agencias de tipo económico como la ANI, ANH, ANM, ANIM y la ANLA, si bien esta última se denomina autoridad nacional de licencias ambientales, pero su modus operandi corresponde al de una agencia y está vinculada con proyectos económicos.

Estas cinco agencias de tipo económico fueron creadas para dinamizar la locomotora minero-energética y de hidrocarburos, la locomotora de la infraestructura en el país (megavías 4G, túneles, puentes, puertos, etc.) y el desarrollo de grandes proyectos urbanos inmobiliarios en las ciudades, mediante la puesta en acción de pasados y recientes mecanismos de



operación en alianza con el sector privado, tales como las concesiones petroleras, mineras, forestales y de vías, las asociaciones público-privadas -APP inmobiliarias, títulos mineros, contratos directos, etc. Impulsando de esta manera el lema de la confianza inversionista y/o seguridad jurídica de la inversión, aspecto que impulsó el desarrollo de la inversión extranjera directa -IED en el país en los años 2000.

El segundo grupo de cuatro agencias que se presenta en la tabla son la ANT, ADR, ART y la ARN, creadas las dos primeras para implementar las políticas de tierras y de desarrollo agropecuario y rural reemplazando las funciones que tenía el liquidado INCODER (Decreto 2365 de 2015), y las dos últimas agencias creadas para implementar las políticas de paz y posconflicto producto del Acuerdo de la Habana. En el caso de la ART su misión es llevar a cabo los planes de desarrollo con enfoque territorial -PDET en los 170 municipios priorizados y la ARN para implementar las políticas de reinserción y normalización de exguerrilleros a la vida ciudadana.

Las políticas de la agricultura son muy importantes para un país clasificado “en vías de desarrollo”, debido a la seguridad y soberanía alimentaria nacional y el desarrollo de la agricultura. Las agencias del sector rural tienen a cargo con mayor énfasis el desarrollo de políticas gubernamentales agroempresariales y mecanismos como la Ley Zidres, otras que desarrollan el campo desde el punto de vista agro-empresarial, estimulando los monocultivos de palma, caña, caucho, ganadería extensiva y con menor énfasis las políticas de tierra y de desarrollo rural y aún menos el estímulo de la economía campesina, la redistribución (titulación) de tierras que revierte la alta concentración de la tierra en Colombia (Gini en tierras del 0.85).

Un tercer grupo de cinco agencias, son aquellas que hacen parte del resorte del ejercicio del estado como la agencia nacional de contratación pública Colombia Compra Eficiente -ANCP, la agencia nacional de defensa jurídica del estado -ANDJE, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional -APC, Agencia Nacional para la Seguridad Vial -ANSV, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional para la acción social -APC y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, estas dos últimas transformadas en el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), que el gobierno fusiona afectando la focalización de la política social, terminando finalmente en acción como quince agencias.

Las agencias de la política social cumplan los objetivos gubernamentales de superación de la pobreza extrema con el agenciamiento de políticas asistencialistas como familias en acción, jóvenes en acción, que matizan el problema de la pobreza extrema en el país, pero no lo solucionan. Por

su parte, el tema de la cooperación internacional apunta a la canalización del cúmulo de recursos de cooperación internacional que llegan al país y, la agencia jurídica de la nación trata de sortear el conjunto de demandas presentadas contra el estado colombiano por razones políticas, económicas, sociales, o inclusive para atender las demandas internacionales.

Por último, la Agencia del Espectro Electromagnético Nacional (ANE) se creó para regular el espacio electromagnético frente al grupo de demandantes del mismo y la Agencia de Logística de las Fuerzas militares (ALFM) para concentrar en una sola entidad el proceso de compras y manejo de equipo de las fuerzas armadas.

### **LAS AGENCIAS EN EL CONTEXTO DEL MODELO ECONÓMICO Y POLÍTICO NEOLIBERAL Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA –NGP**

Las dos últimas reformas del estado colombiano, Ley 790/2002, decreto 216/2003, bajo el gobierno de Uribe I y II, y Ley 1444/2016 y decreto 3570 y 3573/2015, en el gobierno de Santos I y II, significó el mayor número de reformas de entidades de la administración pública -AP y la creación de la totalidad de las agencias estatales en el país, en especial durante el segundo gobierno.

Las agencias aparecen en el contexto posconsenso de Washington, que estableció un modelo de estado y administración pública neoinstitucional caracterizado por una estructura político-institucional de corte neoliberal. Sus pilares son la desregulación, flexibilización y privatización de lo público, una nueva gestión pública –NGP orientada fundamentalmente hacia el mercado.

Este modelo posconsenso de Washington ha tenido a nivel global nuevas orientaciones de parte de los tradicionales organismos que dirigen tanto la economía como la política, el FMI y el BM con nuevos actores muy influyentes como las corporaciones globales y organismos internacionales como es el caso OCDE y los Tratados de Libre Comercio -TLC, al igual que la influencia de la reunión anual del fórum económico mundial de Davos (Suiza).

De esta manera, se presenta una segunda o tercera versión del neoliberalismo político y administrativo, en el que se presenta una creciente corporativización global del estado y de lo público y de los bienes comunes. Precisamente el concepto de lo público ya no transita por las esferas del estado, la ciudadanía y la democracia, sino actualmente lo hace por la vía

de los socios corporativos (*the parthership*) quienes no son otros que las corporaciones multinacionales (Fórum económico de Davos –Suiza 2015).

El tema de la corporativización de lo público es actualmente un hecho en las negociaciones multilaterales, tal es el caso de las agendas multilaterales ambientales, como las Conferencias de las Partes, COP, de Cambio Climático -CC, las COP de Biodiversidad -CBD, el Fórum Mundial del Agua, el Convenio de Bosques, o la Conferencia Ambiental de Rio 2012 de las Naciones Unidas –UN. Son reuniones mundiales donde las empresas multinacionales dirigen y controlan las políticas públicas ambientales globales, reportándoles de paso nuevas transacciones económicas en los circuitos del capital como los llamados negocios verdes (*green business*) y la economía verde (*green economy*).

El otro contexto de la figura de las agencias estatales en Colombia se inscribe dentro de los cambios de la Administración Pública –AP a través del paradigma administrativo de la nueva gestión pública –NGP de finales de los noventa en el S. XX y la post nueva gestión pública (P-NGP) “*más contemporánea y nace durante la segunda mitad de los años 2000*” (Chica, 2018, p. 58).

Las doctrinas de este paradigma administrativo público apuntan a superar el burocratismo (con oficinas eficientes), así como el gerencialismo del sector privado trasladado al sector público para estimular la competitividad empresarial. Constituir estructuras menos jerárquicas y rígidas, la instauración de marcos institucionales (normativos) destinados a regular incrementalmente las relaciones estado-mercado, modernizar el sector público con el papel determinante de las tecnologías de la información y la comunicación–TIC, induciendo una gestión pública virtualizada, inducir nuevas tecnologías administrativas propias de las consultorías globales como el outsourcing, cuasimercados, competencia profesional y medición de rendimientos, un funcionariado despolitizado, un modelo de gobernanza mercado-empresa, etc. (Chica, 2018, pp. 58, 63).

En suma, se trata de un discurso neoliberal ortodoxo y heterodoxo de posmodernidad administrativa del mundo corporativo global agenciado en el sector público, “*la emergencia de reforma estatal que busco instituir lógicas empresariales y de mercado propias de un modelo anglosajón*” (Chica, 2018, p. 65).

Por otra parte, las agencias tienen sus antecedentes en el modelo europeo y anglosajón<sup>48</sup>, algunas como parte del gabinete ministerial llamado

<sup>48</sup> El caso de la Environmental Protection Agency EPA (1970) en EEUU por citar solo esta agencia ambiental.

departamentos en el caso de EE. UU., como el departamento del tesoro, el departamento de defensa, etc., o también agencias privadas. En el caso europeo agencias nacionales de varios países europeos o de la misma Unión Europea –UE. En el caso de América Latina y el Caribe no se conocen precedentes de organización estatal mediante agencias, sin embargo, existen varias agencias en la región (tabla 1).

**Tabla 2. Agencias estatales en América Latina -AL**

País	Agencia	Objetivo
<b>Bolivia</b>  Las Agencias estatales en Bolivia se crearon con el desmonte del modelo neoliberal y la creación del Estado Plurinacional de Bolivia en el 2006.	Agencia estatal de Vivienda -AEVIVENDA, creada en 2011 <a href="http://www.aevivienda.gob.bo">www.aevivienda.gob.bo</a>  Agencia boliviana espacial -ABE ( <a href="http://www.abe.gob.bo">www.abe.gob.bo</a> ) creada en 2010  Agencia boliviana de energía nuclear ( <a href="http://www.aben.gob.bo">www.aben.gob.bo</a> ) creada en 2016  Agencia boliviana de información ( <a href="http://www.l.abi.bo/abi">www.l.abi.bo/abi</a> )  Agencia nacional de hidrocarburos -ANH ( <a href="http://www.anh.gob.bo">www.anh.gob.bo</a> ) creada en 2006	Carácter descentralizado, cuya visión es ejecutar la política boliviana de vivienda social en armonía con la Madre Tierra para Vivir Bien  Es una empresa pública nacional estratégica del Estado Plurinacional de Bolivia. Misión implementar proyectos espaciales del estado.  Institución pública que desarrolla investigación y aplicaciones en tecnología nuclear.  La ANH es una entidad autárquica de derecho público y su misión es regular toda la cadena de hidrocarburos en Bolivia.
<b>Argentina</b>	Agencia del deporte nacional -ADN  Agencia federal de inteligencia Agencia nacional de seguridad vial -ANSV  Agencia nacional de materiales controlados -ANMAC	Organismo descentralizado de la secretaria de la presidencia de la nación, cuya misión es promover el deporte nacional. Creada el 30 de enero de 2019 ( <a href="http://www.argentina.gob.ar">www.argentina.gob.ar</a> )  Creada en el 2008  Organismo encargado de registrar armas de fuego y otros materiales.
<b>Brasil</b>	Agencia nacional de aviación civil -ANAC	Agencia estatal creada para regular la aviación civil e infraestructura náutica de Brasil ( <a href="http://www.anac.gov.br">www.anac.gov.br</a> ) En el presente gobierno de Bolsonaro esta agencia con capital privado, ha servido para privatizar los principales aeropuertos del país.
<b>Ecuador</b>	Agencia nacional de regulación, control y vigilancia sanitaria -ARCOSA	Agencia creada para contribuir a la salud de la población. Adscrita al Ministerio de Salud Pública. Creada en el 2012 ( <a href="http://www.controlsanitario.gob.ec">www.controlsanitario.gob.ec</a> )

**Fuente:** Elaboración propia

---

En Europa están la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID (1988), l'Agence Française de Développement -AFD (1998) [www.co.ambafrance.org/Agencia-francesa-de-Desarrollo-7352](http://www.co.ambafrance.org/Agencia-francesa-de-Desarrollo-7352) o la Agencia Europea de Medio ambiente -AEMA (1990) que es una agencia reguladora de la UE y otras agencias no señaladas aquí. Consultado en Wikipedia día 5 febrero 2019.

## LAS AGENCIAS Y LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO COLOMBIANO

Las diecisiete agencias creadas en el país desde el año 2003 (finalmente quince en el 2018 con la fusión de las agencias sociales ANSPE y APS en el Departamento de la Prosperidad Social-DPS), hacen parte del sector central del estado no así del descentralizado. Dependen directamente del poder ejecutivo para una mayor agilización de políticas y proyectos gubernamentales, sin pasar por la estructura pesada de los ministerios, previendo en consecuencia eficiencia administrativa, capacidad técnica y cumplimiento de los objetivos misionales de los gobiernos en curso.

Para la profesora Consuelo Sarria (2015), abogada y docente de la U. Externado de Colombia, las agencias son un modelo administrativo que no existía en el país y por lo tanto no estaban reguladas en el ordenamiento jurídico de la administración pública -AP, no las previó así la reforma del estado del año 1967 (Decreto 1050 de 1968), tampoco la constitución de 1991 a pesar que su artículo 150 numeral 7°, estableció en el Congreso expedir leyes para modificar la estructura administrativa nacional y la Ley 489 de 1998 no habla de agencias pero sí de Unidades Administrativas Especiales -UAE con o sin personería jurídica, que es el caso de varias agencias tipificadas como UAE como parte de la AP y la Ley 1444 del 2011, que le otorgó facultades al presidente, Santos I, para liquidar, fusionar y crear entidades de la AP.

La novedad, según la profesora Sarria, es que dichas UAE hacían parte de los ministerios y no tenían personería jurídica independiente de estos, siendo constituidas para agilizar los fines y políticas de los ministerios, aunque en el caso de las agencias actuantes como UAE tienen personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, reguladas en la mayoría de los casos por el derecho comercial privado, por lo que pueden celebrar contratos con estas características y varias de ellas se encuentran adscritas o vinculadas a los ministerios, pero no dependientes de estos, siendo entidades que actúan en forma independiente.

La autora resalta el régimen un tanto “extrañada” del ordenamiento administrativo nacional al decir lo siguiente:

(...) en el derecho colombiano no responden a unas características genéricas que las identifiquen y diferencien, ni tienen establecidas unas normas generales en relación con su naturaleza, su estructura, el régimen jurídico aplicable y su funcionamiento.

La realidad es que si bien, buscando el “buen gobierno”, a través de “buenas prácticas”, como lo han planteado los autores de la reforma, se revisaron ins-

tituciones similares en otros países, la figura ha aparecido en la estructura del nivel nacional de la administración como una figura extraña, en un Estado en el que se sigue el modelo romano germánico y no el anglosajón.

Y es extraño por cuanto en el primer caso la administración corresponde a un Estado cuya organización y estructura está contenida en el ordenamiento jurídico, es decir en normas positivas, encabezadas por la misma Constitución Política, de la cual surgen las bases de la organización administrativa del Estado, mientras que en el sistema anglosajón la administración es abierta y no existe norma expresa sobre la estructura administrativa; por ello, los servicios y funciones se ubican en las agencias o en otras entidades, sin ninguna limitación estructural, y en ocasiones con el ánimo de sustraer estas a la injerencia del poder ejecutivo” (revista digital de derecho administrativo # 13 (2015) U. Externado de Colombia).

La autora señala que el concepto de UAE no es claro, empero destaca que las mismas se han establecido para otorgarles más autonomía respecto de las entidades centrales, de la AP en particular de los ministerios, de los cuales algunas hacen parte. Ahora bien, la misma autora indica que las agencias en el derecho colombiano no tienen una legislación muy precisa que las identifique.

“(…) las agencias en el derecho colombiano no responden a unas características genéricas que las identifiquen y diferencien, ni tienen establecidas unas normas generales en relación con su naturaleza, su estructura, el régimen jurídico aplicable y su funcionamiento” (revista digital de derecho administrativo # 13 (2015) U. Externado de Colombia).

## **LAS AGENCIAS ¿UN NUEVO MODELO DE EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?**

Las agencias presentan un vínculo directo con el gobierno central, por lo tanto, están subordinadas al voluntarismo presidencialista, aspecto común en la región de América Latina, donde los regímenes presidenciales tienen gran poder y facultades para modificar la estructura administrativa del aparato estatal, en particular las entidades de nivel central, mediante reformas del estado.

De este modo, las instituciones presentan una alta vulnerabilidad al cambio político, entendido este por la influencia que ejerce los cambios de gobiernos en las entidades administrativas, donde las reformas pueden consolidar o afectar su desarrollo institucional (Mance, 2008); tal es el caso de las reformas al Minambiente efectuadas por los gobiernos de Uribe en 2003 y luego Santos en 2011.

La creación de las agencias supone una mayor agilización de trámites del estado colombiano tal como acontece con la agencia ambiental denominada ANLA, creada para hacer eficientes los trámites del otorgamiento de licencias ambientales. Tal ha sido su agilización que los críticos señalan las mismas como un mero trámite administrativo. Por su parte, las agencias de tipo económico como la ANM, ANH y la ANIM fueron creadas para dinamizar los proyectos de explotación minera, hidrocarburos y los negocios inmobiliarios urbanos.

Precisamente, el modelo de desarrollo económico neoextractivista implementado en Colombia en los mencionados 16 años de gobiernos neoliberales se dinamizó con el trabajo de estas agencias. Colombia, como país minero-energético tuvo gran impulso mediante la profusión de títulos y concesiones mineras, la exploración y explotación petrolera, asimismo el desarrollo de megaobras como las dobles calzadas, la infraestructura de transportes, el cambio urbano de las ciudades y el aumento de la inversión extranjera directa –IED en dichos sectores.

Para atender este cambio de perspectiva económica, las agencias han sido diseñadas dentro de la racionalidad administrativa de la eficiencia, la eficacia y la propensión por la rentabilidad, la productividad y la competitividad nacional con relación a los nuevos rumbos del libre mercado, el libre comercio, la competitividad internacional y la inserción en los mercados globales, TLC y OCDE.

Para el efecto, la figura administrativa de las agencias supone una mejor ejecución de las políticas públicas en la medida que evita la pesada tramitología de las entidades centralizadas. De igual manera, supone que realiza en forma directa el producto de las decisiones de políticas públicas para los beneficiarios de las mismas. En el caso de la economía nacional, tramita con celeridad los trámites administrativos, por ejemplo las concesiones mineras y petroleras, para que no sean un obstáculo en la buena marcha de los megaproyectos.

Con relación a las Licencias Ambientales -LA que son un instrumento muy importante del estado en la regulación ambiental de megaproyectos económicos en los territorios, ello pasa por el “debilitamiento de este instrumento” mediante la flexibilización y desregulación normativa con respecto a: i) la disminución de los tiempos de aprobación de una LA, pasando de 225 días con la ley 99/1993 a 63 días con la ley 1753/2015 (Contraloría General de la República, 2017, p. 23), la supresión de actividades no sujetas a las LA (actividades de exploración y cierre de minas, transporte, residuos peligrosos, estaciones de servicio de combustible, proyectos de aprovechamiento

forestal, reforestación, floricultura intensiva, etc.), y otras actividades consideradas menores que solo requieren para su desarrollo el cumplimiento de guías ambientales y planes de manejo ambiental-PMA (Contraloría General de la Republica, 2017, p. 27).

En este contexto se crea la ANLA en tiempos de desregulación normativa ambiental, y como tal debe regular los procesos administrativos de otorgamiento de LA, trámites y permisos ambientales y el seguimiento de dichos instrumentos administrativos con la celeridad que las leyes flexibilizadas demandan. En el análisis que hace la Contraloría se sostiene:

(...) que los decretos reglamentarios de las LA han deteriorado su objeto en la protección de los derechos colectivos sobre el ambiente, así como su función preventiva y precautoria sobre el deterioro de los ecosistemas sensibles o estratégicos (Contraloría General de la Republica, 2017, p. 35)

Finalmente, la eficiencia y eficacia de la AP y de la nueva la gestión pública-NGP que se puede derivar del trabajo administrativo de las agencias están orientadas principalmente al desarrollo del modelo de economía libre mercado global. Se trata en consecuencia de avanzar en el proceso de modernidad político-institucional de forma recíproca con el de modernización económica.

## **EL ESTADO-AGENCIA ¿RECONFIGURACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO?**

Las agencias se explican mejor como un proceso de diversificación organizacional de la AP que han trazado los gobiernos para hacer eficiente la relación estado-mercado en los tiempos de la globalización financiera y del capital.

Estas entidades evitan las estructuras verticalizadas y pesadas de los ministerios ya que constituirían entidades flexibles en la materialización de los asuntos público-privados, mediante la ejecución de programas y proyectos diversos. Se trata de mantener ministerios que se encarguen de las políticas públicas y el acompañamiento de agencias especializadas que materialicen dichas políticas públicas, agilizando funciones y/o competencias que tenían los ministerios con alta capacidad técnica en sus asuntos administrativos, pero con la tendencia a ser cada vez más independiente a pesar de estar adscritas o vinculadas a estos.

Desde ese punto de vista, las agencias significan una reconfiguración de la acción del estado en materia de gestión pública con nuevos operadores;



tramitando con mayor oportunidad y eficiencia las exigencias del capital. Tal situación ha sucedido con las agencias económicas y de tipo ambiental que han agilizado programas nacionales trazados por el modelo de economía neoextractivista, con la profusión de títulos mineros, concesiones petroleras, concesiones viales y megaobras en el país, por medio de la diligente gestión de agencias como la ANM, ANH y, en el caso de la agroindustria, con las agencias de tierras –ANT y la ADR, desde luego con el concurso de las demás entidades del sector.

No se trata de un estado más reducido al tenor de lo planteado por las tesis neoliberales sino de un estado que se reconfigura respecto de las exigencias internacionales en cuanto a la modernidad política en sintonía con la economía mundializada. El rol del estado en los países del sur global no se merma o disminuye, sino que se dispone a garantizar el marco institucional para el desarrollo del libre mercado (estado facilitador), asegurando vía desregulación impositiva, normativa, flexibilización (laboral, ambiental), y garantías jurídicas de la inversión (bajo el concepto de utilidad pública e interés social), la reproducción de la rentabilidad del capital mediante los megaproyectos en la región.

Un marco político-ideológico institucional que facilita la inversión y el desarrollo de los mercados, normas de libre competencia, órganos de control que lo aseguran y operadores que lo dinamizan. Para el efecto, es menester constituir nuevas entidades estatales que den cuenta de estos contemporáneos requerimientos del capital.

Por otra parte, ya no se trata solo de un estado que corrige fallas del mercado y ejerce control, sino de un estado garantista para que operen los distintos mecanismos de mercado que el capitalismo ha venido creando, fomentando intensivamente la competencia en adecuación con los distintos escenarios de la inversión privada.

Se trata de una profundización o de una versión reforzada de la desregulación, la flexibilización y la privatización planteada desde los años 90 (Consenso de Washington), a un nuevo conjunto de reformas del estado colombiano que han transitado por el estado comunitario (2002-2010) orientando estrategias para la conformación de un estado gerencial, luego el enfoque *de buen gobierno y estado hasta donde sea necesario y mercado hasta donde sea posible*, PND 2010-2018, y gobierno corporativo y estado simple, PND2018-2022, constituidos como fases del neoliberalismo político y económico, hacia un nuevo consenso, el de los commodities.

Del “Consenso de Washington al Consenso de los Commodities” es un concepto que utilizan Maristella Svampa y Enrique Viale para indicar:

(...) en el caso de Argentina como este último tránsito se basa en la exportación a gran escala de bienes primarios (minerales, hidrocarburos, metales, biocombustibles, y agrarios -soja y trigo-), esto se ha ido traduciendo en una reprimarización de la economía, cuya orientación se ha acentuado hacia actividades primario-extractivas, con escaso valor agregado (Svampa y Viale, 2014, p. 15).

Este Consenso de los Commodities también se presenta en Colombia con nuevos bienes primarios de exportación sobre la base de una economía reprimarizada, tanto el PIB como la Balanza Comercial son representativos de los commodities mineros, petroleros y de biomasa desde el año 2005 (ver tablas 3 y 4).

Para el cierre de este acápite, en el país la figura de las agencias es reciente (S. XXI) al tenor de los cambios del modelo administrativo en función del contexto económico globalizador. En Colombia las agencias creadas hacen parte de un proceso de recentralización del estado y de la administración pública, puesto que la totalidad de las agencias creadas son del nivel central del estado y del gobierno, no así del nivel descentralizado, retornando el país hacia un modelo centralista de estado, gobierno y AP, en el cual los gobernantes locales han tenido que regresar al viejo esquema de venir en comisiones a la capital para solicitar recursos públicos para sus programas y proyectos municipales.

Además, las entidades descentralizadas (Entidades Territoriales, CAR, etc.) fueron sometidas a mayor control por parte de las entidades de nivel central en materia de suministro de recursos presupuestales con amarres a indicadores de cumplimiento y competitividad en la racionalidad del gasto, como es el de la disciplina fiscal, sacrificando objetivos de política social y ambiental territoriales.

## “ESTADO SIMPLE” Y GOBIERNO CORPORATIVO

En las bases del PND 2018-2022, gobierno de Duque, se habla del Estado Simple orientado hacia la disminución de la *carga regulatoria* que afecta la productividad, la competitividad, la seguridad jurídica de la inversión, el crecimiento económico y los mercados en el país. De esta manera, el gobierno establece un plan de racionalización de trámites (eliminación de engorrosos e ineficientes trámites y reglamentación excesiva), mejora regulatoria y la profundización de los canales digitales, con el uso de nuevas tecnologías en las entidades de la rama ejecutiva y de las entidades territoriales (*Big Data, Block Chain e inteligencia artificial*).

En sí mismas todo ello constituye recomendaciones de la OCDE con el objetivo de mejorar los instrumentos de libre competencia económica, el emprendimiento privado (*economía naranja*) y el buen funcionamiento de los mercados. Por tanto, el *Estado simple* se asume como: *menos trámites, regulación clara y más competencia* (Bases del PND 2018-2022).

Así las cosas, el estado simple del nuevo gobierno va de la mano con su visión de gobierno corporativo que ha organizado su gabinete con el nombramiento de ministros que provienen en su mayoría de los gremios económicos del país. “(...) *Un gobierno donde por lo menos una decena de los ministros del nuevo gobierno provienen de gremios como Asobancaria, Fenalco, Fenavi, negociantes, asesores de la banca nacional e internacional. Convencidos del Estado mínimo. Un gobierno corporativo: de los ricos y para los ricos*”, según Le Monde diplomatique (2018, p. 4).

Las líneas generales del gobierno corporativo han sido trazadas recientemente por la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico-OCDE. “Guidelines on Corporate Governance of state-owned Enterprises –the guidelines” (OECD, 2017). Este organismo establece para el caso de Colombia, como país adherente a la OECD (proceso que terminará como país miembro), mecanismos de coordinación efectivos para que las decisiones gubernamentales sean comunicadas de forma clara y transparente al mercado<sup>49</sup>. “It appears to have established effective co-ordination mechanisms, and its decisions are communicated clearly and transparently to the market” (OECD, 2017).

De igual manera, se establece la efectiva separación de los roles del gobierno como regulador y como propietario, “Effective separation at the government’s roles as owner and regulator” y, se constituye en un marco de gobierno corporativo para empresas estatales, “Colombia’s corporate governance framework for state-owned enterprises –SOES” (OECD, 2017), en el caso de importantes empresas de energía, petróleo, gas y sectores financieros<sup>50</sup>, “Important holdings in the energy, oil and gas and financial sectors” (OECD, 2017). Cabe aclarar que en el país ya no quedan empresas estatales debido a su privatización, exceptuando un porcentaje accionario de Ecopetrol y UNE-EPM empresa pública regional y algunas otras empresas regionales (de servicios públicos); por lo tanto, la transparencia del marco regulatorio sería para las empresas privadas en dichos sectores.

Pero la misma OCDE reconoce que el país ha desarrollado una activa aplicación de mecanismos públicos de resolución de disputas, tribunales

<sup>49</sup> Traducción libre del autor

<sup>50</sup> Traducción libre del autor

administrativos (tarea que realiza la Cámara de Comercio) para que los accionistas puedan recurrir para garantizar un trato equitativo; para el efecto, ha creado el Código País que provee numerosas recomendaciones destinadas a mejorar los tiempos y la calidad de la información disponibles para los accionistas, (...) incluyendo códigos de ética, el caso de la Responsabilidad Social Corporativa –RSC<sup>51</sup>.

(...) Colombia has developed an active public enforcement programme alternative dispute resolution mechanisms and administrative courts to help ensure that shareholders have recourse to ensure their equitable treatment. The Codigo Pais, provides numerous recommendations aimed at improving the timelines and quality of information available to shareholders (...), including codes of ethics and reporting on corporate social responsibility (OECD, 2017). Colombia ya ha tenido muestras claras del impacto que puede tener la OCDE en un país de América Latina. El proceso de acceso ha puesto en marcha varios procesos de reformas institucionales y ha desencadenado reflexiones internas muy importantes (Santos, 2014).

De este modo, se explican las reformas del estado y de la administración pública efectuadas por los últimos gobiernos nacionales, y las agencias son parte sustancial de dichas reformas, en especial parte del engranaje del gobierno corporativo relativo a la disminución de trámites y reglas claras y transparentes para los holdings energéticos, mineros, petroleros, infraestructura y de servicios que actúan en el país.

## ¿ESTÁN LAS AGENCIAS EN FUNCIÓN DEL MERCADO?

En las reformas del nuevo-neoliberalismo:

(...) un tipo de actuación gubernamental estaría definida por lo empresarial. El gobierno empresarial (...) es un tipo de gobierno inspirado en el cliente. El mercado –no el Estado ni el Gobierno– es quien mejor asigna los recursos; y, únicamente los individuos son quienes pueden ser “los mejores jueces de su propio bienestar (Puello, 2018, 112).

La asignación eficiente de los recursos, de los factores de producción, conduce a un manejo óptimo de los mismos y es el mercado quien mejor lo puede hacer, inclusive el estado es un gran distorsionador, rezan los teóricos neoclásicos:

En el caso del comercio de emisiones (clima), Ronald Coase, George Stigler y J.H. Dales, quien proporcionó un marco teórico a partir del que se podían desarrollar medios basados en el mercado para abordar el problema de la contaminación. (...) Según reza la teoría, en un sistema de mercado ideal, “sin costos de transacción” y habitado por agentes económicos que disponen de

<sup>51</sup> Traducción libre del autor

una información perfecta, la contaminación terminara usándose de la mejor forma en que más contribuya al “producto total de la sociedad Ronald Coase, *The Firm, the Market and the Law*, University of Chicago Press, Chicago, 1988, p. 155 (En: Lohmann, 2012, p. 24).

En Colombia, la institucionalidad ambiental funciona dentro del eficientismo ambiental, promulgado por la economía ambientalista, consistente en la óptima asignación de los factores ambientales (factores de producción), ya sean estos el aprovechamiento de los recursos naturales, el agotamiento o la contaminación ambiental. Su manejo eficiente conduce no solo a una mejor distribución (equidad en la asignación) sino la correcta y equitativa corrección de los daños ambientales.

Los precios del mercado en la naturaleza (crematística) considera una eficiente distribución ambiental para los distintos agentes intervinientes. Ejemplo de ello, es el instrumento recientemente establecido en el país, esquema de Pagos por Servicios Ambientales –PSA (Decreto 953/2013, art. 174: Ley 1753/2015 y CONPES 3886/2017). El PSA mediante el pago de incentivos económicos para la conservación, estima una mayor protección y recuperación de los ecosistemas en el país<sup>52</sup>.

Por otra parte, las reglas e instrumentos que administran las agencias, preferiblemente se orientan hacia la competitividad y rentabilidad de los inversionistas, en detrimento del interés público ciudadano y territorial.

Justamente, se ha organizado una institucionalidad político-ideológica que sustenta lo público en los valores e intereses del mercado, mediante un marco institucional normativo, órganos de control y operadores privados, establecidos bajos los axiomas de la libre competencia, aspecto que se aprecia en las licitaciones de servicios públicos, basuras, espacio electromagnético, concesiones viales, renovación urbana y servicios de la seguridad social.

Cabe agregar, que en las agencias estatales en conjunto con entidades del sector, sus procesos administrativos ofrecen garantías institucionales a la economía global presente en el país, a través de la desregulación, incentivos de mercado, garantías jurídicas de la inversión, ampliación de los contratos de concesión, concepto de utilidad pública e interés social mercantil, etc. Se trata, de agilizar la relación mercado –estado.

---

<sup>52</sup> Un ejemplo al parecer fructífero del esquema de Pagos por Servicios Ambientales en Colombia, es BanCO2 –Servicios Ambientales Comunitarios ([www.banco2.com](http://www.banco2.com)), que constituye una alianza estratégica de diferentes actores: autoridades ambientales (CAR), empresas compensantes, aliados estratégicos y comunidades beneficiarias.

En su mayoría, las agencias estatales están regidas por el derecho privado en la operacionalización de sus instrumentos y particularmente de sus contratos, concesiones y otros mecanismos de mercado allí empleados. No es el derecho público el que rige tales operaciones mercantiles de los bienes naturales y otros bienes públicos.

## EL ESTADO-AGENCIA Y EL MANEJO AMBIENTAL INSTITUCIONAL

El desarrollo del manejo ambiental institucional, las agencias creadas ANM, ANH, ANLA incluyendo las agencias agrarias y de paz, las relacionadas con la tierra y el territorio ANT, ADR, ARN y ART, han contribuido a la dinamización del modelo de economía neoextractivista y crecimiento verde<sup>53</sup> en el país. Aspecto este, que ha significado mayor extracción-explotación y exportación de recursos naturales por la vía de las exportaciones petroleras, mineras, energéticas, economía de biomasa y monocultivos agroindustriales, incrementando los intercambios ecológicos desiguales –IED,

*(...)de Colombia con el resto del mundo, habida cuenta del permanente flujo de recursos materiales netos que salen del país (rico en recursos naturales), recibiendo precios bajos por sus productos naturales, además el país asume los costos ambientales de su explotación y pérdida del patrimonio natural (Pérez, 2007, p. 120).*

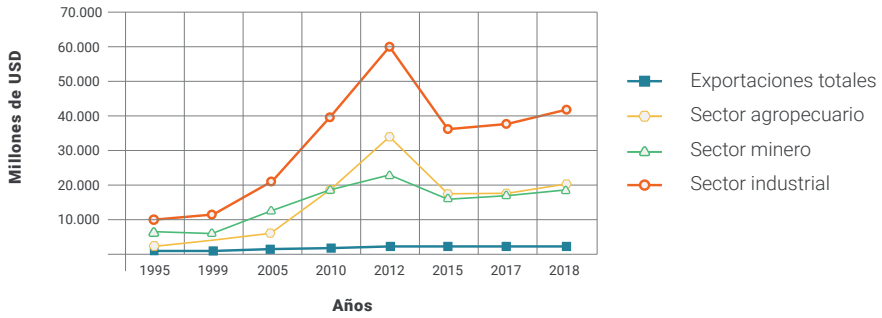
**Tabla 3. Colombia Exportaciones Totales (Millones de dólares FOB) 1995-201**

	1995	1999	2005	2010	2012	2015	2017	2018
<b>Total exportaciones</b>	10.201	11.617	21.190	39.713	60.125	36.018	37.881	41.831
<b>Sector Agropecuario</b>	1.031	1.212	1.713	2.159	2.616	2.386	2.664	2.726
<b>Sector Minero</b>	2.521	4.190	6.523	19.163	34.190	17.592	17.974	20.413
<b>Sector Industrial</b>	6.640	6.204	12.778	18.323	23.198	15.882	17.156	18.578

**Fuente:** elaboración del autor con base en datos del DANE

<sup>53</sup> El Crecimiento Verde constituyó una de los pilares del crecimiento económico del plan de desarrollo 2014-2018 del gobierno de J. M. Santos, enfocado en la generación de ingresos verdes producto de la explotación y generación de valor agregado de los bienes de la naturaleza, esto es de los llamados negocios verdes (the green business). Este modelo surge de la Economía Verde (Green Economy) paradigma aprobado en Rio+20 (Conferencia ambiental de las UN, en Rio de Janeiro-Brasil Junio del 2012).

**Gráfica 1. Colombia exportaciones 1995-2018**



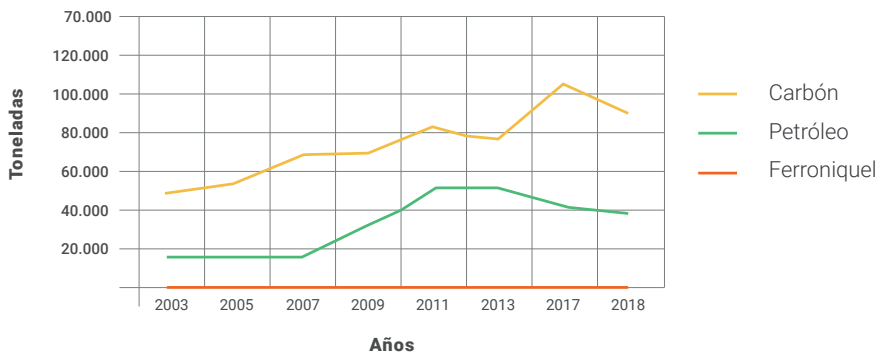
Fuente: Elaboración del autor con base en datos del DANE

**Tabla 4. Exportaciones Mineras (2003-2018) (Miles de Toneladas)**

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2018
Carbón	51.000	55.000	69.000	69.000	81.000	76.653	74.711	105.236	86.892
Petróleo	17.000	17.000	17.000	26.000	40.000	47.650	48.432	40.030	38.826
Ferróniquel	132	137	135	170	112	139	129	111	132

Fuente: elaboración del autor con base en datos del DANE

**Gráfica 2. Colombia exportaciones mineras 2003-2018**



Fuente: elaboración del autor con base en datos del DANE

En la tabla 3, gráfica 1 se aprecia como durante el periodo de los gobiernos de la confianza inversionista (2002-2018) la minería se convierte en el principal sector exportador (carbón y petróleo), evidenciando su importancia en la balanza comercial. En la tabla 4 y gráfica 2 se muestran las cantidades biofísicas (toneladas) de actividades mineras exportadas. Las mayores cantidades de toneladas exportadas muestran un modelo de crecimiento económico centrado en la extracción y exportación de bienes primarios (commodities), igual la reprivatización de la economía colombiana. Para su logro, ha jugado un rol importante la institucionalidad del sector minero (Ministerio de Minas y Energía y Agencias del sector) en el posicionamiento de la minería como la principal actividad de exportación por encima de la industria.

En consonancia con el papel de la economía colombiana en el contexto internacional del mercado de los commodities<sup>54</sup>, el rol institucional de las agencias se ha orientado a tramitar en el menor tiempo posible las concesiones petroleras, permiso y concesiones mineras, dar trámite a la Ley Zidres en la Orinoquía colombiana con los monocultivos agroempresariales (caña, caucho, palma aceitera, etc.), igual que al otorgamiento de licencias ambientales de vías 4G y de grandes represas energéticas.

De esta manera, estas agencias actuando junto a otras instituciones del sector Minminas y Energía, Minagricultura y Minambiente han potenciado en los dos últimos gobiernos (2002-2018) además de la locomotora minero-energética, nuevos mercados: los agronegocios y los llamados negocios verdes (green business).

En cuanto a las políticas de tierras y territorio, los objetivos misionales de las agencias mencionadas no han sido políticas públicas orientadas a la reforma agraria, la distribución de tierras y la economía campesina, por el contrario, después de la ley 160/94 (la más reciente ley de reforma agraria en el país) su énfasis ha estado orientado al mercado de tierras con diversos mecanismos creados y el impulso de la agroindustria en el campo.

Con respecto a los territorios, las agencias como producto de su trabajo institucional han sido causa o motivo de impactos socioambientales en diversas regiones y territorios nacionales. Desde el nivel central de la rama ejecutiva en asocio con el mercado, se toman decisiones que afectan a los

---

<sup>54</sup> El impulso de los commodities en los países del sur global tiene sus fuentes en la teoría de las ventajas comparativas –TVC desarrollada por los economistas clásicos Adam Smith y David Ricardo; los países deben dedicarse al factor más abundante, esto es, recursos naturales, biomasa y mano de obra barata y el resto obtenerlo por medio del comercio. Teoría que complementada con la división internacional del trabajo –DIT; han constituido de alguna manera una explicación del llamado subdesarrollo y de la dependencia.



territorios y otras entidades de la AP del nivel descentralizado. En el caso de la minería han sido explícitos dichos impactos. Así, varios municipios han efectuado Consultas Populares anti-mineras, petroleras y anti-represas<sup>55</sup>, para proteger sus ecosistemas (agua, biodiversidad, paisajes, etc.) y la vocación de sus suelos.

En tal sentido, la preocupación de estas entidades no es lo territorial y menos aún dirimir, solucionar conflictos ciudadanos o déficits de políticas públicas, máxime cuando sus objetivos misionales y mecanismos administrativos es atender las demandas del mercado, respecto del desarrollo de la economía neo-extractivista y economía verde como paradigmas del crecimiento económico colombiano en los últimos años.

Por otra parte, las agencias presentan diversos problemas institucionales, sucede en este caso con las de carácter ambiental ANLA, ANM, ANH. Primero, los problemas de coordinación interinstitucional (Ley 99 de 1993) entre Minambiente, las CAR y las correspondientes agencias. Es fundamental la coordinación ambiental para adelantar actividades exploratorias mineras, petroleras, energéticas y agroindustriales en un territorio.

Segundo, los problemas de la implementación de instrumentos de gestión y planificación ambiental. Al respecto, la ausencia de información para todos los sectores y actores, ineficientes controles de tipo ambiental que conllevan en el mediano plazo crecimiento de los problemas y conflictos socioambientales en el país, a más de pérdida de credibilidad y legitimidad de las instituciones ambientales y problemas de gobernabilidad<sup>56</sup>.

En el caso de la ANM, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó<sup>57</sup> la suspensión de la Resolución 484 de 2012:

<sup>55</sup> En el período 2013-2017 se realizaron en el país diez (10) consultas populares municipales diciéndole NO a la minería (Piedras, Cajamarca –Tolima, Pijao –Quindío, Jesús María y Sucre –Santander), fracking (Fusagasugá –Cundinamarca), hidrocarburos (Tauramena, Cumaral –Casanare, Cabrera y Arbeláez –Cundinamarca) y dos (2) municipios (Jericó y Támesis, Antioquia) que mediante Acuerdos Municipales aprobaron NO a la minería.

<sup>56</sup> Ejemplo de ello, la crisis de gobernabilidad ambiental de la ANLA por el otorgamiento de Licencia Ambiental a la empresa estadounidense Hupecol Operating Co (2016) para la explotación de bloques petroleros en zonas de la Macarena –Meta (cercana a zonas de conservación y protección del río de Caño Cristales –Meta); licencia que el presidente J. M. Santos decidió suspender (14/4/2016) para proteger dicha reserva natural. Esta problemática ambiental puso en dificultades a la ANLA, al exigir la opinión pública la renuncia del director en ese entonces.

<sup>57</sup> Acción Popular interpuesta ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (el 23 de octubre de 2013) por organizaciones ambientalistas y otros ciudadanos, exigiendo la salvaguarda de los derechos a un ambiente sano, al equilibrio ecológico y al patrimonio público, amenazados con la reapertura irregular de la Ventanilla Minera, que volvería a adjudicar permisos de explotación sin contar con una plena identificación de todas las áreas merecedoras de exclusión de la actividad minera. El 6 de diciembre de 2018, la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió Sentencia de Primera Instancia, en el marco de la

(...) que reabría la Ventanilla Minera creada por la ANM para adjudicar permisos de explotación minera sin contar con una plena identificación de todas las áreas merecedoras de exclusión de la actividad minera, hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca, en un término no mayor a tres (3) años las respectivas delimitaciones y/o zonas de recursos naturales, tales como humedales, paramos, parques naturales, aguas subterráneas, y demás áreas de importancia ecológica, con base en estudios técnicos idóneos...una vez hayan sido concluidos esos estudios, y se precisen los polígonos de las áreas excluidas de la minería en todo el país (Acción Popular presentada por la Reapertura Irregular de la Ventanilla Minera. Resumen del Caso y Sentencia de Primera Instancia).

Esta sentencia indica que la planificación ambiental no ha sido el criterio *sine qua non* para adelantar los proyectos extractivos y los instrumentos administrativos ambientales no son prioridad ni suficientes para prevenir y corregir los daños ambientales.

En el caso concreto, el Tribunal considero que, si bien el Minambiente ha avanzado en la delimitación de algunas áreas de especial protección ecológica, y ha establecido reservas temporales excluidas de la minería, ninguna de esas medidas transitorias fueron suficientes para cumplir a cabalidad los deberes de vigilancia y conservación en todo el territorio nacional. Por ello, exigió a las autoridades ambientales y mineras disponer de instrumentos permanentes y más precisos, que eviten el otorgamiento de concesiones mineras en áreas de especial importancia ambiental (Acción Popular presentada por la Reapertura Irregular de la Ventanilla Minera. Resumen del Caso y Sentencia de Primera Instancia).

Si bien, las agencias desconcentran el aparato administrativo público al concentrarse y especializarse en actividades y funciones específicas que requiere el aparato gubernamental, presentan inconvenientes al desconectarse de la totalidad administrativa y sobre todo de la totalidad medioambiental que exige el conocimiento ambiental para la toma de decisiones. Por ejemplo, al suprimirse la competencia que tenía Minambiente de expedir licencias ambientales (LA) y trasladárselas a una nueva entidad llamada ANLA se pierde la perspectiva holística y compleja de la naturaleza vista desde el estudio de los ecosistemas, la población, la economía, la biodiversidad y el territorio, para decidir una actuación administrativa.

Una característica relevante de la institucionalidad ambiental en la cual contribuyen las agencias es que el estado ya no corrige las fallas del mercado en materia ambiental en las zonas de extracción y explotación de recursos naturales, siendo los municipios y las comunidades quienes tienen que asumir los impactos y pasivos ambientales generados por las actividades extractivas<sup>58</sup>.

---

acción popular.

<sup>58</sup> La profesora Sandra Cardoso (2016), U del Magdalena, Santa Marta, Colombia, en una investigación reciente identifica cerca de nueve (9) pasivos socioambientales de la minería del carbón en el departamento del Cesar: riesgos de la salud pública, agotamiento de la capa

Pero además, lo novedoso ha sido que el capitalismo ha venido convirtiendo los instrumentos sancionatorios y de control ambiental en mecanismos de mercado tales como las compensaciones de daños ambientales, incentivos a la conservación como el pago por servicios ambientales-PSA, bonos de carbono o CERT, luego convierte la regulación en mecanismos de mercado, una tendencia mundial muy aplicada en las COP de Cambio Climático, a través de los mecanismos de desarrollo limpio –MDL aprobados en el Protocolo de Kioto en 1993.

La institucionalidad ambiental Minambiente, CAR y también las Agencias han contribuido a una gestión ambiental empresarial. Guhl y Leyva (2015) plantean que en Colombia se asiste al tiempo de la privatización de la gestión ambiental, que consiste en que el mercado por sí mismo se regula y para tal fin el mundo empresarial y el mismo estado capitalista han creado un cúmulo de mecanismos para hacerlo, tales como: Responsabilidad Social Empresarial –RSE o RSC, guías ambientales, prácticas eco-amigables con el Medio Ambiente –MA, buenas prácticas ambientales -BPA, las certificaciones internacionales bien sea en palma sostenible, flor verde, certificaciones forestales, etc.:

La etapa de la privatización de la gestión ambiental, (...) esta situación condujo a un nuevo paradigma del desarrollo, en el que el medio ambiente sano deja de entenderse como un límite racional a los impactos de las actividades del desarrollo y se convierte en un espacio para la gestión del sector privado y la realización de negocios. Así, el modelo económico mercantilista ha ido absorbiendo lo ambiental, dando paso a una visión utilitaria del medio ambiente, y la empresa privada reemplazó al estado en el papel de liderar el paso hacia la sostenibilidad (Guhl y Leyva, 2015, p. 32).

## CONCLUSIONES

Preguntas que surgen de las agencias, ¿hasta dónde las agencias creadas conllevan mejor manejo de la información entre las entidades públicas, consultan y consensúan sus decisiones con los ministerios donde se encuentran adscritas y/o vinculadas? Al respecto, no se aprecia mayor relacionamiento e incidencia del Ministerio de Ambiente con las agencias mineras y de hidrocarburos, inclusive con la misma ANLA, entidad

---

freática, pérdida del territorio y de servicios de los ecosistemas, desplazamiento de las comunidades, pérdida del patrimonio cultural y territorios sagrados, así como daños ambientales durante el transporte y embarque de carbón. Esto además del gran diferencial de precios entre los pasivos ambientales y una tonelada de carbono puesta en el mercado.

adscrita al Ministerio de Ambiente para el caso del otorgamiento de licencias ambientales.

Otro aspecto de relevancia es el examen del impacto de las políticas públicas en el contexto de las estado-agencias, al menos queda como conclusión de este análisis, que han sido efectivas en poner en acción el modelo de gestión privada de lo público y del modelo de economía, pero no así una gestión pública que apunte a fortalecer lo político y lo territorial.

Se presenta así en estas entidades mayor preponderancia de la economía que la política, priman las relaciones contractuales económicas sobre las relaciones políticas; por ejemplo, facilitar la participación ciudadana en las decisiones públicas, participación no meramente consultiva sino decisoria, situación deficitaria del estado y la AP en el país. Contrario a lo esbozado de la post nueva gestión pública (P-NGP) por la corriente Neopública cuyo uno de sus ejes es “la repolitización del estado es decir la mayor preponderancia de la política que de la economía” (Chica y Salazar, 2018, p. 74).

Un asunto de debate acerca de la configuración de los aparatos del estado mediante la AP y del estado-agencias es si ¿se presenta una captura corporativa institucional o si es funcional al actuar del estado de la mano de las corporaciones empresariales?, ¿hay captura de la institucionalidad o privatización de la gestión pública? Al respecto, lo que se presenta es la privatización de la gestión pública, del hacer público, puesto que las empresas crean fundaciones para llevar a cabo la responsabilidad social empresarial –RSE o corporativa –RSC, que en sus principios tienen las preocupaciones sociales y ambientales de sus actividades económicas (impactos). De esta manera, por sí mismas corrigen o mejor compensan sus impactos y de paso se presentan como actores benefactores:

(...) esto significa que las empresas establecen mecanismos para relacionarse con lo que en la RSC se conoce como los stakeholders (grupo o individuo que puede afectar o ser afectado en el cumplimiento de los objetivos de la compañía”. Esta concepción de relacionamientos o disminución de daños se ha expresado en el caso de la Guajira con la instalación de la empresa en la vida cotidiana de las comunidades. Cerrejón ha utilizado las fundaciones como su estrategia para crear espacio minero y convertirse en una institucionalidad alterna al Estado, que, por su corrupción e ineficiencia, ha permitido el copamiento político e institucional de la transnacional (Caro, 2018, p. 80).

El caso ambiental, evidencia mecanismos bastantes innovadores del rol del estado y de la administración pública, igual del rol empresarial. En el caso del estado, este aun corrige las fallas del mercado (ejemplo, los derrames petroleros u otros) y se regula (licencias ambientales, impuesto al carbono, etc.), pero son cada vez mayores los mecanismos de autorregulación

empresarial (certificaciones) y de mercado (incentivos y compensaciones por daños), sin la injerencia del estado.

Se trata, del uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales en una acción autónoma del mercado y del mundo empresarial con la aplicación de mecanismos que le reportan ya no un costo sino un beneficio económico. Es una nueva lógica de la economía neoclásica, que para lo medioambiental se denomina economía ambiental.

Ahora bien, el estado y la AP se explican por su papel histórico en la contribución a la acumulación ampliada de capital y, para el efecto, organiza su aparato administrativo de tal forma (arreglos institucionales) que incentiva dicha acumulación o el incremento de las tasas de ganancia. Máxime cuando el estado ha sido un actor determinante en el desarrollo del capitalismo:

(...) así la acumulación originaria se vale del poder estado (...) en el sistema colonial (fines del S. XVII) mediante el sistema de deuda pública, el moderno sistema tributario y el sistema proteccionista" (Marx, 1867, 638), en el caso de la deuda pública, Marx señala que "(...) la deuda pública se convierte en una de las poderosas palancas de la acumulación originaria, es como una varita mágica que infunde virtud procreadora al dinero improductivo y lo convierte en capital sin exponerlo a los riesgos ni al esfuerzo que siempre lleva consigo la inversión industrial e incluso la usuraria (Marx, 1867, p. 641).

En este proceso del estado y su aparato administrativo, ya sea estado máximo o mínimo (Bobbio, 1997, p. 173), renueva constantemente su discurso y formas de actuación para solventar y potenciar el sistema capitalista. El debate es: ¿dentro del sistema capitalista, se pueden establecer instituciones que no solo se preocupen por incrementar la riqueza económica, sino corrijan los impactos, pero sobre todo tiendan a disminuirlos o evitarlos, y al mismo tiempo garanticen la justicia distributiva de los bienes comunales (agua, tierra, selvas, paisaje, aire, etc.) y la sostenibilidad de los territorios?

De alguna manera, como alternativa, ha sido el rol cumplido por los estados neodesarrollistas de los gobiernos progresistas de América Latina, que "han creado otras formas de gestión de manera muy creativa, formas alternativas de gestión económicas posneoliberales (...) han tenido capacidad de ampliar los bienes comunes" (García, 2018). En tal sentido, el ejemplo de las agencias estatales del estado plurinacional de Bolivia (tabla 2) que están orientadas a cumplir objetivos sociales y estratégicos del estado y de los bienes comunes que en sí mismo son objetivos del mercado.

El modelo de agencias-estado es un modelo viable en la medida que garantice y contribuya en sumo grado a la organización de un estado más ambiental, social y territorial. Pero tales circunstancias dependen de la orientación de los estados y de los sistemas políticos nacionales.

## REFERENCIAS

- Bobbio, N. (1997). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Economía –FCE. Bogotá, Colombia.
- Caro, C (2018). *La urdimbre del agua y del carbón. Tramas de las resistencias en el sur de la Guajira*. Censat Agua Viva. Bogotá, Colombia.
- Chica, S. y Salazar, C. (2018). “Nueva/Post-nueva Gestión Publica ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de los años 90?” En: *Vademécum de la Administración pública. Debates y perspectivas*. Rodríguez R, Y y Puello S, J. (compiladores). Pasto-Nariño, Colombia.
- Contraloría General de la Republica-CGR (2017). *El proceso administrativo de licenciamiento ambiental en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- DANE. Cuentas nacionales
- García, A. (2018). Intervención en el Primer Foro Mundial del Pensamiento Crítico, 8ª Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales, 26º Asamblea General de CLACSO. 19 al 23 de noviembre del 2018. Buenos Aires, Argentina. ([www.youtube.com/clacso-primer foro mundial de pensamiento crítico -20 de noviembre](http://www.youtube.com/clacso-primer-foro-mundial-de-pensamiento-critico-20-de-noviembre)).
- Guhl N. E y Leyva, P. (2015). *La gestión ambiental en Colombia, 1994-2014: ¿un esfuerzo insostenible?* Foro nacional ambiental –FNA. Bogotá, Colombia.
- Lohmann, Larry (2012). *Mercados de carbono. La neoliberalización del clima*. Acosta, Alberto y Martínez E (compiladores). Quito-Ecuador. Primera Edición. Ediciones Abya-Yala. ([www.abayala.org](http://www.abayala.org)).
- Mance, H. (2008). *La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del ministerio de medio ambiente colombiano*. En: Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia. Rodríguez-Becerra, M. editor. Foro Nacional Ambiental. Bogotá, Colombia.
- Marx, K (1867). El capital. Critica de la economía política. Capitulo XXIV La llamada acumulación originaria. FCE Vol. I México 1946.
- OECD (2017) “Executive summary” in Corporate Governance in Colombia, OECD Publishing, Paris. <https://read.oecd.library.org/governance/corporate-governance.in-Colombia>.
- Pérez, M. (2007). *Comercio internacional y medio ambiente en Colombia. Mirada desde la Economía Ecológica*. Cali –Colombia, Universidad del Valle

- Puello, J. F. (2018). "Nuevo neoliberalismo y Administración Pública. Reinención gubernamental, Post-burocracia y Nueva Gestión Pública". En: *Vademécum de la Administración pública. Debates y perspectivas*. Rodríguez R, Y y Puello S, J. (compiladores). Pasto-Nariño, Colombia.
- Santos, J. M. (2014). En página principal web OECD Colombia, consultado el 29/1/2019. [www.oecd.org/centrodemexico/laoecde/colombia-y-la-ocde.htm](http://www.oecd.org/centrodemexico/laoecde/colombia-y-la-ocde.htm)
- Sarmiento, L. (2018). "*Duque 2018-2022: Un gobierno de los ricos y para los ricos*". LE MONDE diplomatique. Edición Colombia N° 181, septiembre 2018, p.p. 4.
- Svampa, M y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires-Argentina. Fundación Rosa Luxemburgo y Kaz editores.

# TENDENCIAS DE INNOVACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

TESTEO INVESTIGATIVO Y ACERCAMIENTO  
AL CASO COLOMBIANO (2014 - 2017)

**Edwin Alejandro Buenhombre Moreno**

## RESUMEN

El objetivo del presente estudio se centra en identificar las características de las tendencias de innovación y las posibles redes de interacción de políticas públicas en Colombia en el periodo 2014 al 2017, mediante la muestra estadística de tendencias, obtenidas en la plataforma de datos abiertos del gobierno colombiano. El método que se utiliza en el presente documento está centrado en el uso de la estadística descriptiva y la correlación de temáticas derivadas del uso de los datos suministrados por el análisis de la dicha muestra estadística.

Por otra parte, el desarrollo de los resultados del presente trabajo permite establecer una correlación en redes temáticas por año, departamentos, entidades, esto estableciendo redes de ubicación, de asuntos y de organismos. La discusión y construcción de conclusiones se realiza de conformidad con la relación de variables y la articulación en red de temáticas y ubicaciones, elemento que se realiza con instrumentos como la plantilla Nodexl de Excel, y la construcción de nubes de palabras con Tagul, como una opción para la identificación en redes de datos e información, lo cual es complementario a los procesos de análisis descriptivo de la precitada muestra.

**Palabras Clave:** Estadística descriptiva, redes de política, tendencias de innovación, redes de ubicación, redes temáticas, redes de entidades, Nodexl, Tagul.



## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las estadísticas en materia de innovación en Colombia se encuentra en las cifras ubicadas en la plataforma de datos abiertos del gobierno colombiano ([www.datos.gov.co](http://www.datos.gov.co)), en la cual se presenta una base de datos, caracterizada de los proyectos de innovación por año (2013- 2016). También se presenta una segunda base de datos de las tendencias presentadas entre el 2016 y 2017, en los cuales se establece la información de los 33 departamentos de Colombia con relación a las propuestas de innovación desarrolladas en los periodos enunciados.

Articulado a lo anterior, se puede señalar que los datos disponibles en las plataformas de Big Data y gobierno abierto del Estado colombiano, reportan información de los proyectos y programas, con lugares de implementación municipal y departamental, elemento que permite establecer cantidades y promedios por vigencias administrativas al igual que permiten establecer redes de relación temática por departamento, como parte de analíticas estadísticas derivadas del estudio de los referentes investigativos de innovación en el país.

Como se puede apreciar en la tabla 1, existe una caracterización departamental de los proyectos de innovación, en lo cual se puede resaltar que departamentos como Amazonas, Guainía y Vaupés, no cuentan con implementación de iniciativas de innovación implementadas como parte del desarrollo de los procesos de gestión local o administrativas que se constituyen en el semillero o laboratorio de innovación de aporte a la administración pública. Por otra parte, se pueden contrastar los procesos de información de estos proyectos por departamento con la realización de programas y proyectos que se presentaron durante la vigencia 2013 a 2016, lo cual se puede observar en la tabla 2

El desarrollo presente en la tabla 2 se organizó con el ánimo de contrastar el número de propuestas de innovación capturada en la muestra anual y poder establecer las variaciones de esta, elemento que facilita la identificación de cantidades y porcentajes de laboratorios desarrollados en Colombia en el periodo establecido en la base de datos.

Dentro del desarrollo de dicha base de datos, se puede ver una incipiente realización de iniciativas de innovación en los periodos 2013 y 2014, pero con incrementos importantes durante la vigencia 2015 y 2016, lo cual permite establecer como idea inicial que existe un aumento de las propuestas de innovación en Colombia. Esto permite establecer en los departamentos niveles de propuestas de producción de alternativas novedosas que aporten a los procesos administrativos públicos, como parte del desarrollo de las propuestas de ecosistemas digitales, con la participación de entidades

públicas, universidades, entidades privadas e incluso comunidades, lo cual se encuentra enmarcado en los procesos de metagobernanza y hacen de la gestión innovadora un aporte a la eficiencia y efectividad del Estado.

**Tabla 1. Estadísticas Nacionales de Proyectos de Innovación 2016-2017 (Base de datos 1)**

Depto	Reporte 2016	Reporte 2017	Empresas SIUST 2016	Empresas SIUST 2017	Empresas RTIC 2016	Empresas RTIC 2017	Validación Reporte 2016 (%)	Validación Reporte 2017 (%)
Amazonas	N/A	N/A	N/E	N/E	N/E	N/E	0	0
Antioquia	6	8	21	33	29	60	21	13
Arauca	1	1	4	5	4	5	25	20
San Andrés	1	1	1	1	1	1	100	100
Atlántico	2	2	3	4	8	17	25	12
Bogotá D.C.	13	20	45	58	59	106	22	19
Bolívar	0	3	2	4	4	16		19
Boyacá	6	8	10	15	12	23	50	35
Caldas	3	5	7	11	8	16	38	31
Caquetá	N/A	2	N/E	7	N/E	10		20
Casanare	2	4	5	6	9	14	22	29
Cauca	3	4	8	10	12	20	25	20
Cesar	0	2	2	6	4	10		20
Chocó	0	0	1	1	5	7	100	100
Córdoba	1	2	3	4	4	9	25	22
Cundinamarca	5	13	25	32	39	61	13	21
Guainía	N/A	N/A	N/A	N/E	N/E	N/E	0	0
Guaviare	0	1	2	3	2	4		25
Huila	8	16	20	23	24	32	33	50
La Guajira	0	0	0	1	2	4	100	100
Magdalena	1	3	7	10	9	14	11	21
Meta	0	2	2	4	10	23		9
Nariño	1	2	3	4	7	16	14	13
Nte de Stander	3	4	7	9	8	15	38	27
Putumayo	1	1	2	2	4	8	25	13
Quindío	2	7	6	13	6	14	33	50
Risaralda	3	5	6	7	6	12	50	42
Santander	6	11	12	20	17	30	35	37
Sucre	0	0	1	2	7	11	100	100
Tolima	1	1	4	7	8	19	13	5
Valle del Cauca	4	16	27	39	33	60	12	27
Vaupés	N/A	N/A	N/E	N/E	N/E	N/E	0	0
Vichada	0	0	1	1	1	1	100	100

**Fuente:** Datos abiertos (2017)

**Tabla 2. Estadísticas Nacionales de propuestas de laboratorios del 2014 al 2016**

Zona laboratorio	Departamento	Operador	Ciudad
Altiplano cundiboyacense	Boyacá	Fundación Social Colombiana-CEDAVIDA-Corporación Agencia de Desarrollo Económico Local-ADEL Gal-Corporación Autónoma Regional del Chivor- CORPOCHIVOR-Corporación Agencia de Desarrollo Económico Local-ADEL Dinosaurios-	Tunja
Altiplano cundiboyacense	Cundinamarca	Fundación Social Colombiana-CEDAVIDA	Sopó
Altiplano cundiboyacense	Bogotá	Corporación Mundial de la Mujer-CMM	Bogotá D.C.
Amazonía/orinoquía	Meta	Sin reporte	Villavicencio
Amazonía/orinoquía	Amazonas	Fundación Etnollano	Leticia
Amazonía/orinoquía	Putumayo	Fundación Cultural del Putumayo	Sibundoy
AndenPacífico	Chocó	Sin reporte	Quibdó
Caribe	Bolívar	Sin reporte	Cartagena
Caribe	Córdoba	Funadación Vivir Mejor-Cámara de Comercio de Montería-CCM	Montería
Caribe	Atlántico	Corporación Luis Eduardo Nieto Arteta-CLENA	Barranquilla
Caribe	La Guajira	Fundación Cerrejón	Riohacha
Caribe	Sucre	Sin reporte	Sincelejo
Centroccidente	Huila	Sin reporte	Neiva
Centroccidente	Tolima	Centro de productividad del Tolima- CPT	Ibagué
Eje Cafetero y Antioquia	Antioquia	Sin reporte	Medellín
Eje Cafetero y Antioquia	Caldas	Corporación Acción por Caldas- Actuar Microempresas	Manizales
Eje Cafetero y Antioquia	Quindío	Cámara de Comercio de Armenia-CCA	Armenia
Eje Cafetero y Antioquia	Risaralda	Cámara de Comercio de Pereira-CCP	Pereira
Oriente	Santander	Cámara de Comercio de Bucaramanga-CCB	Bucaramanga
Oriente	Nte de Stander	Corporación Propulsora de Empresas de Norte de Santander- ProEmpresas	Cúcuta
Surandina	Valle del Cauca	Fundación para la Orientación Familiar-FUNOF	Cali
Surandina	Nariño	Organización Internacional para las Migraciones- OIM	Pasto
Surandina	Cauca	Fundación Escuela Taller de Popayán	Popayán

**Fuente:** elaboración propia con base en Datos abiertos, (2017)

## INTERMEDIO METODOLÓGICO

El método utilizado en el presente estudio es cuantitativo, y hace uso de la estadística descriptiva para consolidar el análisis sobre los desarrollos de la innovación como laboratorios de gestión de eficiencia y mejora del Estado. Dentro del desarrollo de este documento, se hace uso de la estadística descriptiva, identificando los valores máximos y mínimos de la muestra escogida, las sumatorias y diferenciación de los valores año a año. A partir de esa información se describe la relación entre las variables asociadas a las bases de datos antes presentadas. Como parte del ejercicio investigativo las cifras estadísticas, son contrastadas con referentes teórico-conceptuales, que permiten fortalecer la reflexión sobre el tema objeto de estudio.

En suma a lo expuesto, se puede señalar que el presente estudio es de tipo descriptivo-analítico de la información hallada en bases de datos de carácter gubernamental. La fuente de información es la plataforma de datos abiertos del gobierno colombiano, administrada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MinTic. La ficha técnica de la información es la siguiente:

**Figura 1. Esquema de Información de la Estadística Proyectos de investigación e innovación**

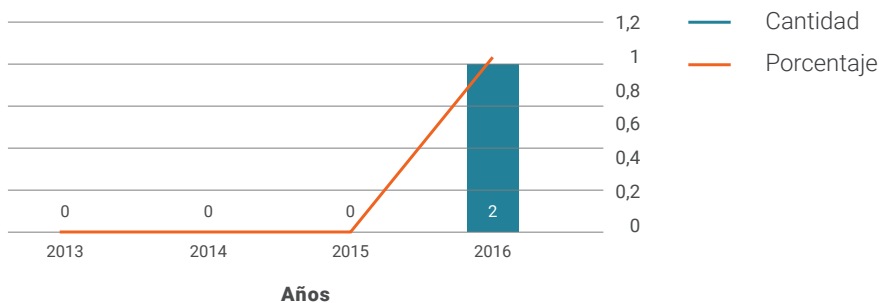
<p>Actualizado <b>24 de febrero de 2020</b></p> <p>Datos actualizados por última vez 14 de noviembre de 2017</p> <p>Última actualización de metadatos 24 de febrero 2020</p> <p>Fecha de creación 14 de noviembre de 2017</p> <hr/> <p>vistas <b>4.660</b></p> <p>Descargas <b>404</b></p> <hr/> <p>Datos ofrecidos por Comunidad Científica</p> <p>Propietario conjunto de datos Omar Figueroa Melgarejo</p> <p><a href="#">Contactar con el dueño del conjunto de datos</a></p>	<p><b>Información de la Entidad</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Área o dependencia</td> <td>oficina TIC</td> </tr> <tr> <td>Nombre de la Entidad</td> <td>Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación</td> </tr> <tr> <td>Departamento</td> <td>Bogotá D.C.</td> </tr> <tr> <td>Municipio</td> <td>Bogotá D.C.</td> </tr> <tr> <td>Orden</td> <td>Nacional</td> </tr> <tr> <td>Sector</td> <td>Ciencia, Tecnología e Innovación</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Información de Datos</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Idioma</td> <td>Español</td> </tr> <tr> <td>Cobertura Geográfica</td> <td>Nacional</td> </tr> <tr> <td>Frecuencia de Actualización</td> <td>Anual</td> </tr> <tr> <td>Fechas de Emisión (aaa-mm-dd)</td> <td>2017 - 11 - 14</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Temas</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>categoría</td> <td>Ciencia, Tecnología e Innovación</td> </tr> <tr> <td>Etiqueta</td> <td>proyecto, innovación</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Licencia y Atribución</b></p> <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Licencia</td> <td>Public Domain</td> </tr> <tr> <td>Enlace de origen</td> <td><a href="http://sigp.colciencias.gov.co:7777/portal/">http://sigp.colciencias.gov.co:7777/portal/</a></td> </tr> </tbody> </table>	Área o dependencia	oficina TIC	Nombre de la Entidad	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	Departamento	Bogotá D.C.	Municipio	Bogotá D.C.	Orden	Nacional	Sector	Ciencia, Tecnología e Innovación	Idioma	Español	Cobertura Geográfica	Nacional	Frecuencia de Actualización	Anual	Fechas de Emisión (aaa-mm-dd)	2017 - 11 - 14	categoría	Ciencia, Tecnología e Innovación	Etiqueta	proyecto, innovación	Licencia	Public Domain	Enlace de origen	<a href="http://sigp.colciencias.gov.co:7777/portal/">http://sigp.colciencias.gov.co:7777/portal/</a>
Área o dependencia	oficina TIC																												
Nombre de la Entidad	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación																												
Departamento	Bogotá D.C.																												
Municipio	Bogotá D.C.																												
Orden	Nacional																												
Sector	Ciencia, Tecnología e Innovación																												
Idioma	Español																												
Cobertura Geográfica	Nacional																												
Frecuencia de Actualización	Anual																												
Fechas de Emisión (aaa-mm-dd)	2017 - 11 - 14																												
categoría	Ciencia, Tecnología e Innovación																												
Etiqueta	proyecto, innovación																												
Licencia	Public Domain																												
Enlace de origen	<a href="http://sigp.colciencias.gov.co:7777/portal/">http://sigp.colciencias.gov.co:7777/portal/</a>																												

**Fuente:** Datos Abierto (2018)

## PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN CON REFERENCIA A PROYECTOS

Partiendo de los datos reportados en la tabla 1, en la cual se pueden visualizar variaciones en los proyectos de innovación implementados en Colombia durante las vigencias del período 2013 a 2016, en los cuales se puede establecer una evolución de los proyectos y la priorización de las temáticas sobre las cuales se implementan dichas innovaciones. En consideración a esto se puede señalar que durante el periodo enunciado se realizaron un total de 183 proyectos de innovación, generando en el 2013 y 2014 la implementación de un solo proyecto y mostrando un crecimiento favorable en las vigencias 2015 y 2016 como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

**Figura 3. Variación de cantidades y porcentajes de proyectos de investigación. Colombia 2013-2016**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de proyectos de innovación (Datos abiertos Colombia, 2017)

Como se puede apreciar en la Figura 3, las dos primeras vigencias cuentan con un porcentaje de 0,55% correspondiente a un proyecto de innovación por año. Sin embargo, se observa un crecimiento de 32,78 puntos del 2014 al 2015, y un crecimiento de 32,24 puntos entre el 2015 y el 2016. Es de resaltar que desde la vigencia 2015 se presenta un aumento de las iniciativas en materia de innovación elemento que en términos de cantidad logran por poco duplicar en el año 2016 las propuestas desarrolladas en el 2015.

Asociado a lo anterior, se puede señalar que para la vigencia 2016, se desarrollan dos (2) programas de innovación, los cuales se constituyen en el

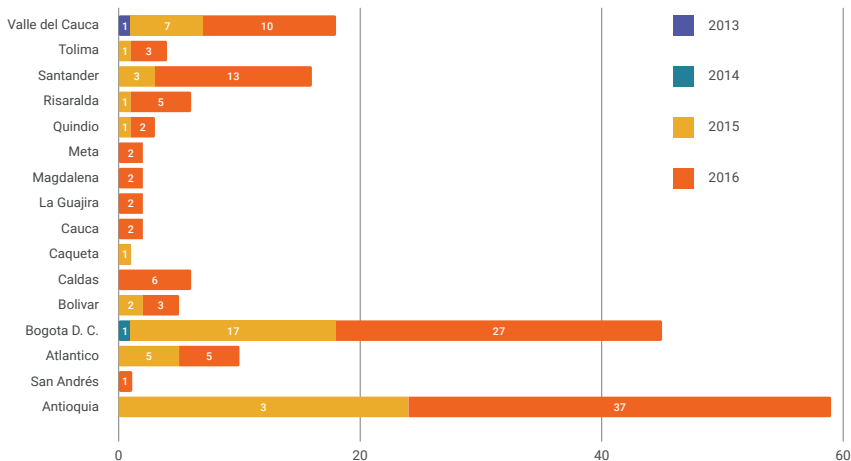
100% de actuaciones institucionales en materia de innovación en la línea de ciencia y tecnología, uno desarrollado en la ciudad de Bogotá y el otro en la ciudad de Medellín, lo cual se puede apreciar en la siguiente tabla 3.

**Tabla 3. Programas implementados en Colombia en el periodo 2013-2016**

Título Proyecto	Fecha de registro	Fecha de aprobación	Año de aprobación	Entidad	Convocatoria	Tipo de financiación	Descripción financiación	Programa	Depto entidad
Programa para el análisis y proyección de la calidad de la educación en Medellín	01.12.2015	21.01.2016	2016	Universidad de Antioquia UDEA	731-2015 Programas de investigación sobre la calidad de la educación media en Colombia	RC	Recuperación contingente	Programa nacional de ciencia tecnología e innovación en ciencias humanas sociales y educación	Antioquia
Análisis y estrategias para abordar brechas que afectan la calidad de la educación media en matemáticas	13.11.2015	21.01.2016	2016	Universidad de los Andes UNIANDES	731-2015 Programas de investigación sobre la calidad de la educación media en Colombia	RC	Recuperación contingente	Programa nacional de ciencia tecnología e innovación en ciencias humanas sociales y educación	Bogotá D.C.

**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de Programas y proyectos de innovación (Datos abiertos, 2017).

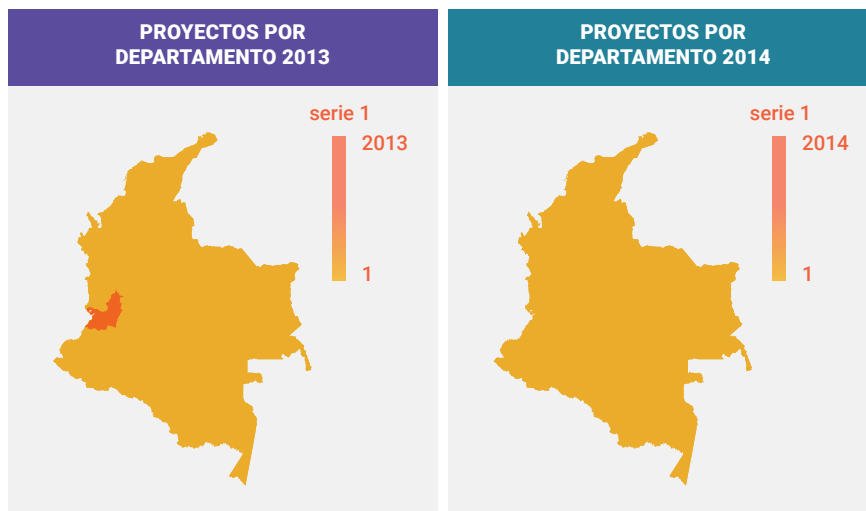
Dentro de la tabla 3, se puede identificar que los dos programas institucionales desarrollados en la vigencia 2016, son de tipo académico y de análisis de política pública educativa. Las dos urbes donde se desarrollan los proyectos cuentan con la característica de ser ciudades principales y con altos componentes en tecnologías, además de ser generadoras de iniciativas, como se puede apreciar en la figura 4.

**Figura 4. Cantidad de proyectos de innovación por departamentos 2013-2016**

**Fuente:** Elaboración propia, con la información de proyectos de innovación (Datos abiertos, 2017)

Como se puede apreciar en la figura 4, los dos contextos geográficos con mayor crecimiento de proyectos de innovación entre el 2013 y el 2016 son Antioquia y Bogotá, lo que puede ser atribuible a la alta posibilidad de acceso a la tecnología de ciudades como Medellín y la capital del país. Además se puede señalar que estas ciudades cuentan con centros de decisión económica y político que se constituyen en favorables para el emprendimiento de proyectos de innovación.

De una manera un poco más detallada, se puede establecer que la evolución de los proyectos de innovación del 2013 al 2016 ha sido incremental y ha tenido focos de trabajo en departamentos como el Valle del Cauca, para el periodo 2013, en el cual se presenta un proyecto, lo cual es comparable con el 2014, en donde Bogotá presenta una propuesta en materia de procesos de innovación – véase Figura 5-, elemento que permite establecer que durante estas dos vigencias se establecen iniciativas que son incipientes o tímidas para la generación de ideas novedosas en materia de gestión administrativa, esto de acuerdo con la base de datos disponible sobre este tema en la plataforma de datos abiertos del gobierno colombiano.

**Figura 5. Mapa proyectos por departamentos entre 2013-2014**

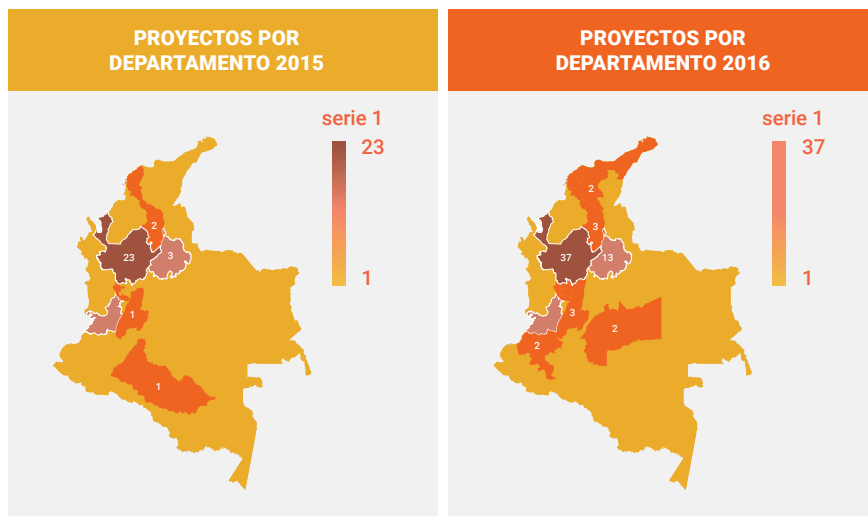
**Fuente:** Elaboración propia, con la información de proyectos de innovación (Datos abiertos, 2017)

Por otra parte, se puede señalar que para el paso de la vigencia 2015 a 2016, se puede identificar un cambio sustancial, si se tiene en consideración que para el año 2015 se presentan en Colombia un total de 61 proyectos de innovación, lo cual se puede decir que casi se duplica (con 120) en la vigencia 2016. Esto, se puede entender como un avance estratégico en el posicionamiento de alternativas novedosas y mecanismos de mejora continua para las organizaciones, públicas, privadas y académicas como es el caso de las universidades.

En materia de ubicación de los precitados proyectos se puede señalar que:

1. Para el periodo 2015 los cuatro contextos geográficos con mayor número de iniciativas de innovación son Antioquia (23), Bogotá (17), Valle del Cauca (7) y Atlántico (5). Es de considerar que las iniciativas en el caso de Bogotá y Valle del Cauca con respecto a años anteriores presentan un incremento, y en el caso de los demás departamentos, se constituyen en un inicio favorable para la innovación en un alto grado reflejado en el departamento de Antioquia.



**Figura 6. Mapa proyectos por departamentos entre 2015 y 2016**

**Fuente:** Elaboración propia, con la información de proyectos de innovación (Datos abiertos, 2017)

2. Durante la vigencia 2016, los datos presentan un crecimiento, especialmente en los siguientes contextos territoriales: Antioquia (37), Bogotá (27), Santander (13) y Valle del Cauca (10). Como se puede apreciar Antioquia y Bogotá siguen adelante en materia de proyectos, pero se puede ver la presencia de un departamento como Santander como contexto con un crecimiento favorable de 10 proyectos en comparación con el año anterior. Lo anterior, se puede entender como una irradiación favorable de mejoras continuas en Colombia, que se puede apreciar desde la subregión centro a la región caribe continental e insular (San Andrés y Providencia).

En síntesis, se pueden identificar un total de 183 proyectos innovadores en el periodo 2013 a 2016, de los cuales se logra identificar un aumento favorable especialmente en las dos últimas vigencias, en los departamentos con un mayor referente de accesos a tecnologías. Esto permite establecer que las tendencias de innovación son reducidas en territorios fronterizos con poco desarrollo urbano, como es el caso del sur del país, en departamentos como Putumayo, Amazonas, Vaupés y Guainía. Esto implica que se deben establecer mejoras en materia de infraestructura digital y conectividad, elemento que se constituye aún en un reto debido a la distancia y densidad territorial, que dificulta el acceso a estas zonas.

## ANÁLISIS DE REDES DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE LOS DATOS ESTADÍSTICOS EXPUESTOS

### CONTEXTO DEL ENFOQUE

Con ocasión de realizar un análisis de factores asociados a las redes de políticas públicas, se hace relevante recordar que para Meny y Thoening (1992), las políticas públicas se pueden entender desde las acciones u omisiones de Estado. Elemento que permite establecer que los programas y proyectos están articulados al ejercicio de política, aunque no son en sí mismo la política. En mérito de lo anterior, se puede señalar que el involucramiento entre diversos actores interdependientes (Klijn, 1998), o agentes intersectoriales (Stein & Tommasi, 2006) dentro de una acción integral permiten configurar las redes de política pública.

Al respecto, Evans (1998) señala que las acciones en red permiten mejorar dentro del Estado la toma de decisiones, por el compromiso colaborativo de los actores que se articulan, en las dimensiones macro (articulaciones intersectoriales) y en las actuaciones micro (articulaciones y acciones de las organizaciones específicas). Es por esto mismo, que el considerar la correlación entre actores se fortalece la confianza entre los mismos como un proceso social (Emirbayer, 2009). En el plano gubernamental, este factor de correlaciones se puede visualizar en los diferentes niveles gubernamentales (Kooiman, 2005). Esto, permite señalar que los procesos colaborativos, son dotadores de confianza entre las organizaciones, pero también hacia la sociedad, la cual también puede ser parte de las iniciativas que adelanta el Estado, como procesos de gestión Estado-sociedad, e incluso dentro de los procesos de gobierno abierto.

Sumado a este contexto, Oszlack (2013) plantea que los procesos colaborativos aportan a la eficiencia del Estado. Sobre esto se puede señalar que la convergencia de trabajo en red se realiza en contextos específicos donde se constituyen en si redes de lugares, temáticas, actores, actuaciones, entre otros (Jordana, 2011). En efecto de lo anterior, la construcción de una reflexión analítica desde la perspectiva de redes de política pública de las bases de datos expuestas resulta posible si se logra identificar que los proyectos referenciados en ellas son parte de las actuaciones estatales de la política de innovación, por lo cual los ejecutores de los precitados proyectos se constituyen en colaboradores.

Por consiguiente, al realizar la revisión de los registros de proyectos, las universidades, las empresas, las entidades públicas y las organizaciones no gubernamentales,

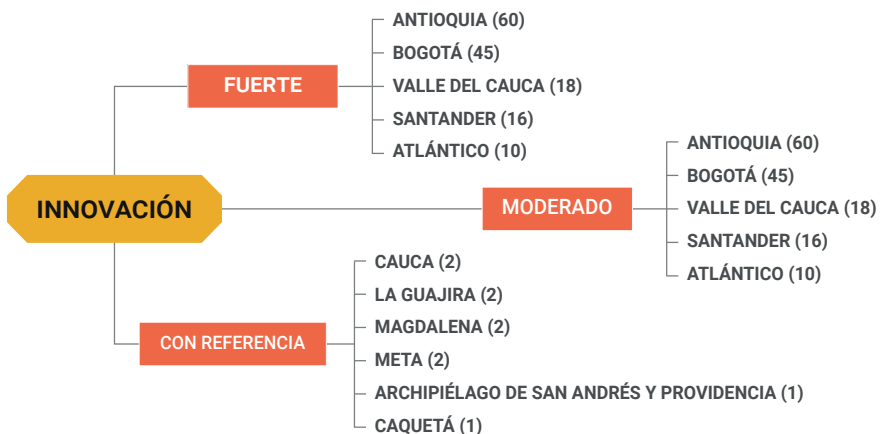
mentales, se constituyen en cogestores de la acción estatal, y son parte de las redes de operación de la innovación en el contexto colombiano. Por lo tanto, se puede señalar que, desde lo identificado en párrafos anteriores, el ecosistema de innovación de Colombia se encuentra operante y cuenta con un crecimiento en proyectos y programas desde los años 2015 y 2016. A continuación, se presentan las redes básicas de política encontradas a partir de los datos analizados.

## LAS REDES ASOCIADAS A LAS ESTADÍSTICAS ANALIZADAS

Teniendo en consideración lo expuesto por Jordana (2011), se puede señalar que las principales redes identificadas en la base de datos objeto de estudio se pueden visualizar redes contextuales, de temáticas o programas y redes de actores. En los siguientes párrafos se procede a explicar cada una de estas.

1. Redes contextuales: En este tipo de redes se identifican los principales lugares desde donde se realiza la implementación de los proyectos. Esto, desde la perspectiva de Bryson y Crosby (1998), se puede entender como ámbitos de intervención, ubicaciones en las cuales se identifican niveles de participación o de articulación interinstitucional en red. Partiendo de este contexto se puede señalar que en las bases de datos analizadas se pueden ubicar dos tipos de red: una articulada a los departamentos. véase figura 7. y la otra a las ciudades específicas en las cuales se ejecutaron los proyectos de innovación, véase figura 8.

**Figura 7. Red de contextos de intervención de los proyectos de innovación**

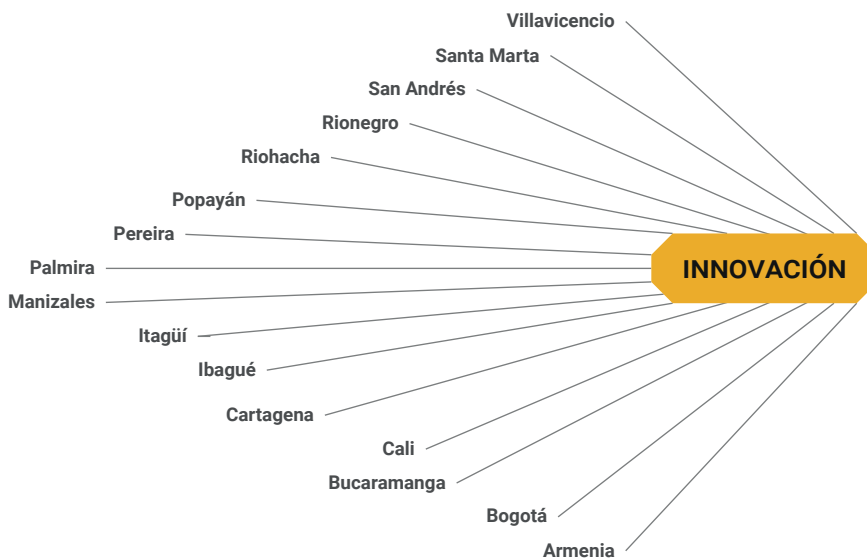


**Fuente:** Elaboración propia, con base en la información de proyectos de innovación (Datos abiertos, 2017)

En la figura 7, se puede identificar la construcción de tres (3) niveles de agrupación. Estas agrupaciones se realizaron por niveles de concurrencia durante el periodo estudiado 2013-2016, en lo cual se pueden establecer los departamentos con mayor número de proyectos de 10 a 60, un nivel medio o moderado con cantidad 3 a 6 proyectos y por último un nivel que reporta proyectos no consecutivos y en cuyo caso se evidencian dolo 1 o 2 proyectos.

Es de considerar que en el nivel más fuerte se agrupa un total de 149 proyectos, en los departamentos de Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Santander y Atlántico, en donde se puede destacar una distribución general en departamentos con un componente urbano, y en donde se puede identificar, dentro del compendio general de los datos estudiados que el sur de Colombia no cuenta con visibilidad contextual en el ecosistema de innovación.

**Figura 8. Red contextual de ciudades con proyectos de innovación 2013-2017**



**Fuente:** Elaboración propia, este esquema se constituye en una red de ámbitos o contextos (Jordana, 2011), la cual se considera dentro de los procesos de redes de política pública como un factor de ámbitos de intervención (Bryson & Crosby, 1998).

La figura 8, muestra un esquema de red circular en el cual se puede establecer que las subregiones caribe insular y continental, la zona pacífica, la zona centro, y la zona de llanos orientales son las más representativas dentro de las dinámicas de innovación de Colombia. La zona amazónica, se

puede establecer como un reto para la consolidación de proyectos de innovación. Como parte de los registros de ciudades importantes en materia de innovación, es de resaltar que todas las ciudades registradas son capitales de departamento salvo los casos de Itagüí y Palmira.

Con ocasión de las redes contextuales de los proyectos de innovación, se puede señalar que las ubicaciones corresponden a departamentos con altos componentes de tipo urbano. En su mayoría la realización de los proyectos se ha producido en ciudades capitales, mientras que no se muestran procesos de intervención en la parte sur del país, elemento que se constituye en parte de los retos de innovación que realiza el Ministerio TIC, con temas como construcción de infraestructura digital, posicionamiento de kioscos Vive Digital, generación de conectividad, entre otros.

Como se puede observar en la figura 9, los programas con mayor número de proyectos están asociados a ciencias básicas, educación, salud, recursos humanos, tecnologías ciencia, fomento al desarrollo recursos hidrobiológicos, ocnas y sociales. La caracterización en red de estas temáticas, como asuntos de innovación, se puede ver en la figura 10.

**Figura 9. Red de programas de innovación asociados a los proyectos de innovación 2013-2017**

**Figura 9. Red de programas de Innovación asociados a los proyectos de Innovación 2013-2017**



**Fuente:** Elaboración propia, este esquema se constituye en una red programas articulada a las bases de datos de proyectos de innovación-

Dentro de los programas de innovación en el plano nacional, se articulan los procesos de ciencia, tecnologías e innovación en ambiente, los fomentos de innovación, los procesos de innovación en manejo desde la ingeniería, la gestión de programas de ciencias básicas, los programas en biotecnologías y los programas de innovación en ciencias sociales y educación. Es de considerar que los programas de innovación se mantienen dentro de las convocatorias con mayor concurrencia para las vigencias 2015 y 2016, aspecto que implica un mejoramiento continuo de los procesos de gestión con procesos de tecnologías, ambiente, salud, educación y ciencias humanas

3. Redes de Actores: Este tipo de redes hacen referencia a los agentes que intervienen en los proyectos y programas de innovación. Dentro de estos actores encontramos actores privados, públicos, académicos e incluso actores sociales. Los actores articulados a los proyectos de innovación en el periodo 2013-2016 se muestran en la siguiente tabla 4.

**Tabla 4. Tabla de actores asociados a los proyectos de innovación**

Actores
Agroindustrias Tacay S.a.s
Apiarios El Pinar
Asesoría Y Acuicultura
Bialtec S.a.s
Biocultivos S.a
Biohidroingeniería Sas
Biopolímeros Industriales Ltda
Casaluker S.a.
Centro Internacional De Entrenamiento E Investigaciones Médicas - Cideim
Corporación Corpogen
Corporación Para Investigaciones Biológicas - Cib
Corporación Universidad De La Costa Cuc
Ecoflora Agro S.a.s
Empresa Colombiana De Petróleos - Ecopetrol
Empresa De Cosméticos Y Servicios S.a.
Escuela De Administración De Negocios - E.a.n.
Fundación Cardiovascular De Colombia - Fcv
Fundación Universitaria De Ciencias De La Salud - Fucs
Gennova Sas
Industrias San Fiorano S.a.s.
Ingenieros Diseñadores Asociados S.a.
Instituto Colombiano De Medicina Tropical Antonio Roldán Betancur - Icmt

Instituto De Capacitacion E Investigacion Del Plastico Y Del Caucho - Icipc
Instituto De Ciencias De La Salud - C.e.s. - Universidad Ces
Instituto De Epilepsia Y Parkinson Del Eje Cafetero S.a. Neurocentro
Instituto Nacional De Salud - I.n.s.
Instituto Tecnologico Metropolitano De Medellin - I.t.m.
Politecnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid
Pontificia Universidad Javeriana - Puj - Sede Bogota
Pontificia Universidad Javeriana - Puj - Sede Cali
Pro-Amb
Universidad - Colegio Mayor De Nuestra Senora Del Rosario - Unirosario
Universidad Autonoma De Bucaramanga - Unab
Universidad Autonoma De Manizales - Uam
Universidad Autonoma De Occidente - Uao
Universidad Autonoma Del Caribe
Universidad Cooperativa De Colombia - Sede Medellin - U.c.c.
Universidad De Antioquia - Udea
Universidad De Bogota Jorge Tadeo Lozano
Universidad De Caldas - Unicaldas
Universidad De Cartagena
Universidad De Ibague - Coruniversitaria
Universidad De La Amazonia
Universidad De La Guajira - Uniguajira
Universidad De Los Andes - Uniandes
Universidad De San Buenaventura - Sede Medellin - Usbmed
Universidad De Santander - Udes- Sede Bucaramanga
Universidad Del Cauca - Unicauca
Universidad Del Magdalena - Unimagdalena
Universidad Del Norte - Uninorte
Universidad Del Quindio - Uniquindio
Universidad Del Tolima
Universidad Del Valle - Univalle
Universidad Eafit
Universidad El Bosque - Unbosque
Universidad Icesi
Universidad Industrial De Santander - Uis
Universidad Manuela Beltran
Universidad Nacional De Colombia - Sede Bogota
Universidad Nacional De Colombia - Sede Caribe
Universidad Nacional De Colombia - Sede Manizales
Universidad Nacional De Colombia - Sede Medellin
Universidad Nacional De Colombia - Sede Palmira
Universidad Pontificia Bolivariana - Sede Medellin
Universidad Simon Bolivar - Sede Barranquilla
Universidad Tecnologica De Pereira - Utp

**Fuente:** Elaboración propia, sobre los actores asociados con proyectos de innovación

## CONCLUSIONES

A modo de conclusión, se puede establecer que las bases de datos sobre proyectos de innovación permiten visualizar el crecimiento de las iniciativas en ciudades con un alto nivel urbano, quizá por ser en gran medida ciudades capitales. Desde una perspectiva descriptiva, se puede señalar que en el periodo 2013 -2016 se han desarrollado un total de 183 proyectos de innovación, de los cuales el 57.38 % de estas iniciativas se han realizado entre Antioquia y Bogotá, lo cual posiciona estos dos contextos geográficos entre los más fuertes en materia de innovación.

Por otra parte, se puede identificar que la Subregión Amazónica (Departamentos de: Putumayo, Amazonas, Vaupés, Guainía, y Guaviare), no cuenta durante el periodo de estudio con iniciativas de investigación e innovación. Adicionalmente se puede establecer que dentro de la vigencia 2015 a 2016 se construyen dos (2) programas como producto de iniciativas universitarias. Asociado con lo anterior se puede también establecer que las convocatorias que dieron origen a los 183 proyectos enunciados se asocian a 10 programas de inversión: 1. Fomento a la investigación; 2. Programa nacional de ciencias del mar y los recursos hidrobiológicos; 3. Programa nacional de ciencia, tecnología e innovación en ambiente, océanos y biodiversidad; 4. Programa de ciencia tecnología e innovación en ciencias humanas sociales y educación; 5. Desarrollo Tecnológico e innovación; 6. Programa nacional de biotecnología; 7. Programa Nacional de ciencia Tecnología e innovación en Salud; 8. Programa Nacional en ciencias, Básicas; 9. Programa Nacional de ciencia, tecnología e innovación en ambiente y biodiversidad; y 10 Programa Nacional de ciencia, tecnología e innovación en Ingeniería, véase figura 9.

Sumado a lo anterior, se puede señalar que desde el enfoque de redes de política pública, la revisión de la base de datos de iniciativas de innovación permite establecer que existen redes de tipo contextual, en la cual se pueden identificar los departamentos y ciudades de la parte media y norte del país como lugares de producción de la innovación; las redes temáticas, en las cuales se logran identificar los programas y temáticas asociadas a los desarrollos de estas innovaciones, y por ultimo las redes de actores las cuales permiten identificar los principales agentes que contribuyen a estas innovaciones.

Partiendo de lo anterior, se puede considerar que la tendencia de innovación parte de ciudades capitales e irradia a contextos cercanos a su ubicación. Adicionalmente se puede señalar que la tendencia de elaboración y potenciamiento de las innovaciones no es responsabilidad específica del Estado, sino que desde la perspectiva de colaboración derivada de los procesos de



gobierno abierto e implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC, actores como las universidades, el sector privado y las comunidades sociales, se unen a instituciones públicas con interés en innovar, para generar procesos de mejora continua y potenciamiento de la efectividad del Estado y a esta agrupación de actores es a la que ponemos llamar ecosistema de innovación.

Derivado de lo anterior, se puede señalar que uno de los retos más importantes para estos ecosistemas se encuentra en llegar a lugares apartados del país en donde los niveles de atención del Estado son mínimos y donde la generación de iniciativas innovadoras para resolver problemas institucionales y sociales no solo es estratégica, sino necesaria para brindar bienestar a los habitantes de estos contextos. Por lo tanto, el pensar, implementar y desarrollar acciones en red y de manera intersectorial e interdisciplinar en materia de innovación es un camino en construcción, pero con una fuerte tendencia de gestión que se viene desarrollando desde hace más de una década en el país.

#### REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2007) el aporte de la política pública y de la nueva Gestión Pública a la gobernanza. Recuperado en: <https://goo.gl/Z5ltnc> (18/09/2018)
- Bryson, J. Crosby, B. (1998) La planeación de Políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. En: B. Bozeman (coord.) La gestión pública, su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica.
- Datos Abiertos (2017) Estadísticas de proyectos de investigación e innovación. Recuperado en: <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovaci-n/PROYECTOS-DE-INVESTIGACION-E-INNOVACION-A-OS-2009-/dyhibyj7> (15/09/2018)
- Dimaggio, P.; Powell, W. (1998) el retorno a la Jaula de Hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En: P. Dimaggio & W. Powell. El Nuevo Institucionalismo: México. Fondo de Cultura Económica
- Emirbayer, M. (2009). Manifiesto en pro de una sociología relacional. Recuperado en: <https://goo.gl/DJQvja> (09/09/2018)
- Evans, M. (1998). Análisis de Redes de Políticas Públicas: Una perspectiva británica. Revista gestión y políticas públicas. Vol. VII, (2). Pp. 229-266
- Jordana, J. (2011) El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? Recuperado en: <https://goo.gl/qNv1q5> (15/09/2018)

- Klijn, E.-H. (1998). "Redes de políticas públicas: Una visión general.". S.C.: Sage.  
<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En c. i. Martínez, & Augusti, La  
Gobernanza hoy: 10 textos referencia (pp. 57-82). Madrid: INAP-España.
- Lozano, A. (2008) Aspectos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. A. (1992). Las políticas públicas. España: Ariel.
- Ministerio de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones- MinTIC  
(2016). Cartilla COCREAR, Recuperado en: <https://goo.gl/79siLp> (06/09/2018)
- Naser, A. Ramírez Alujas, A. (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta  
para los gobiernos de la región. Chile: CEPAL
- Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión  
pública. Red GEALC. 35p.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La Política de las Políticas. Progreso Económico y  
Social para América Latina. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



# LA ASESORÍA Y LA CONSULTORÍA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

UNA REVISIÓN AL ESTADO DEL ARTE

**Jairo Enrique Rodríguez Hernández**

## RESUMEN

En este documento se aborda una revisión del estado del arte de la asesoría y la consultoría, AyC, en la Administración Pública en Colombia. En ese sentido este escrito aborda el tema en cuatro apartados. El primero se dedica a la conceptualización de los términos involucrados. En el lenguaje común, y aun en el especializado, los términos se usan indistintamente y es poca la claridad reinante. Aquí se intenta una clarificación al respecto. El segundo aparte se dedica a analizar el tema de la formación de asesores y consultores<sup>59</sup>, tanto en cantidad como en calidad, pues se parte del supuesto que quienes asumen ese rol son personas de alta formación académica. Se revisa, en este aparte también, lo correspondiente a la AyC como servicio, el cual es prestado por empresas, consultores independientes y por universidades. En el tercer apartado se estudia la AyC en el contexto del sector público, primero desde lo normativo y luego como una práctica que se da en las entidades públicas, en términos de demanda y de oferta. El apartado final se dedica a extraer algunas conclusiones que puedan iluminar futuras investigaciones sobre el tema y, especialmente, que sirvan para reorientar esta práctica, que es fundamental para el mejoramiento permanente de las entidades públicas pero que en la actualidad no alcanza el peso ni el estatus que requeriría para su apoyo como una práctica de generación, gestión y transferencia del conocimiento en el sector público.

---

<sup>59</sup> Por obvias razones se hace énfasis en el sector público y en áreas relacionadas directamente con la administración pública.

**Palabras Clave:** asesoría y consultoría, administración pública, estado del arte, entidades públicas.

## INTRODUCCIÓN

En el lenguaje y la práctica cotidiana de la administración pública hoy es común el empleo de los términos de asesoría y consultoría (en adelante AyC). Es más, para estudiantes de los últimos semestres de carreras afines, se presenta como una opción laboral, y para diferentes programas de formación académica, tanto de pregrado como de posgrado, el perfil del egresado se dice, habilita al estudiante para asumir este tipo de labores<sup>60</sup>.

Al parecer, todo esto que suena tan bien, en la realidad no funciona de la misma manera. En primer lugar, el uso de los términos no es claro y aparecen más las zonas grises al respecto. En segundo lugar, parece que más que una opción laboral de desarrollo profesional es una forma de vinculación momentánea, ocasional, de corta duración y que se abandona tan pronto se presentan opciones laborales más “estables”. En último lugar, a pesar de la publicidad de varias universidades y otros centros de formación, es más lo que se dice que lo que se hace para formar a los futuros “consultores y asesores”.

Lo anterior, no contradice el hecho de que efectivamente existan las AyC, que ellas sean necesarias, útiles, y que en las entidades públicas sus servicios sean requeridos para poder atender asuntos que no es posible resolver con el personal vinculado por su especialidad temática.

En vista de lo anterior, se elabora un estado del arte<sup>61</sup>, a fin de clarificar, entre otros, los aspectos antes mencionados y otros más relacionados con el amplio mundo de la AyC.

---

<sup>60</sup> Recientemente, en la ESAP, el tema de las Asesorías y Consultorías ha tomado relevancia por la puesta en marcha de la Maestría en Administración Pública, en su versión de profundización (o profesionalizante), que ha señalado como opción de grado la realización de trabajos de AyC.

<sup>61</sup> Esto como parte del proyecto de investigación, aprobado por la Facultad de investigaciones en el año 2017. Se contó con el apoyo de David Almanza y Julieth Bermúdez como Auxiliares de Investigación.

## UNA REVISIÓN DE LOS CONCEPTOS DE ASESORÍA Y CONSULTORÍA (AYC)

La transferencia del conocimiento es reconocida hoy como una de las actividades que mejor facilita el mejoramiento de la productividad de las organizaciones. Varios argumentos confluyen en esta perspectiva. Los dos principales son: uno, la alta velocidad del cambio científico – técnico – tecnológico que deja obsoletos los procedimientos y formas de trabajo de las organizaciones; dos, la inercia organizacional que lleva a que las formas organizacionales al institucionalizarse se vuelvan parte de las rutinas que se cosifican, generando en los servidores públicos una cultura de “resistencia al cambio”. En conclusión, la dinámica interna, que tiende al estancamiento y la disminución de la productividad, en choque con la dinámica externa, hace que la innovación se dé por medio de la incorporación de conocimientos provenientes del exterior a la organización.

Para el desarrollo de este proceso de innovación, la transferencia se realiza, de forma típica<sup>62</sup>, por medio de procesos de Asesoría y Consultoría (AyC). Es aquí, por tanto, donde este par de términos entran en juego y son reconocidos como parte de la jerga organizacional. Sin embargo, la extensión de su uso no se compagina con la poca claridad que gira en torno a ellos. Por esta razón, se comienza por tratar de dilucidar cada uno, con el de fin clarificar el lenguaje relacionado.

Por supuesto, la forma más universal y simple, si se quiere, es acudir al diccionario de la Real Academia. En el cual encontramos las siguientes definiciones:

“Asesor: que asesora / Dicho de un letrado: Que, por razón de oficio, debe aconsejar o ilustrar con su dictamen a un juez lego”

“Consultor: Que da su parecer, consultado sobre algún asunto / consultante / Persona experta en una materia sobre la que asesora profesionalmente”.

En este caso no se encuentra una diferencia importante, a tal punto que en la definición de consultor se señala, en una de sus acepciones, a una persona experta que *asesora* sobre un tema. En otras palabras, el consultor asesora.

---

<sup>62</sup> No siendo la única, pues existen otras formas de incorporar conocimientos en las organizaciones.

## COMPARACIÓN DE AUTORES

Veamos a continuación algunas definiciones derivadas de autores que se han acercado al concepto de la asesoría y consultoría<sup>63</sup>, la mayoría de los cuales lo hacen desde una perspectiva asociada a servicios para empresas privadas.

De acuerdo con Edgar Schein (1998), la consultoría (de procesos) se entiende como “un conjunto de actividades del consultor que ayuda al cliente a percibir, entender y actuar sobre los hechos del proceso que suceden en su entorno, con el fin de mejorar la situación según el deseo del propio cliente” (p. 9).

Para Mendoza (2006) la Consultoría se entiende como:

...el servicio prestado por una persona o un grupo de personas, que de manera independiente a la organización, analizan e identifican algunas situaciones relacionadas con políticas, procedimientos y/o metodologías que se tienen dentro de la empresa, que pueden ser susceptibles de mejorar mediante la recomendación de alternativas y su aplicación. (p. 3).

Para Audirac (2007), “La consultoría es un proceso de ayuda que se obtiene de una relación establecida entre una persona o personas que tratan de resolver un problema o desarrollar una idea o plan, y otra u otras que intentan ayudar en estos esfuerzos. Comúnmente se le llama cliente al que necesita la ayuda y consultor al que la ofrece” (p. 89). Más adelante este autor señala que la consultoría, entre varias modalidades, puede tomar la de consultoría interna que “se realiza por una o por varias personas dentro de la estructura de la organización y que perciben un salario”; y otra de tipo externo, que “se realiza por una o varias personas, independientes de la estructura de la organización que las contrata y por sus servicios perciben honorarios” (Ibid., p. 90)<sup>64</sup>.

Para Greiner y Metzger, citados por González, Rodríguez y Duarte (2011), la consultoría se define como “un servicio de asesoramiento contratado y proporcionado por personas especialmente capacitadas y calificadas que prestan asistencia, de manera objetiva e independiente, a organizaciones, mediante tareas como detección de problemas de gestión, análisis, recomendaciones y soluciones a los mismos.” (p. 70).

El Instituto Brasileiro de Consultoría (IBCO), citado por Saldías, señala que la consultoría es un “proceso interactivo en el cual actúan un agente de cambio, ya sea interno o externo, y un cliente, para lo cual un consultor asume las

<sup>63</sup> Retomaremos los conceptos de Schein, Mendoza, Audirac, Greiner y Metzger, Martínez-Almela y Kubr. Las citas aparecen con algunos subrayados, todos los cuales están fuera de texto.

<sup>64</sup> Sobre este aspecto se volverá al revisar la diferencia entre asesor y consultor.

responsabilidades de auxiliar y colaborar a los ejecutivos en la toma de decisiones, sin tener control directo de las situaciones que van a ser cambiadas". Por su parte, el Instituto de Consultores de Empresas en México, citado por Saldías, indica "Servicio prestado por personas independientes y calificadas en la identificación e investigación de problemas relacionados con políticas, organización, procedimientos y métodos de trabajo de una organización y la recomendación de medidas apropiadas para su solución; y la prestación de asistencia en la aplicación de dichas recomendaciones".

Para Tadlaoui (2013), es importante dilucidar la diferencia entre la consultoría y la investigación. Para ello parte de señalar que "La consultoría es un servicio que se presta a un cliente de manera delimitada espacial y temporalmente para la generación de unos productos o resultados. La consultoría conlleva la aplicación de conocimientos y prácticas a situaciones específicas bajo unas modalidades empresariales que buscan altos niveles de eficiencia y celeridad" Señala esta autora que la consultoría es un tipo especial de investigación y comparte con ella varias características propias de los procesos de indagación en la realidad. Se trata de investigación científica versus investigación aplicada, diferentes apellidos pero un nombre común.

Se cita finalmente a Kubr (1997), por ser el más reconocido en esta temática. Para este autor:

La consultoría de empresas se considera ante todo como un método para mejorar las prácticas de gestión. Este método puede ser empleado por una empresa privada independiente, una dependencia interna de consultoría (o algo análogo) en una organización privada o pública, un instituto de perfeccionamiento del personal de dirección, de productividad o de fomento de la pequeña empresa, un servicio de extensión o un particular (por ejemplo, un consultor independiente o un catedrático universitario). Incluso un gerente o director puede actuar como consultor, si proporciona asesoramiento a sus colegas o subordinados.

Señala Kubr que hoy la consultoría es una profesión y que "Hasta las personas que aportan cierto asesoramiento sin ser miembros a tiempo completo de la profesión pueden cumplir las normas y los principios profesionales y deben contar con ayuda para hacerlo" (1997, p. XX).

Con base en estas definiciones podemos encontrar elementos comunes que pueden caracterizar a este servicio:

- Es un servicio de ayuda, soporte o colaboración brindado, típica aunque no únicamente, por personal externo a la organización
- Su objeto es ayudar a identificar, procesar y resolver problemas, adaptar las organizaciones a nuevas realidades del entorno, incorporar sistemas y conocimiento especializados; elaborar, planificar y evaluar proyectos, detectar fallos



- y aciertos, etc.
- Es prestado por personas de alta formación, calificación y nivel de especialización que, en general, no son responsables de la ejecución
  - Se compone de un conjunto de métodos, procedimientos y metodologías que permite analizar los problemas o situaciones en diversas áreas o temas relacionados con la gestión de las organizaciones.

Si bien estas características permiten tener un poco de claridad sobre la definición de la consultoría, no debe dejarse de lado que en esos mismos autores existen algunos “contrasentidos” o “no claridades” como que puede ser un servicio prestado por personas de la propia organización, incluido un gerente o director, en términos de Kubr; o que las personas que brindan asesoría también pueden cumplir los principios profesionales de esta actividad, con lo cual vuelve a dejar un “halo” de no distinción entre la consultoría y la asesoría.

De otro lado vale la pena revisar las definiciones que establecen, en el caso colombiano, universidades que dentro de sus programas de extensión prestan este tipo de servicios. Veremos algunas de manera comparativa.

**Tabla 1. Definición del concepto de consultoría en universidades colombianas**

Las universidades, al tener la obligación de reglamentar sus actividades, y por ser parte de sus procesos misionales, han establecido definiciones mucho más claras acerca de lo que se entiende por consultoría.

U. Nacional (2009)	U. Industrial de Santander (2005)	U. Javeriana (2004)	ESAP (2004)
Consultorías y Asesorías. Son trabajos especializados que se realizan con el fin de entender y redefinir problemáticas existentes, encontrar y recomendar las soluciones más apropiadas en materia científica, técnica, tecnológica, política, económica, social, ambiental, artística y cultural.	Consultoría. Son conceptos especializados que se emiten como respuesta a solicitudes formuladas sobre asuntos específicos, y que no implican una transferencia significativa de tecnología. Esta actividad busca que las soluciones propuestas sean las más adecuadas desde los puntos de vista técnico, económico y social.	La consultoría es un servicio que se presta bajo una forma organizada y sistemática de producción con las implicaciones que le son propias: es de doble vía, delimita espacial y temporalmente, y está predeterminada en términos de productos o resultados. La consultoría conlleva la aplicación de conocimientos y prácticas a situaciones específicas, bajo el espíritu empresarial que le es inherente, se exigen altos niveles de eficiencia y celeridad que requieren un entorno organizacional ágil y flexible.	La consultoría es un proceso de investigación aplicada a problemas específicos de naturaleza institucional y organizacional, tendientes a dotar de instrumentos adecuados de gestión a las entidades públicas, sectoriales o territoriales, usuarias del servicio. Los proyectos de consultoría se realizarán en cumplimiento de convenios interinstitucionales.

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documentos institucionales de las Universidades referidas.

Como se observa siendo cuatro definiciones claras, no por ello coinciden en qué se entiende por consultoría. Las acepciones van desde la emisión de conceptos (UIS) hasta procesos de investigación aplicada (ESAP) pasando por trabajos y servicios especializados (U. Nacional y U. Javeriana). Sin embargo, hay una relativa coincidencia en que son actividades en las cuales se trata de entender, definir y dar soluciones a problemas existentes, a solicitud de un tercero, que implican la aplicación de conocimientos y prácticas a situaciones específicas, recomendando soluciones apropiadas en términos científicos, técnicos y tecnológicos y que exigen alto niveles de eficiencia y celeridad.

El otro aspecto que, posiblemente, ayude a dilucidar el concepto es su diferenciación con el de Asesoría. A continuación, una rápida revisión.

El documento que mejor intenta acercarse al tema es el de la Pontificia Universidad Javeriana (2004). En este se dice:

La consultoría se diferencia técnicamente de la asesoría en que en esta última el bien transado corresponde esencialmente a la transferencia de información y orientación técnica o profesional, sobre la base de la aplicación de conocimientos y experiencia acumulada por el asesor en un campo específico. A diferencia de la consultoría, no supone investigación o diseño, generación de nuevo conocimiento ni desarrollo tecnológico. Mientras que en la consultoría la responsabilidad frente al desarrollo de productos y resultados recae en su totalidad en el consultor, en la asesoría la responsabilidad del desarrollo de los productos finales, por lo general, recae sobre los demandantes del servicio. (p. 6)

Se comparan ahora las definiciones de las universidades que establecieron conceptos asociados.

**Tabla 2. Conceptos de asesoría de universidades colombianas**

U. Industrial de Santander	U. Javeriana	ESAP
"Asesoría. Consiste en la búsqueda global de soluciones, o en la emisión de conceptos, por parte de la Universidad, que apoyen el proceso de toma de decisiones sin que implique desarrollos operativos específicos. A través de este servicio se da una transferencia de tecnología, de conocimientos hacia la organización, a partir de los cuales se generan cambios significativos de cierta permanencia." (2005, p. 6)	"Corresponde esencialmente a la transferencia de información y orientación técnica o profesional, sobre la base de la aplicación de conocimientos y experiencia acumulada por el asesor en un campo específico. En la asesoría la responsabilidad del desarrollo de los productos finales, por lo general, recae sobre los demandantes del servicio." (2004, p. 6)	"Artículo 34. La asesoría de la ESAP consiste en procesos de ilustración o acompañamiento para la toma de decisiones o consecución de resultados en aspectos específicos de la administración de lo público. Tiene el carácter de respuesta institucional, in situ o a distancia, a consultas o solicitudes formuladas por agentes estatales o miembros de la comunidad" (2004, p. 12)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de documentos institucionales de las Universidades referidas.

Como se observa, en los tres casos se señala la transferencia de conocimientos e información, que puede asumir la forma de emisión de conceptos, hacia tomadores de decisiones como la base común del concepto de asesoría. En este sentido, sería posible identificar una diferencia entre este concepto y el de consultoría, en el sentido que el último, si bien también es un proceso de transferencia de conocimientos, implica mucho más que una emisión de conceptos y se acerca a la producción de tangibles o intangibles que requieren no solo la experiencia del consultor sino la aplicación de técnicas y tecnologías de transformación y generación de productos y conocimiento acordes a la solicitud del demandante o contratante.

**Tabla 3. Programas por área de conocimiento y nivel de formación 2016**

Área de conocimiento	Nivel de formación									Total
	Técnico profesional	Tecnológico	Universitario	Especialización Técnica profesional	Especialización tecnológica	Especialización Universitaria	Especialización Médico quirúrgica	Maestría	Doctorado	
Agronomía veterinaria y afines	33	72	71	2	48	44		41	16	327
Bellas Artes	64	124	254	1	19	27		39	3	531
Ciencias de la educación	4	6	489			225		210	22	956
Ciencias de la salud	20	44	278		4	226	516	129	23	1240
Ciencias Sociales y Humanas	54	84	699	1	6	762		432	70	2108
Economía Administración Contaduría y afines	294	554	959		132	1027		340	21	3327
Ingeniería Arquitectura Urbanismo y afines	244	593	1034	7	132	503		331	58	2902
Matemáticas y Ciencias Naturales	5	44	154		10	35		191	56	445
<b>Total</b>	<b>718</b>	<b>1521</b>	<b>3938</b>	<b>11</b>	<b>351</b>	<b>2849</b>	<b>516</b>	<b>1663</b>	<b>269</b>	<b>11836</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016 a tabla 2.5, p. 36)

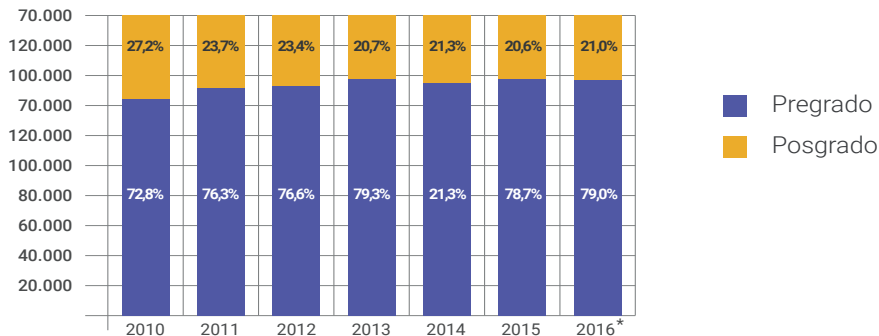
## LA FORMACIÓN DE AYC EN ASUNTOS PÚBLICOS Y SU PRÁCTICA

Para entender la actividad de AyC en el contexto nacional del sector público y como una actividad profesional es necesario ubicar el crecimiento de la oferta de profesionales en distintas áreas. De manera típica esta actividad se asocia a áreas como las ingenierías, las ciencias humanas en las áreas del derecho, las ciencias políticas y la psicología; y, a la economía, la administración, la contaduría y afines<sup>65</sup>. Para ello una revisión de cifras del sistema de educación superior (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Si se observan estos programas por área de formación se encuentra lo siguiente.

De esta tabla se destaca que las áreas que más programas ofrecen son, en su orden, economía, administración, contaduría y afines (EACyA) con 3.327 programas; ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines con 2.902 programas; ciencias sociales y humanas con 2.108 programas y ciencias de la salud con 1.240 programas. En el primer caso (EACyA) existen 959 programas de pregrado universitario y 1.027 especializaciones, lo que en principio permitiría suponer que al menos cada programa tiene una especialización asociada. Sin embargo, es una de las áreas donde menos programas de doctorado existen, solo con 21, si se compara con otras áreas de conocimiento con mucho menos programas de pregrado. En el caso de las maestrías, esta área (con 340) es superada en número de programas por las ciencias sociales y humanas (donde se ubica el Derecho) con 432.

Veamos a continuación el número de egresados:

**Gráfico 1. Graduados 2010+2015 por nivel del programa**



**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016 a, gráfico 6.2, p. 168).

<sup>65</sup> En razón al objeto de estudio no se revisan los casos de las ingenierías, el derecho y las ciencias políticas.

El gráfico es diciente al señalar que en el país la gran oferta de egresados proviene de los programas de pregrado con un promedio superior al 77%, mientras que la de posgrado se ubica en un promedio del 21%.

Veamos ahora por nivel de formación:

**Tabla 4. Número de graduados por nivel de formación, todas las áreas de conocimiento.**

Nivel de formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Técnico Profesional	19805	18942	23305	19261	12750	17030	17497
Tecnólogo	25016	76904	87219	93045	102485	102185	122020
Universitario	120737	132839	153573	161732	167897	175379	194823
Especialización	55676	63162	70208	61833	63992	62076	69357
Maestría	5933	7669	10260	10589	12074	14602	18870
Doctorado	211	276	339	330	408	466	615
<b>Total</b>	<b>227378</b>	<b>299792</b>	<b>344904</b>	<b>351790</b>	<b>359607</b>	<b>374738</b>	<b>423182</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016 a, tabla 6.3, p. 168).

Se observa en la tabla que en este periodo 2010-2016 siguen predominando, a nivel de pregrado, los graduados de formación universitaria. Le siguen los tecnólogos que han tenido un fuerte crecimiento al pasar de cerca de 25 mil a 122 mil en el período. En el posgrado la gran mayoría siguen siendo los especialistas, que para el último año son cerca de 69 mil graduados, mientras que los de maestría son cerca de 19 mil y los de doctorado no llegan ni a mil personas.

Al revisar en detalle estas cifras, en el área de economía, administración, contaduría y afines (EACyA) se encuentra lo siguiente:

**Tabla 5. Graduados en el área de Ciencias Sociales y Humanas; Economía, Administración, Contaduría y afines**

Área de conocimiento	Núcleo básico del conocimiento (NBC)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
<b>Ciencias Sociales y Humanas</b>	Antropología, Artes Liberales	382	308	311	296	337	386	444
	Bibliotecología, Otros de Ciencias Sociales y Humanas.	1155	671	300	1606	1819	1737	2157
	Ciencia Política, Relaciones Internacionales	1415	1476	1545	1674	1722	1919	2177
	Comunicación Social, Periodismo y afines	3843	4512	4776	5004	5397	5808	6237
	Deportes, Educación física y Recreación	1043	845	1062	855	1095	1163	1161
	Derecho y afines	18681	21408	24641	25778	25410	25633	27995
	Filosofía, Teología y afines	688	706	873	833	794	846	831
	Formación relacionada con el campo militar o policial	11867	9759	12267	9106	2810	5277	3030
	Geografía, Historia	578	584	604	707	671	720	659
	Lenguas Modernas, Literatura, Lingüista y afines	682	773	716	901	918	804	924
	Psicología	5446	5733	6918	7382	7457	9359	10539
	Sin clasificar	0	980	1085	175	828	529	1149
	Sociología, Trabajo Social y afines	2699	2834	3356	3341	3734	3692	4581
	<b>Total Ciencias Sociales y Humanas</b>	<b>48479</b>	<b>50589</b>	<b>58454</b>	<b>57658</b>	<b>52992</b>	<b>57873</b>	<b>61884</b>
<b>Economía, Administración, Contaduría y afines</b>	Administración	48770	64011	77072	84812	90277	94965	111832
	Contaduría Pública	13662	20598	26335	28984	28656	32285	35574
	Economía	6157	7604	8936	11436	11340	12591	13247
	Sin clasificar	0	2803	1999	2320	3280	1700	3381
	<b>Total Economía, Administración, Contaduría y afines</b>	<b>68589</b>	<b>95016</b>	<b>114342</b>	<b>127552</b>	<b>133553</b>	<b>141541</b>	<b>164034</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016 a, tabla 6.4, p. 170).

**Gráfico 2. Distribución de graduados 2016 por área de conocimiento**

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016 a, gráfico 6.3, p. 172).

Se ve con claridad que dentro de esta área, los programas de administración son los que han dominado a lo largo del tiempo y han triplicado el número de egresados al pasar de cerca de 49 mil en 2010, a más de 111 mil en el año 2016. Sin embargo, esta multiplicación de graduados no es exclusiva de la administración, pues algo parecido ocurre con la contaduría que pasó de cifra cercana a 13 mil a más de 35 mil graduados; y, economía que pasó de casi 6 mil a más de 13 mil graduados, en esos mismos siete años. No obstante lo anterior, los graduados de administración, en el último año, prácticamente, multiplican por 3 los de contaduría y por cerca de 8 los de economía. Resalta además, que en Derecho y afines hay cerca de 28 mil graduados en el 2016 y cerca de 2 mil en Ciencias Políti-

cas y Relaciones internacionales, áreas que también prestan servicios de AyC. Igualmente resalta que la mayoría de los egresados se concentran en Bogotá y cuatro departamentos que son Antioquia, Valle del Cauca, Santander y Cundinamarca.

Finalmente, se considera importante conocer el número de egresados por áreas de conocimiento directas y afines que pueden hacer asesoría y consultoría en administración pública y afines.

En primera medida se evidencia que el núcleo básico del conocimiento de administración fue el que mayor número de egresados tuvo en el último año, con un 38.8% de los graduados. Puesto que en cifras significa que más de ciento once mil egresados provienen del área de la administración (que incluye la pública y la privada) es casi que “natural” que varios de ellos, que no consiguen empleos formales, se dediquen a ser “asesores y consultores”, como una opción intermedia.

En este marco ya es posible entender la asesoría y la consultoría como actividad profesional en temas relacionados con la administración pública, los asuntos públicos y estatales. Esta se ha especializado en diferentes temáticas, las cuales tienen que ver con ámbitos tan amplios como el financiero, administrativo, jurídico, territorial, políticas públicas, entre otros. Esto ha conducido a que en la actualidad se encuentren “consultores y asesores” en diferentes áreas de formación que se dedican a este servicio, como los abogados, administradores de empresas, politólogos, contadores, administradores públicos, economistas, etc.; y esto sin contar profesionales que pueden provenir de otras áreas del conocimiento.

Para centrarse en temas relacionados con la gestión de asuntos públicos, se realizó búsqueda de información con base del Sistema Nacional de Información de Educación Superior-SNIES, (Ministerio de Educación, 2016), para conocer todas las instituciones que ofrecen los programas anteriormente mencionados, enfocándose en los programas activos del año 2016. A continuación, se presenta la información de dichos programas.



Tabla 6. Programas: administración pública, gestión pública y gerencia pública, 2016.

Deptos	Administración Pública, Gestión Pública y Gerencia Pública												
	Pregrado						Posgrado						Total De A.p.G.Gp
	Técnico Profesional	Tecnológico	Universitario	Total Pregrado	Participación Porcentual	Especialización	Maestría	Doctorado	Total Posgrado	Participación Porcentual			
Bogotá	0	2	5	7	41%	12	3	1	16	53%	23		
Antioquia	0	2	1	3	18%	2	0	0	2	7%	5		
Valle del Cauca	0	0	0	0	0%	3	0	0	3	10%	3		
Caldas	0	0	1	1	6%	0	0	0	0	0%	1		
Santander	0	0	0	0	0%	3	2	0	5	17%	5		
Tolima	0	0	0	0	0%	1	0	0	1	3%	1		
Guajira	0	1	1	2	12%	0	0	0	0	0%	2		
Nariño	0	0	0	0	0%	1	0	0	1	3%	1		
Sucre	0	0	1	1	6%	0	0	0	0	0%	1		
Cesar	0	0	0	0	0%	1	0	0	1	3%	1		
Cundinamarca	0	1	0	1	6%	0	0	0	0	0%	1		
Bolívar	0	0	1	1	6%	0	0	0	0	0%	1		
Atlántico	0	0	0	0	0%	1	0	0	1	3%	1		
Putumayo	0	1	0	1	6%	0	0	0	0	0%	1		
Total, nivel de formación	0	7	10	17	100%	24	5	1	30	100%	47		

Fuente: elaboración propia a partir de la información tomada del Ministerio de Educación Nacional, SNIES, 2016.

A partir de lo anterior se evidencia que no es muy elevado el número de los programas relacionados con administración pública, gestión o gerencia pública, si se comparan con las cifras anteriores del núcleo básico de administración. Curiosamente existen más programas de posgrado, treinta (30), que de pregrado, diecisiete (17). Como es tendencia, en el pregrado predominan los programas de formación profesional, mientras que en los de posgrado predominan las especializaciones. Destaca, sin embargo, que solo existe un programa de doctorado en temas relacionados, que es el ofrecido por la Universidad Jorge Tadeo Lozano que se denomina como “Modelado en política y gestión pública”.

En cuanto a su ubicación territorial, los departamentos que presentan mayor número de programas de administración pública, gerencia pública y gestión pública son Bogotá y Antioquia, presentando entre los dos un 59%, en el nivel de pregrado, siendo 6 programas de nivel profesional y 4 del tecnológico. Al ver estas cifras, se puede afirmar que hay una altísima concentración en el ofrecimiento de dichos programas. Ahora bien, los departamentos de la Guajira ofrecen un 12%; tanto Sucre, como Putumayo 6%, y específicamente en el caso del departamento Atlántico no se ofrece programa alguno en pregrado, reconocido por el Ministerio de Educación.

En cuanto a posgrado, la concentración del ofrecimiento de estos programas sigue estando en Bogotá y Antioquia con un 60% del nivel, de los cuales 14 están en el nivel de especialización, 3 en el nivel de maestría, y 1 en el nivel de doctorado. De otro lado, los departamentos como Tolima, Atlántico, Nariño, y Cesar presentan cada un (1) programa cada uno, mientras que departamentos como Sucre, Bolívar, Putumayo, Guajira y Caldas no tienen reportado programa alguno. Así las cosas, es pertinente indicar que la región Andina es la que más ofrece estos programas, como nos muestra el SNIES (Ministerio de Educación, 2016), con Bogotá, Antioquia y Santander que acumulan el 77% de la oferta de todo el país.

En conclusión, en la subárea relacionada con administración pública, gestión y/o gerencia pública la oferta de programas no es muy amplia y está altamente concentrada.

Ahora bien, puesto que se trata de conocer hasta qué punto en los programas de administración pública y afines, se está dando una formación que oriente a sus egresados a las labores de asesoría y consultoría, se revisaron los programas que por su denominación directa o por el perfil declarado para sus egresados se supone están formando en esta orientación profesional.

A continuación, se muestran los casos encontrados.

Tabla 7. Perfil y plan de estudios de los programas de administración pública

					Pensum (plan de estudios)		
					Asignaturas		
Institución	Programa	Nivel	Depto	Perfil del egresado	Numero	Semestre	Nombres
Escuela Superior de Administración Pública -Espap-	Administración Pública	Pregrado	Bogotá D.C	El administrador público es un profesional dotado de los valores del servicio público inherentes al estado Social de Derecho, comprometido con la puesta en vigencia de las instituciones democráticas participativas y poseedor de las aptitudes requeridas para la comprensión, explicación y solución de los problemas administrativos públicos. Específicamente, el administrador público está en condiciones de liderar procesos administrativos tendientes al fortalecimiento de instituciones y organizaciones pertinentes al ámbito de lo público.	1	9	Seminario del oficio del consultor
Corporación Unificada Nacional de Educación Superior -Cun-	Administración Pública	Pregrado	Bogotá D.C	El Administrador Público cunista estará en capacidad de gerenciar el municipio, el departamento, la nación o ejercer cargos públicos o privados del nivel gerencial; aconsejar, asesorar directamente a los empleados de la alta dirección nacional y territorial; elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo local, regional y nacional.	1	9	Consultoría de lo público
Politécnico Grancolombiano	Administración Pública	Pregrado	Bogotá D.C.	El egresado del programa de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano será un profesional calificado y competente, dotado de sólidos conocimientos teóricos e instrumentales sobre las dinámicas de la administración pública en general y para nuestro país en particular.	0	N/A	N/A

Pensum (plan de estudios)						
Institución	Programa	Nivel	Depto	Perfil del egresado	Asignaturas	
					Numero	Nombres
Escuela Superior de Administración Pública -Esap-	Especialización en Gestión Pública	Pos-grado	Bogotá D.C	El especialista en Gestión Pública estará en la capacidad de gerenciar políticas públicas, programas de gobierno e instituciones públicas, que responden a las necesidades políticas, económicas y sociales, lidera procesos de cambio institucional que permita la modernización del Estado y la Gestión pública.	N/A	N/A
Escuela Superior de Administración Pública-Esap-	Especialización en Alta Dirección del Estado	Pos-grado	Bogotá D.C	El especialista en Alta Dirección del Estado estará en capacidad de comprender, explicar y resolver problemas propios de la gestión gubernamental. Específicamente, formular e implementar políticas públicas, gerencias programas de gobierno y liderar procesos de cambio institucional.	N/A	N/A
Universidad Antonio Nariño	Especialización en Administración Pública	Pos-grado	Bogotá D.C	El Especialista en Administración Pública podrá desempeñarse como asesor y consultor nacional e internacional en el área de administración pública.	N/A	N/A
Universidad de Medellín	Especialización en Gestión Pública	Pos-grado	Antioquia	Actuar con cargos de asesoría y consultoría en instituciones públicas en los diferentes niveles territoriales, manejo de técnicas propias de la gestión pública.	N/A	N/A

**Fuente:** elaboración propia a partir de la Información SNIES y las páginas de las Universidades seleccionadas, 2016.

Una vez revisada la información del pensum y el perfil de Administración Pública, en las páginas web de las universidades, para conocer lo que se enseña acerca de asesoría y consultoría, se hace notoria la diferencia entre los discursos y las prácticas. A modo de ejemplo, en pregrado se puede observar que la Corporación Unificada Nacional de Educación Superior -CUN- que ofrece este programa, en el perfil afirma que sus egresados en administración pública tendrían capacidad para asesorar directamente a los empleados de la alta dirección nacional y territorial, pero al ver cuantas materias tiene su pensum solo se encuentra una (1) relacionada con ello y es sobre consultoría de lo público, ubicada en décimo semestre. En el caso de la ESAP, en el programa de pregrado presencial, el perfil no señala directamente la orientación a formar asesores – consultores, pero en el noveno semestre de la carrera se ofrece un curso denominado “Seminario del oficio del consultor”.

En cuanto a posgrado, en Bogotá se encuentran dos especializaciones en la Escuela Superior de Administración Pública. Una es la especialización en Gestión Pública, y la otra es la especialización en Alta Dirección del Estado, cuyos perfiles señalan labores relacionadas con los temas de asesoría y consultoría, pero en el plan de estudios no se presenta ninguna materia sobre dichos temas. Por otro lado, en el departamento de Antioquia, la Universidad de Medellín, presenta la especialización en Gestión Pública y presenta en su perfil que se desempeñarán en cargos de asesoría y consultoría en instituciones públicas en los diferentes niveles territoriales, pero al ver el plan de estudio de esta especialización, no hay ninguna materia acerca de los temas relacionados<sup>66</sup>.

El otro aspecto a revisar es el de la calidad de la formación. Se analiza a continuación la oferta educativa para la formación de consultores. Se divide en dos partes, una dedicada a la formación de pregrado y posgrado y otra dedicada a la educación para el trabajo y el capital humano<sup>67</sup>.

En el caso de la educación superior, de manera general puede indicarse de entrada que de las 348 instituciones de educación superior activas en el año 2016, de las cuales 134 son universidades, solo 44 tienen acreditación de

---

<sup>66</sup> Resultado bastante similar se encontró al estudiar los programas de administración de empresas, donde hay facultades que dicen formar a sus estudiantes para servir como asesores y consultores pero sin evidencias de cómo se realiza esa formación, más allá de la enseñanza de los contenidos programáticos de las materias regulares.

<sup>67</sup> Nos centramos en la primera, aunque existen programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH) que se centran en el tema de formación, especialmente en programas del SENA, que han desarrollado por medio de las mesas de competencias estableciendo normas técnicas al respecto. También las Cámaras de Comercio han incursionado en la formación de consultores.

alta calidad, es decir sólo el 12,6%. En el área de economía, administración, contaduría y afines, de los 3.327 programas existentes, 21 corresponden a doctorado y 340 a maestrías, lo que quiere decir que por cada programa de doctorado hay 158 programas de otros niveles y que por cada programa de maestría existen cerca de 10 programas de otros niveles de formación. Esto indica que la formación se concentra en niveles de técnicos, tecnológicos y universitarios, o sea que la formación de más alto nivel es bastante reducida.

Si miramos con más detalle, el número de egresados para el año 2016, solo en el área de administración (que es la más afín) es de 111.832, incluyendo las diferentes modalidades de formación, pero si vemos que los egresados de doctorado (en el país y para todas las áreas de conocimiento) fue de 615<sup>68</sup>, lo cual significa que por cada graduado de doctorado se gradúan 181 estudiantes en otras modalidades de formación. En otras palabras, los graduados de doctorado representan menos del 1% de los graduados en el sistema de educación superior en el área de administración.

De otra parte, como se puede derivar de algunos de los apartados anteriores, a pesar del gran número de programas existentes en administración de empresas, la existencia de programas especializados en la formación de consultores es prácticamente nula. Ni que decir de los programas de administración pública, que son mucho menos en número. No hay un solo posgrado, ni a nivel de especialización o de maestría, que se centre en esta temática. También, en el mejor de los casos, la formación se reduce a un curso sobre el tópico.

Si se parte del supuesto de que las labores de asesoría y consultoría no son propiamente operativas y sencillas sino especializadas y de alto nivel, surge inmediatamente la pregunta de quién y cómo se están formando los consultores, al menos en el área de administración. Para ampliar un poco esta mirada se necesario volver a los datos del Ministerio de Educación. Las cifras que interesan son las relacionadas con la acreditación de calidad de los programas académicos.

---

<sup>68</sup> Como este es el total de todas las áreas, solo para ejercicio mental (ante la falta de cifras detalladas) supongamos que la mitad corresponden a la área de economía, administración y afines, por lo cual serían apenas algo más de 300 graduados.

**Tabla 8. Número de programas acreditados por nivel de formación y sector 2015**

Nivel de formación	Sector		Total
	Oficial	Privado	
Técnico Profesional	12	6	18
Tecnológico	45	21	66
Universitario	365	416	772
Especialización	7	1	8
Maestría	53	20	73
Doctorado	16	3	19
<b>Total</b>	<b>489</b>	<b>467</b>	<b>956</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016, tabla 2.16, p. 50)

Aquí ya hay una cifra sorprendente para el conjunto de la educación superior. Frente a 11.213 programas existentes sólo 956 se encuentran acreditados, es decir menos del 10% del total. La mayoría de estos programas acreditados se encuentran en el nivel profesional con el 80%, pero a nivel de posgrados solo hay ocho (8) especializaciones acreditadas, setenta y tres (73) maestrías y diecinueve (19) doctorados, en el conjunto de todas las áreas del conocimiento. Es de señalar que la mayoría de áreas del conocimiento corresponde más a entidades oficiales que privadas, salvo el caso del área de EACyA donde el 67% de los programas acreditados son de entidades privadas.

Finalmente, las cifras por área de conocimiento y nivel de formación:

**Tabla 9. Número de programas acreditados por área de conocimiento y nivel 2015**

Área de conocimiento	Nivel de formación						Total
	Técnico Profesional	Tecnológico	Universitario	Especialización	Maestría	Doctorado	
Agronomía, Veterinaria y afines		2	21		4	2	29
Bellas Artes	3	3	34	1	2	1	87
Ciencias de la Educación		1	82		365	416	772
Ciencias de la Salud		3	78	7	7	3	98
Ciencias Humanas y Sociales	7	7	144		19	3	180
Economía, Administración, Contaduría y afines		16	132		8		156
Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines	8	33	241		18	4	304
Matemáticas y Ciencias Naturales		1	40		15	6	62
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>66</b>	<b>772</b>	<b>8</b>	<b>73</b>	<b>19</b>	<b>956</b>

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional (2016, Tabla 2.19, p. 52)

Si se detallan un poco esas cifras, al área de EACyA, no le va muy bien pues los datos no mienten. Comencemos con que, de los 956 programas acreditados, solo 156, correspondientes al 16% pertenecen al área de EACyA. Si se parte de que esta área ofrece en total 3.156 programas se tiene que solo el 4,9% de sus programas están acreditados. Esta cifra es altamente sorprendente por lo negativa. Dentro de los 156 programas acreditados en esta área 132 pertenecen a formación profesional, pero al compararlo con la oferta de programas de este nivel, que en total son 924, significa que solo el 14% se encuentra acreditado. En el caso de las maestrías, que son 292 programas, solo 8 aparecen acreditadas, o sea el 2.7% de la oferta. Esto ratifica una aseveración que existe desde hace varios años acerca de “una amplia oferta con bajo nivel de calidad” de los programas en esta área del conocimiento.

Otra manera de acercarse a la evaluación de la calidad de la formación se relaciona con el cuerpo docente. Según las cifras del Ministerio, en el país hay 152 mil docentes en todas las instituciones de educación superior, de los cuales su máximo nivel de formación es pregrado con el 27%, de especialización 29%, de maestría 32% y de doctorado el 7%. Quiere decir que existe un doctor por cada 4 docentes con maestría. De ellos, en 2016, 47,661 son de tiempo completo, o sea el 31%, mientras que los catedráticos son 75.597, es decir el 49%. Si bien estas cifras son para todas las IES, se pueden emplear como referente para el área de EACyA, que seguramente no es muy distinta de las otras áreas, lo cual indicaría que el número de docentes con alto nivel de formación es bajo (aunque ha venido aumentando) con un alto porcentaje de docentes de cátedra. Curiosamente, en el tema de AyC, el tener docentes de cátedra puede ser una ventaja por cuanto ello significa que provienen de otras actividades económicas y por tanto tienen contacto directo con la actividad empresarial y/o gubernamental, aspecto que es vital para formar personas que deben tener un conocimiento de lo que ocurre en la práctica y no solo a nivel teórico (aspecto privilegiado por los docentes de planta – tiempo completo).

#### La producción académica relacionada

Con el fin de reforzar el conocimiento sobre la bondad de la formación en AyC, se abordó la búsqueda de la producción académica que están generando las universidades<sup>69</sup>, en términos de revistas académicas, así como otro tipo de documentos y libros en esas mismas instituciones.

---

<sup>69</sup> Se realizó una búsqueda de información a partir de dos filtros. En el primero de ellos, están las revistas de mayor reconocimiento a través de Scielo y Scimago; y en el segundo, están las revistas nacionales de las facultades de universidades reconocidas en el campo de la administración de empresas y pública.



En primer lugar, se hizo una búsqueda con las palabras clave del tema de asesoría y consultoría.

Los resultados encontrados se presentan a continuación.

**Tabla 10. Artículos sobre Asesoría y Consultoría en revistas universitarias colombianas**

Nombre de revista	Entidad generadora	Periodo revisado	No. Artículos en el tema
Cuadernos de Administración	Universidad Javeriana	2012–2016	Cero (0)
Universidad y Empresa	Universidad del Rosario	2012–2016	Cero (0)
Cuadernos de Administración	Universidad del Valle	2012–2016	Cero (0)
Revista Innovar	Universidad Nacional – FCE Bogotá	2012–2016	Cero (0)
Administración & Desarrollo	Escuela Superior de Administración Pública	2012–2016	Cero (0)
Polémica	ESAP- Revista de los estudiantes	2012–2016	Uno (1)
Revista EAN	Escuela de Administración de Negocios	2012–2016	Cero (0)
Gestión y desarrollo	San Buenaventura –Cali	2012–2016	Cero (0)

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Información tomada de las páginas web de las Universidades seleccionadas y revistas en la hemeroteca de la ESAP.

Al elaborar y consolidar una base de datos que contiene el nombre de la universidad, nombre de la revista y los artículos relacionados con consultoría y asesoría, así como el año de publicación, considerando el período 2010 al 2016, se evidenció que tan solo un (1) artículo trata explícitamente el tema. Es importante pero desalentador darse cuenta de que, en revistas tan importantes, no se esté generando conocimiento acerca del tema, a pesar de que la Universidad Nacional, la Escuela de Administración de Negocios y la ESAP, entre otras, tienen centros de consultoría, y departamentos de asesoría y consultoría, pero a pesar de esto no desarrollan, ni presentan producción académica acerca del tema, lo que en la práctica muestra que no se le está prestando importancia al tema, desde lo académico; posiblemente sí, como un área de negocios de la universidad.

Puesto que la búsqueda con palabras claves Asesoría y Consultoría no fue muy fructífera, se realizó otra búsqueda con otras palabras claves como planeación, gestión, gerencia, políticas públicas y administración, en estas revistas y en otras adicionales como se evidencia a continuación.

**Tabla 11. Revistas universitarias colombianas revisadas en palabras claves**

Nombre de revista	Entidad	Periodo	No. Artículo palabras claves				
			Gestión	Administración	Gerencia	Planeación	Políticas públicas
Revista gestión y región	Universidad Católica de Risaralda	2012 2016	Cero (0)	Cero (0)	Cero (0)	Uno (1)	Uno (1)
Investigación y reflexión	Universidad Militar Nueva Granada	2012 2016	Cinco (5)	Tres (3)	Tres (3)	Tres (3)	Uno (1)
Revista Innovar	Universidad Nacional FCE Bogotá	2012 2016	Tres (3)	Uno (1)	Uno (1)	Cero (0)	Cero (0)
Administración y Desarrollo	Escuela Superior de Administración Pública	2012 2016	Uno (1)	Dos (2)	Uno (1)	Cero (0)	Cero (0)
Polémica	Escuela Superior de Administración Pública	2012 2016	Cero (0)	Uno (1)	Cero (0)	Cero (0)	Tres (3)
Revista EAN	Escuela de Administración de Negocios	2012 2016	Tres (3)	Cero (0)	Uno (1)	Cero (0)	Uno (1)
Gestión y desarrollo	San Buenaventura Cali	2012 2016	Cero (0)	Cero (0)	Cero (0)	Cero (0)	Un (1)
<b>Totales</b>		<b>2012 2016</b>	<b>Doce (12)</b>	<b>Siete (7)</b>	<b>Seis (6)</b>	<b>Cuatro (4)</b>	<b>Siete (7)</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información tomada de las páginas web de las Universidades seleccionadas y revistas consultadas.

El tema sobre gestión es el más recurrente en las siete revistas, y le sigue el tema de administración. Ahora bien, la revista Investigación y Reflexión, de la Universidad Militar Nueva Granada, es la que mayor número de artículos presenta tratando temas sobre todas las palabras claves. La Revista Innovar, de la Universidad Nacional, abarca temas sobre gestión, administración y gerencia, y la Revista de Gestión y Desarrollo, de la Universidad San Buenaventura, es la que menos presenta producción académica referida al tema. Se concluye que por palabras claves las revistas producen más artículos acerca de gestión, con 12 artículos, administración produciendo 7 y de igual manera sobre políticas públicas.

Se termina esta sucinta revisión con documentos y libros. En este caso la visión es más precaria todavía<sup>70</sup>. En cuanto a los libros producidos en Colombia, sorprende la bajísima producción al respecto. La revisión permitió encontrar que solo en la Universidad Externado de Colombia se publicó un libro de la profesora Sarah Tadlaoui denominado “Manual de Consultoría en asuntos públicos” (2013). Sin embargo, al revisar el texto se encuentran dos señales interesantes. De una parte, el texto no tiene un capítulo dedicado a hacer aclaraciones conceptuales sobre la consultoría, su diferenciación con la asesoría, etc., siendo un texto eminentemente práctico que se centra en aspectos metodológicos. De otra parte, sorprende que en las propias referencias del texto no se mencione ni un solo libro o artículo que se dedique al tema, bien sea nacional o internacional.

Así las cosas, se puede afirmar que hay una escasa producción académica, a pesar de que mucho se habla en las universidades y entidades del tema. Al parecer, son muy pocos quienes escriben al respecto. Esto no deja ser preocupante, si se mira a la luz de la importancia que requiere el tema.

## LA AYC COMO SERVICIO PROFESIONAL

Así como existe gran variedad de organizaciones en cuanto a tamaño, constitución y sectores económicos, también es posible identificar una amplia gama de dificultades que se presentan en su interior. Es por esto que dentro del mercado han incursionado un número considerable de personas naturales y jurídicas, que pretenden brindar posibles soluciones a los problemas presentados dentro de las organizaciones. Es de esta manera como la AyC se han desarrollado como uno de los servicios representativos dentro del mercado, dada su importancia para el desarrollo de todo tipo de organizaciones, desde empresas multinacionales hasta organizaciones sin ánimo de lucro.

Dentro de las pocas referencias en la materia, es posible identificar que la AyC es uno de los servicios dinámicos del mercado, pues su campo de acción es realmente amplio, con una variedad infinita de posibilidades gracias a su carácter interdisciplinario<sup>71</sup>, ya que, todas las organizaciones,

---

<sup>70</sup> Salvo por los documentos guía que ha elaborado el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para facilitar la implementación de diferentes aspectos de la gestión administrativa, que son de alta consulta por asesores y consultores, no existe mayor producción al respecto de este tema.

<sup>71</sup> Kubr describe a la consultoría como un servicio interdisciplinar, pues según su criterio este campo ha sido invadido por diferentes profesiones dentro del mercado.

sin importar su finalidad o sector de desempeño necesitan de un soporte para el cumplimiento de sus objetivos.

La característica multidisciplinaria de la consultoría y la asesoría ha logrado que gran variedad de profesiones ingresen en el mercado; este es un sector incluyente, representa una oportunidad para prestar servicios profesionales, así como una opción para solucionar problemas en todos los sectores de la economía y la industria. Dentro de las amplias posibilidades que se presentan para la consultoría, es necesario identificar dos sectores que abarcan la mayoría de los servicios: El sector privado y el sector público.

Dentro del sector privado, la consultoría es necesaria para el desarrollo de la empresa, el cumplimiento de sus objetivos y metas. Según Milan Kubr (1997), la gestión empresarial cuenta con diversas esferas y la consultoría tiene un rol específico en cada una de dichas esferas, pues los diferentes procesos llevados a cabo por cada dependencia de la organización obedecen al principio clásico de la división del trabajo y, por lo tanto, deben ser tratados por profesionales especializados en la materia. Cada esfera de gestión obedece a diferentes procesos y, en consecuencia, existe un amplio portafolio de servicios de consultoría, estos son: Consultoría general y en la estrategia, Consultoría financiera, Consultoría de comercialización y distribución, Consultoría en dirección de producción, Consultoría en recursos humanos y Consultoría en tecnología de la información.

El otro sector en el cual se desempeñan las labores de AyC es el sector público<sup>72</sup>. La asesoría y la consultoría, como servicio, nació en la entraña de la organización privada, sin embargo, con el paso de los años el Estado empezó a abarcar la prestación y provisión de una gran variedad de bienes y servicios públicos, lo que llevó a las entidades públicas a buscar soluciones para lograr una óptima ejecución de dichas tareas. Podría, aquí, aventurarse la hipótesis que el crecimiento en la demanda por este tipo de servicios ha estado ligado a la reforma del Estado en nuestras sociedades, en particular en la orientación de construcción del "Estado mínimo".

En un primer momento, en un Estado de corte liberal, pero bajo un modelo de gestión burocrático, podría decirse que todos los servicios que requiriesen las entidades públicas debían proveerse por el mismo sector público, de manera que esto conducía a una amplísima especialización horizontal (la creación de otro cajón, en términos de sus críticos) para la obtención de ventajas fruto de esa misma especialización, tanto al interior de cada una

---

<sup>72</sup> Para efectos del presente documento, se entiende sector público como todas las organizaciones estatales en los diferentes niveles nacional, departamental o municipal, así mismo, abarca las entidades de los sectores central y descentralizado.

de las entidades como del sector en su conjunto. En un segundo momento, por el contrario, la excesiva especialización se consideró inadecuada, en un Estado que requería dar respuestas más rápidas y que no podían esperar a que el procedimiento establecido contemplara las nuevas situaciones. Así, se empieza a mirar que es preferible contar con servicios externos que se encarguen de funciones no misionales (la denominada terciarización) y con consultores y asesores que permitan la incorporación de nuevas técnicas y tecnologías que aumenten los niveles de eficacia y eficiencia, así como para el análisis y la solución de problemáticas que no estaban rutinizadas.

Esta transformación constante del Estado ha llevado a buscar la eficacia en sus organizaciones. Para ello, el sector público ha recurrido constantemente a los consultores, quienes expertos en diferentes áreas de la administración pública, logran solucionar problemas que se presenten en la misma, o incorporar nuevos conocimientos. De esta forma, Kubr (1997) afirma que uno de los procesos más solicitados en el sector público es la consultoría en políticas y estrategia, esto debido a cuatro situaciones fundamentales: el aumento de los déficits públicos, el desempleo, las tecnologías de la información y la comunicación y la constante democratización de la vida social.

En esta perspectiva, nos encontramos con un amplio mundo de la consultoría que abarca un enorme abanico de posibilidades, tanto para aquellos que prestan el servicio, como para aquellos que ven en personas ajenas a la organización posibles soluciones para problemas que, generalmente son invisibles desde el interior. Los consultores y asesores se han vuelto indispensables en el desarrollo organizacional, pues su actividad ha colaborado al fortalecimiento de los procesos y esferas de la gestión que determinan el cumplimiento de los objetivos y las metas de la organización.

La consultoría como actividad económica es clasificada en Colombia mediante la CIIU<sup>73</sup>, sección M, que incluye la división 69 para actividades jurídicas y de contabilidad, la división 70 que abarca actividades de administración empresarial y de consultoría de gestión, la 71 Actividades de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos, la 72 Investigación científica y desarrollo, la división 73 Publicidad y estudios de mercado y la división 74 Otras actividades profesionales, científicas y técnicas (DANE, s.f., p. 72). Por supuesto, dentro de ese amplio mundo, la actividad que nos concierne directamente es la clasificada como 7020 Actividades de consultoría de gestión.

Al respecto, no existen en Colombia muchas publicaciones y estudios sobre el comportamiento del sector. Dos anotaciones al respecto. De una

---

<sup>73</sup> Clasificación Industrial Internacional Uniforme CIIU, revisión 4 adaptada para Colombia.

parte, Confecámaras (2017) en su informe sobre la dinámica empresarial en Colombia del año señala que “En 2016 se crearon 299.632 unidades productivas; 76.794 sociedades y 222.838 personas naturales, evidenciando un crecimiento de 15,8% en el total de unidades productivas creadas respecto al año anterior, cuando se ubicaban en 258.665”. Luego señala que “Los sectores que exhibieron mayor dinámica de crecimiento son: actividades profesionales, científicas y técnicas (29,5%), servicios administrativos y de apoyo (26,2%) y alojamiento y servicios de comida (22,4).” (Confecámaras, 2017, p. 1). Las cifras indican que se crearon 17.661 y 22.867 empresas en los años 2015 y 2016 respectivamente, lo que es una muestra de su volumen de actividad, con un crecimiento del 29%<sup>74</sup>.

Una de las fuentes para identificar las actividades propias de la consultoría y las áreas en las que esta se desenvuelve es el estudio del SENA (2006). De este se obtiene la siguiente información.

- Los campos básicos de acción de la consultoría:
- Construir / proponer soluciones / diseñar soluciones
- Mejorar la productividad y competitividad de las organizaciones
- Acompañar estructuralmente la obtención de resultados
- Generar desarrollo dentro de las organizaciones

De estos, la encuesta realizada entre empresas de consultoría arrojó que la de mayor representatividad es la de acompañar estructuralmente la obtención de resultados, con el 45%, seguida de las de Construir / proponer soluciones / diseñar soluciones y la de Mejorar la productividad y competitividad de las organizaciones cada una con el 39%.

De igual forma, el estudio muestra las áreas en las que se mueven los servicios de consultoría son los de servicios administrativos, gestión humana, mercadeo, financiero, contabilidad, sistema de información y jurídicos, principalmente, donde se presentan tanto consultores organizados a nivel de empresa como consultores individuales. Al respecto, el estudio indica que las empresas de consultoría se centran en atender fundamentalmente a empresas grandes y medianas. Las empresas pequeñas y microempresas son atendidas principalmente por consultores independientes. Destaca que las entidades gubernamentales juegan un papel mucho menor y son atendidas en un 31,4% por empresas de consultoría y en un 19,4 por profesionales independientes.

---

<sup>74</sup> Este crecimiento muestra la importancia que ha venido adquiriendo centrados hacia el sector privado en todas sus actividades económicas. De hecho hay reconocidos nombres de empresas como Ernst & Young, McKensey, Price Waterhouse, Deloitte asesores, etc., que también han incursionado en la prestación de estos servicios al sector público.

Otra característica a señalar en la consultoría es el nivel educativo y las profesiones de quienes ejercen esta actividad. Según el estudio mencionado, el 45% de los consultores posee estudios de especialización, pero de ellos solo 6% tiene especialización en consultoría, el 17% posee estudios de maestría y solo el 4% de doctorado. Para el caso de los consultores independientes estos tienen estudios de especialización en un 39%, de maestría en un 22% y de doctorado en un 6%. Esto indica que la formación, en promedio es un poco mayor para el caso de los independientes y esto se explicaría por el hecho de que para poder ser consultor independiente se requeriría demostrar un alto nivel de especialización y formación. Las profesiones predominantes en las empresas de consultoría son las de administradores de empresas y los ingenieros, seguidos por los contadores, los economistas y los abogados. Por su parte, para los consultores independientes las profesiones dominantes son las de abogado, ingeniero, contador público, administrador de empresas y economista.

Finalmente, debe indicarse que la actividad de la consultoría se ha convertido en un campo de incursión por parte de las universidades públicas y privadas en el país. En Colombia, a la universidad se le han indicado tres funciones misionales: la docencia o formación, la investigación y la extensión o proyección hacia la sociedad. En esta última es donde la universidad reconoce que hace parte de un medio social al cual debe servir y al cual debe aportar conocimiento y soluciones a sus problemas relevantes desde las ciencias básicas hasta las ciencias sociales.

En este marco, existen centros de consultoría y asesoría universitaria que se dedican a prestar servicios en diversos temas a partir de las áreas de conocimiento que brindan en la docencia y la investigación, creando la consultoría como extensión universitaria, con el fin de que sea, un servicio que proporciona conocimientos y profesionales para resolver problemas prácticos de gestión (Kurb, 1997).

De esta manera, las universidades cuentan con directrices para este servicio, objetivos, metodologías y líneas de trabajo, convirtiéndose los servicios de asesoría y consultoría, no solo en una forma de insertarse en el medio social sino que, en los últimos años, se ha convertido en una fuente interesante de recursos financieros, al punto que ya en algunas de ellas se cuenta con cuerpo especializado de asesores y consultores, que permiten la presentación de la universidad como proponente en concursos de méritos y aún en licitaciones públicas<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Ejemplos de ello son: el Centro de Investigación y Consultoría de la Universidad Javeriana; EAN consulting, de la Universidad EAN y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID- de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, sede Bogotá. La ESAP cuenta con el Departamento de Asesoría y Consultorías, pero tiene una dinámica diferente en tanto tiene la obligación legal de asesorar a entidades públicas territoriales.

## ASESORÍA Y CONSULTORÍA (AYC) EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Para asumir este tema de la AyC en las entidades públicas se miran dos aspectos. En primer lugar, el normativo referido a los tipos de contratación. En segundo lugar, se analiza la demanda y oferta de servicios de AyC en estos entes.

### LA REVISIÓN NORMATIVA Y SUS IMPLICACIONES. LOS TIPOS DE CONTRATACIÓN

En el caso colombiano, el marco normativo, de entrada no plantea diferencias fuertes entre asesoría y consultoría. Por esta razón, el término asesor está más ligado a la Ley 909 de 2004 que a la Ley 80 de 1993. En esta primera norma se establece la clasificación de los empleos y la naturaleza del empleo público y derivado de ella están los decretos 770 y 785 de 2005, correspondientes al nivel nacional y territorial respectivamente, en los cuales se establece la naturaleza de las funciones de los empleos del nivel asesor, la cual se puede sintetizar así: “Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección” (de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial). (República de Colombia, 2005) y dentro de la nomenclatura asociada a ese nivel aparece el empleo de “asesor”. La naturaleza es clara al indicar que se trata de asistir y aconsejar a empleados de alta dirección. Es de indicar que en ninguna de las denominaciones existentes aparece la figura de consultor.

Por su parte, el término consultoría aparece en la Ley 80 de 1993, pero debe decirse que la prestación de este tipo de servicios no posee una reglamentación legal específica como ocurre en otros países<sup>76</sup>. En nuestro caso, la Ley 80 define que:

Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. (Congreso de la República de Colombia, 1993, art. 32).

<sup>76</sup> Los casos de Ecuador y Argentina son relevantes. El primero tiene la Ley de consultoría, codificación 2004 y el segundo la Ley 22460 de 1981.



Como se observa los contratos de consultoría se mueven en una amplia gama de actividades:

- Estudios para la ejecución de proyectos de inversión
- Estudios de diagnóstico
- Estudios de prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos
- Asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión
- Interventoría
- Asesoría
- Gerencia de obra o de proyectos
- Dirección, programación y ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Otra norma importante en el tema es la Ley 1570 por medio de la cual se introdujeron medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993. En particular, en el artículo 2º se señalaron las modalidades de selección, indicándose la del concurso de méritos para la selección de consultores. Este artículo fue modificado por el artículo 219 del Decreto 019 de 2012, quedando finalmente así: “3. Concurso de méritos. Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación” (Gobierno República de Colombia, 2012).

Como se ve, la norma incluye como contratos de consultoría los de asesorías técnicas y las que se desarrollen en contratos de consultoría. Esto, más que facilitar, complejiza la diferenciación conceptual que se busca<sup>77</sup>.

Ahora bien, puesto que el objeto de estudio apunta a los servicios de asesoría y consultoría en asuntos de gestión, es menester referirnos a los contratos de prestación de servicios. En el mismo artículo, se definen los contratos de prestación de servicios de la siguiente forma:

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (Congreso de la República de Colombia, Ley 80 de 1993, art. 32).

Destaca en este caso que el objeto indicado se refiere a actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad, objeto de por sí bastante amplio, pues incluye muchos aspectos relacionados con la gestión de la entidad. No obstante, debe resaltarse que en este caso la modalidad de contratación no es la establecida para los contratos de

---

<sup>77</sup> Sobre este tema se volverá en detalle más adelante.

consultoría, sino que la Ley 1150 de 2007 señala que procede la contratación directa, tal como se describe: “Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales” (art. 2, num. 4, literal h). En cuanto a su reglamentación, el decreto 1510 de 2013, artículo 81, estableció para los Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, que

Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal, así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales (Gobierno República de Colombia, 2013).

Interesa destacar la naturaleza diferencial entre los contratos de consultoría y los de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. Para el caso de estos últimos se indica que son de naturaleza intelectual pero también relacionados con actividades operativas, logísticas o asistenciales. En este mismo sentido es importante señalar la diferenciación que se intenta hacer entre la prestación de servicios profesionales y los servicios de apoyo a la gestión, más orientados a actividades de apoyo y logística.

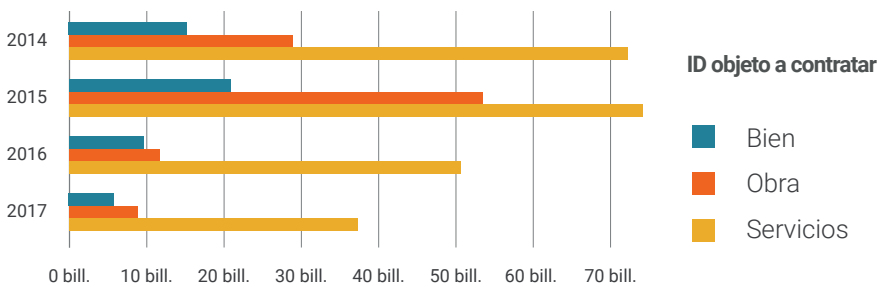
Se ha traído acá este tema de los contratos de prestación de servicios por cuanto mediante ellos, en la medida que se refieren a trabajos de tipo intelectual derivados del cumplimiento de las funciones de la entidad estatal pero diferentes de la consultoría, se han venido contratando servicios que serían más de la propia consultoría que de prestación de servicios personales. El hecho que la definición de consultoría sea amplia, como se ha visto, permite pensar que es muy sutil la diferencia entre unos y otros, y esa es posiblemente una de las causas de su bajo nivel de empleo, puesto que implica utilizar el mecanismo de concurso de méritos para la selección de los consultores frente a hacer una contratación directa para el caso de la prestación de servicios personales. Para las entidades públicas el tiempo cuenta y es clara la diferencia entre uno y otro proceso en términos de duración.

Con este amplio espectro, la pregunta por hacerse es si este tipo de selección viene siendo ampliamente empleado en el país.

## DEMANDA Y OFERTA DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA EN ENTES TERRITORIALES

Para ello veremos a continuación algunas cifras que pueden ser útiles. Estas provienen del SECOP (Colombia Compra Eficiente, 2017).

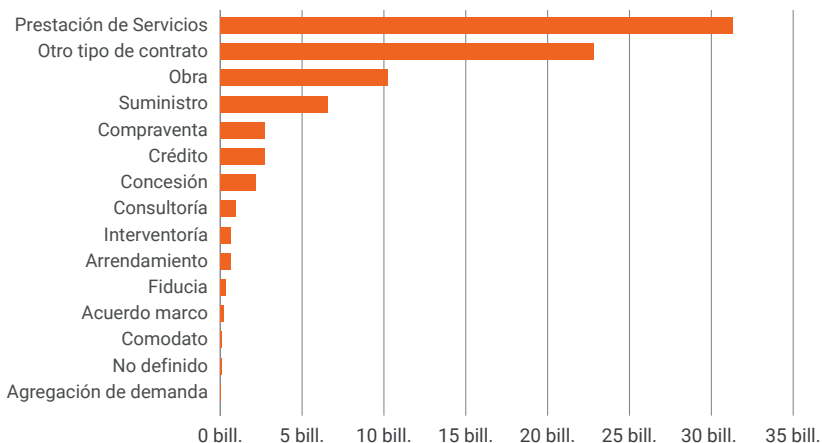
**Gráfico 1. Objetos a contratar 2014-2017**



**Fuente:** Colombia Compra Eficiente (2017).

En cuanto a los objetos de la contratación en los últimos años se observa que la mayoría corresponde a servicios, ubicándose por cifras superiores a los \$60 billones al año, en el caso más bajo. Le sigue la contratación de obras. Esto indicaría que una alternativa viable de hacerlo sería la de los contratos de AyC. Sin embargo, su acogida no parece ser la mejor.

**Gráfico 2. Contratación por modalidad 2016**



**Fuente:** Colombia Compra Eficiente (2017).

Este gráfico es significativo pues muestra de manera evidente que, en 2016, la modalidad ampliamente empleada fue la de los contratos de prestación de servicios, mientras que los contratos de consultoría son muy poco significativos, como tampoco lo son los de interventoría, cada uno de los cuales no alcanza ni los \$2 billones en ese año. A manera de ejemplo se analiza a continuación la contratación en las entidades del orden territorial, según las cifras de la Auditoría General de la República. En su informe sobre la contratación de los años 2014-2015 se encuentra lo siguiente:

**Tabla 12. Modalidades de contratación 2016**

Modalidad	Valor de la Contratación \$	Participación
Contratación directa	42.913.348.582.167	53.5
Licitación Pública	24.586.774.193.341	30.7
Selección abreviada	6.068.067.897.182	7.5
Mínima cuantía	2.979.559.780.041	3.7
Concurso de méritos	2.391.988.589.803	2.9
Otros	1.139.592.036.377	1.4
<b>Total</b>	<b>80.071.713.078.911</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia con base en Auditoría General de la República (2016, p. 16)

En términos contractuales se muestra una cifra bien preocupante como es que el 53,5% de la contratación pública en Colombia, en los entes territoriales, se hace de manera directa. La que se relaciona directamente con los trabajos de asesoría y consultoría como es el concurso de méritos solo representa el 2,9% del total, aunque es posible que una parte (posiblemente bien pequeña) de esa consultoría se contrate también mediante licitación pública. La tabla que sigue muestra la contratación de servicios que pueden asociarse a asesorías y consultorías para los entes territoriales por sector de actividad. Como se observa, la participación de este tipo de servicios dentro de la totalidad de la contratación por sector es bastante baja. El sector que mayor participación tiene es el de infraestructura con el 23,8% seguido por gestión pública con el 23,7%, y ambiente por el 23,1%. En el resto de los casos se ubica por cifras inferiores al 13%. Mirando los conceptos de mayor contratación son el de servicios de apoyo a la gestión con \$3.051 millones, seguido por las Interventorías con \$1.446 millones, los servicios profesionales con \$557 millones y los estudios y diseños con \$455 millones. En su orden esto corresponde al 52%, el 24,9%, el 9,6% y el 7,8%, respectivamente, del total de lo contratado por estos conceptos. Sin embargo, como lo muestra la tabla, la sumatoria de todos estos conceptos solo representan el 8,3% del total contratado por los entes territoriales.

Tal como ya se dijo el comportamiento sectorial es bien diferenciado. Mientras que en el sector salud, la participación no pasa del 0,3% y se orienta a publicidad y eventos, en el caso de infraestructura el apoyo a la gestión representa el 14% y las interventorías el 8%.

Tabla 13. Contratación de servicios asociados a Asesorías y Consultorías 2014-2015

Sector	Estudios y diseños	Interventorías	Apoyo a la gestión	Publicidad, eventos y campañas publicitarias	Capacitación y asistencia técnica	Asesoría, consultoría y fortalecimiento institucional	Proyectos y sistemas seguridad	Servicios profesionales	Total del sector	Total conceptos asociados
Transporte	\$135.565	\$188.564	\$7.603						\$16.820.151	\$331.732
	0.8%	1.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	2.0%
Infraestructura	\$203.082	\$1.015.608	\$1.770.620						\$12.577.360	\$2.989.310
	1.6%	8.1%	14.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	23.8%
Salud	0.0%	0.0%	0.0%	\$16.848	0.0%	0.0%	0.0%	\$1.862	\$12.194.359	\$18.710
	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	0.2%
Educación	0.0%	0.0%	\$279.963	\$47.559	0.0%	0.0%	\$41.921		\$8.721.931	\$369.443
	0.0%	0.0%	3.2%	0.5%	0.0%	0.0%	0.5%	0.0%	100%	4.2%
Agua potable y s.b.	\$19.244	\$133.661	\$18.781			\$21.359			\$5.026.950	\$193.045
	0.4%	2.7%	0.4%	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	100%	3.8%
Minas y energía	0.0%	\$3.782	\$307.264	\$4.671	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	\$3.087.297	\$315.717
	0.0%	0.1%	6.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	10.2%
Social	0.0%	0.0%	\$290.180	\$18.014	\$27.225				\$2.466.867	\$335.419
	0.0%	0.0%	5.8%	0.4%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	100%	13.6%
Ciencia y tecnología	\$58	\$1.270	\$8.037	\$26.566	\$229			\$37.053	\$1.954.664	\$73.213
	0.0%	0.0%	0.2%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	100%	3.7%
Vivienda	\$2.024	\$29.466	\$51.360	\$37	\$238	\$9.663		\$1.208	\$1.513.895	\$93.996
	0.1%	1.9%	3.4%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.6%	100%	6.2%

Sector	Estudios y diseños	Interventorías	Apoyo a la gestión	Publicidad, eventos y campañas publicitarias	Capacitación y asistencia técnica	Asesoría, consultoría y fortalecimiento institucional	Proyectos y sistemas seguridad	Servicios profesionales	Total del sector	Total conceptos asociados
Agricultura	\$9.199	\$12.997	\$25.596	\$1.914	\$50.312	\$2.314			\$860.425	\$102.332
	1.1%	1.5%	3.0%	0.2%	5.8%	0.3%	0.0%	0.0%	100%	11.9%
Ambiente	\$39.695	\$48.450	\$76.643	\$14.407		\$3.957	\$7.225		\$823.756	\$190.377
	4.8%	5.9%	9.3%	1.7%	0.0%	0.5%	0.9%	0.0%	100%	23.1%
Cultura, Recreación	\$8.110	\$13.064	\$1.352	\$3.960	\$6.665			\$107.704	\$742.405	\$140.855
	1.1%	1.8%	0.2%	0.5%	0.9%	0.0%	0.0%	14.5%	100%	19.0%
Publicidad y eventos			\$938	\$258	\$2.321			\$3.297	\$626.319	\$6.814
	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	0.5%	100%	1.1%
Gestión Pública	\$38.338		\$213.471					\$406.848	\$2.774.875	\$658.657
	1.4%	0.0%	7.7%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	14.7%	100%	23.7%
Total	\$455.315	\$1.446.862	\$3.051.808	\$134.234	\$86.990	\$37.293	\$49.146	\$557.972	\$70.191.254	\$5.819.620
% del total conceptos asociados	7.8%	24.9%	52.4%	2.3%	1.5%	0.6%	0.8%	9.6%		8.3%

**Fuente:** Elaboración propia con base en Auditoría General de la República (2016, p. 16) Cifras en millones de pesos.

En resumen, para este caso de las entidades territoriales, predomina la contratación directa sobre otras modalidades de contratación. En particular el concurso de méritos, que es la modalidad prevista para los contratos de consultoría, no supera el 3% de lo contratado, y dentro de ellas, una parte importante esta representada en interventorías, las cuales se asocian a la realización de obras. La asesoría y consultorías que se orientan al fortalecimiento de la gestión no superan el 0,6%. Todo esto muestra un panorama gris para los tan mencionados servicios de AyC.

## CONCLUSIONES

A continuación, se presentan algunas conclusiones respecto a los temas abordados:

- A pesar de la amplia extensión en su uso, no existe unidad en la definición de los conceptos de AyC. En verdad, cada autor da un sentido diferente a los términos y por ocasiones se entremezclan. Las definiciones institucionales son más claras en el sentido de que delimitan el campo de acción de cada uno de los términos, sin tener tampoco una sola acepción.
- Como servicio, se le entiende como de apoyo que puede ser brindado por personas tanto internas como externas a la organización, quienes tienen alto nivel de formación y especialización sin que sean responsables por la ejecución de lo que analizan y recomiendan.
- Como actividad profesional se asocia al desarrollo de los campos profesionales, destacándose en las áreas de la EACyA, que son las que más programas académicos tienen en el país en los últimos años. No obstante no se compagina la formación de pregrado y especializaciones, especialmente voluminosa, con la de maestrías y, especialmente doctorados, críticamente baja.
- Los egresados tienen la misma tendencia que los programas. Prácticamente el 80% de los egresados son de pregrado, predominando los tecnólogos y los universitarios. Sorprende que en el área de los 164 mil egresados del 2016, 111 mil sean de administración, el 67%, cual triplica a los graduados de contaduría y septuplica a los de economía. A todas luces esto señala una sobreoferta de egresados en estas áreas, particularmente si se analiza su concentración geográfica.

- Al centrarse en programas relacionados más directamente con asuntos públicos, se encuentra que la oferta de programas es baja, 47 programas, pero está igualmente concentrada. Sin embargo al indagar por la orientación a la formación de asesores y consultores, se encuentra que muy pocos realmente hacen esfuerzos que sean visibles hacia ese fin, a pesar de que algunos de ellos, lo indican como parte de su perfil profesional. No existe, además un solo programa de especialización o maestría que se dedique directamente al tema.
- Se observa que en el área de administración, tanto a nivel de programas de orientación privada como pública, se menciona mucho la posibilidad de cumplir labores de AyC en sus egresados, pero no es claro que haya una ejercicio de formación importante al respecto. En el mejor de los casos se tiene tan solo una asignatura o materia que forme sobre el tema, lo cual es un indicativo de la baja apropiación del tema y, muy posiblemente, de baja calidad en esa formación. Se supondría, entonces, que el conocer y aprender sobre los demás temas objeto de estudio, formaría a los estudiantes a ser asesores y consultores en esos temas. Un supuesto bastante débil para el desarrollo de habilidades y capacidades de quienes se dedican a la AyC.
- Otro aspecto preocupante es la calidad de la formación. Solo el 12,6% de las IES tienen acreditación de alta calidad. Como ya se indicó el número de programas de doctorado en EACyA, es bastante bajo, un programa de doctorado por cada 158 programas de otros niveles de formación. En esta área solo el 14% de los programas está acreditado en el caso de los pregrados. En el caso de las maestrías solo el 7,2% de la oferta está acreditada. Surge, por tanto, la pregunta de dónde se alimenta la docencia del pregrado con tan pocos programas de doctorado y con tan bajo nivel de acreditación de calidad.
- Un reflejo de lo anterior se encuentra en la producción académica relacionada. Sorprende que en 6 revistas provenientes de universidades colombianas, solo haya un artículo sobre el tema en el periodo 2012-2016. Al buscar por palabras claves que pudieran estar vinculadas las cifras tampoco fueron muy alentadoras. Peor aún, respecto a la producción de libros. En el periodo estudiado solo se encontró un libro de la Universidad Externado, el cual, sin embargo, tiene un carácter puramente práctico de tipo metodológico.
- De igual forma, los egresados de doctorado no representan ni el 1% de los egresados totales de EACyA. La pregunta inmediata es quienes son los egresados que prestan los servicios de AyC. Esto da a



pensar que una parte importante de los mismos no son de alto nivel de formación, tal como lo evidencia el estudio del SENA.

- La AyC se han constituido en servicios que tienen amplio desarrollo en el sector privado y mucho menor en el público. En este último su incursión y expansión se ligan, parece, a la disminución del tamaño del Estado y a las tendencias modernizadoras centradas en la eficiencia y la eficacia, las cuales, se considera, se logran mediante la importación de técnicas y metodologías del sector privado. Estos servicios se mueven en diferentes áreas y son prestados tanto por empresas constituidas como por consultores independientes. En los últimos años las universidades han incursionado en estos temas mediante unidades de negocios especialmente creadas a ese fin.
- En Colombia la contratación de servicios de consultoría se rige por la ley 80 de 1993, no obstante lo anterior, los contratos de consultoría no son los que más abundan, a pesar del alto volumen de contratación de servicios. Se ha preferido la contratación directa.
- Una parte bien importante de la contratación se realiza de manera directa, mediante la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que, según la norma, son diferentes a los de consultoría, pero como los conceptos de AyC no tienen delimitación clara desde el punto de vista normativo, en las entidades territoriales, es muy probable que sea mediante esta figura que se realizan trabajos que deberían corresponder a la categoría de consultorías. Por supuesto, como se trata, además, de contratación directa, pueden entrar criterios no tan objetivos en el proceso de selección de quienes cumplirán esas labores.
- En conclusión, general, se puede señalar que efectivamente los puntos de partida han tenido relativas comprobaciones. En primer lugar, no hay claridad sobre la diferenciación de los servicios de AyC, en lo conceptual ni en lo normativo. En segundo lugar, dado el gran volumen de egresados en los programas de EACyA, hoy es una opción laboral, pero seguramente no de alta apetencia, en parte por la misma competencia. En tercer lugar, la formación de asesores y consultores es una materia pendiente para todo el sistema universitario nacional, en especial en las áreas de EACyA. Existen muy pocos programas, existen pocos docentes con alto nivel de formación y la producción académica es pobre. En conclusión, una parte de los hoy consultores y asesores no es, muy posiblemente, personal

con la mejor formación y experiencia para cumplir con las promesas de tan dignos servicios.

## REFERENCIAS

- Audirac, C. (2007). Desarrollo organizacional y consultoría. México: Trillas.
- Auditoría General de la República. (2016). Segundo Informe de Presupuesto y Contratación Regional Mayo. Bogotá. Recuperado el 15 de 8 de 2017
- Cámara de Comercio. (12 de 11 de 2017). Diplomado Virtual en formación de consultores. Recuperado de: <http://www.ccb.org.co/Eventos-y-capacitaciones/Nuestros-eventos/Diplomados/Diplomado-virtual-en-Formacion-de-consultores>
- Castaño, G., & Colorado, A. (2008). Necesidades de asesoría y consultoría administrativa de las ligas deportivas de Antioquia. Monografía de grado. Medellín, Colombia. Recuperado de: <http://viref.udea.edu.co/contenido/pdf/140-necesidades.pdf>
- Católico, Y., & Neira, J. (2009). Estudio de la oferta y la demanda de servicios de asesoría y consultoría a micro y pequeñas empresas de Bogotá para el centro de desarrollo de empresas de familia de la Universidad de la Salle. Bogotá. Recuperado el 15 de 07 de 2017, de <http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/3022/T11.09%20C29e.pdf?sequence>
- Colombia Compra Eficiente. (18 de noviembre, 2017). SECOP. Recuperado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/node/22466>
- Confecámaras. (2017). Informe de dinámica empresarial en Colombia 2016. Confecámaras.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 80. Bogotá: Diario Oficial.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551. Bogotá: Diario Oficial No. 48483.
- DANE. (s.f.). Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas. Revisión 4 adaptada para Colombia CIIU Rev. 4 A.C. Bogotá: DANE. Recuperado de: [http://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU\\_Rev4ac.pdf](http://www.dane.gov.co/files/sen/nomenclatura/ciiu/CIIU_Rev4ac.pdf)
- ESAP (03 de septiembre de 2004). Régimen Académico de la ESAP. Bogotá, Colombia.
- ESAP (2017). Informe de Gestión 2016. Bogotá: ESAP. Recuperado de: <file:///C:/Users/jairodri89/Downloads/Informe-de-Gestio%CC%81n-2016-Final-11.pdf>
- Gobierno República de Colombia. (2012). Decreto 019. Bogotá: Diario Oficial No. 48308.

- González, J., Rodríguez, M., & Duarte, L. (2011). Necesidades de consultoría en MIPYMES del Valle de Sugamuxi en Boyacá. Cuadernos de Administración, 67-80.
- Kubr, M. (1997). La Consultoría de Empresas. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Mendoza B., M. C. (2006). La importancia de la función de la consultoría. Veritas, 3-13.
- Ministerio de Educación Nacional. (2014). Caracterización de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Bogotá, Colombia: Min Educación. Recuperado de: [http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-360739\\_recurso.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-360739_recurso.pdf)
- Ministerio de Educación. Nacional (2016). SNIES. Sistema Nacional de Información de Educación Superior, Recuperado de: <https://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/programa#>
- Ministerio de Educación Nacional MEN. (2016a). Compendio estadístico de la Educación Superior Colombiana. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Pontificia Universidad Javeriana. (2004). Directrices para la actividad académica de consultoría, en la Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Pontificia Universidad Javeriana. (06 de Octubre de 2004). Directrices para la actividad académica de la Consultoría en la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Bogotá, Colombia.
- Pontificia Universidad Javeriana. (2017). Centros de investigación y consultoría. Recuperado de: <http://cea.javeriana.edu.co/academia/centros-investigacion-consultoria>
- Quintero V., I. (17 de 09 de 2017). Ciudadgestion.co. Recuperado de: <http://www.ciudadgestion.co/administracion/marco-legal-y-normatividad-del-ejercicio-de-la-consultoria-en-colombia/>
- República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Bogotá. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=304>
- República de Colombia. (2004). Decreto No. 219. Bogotá: Imprenta Nacional.
- República de Colombia. (17 de Marzo de 2005). Decreto 785 de 2005. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=16127>
- Ribeiro S., D. (1998). Asesoramiento en dirección de empresas: la consultoría. México: Díaz de Santos.
- Rosario, U. d. (27 de febrero de 2008). Acuerdo Rectoral 1011. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.urosario.edu.co/Documentos-Institucionales/documentos/Investigacion/Extension/1011/>

- Schein, E. (1998). Consultoría de procesos. México: Addison Wesley Iberoamericana.
- SENA. (16 de noviembre, 2006). Estudio de Caracterización Consultoría . SENA. Recuperado el 16 de 11 de 2017, de <http://certificados.sena.edu.co/claborales/pdf/3018.pdf>
- SENA. (12 de 11 de 2017). Consulta normas y titulaciones. Recuperado de: <http://certificados.sena.edu.co/claborales/default.asp#resultado>
- SENA. (28 de 11 de 2017). SofiaPlus. Recuperado de: Cursos virtuales SENA: <http://portal.senasofiaplus.edu.co/index.php/component/content/article/513-cursos-virtuales-sena>
- Tadlaoui, S. (2013). Manual de Consultoría en asuntos públicos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Universidad Antioquia. (2015). Estatuto básico de extensión de la Universidad de Antioquia. Antioquia.
- Universidad del Atlántico. (16 de febrero de 2009). Acuerdo Superior 02 de 2009. Barranquilla, Colombia.
- Universidad del Valle. (01 de octubre de 1996). Acuerdo 04 de 1996. Cali, Colombia. Recuperado de: <http://secretariageneral.univalle.edu.co/consejo-superior/Estatuto%20General/Estatuto-General.pdf>
- Universidad del Valle. (09 de Julio de 1999). Resolución 040 de 1999. Cali, Colombia. Recuperado de: <http://secretariageneral.univalle.edu.co/estatutos-reglamentos/RES-040%20asesor%EDa%20y%20consultor%EDa.pdf>
- Universidad EAN. (2017). EAN consulting. Recuperado de: <https://universidadean.edu.co/es/consultoria>
- Universidad Industrial de Santander. (07 de Febrero de 2005). Acuerdo 06 de 2005. Bucaramanga, Colombia. Recuperado de: <https://www.uis.edu.co/webUIS/es/investigacionExtension/documentos/politicasExtension.pdf>
- Universidad Nacional de Colombia. (20 de octubre de 2009). Acuerdo 036 de 2009. Acta. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://www.legal.unal.edu.co/sisjurun/normas/Normal.jsp?i=36373>
- Universidad Nacional de Colombia- UNAL. (2017). Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Recuperado de: Líneas de trabajo- temáticas: <http://www.cid.unal.edu.co/tematicas/>



# LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA POLÍTICA DE SALUD EN COLOMBIA

Elsy Luz Barrera

## RESUMEN

Desde los años noventa la salud se ha convertido en uno de los aspectos estratégicos de los Organismos Económicos Internacionales (OEI), para influir en las transformaciones del Estado. Esto se evidencia en los informes anuales sobre desarrollo mundial del Banco Mundial BM, en particular en "Invertir en Salud" de 1993. Este informe plantea una serie de medidas hacia la descentralización y provisión de los servicios de salud por parte de operadores privados con miras a lograr eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a través del aseguramiento. El BM ha asumido el liderazgo en el análisis y la provisión de directrices políticas para el sector salud promoviendo el desarrollo económico a través de créditos, pero también define lineamientos o políticas en cumplimiento de los mismos por parte de los gobiernos. Aborda la salud como un "servicio de salud esencial" que tiene unas implicaciones económicas dejando de lado aspectos éticos y de justicia redistributiva. En Colombia, ha sido notoria la influencia de este organismo en las políticas de Salud y los resultados de la reforma de 1993 son desalentadores para gran parte de la sociedad debido a que en la actualidad se presentan una serie de problemas para el acceso al servicio de salud en cuanto a la eficiencia y eficacia de la gestión pública siendo el gran afectado el ciudadano que no percibe que se esté cumpliendo con el derecho a la salud en un país que adoptó en su carta constitucional el Estado Social de Derecho.

**Palabras clave:** Estado, Salud, Política Pública, Gobernanza Internacional, Colombia.

## INTRODUCCIÓN

Desde fines de los años ochenta la salud se ha convertido en uno de los aspectos estratégicos de los Organismos Económicos Internacionales (OEI), para influir en las transformaciones del Estado y las políticas públicas en salud en la región latinoamericana. Esto se evidencia en los documentos del Banco Mundial BM y del Banco Interamericano de Desarrollo BID. EL BM en varios informes anuales sobre desarrollo mundial y en otros más específicos, como “Invertir en Salud”, de 1993, planteó una serie de medidas hacia la provisión de los servicios de salud, por parte de operadores privados con miras a lograr eficiencia y eficacia en la prestación de los mismos a través del aseguramiento.

Colombia expidió la Ley 100 de 1993 por medio de la cual adoptó un modelo de aseguramiento mixto con la intención de lograr cobertura universal en salud dándole un mayor peso a la prestación del servicio de salud por parte de los operadores privados a través de los componentes del llamado pluralismo estructurado que incluye la articulación y modulación en los sistemas de salud contemporáneos, una visión propuesta por el BID.

### **LAS REFORMAS ESTRUCTURALES PROMOVIDAS POR LOS ORGANISMOS ECONÓMICOS INTERNACIONALES (OEI)**

El poder financiero juega un papel importante en la acumulación de capital y conlleva cambios en la regulación público-estatal; estos cambios afectan el régimen fiscal, el arreglo institucional y las políticas públicas. En la medida en que se cambia la regulación, también hay cambios ideológicos y las políticas sociales se transforman. Cuando estos planteamientos se concretan en decisiones políticas e institucionales se materializan las reformas.

Las “Reformas Estructurales” del BM buscan el libre funcionamiento del mercado y para ello remueven la forma de intervención del Estado a través de reformas económicas e institucionales (Selowsky 1990), que permean la política social. Los programas de ajuste estructural se concentran en la eliminación de las distorsiones y rigideces para proveer un funcionamiento más eficiente de los mercados. Los países que emprenden ajustes estructurales deben actuar con firmeza, ya que un gobierno políticamente

débil y que ceda fácilmente frente a los grupos de presión, tendrá poco éxito en la implementación de las reformas<sup>78</sup>.

En América Latina se adoptan estas reformas una vez que entra en crisis el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), desarrollado durante los años 70 y 80. En esa vía es importante entender que las propuestas neoliberales son lineamientos ideológicos que han servido de base para realizar reformas del Estado, los cuales promulgan la racionalidad económica del mercado acorde con los fundamentos de la economía neoclásica<sup>79</sup>, lo cuales van a orientar los cambios institucionales como lo plantea, entre otros, el Consenso de Washington.<sup>80</sup> Entre sus postulados se busca no darle al Estado un papel redistributivo. “En esta visión, cuando el Estado redistribuye, altera la asignación que hace el mercado, de manera que éste debe concentrarse más bien en fijar reglas que le den certidumbre al comportamiento de los individuos, de tal manera que se garantice claramente la propiedad privada y la previsibilidad macroeconómica (Gill, 1999)” (Citado en Giraldo, 2007).

Las recomendaciones de políticas del Consenso se pueden agrupar en tres niveles de acuerdo con Giraldo (2007); el primero se refiere a la liberación de los tres mercados (bienes, capitales y laborales) de la economía, el segundo

---

<sup>78</sup> Para profundizar en este tema, en América Latina, los investigadores de la Universidad de Princeton: Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, publicaron una investigación interdisciplinaria denominada “La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado”. Este libro fue publicado en Colombia por el CEREC en 1994.

<sup>79</sup> Por economía neoclásica se hace referencia a aquel marco teórico que entiende el funcionamiento de la economía capitalista según las siguientes hipótesis: “que los hogares y las firmas son agentes racionales que maximizan a largo plazo un objetivo perfectamente definido; que usan la información correctamente para determinar sus conductas y formar sus expectativas; que los precios y los salarios son suficientemente sensibles para que los mercados de bienes y de trabajo encuentren el equilibrio rápidamente, de tal manera que la mayoría de las observaciones se registre en la vecindad de este equilibrio; que la mayoría de los mercados conocen una competencia casi perfecta”. A este respecto ver Vid Cataño José Félix: “Teoría económica y neo institucionalismo” en Revista de Economía Institucional Vol. 5 No 9, 2003. pp.. 217 a 218. Citado por Germán Burgos Silva en “Crecimiento económico sin Estado de Derecho” Universidad Nacional. Enero de 2007, p. 9.

<sup>80</sup> El Consenso de Washington, llamado también Reformas de I Generación, fue formulado por John Williamson en 1989 a través de un documento “What Washington Means by Policy Reform”, que quiere decir “Lo que desde Washington se entiende como reforma de las orientaciones políticas”, e incluyó una lista de diez políticas que pensaba eran de aceptación mundial. Las políticas económicas del consenso eran las siguientes: 1. Disciplina fiscal (los presupuestos públicos no pueden tener déficit); 2. Reordenamiento del gasto público hacia sectores que favorezcan el crecimiento y servicios para los pobres, como educación, salud pública, investigación e infraestructuras; 3. Reforma tributaria (aumentar la base tributaria y reducir las tasas impositivas marginales); 4. Liberación financiera, especialmente de los tipos de interés; 5. Tasas de cambio unificadas; 6. Liberación comercial; 7. Inversión extranjera directa; 8. Privatización; 9. Desregulación (evitar las restricciones a la competencia) y 10. Derechos de propiedad.



tiene que ver con las políticas públicas, las cuales deben ser lo más próximas al mercado y el tercero es la existencia de entidades autónomas que garanticen la disciplina macro y la vigencia de los derechos de propiedad (Banca Central independiente, Sistema Presupuestal jerarquizado, Sistema Judicial independiente y fuerte); el BM denominó a este nivel “las cortapisas del mercado” (1997).

Para el tema de seguridad social en salud, lo más relevante del Consenso de Washington es lo referente a las políticas públicas dado que este recetario de medidas fue incluido en la mayoría de los países de Latinoamérica que se acogieron a la ortodoxia liberal. Estas políticas públicas tienen que ver con: 1. Disciplina Fiscal, 2. Focalización del Gasto, 3. Impuestos Neutrales, 4. Privatización y 5. Descentralización fiscal.

La Disciplina Fiscal permite lograr la estabilidad macroeconómica para que el mercado pueda funcionar, en particular la del sector externo cuando se eliminan los controles de capital, los de comercio exterior y los de divisas.

En cuanto a la política pública de focalización del gasto y el subsidio a la demanda, el Estado debe intervenir con racionalidad económica de mercado cuando realiza la provisión de bienes y servicios públicos dado que los servicios deben ser vendidos en un sistema mercado o cuasi mercado, que permita que el sistema de precios funcione adecuadamente. Esto conduce a establecer el subsidio a la demanda y eliminar los subsidios a la oferta. Al eliminar estos últimos se disminuye el financiamiento estatal a las entidades públicas, buscando estimular la financiación a través de venta de bienes y servicios con el fin de lograr eficiencia y permitir la libre elección de los usuarios. Los subsidios a la demanda están dirigidos a los usuarios pobres a través de programas de focalización para pagar la atención de servicios (Molina 1999, BID, en Giraldo, 2007, p. 140). La teoría de la justicia de Rawls es el fundamento conceptual de la focalización, que plantea el principio de maximizar el bienestar del peor; así mismo, Amartya Sen señala que se debe dar tratamiento preferente a los más débiles para garantizar la igualdad, a lo que agrega, la igualdad de oportunidades.

A finales de 1990 el BM consideró que el Estado y las Instituciones también son importantes y que en este caso el Estado debe corregir las fallas de mercado a través de la regulación estatal y no en la prestación del servicio público. La regulación por parte del Estado tendría dos papeles: el primero sería el de regular monopolios buscando que la provisión privada se acerque a las condiciones de competencia perfecta y el segundo, en el caso de bienes con externalidades positivas como salud y educación, entre otros, se

debe proteger a los más vulnerables y asignar subsidios a la demanda para el acceso a los servicios.

El principio de la descentralización se basa en la subsidiaridad, la cual considera que el servicio debe ser suministrado por el nivel inferior de gobierno que pueda proveerlo y financiarlo (Banco Mundial, 1997)

El Consenso refleja las reformas que organismos como el FMI, el BM y el BID sugirieron para América Latina. Aunque éste refleja muy bien el contenido general de las reformas que fueron aplicadas y las que hasta ahora se han promovido en el área de las políticas públicas incluyendo la seguridad social. Estas reformas no fueron aplicadas en la totalidad de los países debido a las resistencias y altibajos que se presentaron al interior de cada Estado en los procesos políticos.

Por lo anterior se consideró que se debía rescatar la intervención estatal a través de un proceso de reforma paso a paso y ordenado con un marco institucional adecuado. Estos postulados de ajuste fueron llamados Consenso II o Reformas de segunda generación.

A comienzos de la década del 2000 surgió una propuesta del BM con los trabajos de Holzmann, Jogersen, Sherburne-Benz y Tesliuc, en la que se postulaba el enfoque del “Manejo Social del Riesgo”, que busca combatir la pobreza a *priori* y no a *posteriori* (en lo referente a salud y pensiones inicialmente se había trabajado en los años 1993 y 1994). Esta concepción arraigada en el mercado se promueve como una salida a las formas tradicionales de protección del estado benefactor. Su fin es:

...intervenir en los riesgos naturales y sociales que generan y profundizan la pobreza y la vulnerabilidad. Está orientado a asistir a los pobres en condición crítica (mediante estrategias de prevención, superación o mitigación); para superar los riesgos que les impiden insertarse en la vida productiva, procurarse bienestar y salir de la pobreza, haciendo de la protección social un complemento del mercado en materia de bienestar (Hernández & Rico, 2011)

El fundamento de esta postura es que los pobres son quienes están más expuestos al riesgo, y precisamente se mantienen en la condición de pobres por la menor disponibilidad de elementos para enfrentar los riesgos y su aversión a tomarlos. Por ello la política social se debe centrar en dotar a los pobres de instrumentos que les ayuden a gestionar el riesgo para que tengan más oportunidades de salir de la pobreza.

En la nueva lectura de la categoría, el riesgo se extiende a las políticas macroeconómicas, y todo mecanismo de protección por fuera del mercado

y del Estado es calificado como informal. La mala gestión se entiende como el resultado de no aplicar en las economías las reformas de mercado.

Los autores de este enfoque (Holzmann. et. al.) al referirse a los mecanismos de mercado (la moneda, los bancos y las compañías de seguros), indican que éstos son instrumentos financieros de ahorro y aseguramiento. Los mercados financieros juegan un papel relevante en la gestión del riesgo social y de ahí que estos autores recalquen en la importancia de desarrollarlos como se percibe en la actualidad.

En conclusión, los lineamientos del Consenso I y II, buscaron darles un mayor papel a los mercados y disminuir el rol del Estado. Las políticas públicas recomendadas por el Consenso continúan vigentes. No hay que olvidar que, siguiendo a Bourdieu (2007), para legitimar las políticas se hace necesario construir un andamiaje teórico que permita presentarlas como producto de la razón y el bien común.

## **LINEAMIENTOS DEL BANCO MUNDIAL PARA LAS REFORMAS EN SALUD**

En el sector salud tal como señala el Banco Mundial (1993), Friedman planteó que el Estado debe reglamentar los servicios de salud dado que este mercado no se puede equiparar a otro tipo de bienes. El BM ha asumido el liderazgo en el análisis y la provisión de directrices políticas para el sector salud promoviendo el desarrollo económico a través de créditos, pero también define lineamientos o políticas en cumplimiento de los mismos por parte de los gobiernos (FMI, 2013). El enfoque de salud pública del BM desde su participación en el diseño de políticas en salud y financiamiento de programas y proyectos se caracteriza por resaltar la importancia de la evaluación económica y una mayor participación del sector privado. Aborda la salud como un "servicio de salud esencial" que tiene unas implicaciones económicas dejando de lado aspectos éticos y de justicia redistributiva.

En el año 1987, con el estudio realizado por el Departamento de Población Salud y Nutrición del Banco Mundial, se propuso una agenda para la reforma con cuatro grandes estrategias para que los países en desarrollo las adoptaran en respuesta a los problemas financieros en los sistemas de salud y educación: 1. Cobro de aranceles a los usuarios de los servicios estatales acorde con su capacidad de pago; 2. Provisión de seguro u otra protección frente a los riesgos económicos de la atención en salud; 3. Empleo eficiente de recursos no gubernamentales, esto es, agentes de mercado, con y sin

ánimo de lucro, y 4. La descentralización de los servicios gubernamentales, para disminuir la carga de los gastos nacionales y aumentar la inversión local (Banco Mundial, 1993, pp.-699-705: FMI, 2013).

Acorde con la teoría económica, se justifica la inversión en salud, ya que ésta conlleva bienestar a la población en el sentido que se logra mejorar el crecimiento económico por cuanto reduce las pérdidas en producción por enfermedad de los trabajadores, permite utilizar recursos naturales que debido a las enfermedades eran total o prácticamente inaccesibles, y libera recursos que de otro modo sería necesario destinar al tratamiento de enfermedades.

En el informe de 1990 del BM se recomienda reducir la responsabilidad del Estado también en servicios que generen pocos beneficios para la población, con lo que se dispondría de más recursos gubernamentales (o públicos) para pagar los servicios que proporcionen mayores beneficios a toda la sociedad.

En cuanto a la asignación de recursos, los países en desarrollo no destinaban lo suficiente en actividades de salud que podrían ser eficaces en función de los costos igualitarios como por ejemplo: vacunación, control de enfermedades transmitidas por vectores y saneamiento ambiental, a los programas públicos se agrega la mala distribución del personal en salud, la baja utilización de hospitales de alta complejidad, la calidad deficiente de los servicios prestados y la escasez de medicamentos, sumado a la desigualdad en inversiones costosas en tecnología moderna para atender a unos pocos e insuficiencia de recursos hacia actividades sencillas para la población pobre y vulnerable.

Como medidas de política pública en salud en cuanto a financiación y para superar los problemas descritos anteriormente, el BM reiteró y recomendó: 1. Implementar cargos económicos a los usuarios de servicios de salud que brinda el sector público; 2. Ampliación de cobertura de seguridad social en salud; 3. Fortalecimiento del suministro privado de servicios de salud; 4. Descentralización del sistema de salud pública.

En lo correspondiente a la primera medida, los cargos económicos podrían generar más ingresos y mejorar el acceso de los pobres al servicio y una racionalidad en la utilización de los servicios. Estos valores se cobrarían con tarifas diferenciales en los sistemas públicos o por medio de vales y cupones para la población menos favorecida sobre la base de certificaciones de la condición de pobreza de las familias por parte de los dirigentes de la comunidad.

La segunda medida, aumento de la cobertura de seguridad social, podría llevarse a cabo a través de mayores impuestos o asegurar por lo menos a los trabajadores formales que cuentan con contrato de trabajo. También se contempló una competencia entre aseguradoras con miras a reducir los costos administrativos.

Frente a la tercera medida, mayor participación del sector privado y libre competencia, por lo cual el papel del sector público debía centrarse en supervisar y orientar las actividades de los proveedores de servicios de salud privados, es decir, regularse el mercado de la salud. Para el BM, “lo más importante y difícil, es que el sector gubernamental debe tomar medidas para hacer que el mercado de servicios de salud privado con fines de lucro para los particulares sea lo más competitivo posible. Esto requiere que se haga mucho hincapié en los programas de información para los consumidores” (FMI, 2013).

En cuanto a la descentralización del sistema de salud pública, el BM sugiere que ella debe ser responsabilidad de los gobiernos de los países en desarrollo. La Salud Pública es un área muy importante porque se ocupa de programas que afectan a toda la comunidad como la lucha contra enfermedades infectocontagiosas, la vacunación, el saneamiento ambiental, entre otras. Lo anterior implica entregar mayor autonomía financiera y administrativa a los gobiernos locales ya que ellos asumen una mayor responsabilidad en la planificación, presupuestación y ejecución de las actividades de Salud Pública. El Banco reitera esto en el informe “Invertir en Salud”.

Para garantizar el éxito de los procesos de reforma en salud, se alentaría la competencia y la diversidad de proveedores, con lo cual se esperaría mejor calidad de servicios y reducción de costos en el suministro de bienes e insumos del sector salud. Se incentivaría la competencia entre el sector público y el sector privado. Los gobiernos podrían disminuir los gastos en salud si se alentaba la competencia entre proveedores y prestadores de salud y sí existían sistemas de pago anticipado.

Dada la sobredimensión del sector público en la prestación de servicios, se requería su pronta reducción, limitando las nuevas inversiones en hospitales públicos de atención terciaria. También se planteó garantizar un conjunto de servicios clínicos esenciales de acceso a toda la población, denominado por algunos como Plan Obligatorio de Salud (POS). De esta forma se aseguraría la prestación de servicios de salud pública y asistencia médica esencial, al tiempo que se autofinanciaría el resto del sistema.

Las reformas a los sistemas de salud permitirían liberar recursos para atender a los pobres y facilitar su acceso al sistema además de mejorar su eficiencia, reducir costos y racionalizar el gasto público del sector salud. De otra parte, las inversiones en salud son costo efectivas por cuanto ayudan a aliviar la pobreza. Los pobres hacen mayor utilización de servicios y presentan casos más graves en salud, además sus ingresos dependen del trabajo físico y al no estar cubiertos por el sistema de seguridad y sin capacidad de ahorro, no pueden amortiguar los costos derivados de las enfermedades.

Dadas estas consideraciones se hizo necesario introducir cambios en la prestación de los servicios de salud y desarrollar todo un programa de focalización para lograr la equidad. Como política prioritaria el BM optó por sugerir un conjunto de recomendaciones para modificar el modelo de financiamiento en salud.

La focalización, es decir, la identificación de la población pobre<sup>81</sup>, con el fin de protegerla mediante la aplicación de un sistema de subsidios a la demanda se propuso con el objeto de superar las dificultades propias del ajuste económico y proteger las condiciones de mercado.

En consecuencia, la agenda de la reforma presentada por el Banco Mundial tiene una fundamentación teórica que se articula en la justificación moral de un Estado mínimo en materia de salud. Así las cosas, entre menos interviniera el Estado en salud, habría más eficiencia y eficacia aunque en la medida en que se reconocieran las imperfecciones del mercado de servicios de salud, se podría intervenir en las regulaciones del mismo y asignarle al Estado un nuevo papel.

Chile desde comienzos de los setenta fue el primer país que en América Latina aplicó la corriente de pensamiento neoliberal en salud. En este país se desmontó el Servicio Único de Salud, vigente desde 1925, el cual buscaba garantizar la asistencia en salud para toda la población y estaba a cargo del Estado. El nuevo modelo se instauró bajo la premisa de que quién pudiera pagar por los servicios de salud lo hiciera y el Estado se encargaría únicamente de brindar el servicio médico a la población más vulnerable, es decir, los indigentes. Así pues, paulatinamente se fue desmontando la participa-

---

<sup>81</sup> Con esta medida se debían concentrar los recursos hacia los más necesitados por variables como el nivel de ingresos, la zona geográfica, los grupos de edad o género, entre otras. Bajo esta perspectiva la focalización del gasto se presenta como una alternativa a la pretensión de universalizar los servicios sociales por cuanto no es posible su realización debido a la cantidad de recursos que exige; posee un carácter injusto porque al favorecer por igual a todas las personas, no estimula la productividad ni el esfuerzo de los agentes y privilegia por igual a los ricos y a los pobres.

ción del sector estatal en los gastos de salud y la participación del sector privado, tanto en la administración de recursos de aseguramiento como en la prestación de servicios fue cada vez mayor.

El Sistema de Salud colombiano está regido por estas políticas. La confianza en el mercado propició la introducción de la competencia, en el entendido de que haría más eficientes el acceso, la calidad y el servicio. Sin embargo, la economía especulativa generada por las políticas neoliberales afecta al sistema; la rentabilidad que debe tener la inversión privada en el campo de la salud, en un ambiente de financiarización, repercute en barreras de acceso para la población y en mayores recursos presupuestales para garantizar que la población pobre pueda hacer uso de los servicios de salud (Rubio, 1994).

Los lineamientos de los OEI plantean serios desafíos a la política pública de salud en los países, porque al no contar con un sistema de solidaridad social adecuado para poder financiar el aseguramiento de los menos favorecidos han terminado generando mayores niveles de exclusión social, desigualdad e inequidad.

La concepción de los Modelos de Salud proviene de la academia y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En 1965, se publicó una primera aproximación sobre prevención de la enfermedad, según Leavell y Clark (1965). En 1977, la OMS, la UNICEF, el Banco Mundial y varios países desarrollados propusieron que se generara una política de desarrollo social y sanitario, que permitiera generar recursos de apoyo a países en vía de desarrollo, con lineamientos claros en cuanto a tecnologías costo-efectivas, culturalmente aceptables y accesibles a las poblaciones pobres y vulnerables.

En 1978 se concretó esta iniciativa en la Declaración de Alma-Ata en la cual se propuso la Atención Primaria en Salud<sup>82</sup> de la OMS, como una estrategia mundial, la cual definía como contenidos mínimos de la propuesta: educación sanitaria, alimentación y nutrición, agua potable y saneamiento básico, asistencia materna e infantil, planificación familiar, inmunización

---

<sup>82</sup> En el sexto punto de la Declaración de Alma-Ata se señala que la Atención Primaria en Salud es "la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un coste que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del Sistema Nacional de Salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad. Representa el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad, con el Sistema Nacional de Salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria" (Arroyave, op. cit., p. 21).

nes, prevención y control de enfermedades endémicas locales, tratamientos de enfermedades comunes y traumatismos y provisión de medicamentos esenciales. Se estableció la meta de “Salud para todos en el año 2000” y se ratificó el concepto de salud como “El estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. En esta Declaración, se concibe la salud como un derecho fundamental, un objetivo social prioritario y un compromiso político del Estado, que debe contar con recursos suficientes.

En 1986 tuvo lugar la I Conferencia sobre Promoción de la Salud y se proclamó la Carta de Ottawa, en la cual se reivindicaba el objetivo de “Salud para Todos en el año 2000”, mediante una nueva concepción de la salud pública, en la cual se plantea la estrategia de promoción de la salud en el mundo<sup>83</sup>, y se da el debate sobre la acción intersectorial para la salud.

Colombia se convierte en 1994 en país pionero en la implementación de modelos de salud apoyados en el “Pluralismo Estructurado” en América Latina; basado en la escuela neoclásica, pretende resolver los problemas del debate entre Estado o mercado en salud. El énfasis en la modulación y la articulación, junto con las funciones tradicionales de financiamiento y prestación, le confiere el carácter “estructurado”. La modulación se fortalece en función de la apertura del Sistema de Salud, así como de su diversificación a través de la descentralización y la competencia creciente.

### **LINEAMIENTOS DEL BID EN SALUD: “PLURALISMO ESTRUCTURADO”**

El Banco Interamericano de Desarrollo en 1997, publicó el documento “Pluralismo Estructurado. Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina” (Londoño y Frenk, 1997) en el cual se hace una revisión de los modelos de salud existentes relacionando dos aspectos básicos de los mismos: las instituciones y la población a atender. Entienden los sistemas de salud “como un conjunto de relaciones estructuradas entre dos componentes fundamentales: las poblaciones y las instituciones”. Las primeras, presentan una serie de condiciones que constituyen necesidades de salud, las cuales, requieren de una respuesta social organizada por parte de las instituciones.

---

<sup>83</sup> “La promoción de la salud consiste en proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma. Para alcanzar un estado adecuado de bienestar físico, mental y social un individuo o grupo debe ser capaz de identificar y realizar sus aspiraciones”



Un Sistema de Salud debe contemplar los servicios de salud personales y públicos. Los primeros los conforma el conjunto de acciones de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación que se aplican directamente a los individuos, los cuales absorben la mayoría de los recursos de salud. Los servicios de salud pública se refieren a las acciones que se dirigen ya sea a las colectividades o a los componentes no humanos del ambiente.

Según Londoño y Frenk, los sistemas de salud modernos no se limitan a un conjunto de instituciones que proporcionan servicios, sino que abarcan un grupo diversificado de organizaciones que producen los insumos necesarios para prestar esos servicios. Entre estos se encuentran, las universidades e instituciones que forman en salud, las cuales suelen tener el doble papel: formar recursos humanos y suministrar servicios de salud; los centros de investigación producen conocimiento y desarrollan nuevas tecnologías; y existe además un extenso grupo de empresas que forman el complejo médico-industrial, tales como las compañías farmacéuticas y de equipo médico.

Las funciones de financiamiento y prestación son las más conocidas. En sentido estricto, el financiamiento se refiere a la movilización de recursos de fuentes primarias (hogares y empresas) y de fuentes secundarias (el gobierno en todos los niveles y los organismos internacionales), y a su acumulación en fondos reales o virtuales (por ejemplo, fondos para el aseguramiento público, presupuestos públicos para la atención a la salud, ahorros familiares), que pueden ser asignados a través de diversos arreglos institucionales para la producción de servicios. A su vez, la función de prestación se refiere a la combinación de insumos dentro de un proceso de producción, la cual ocurre en una estructura organizacional particular y conduce a una serie de productos (p. e., servicios de salud) que generan un resultado (p. e., cambios en el estado de salud del usuario). Como se examina más adelante, es posible concebir un “proceso de financiamiento-prestación” integrado por una serie de pasos o subfunciones.

Al lado de estas dos funciones tradicionales, todo sistema de salud tiene que desempeñar una serie de funciones cruciales que pueden agruparse bajo el concepto de “modulación”. Este implica establecer, implantar y monitorear las reglas del juego para el sistema de salud, así como imprimir en el mismo una dirección estratégica. El establecimiento de las reglas del juego es un proceso complejo en el que es necesario equilibrar los intereses de los diversos actores.

La última función del sistema de salud se denomina “articulación o aseguramiento” y se encuentra en un punto intermedio entre el financiamiento y la prestación; en muchos de los sistemas de salud ha sido absorbida por

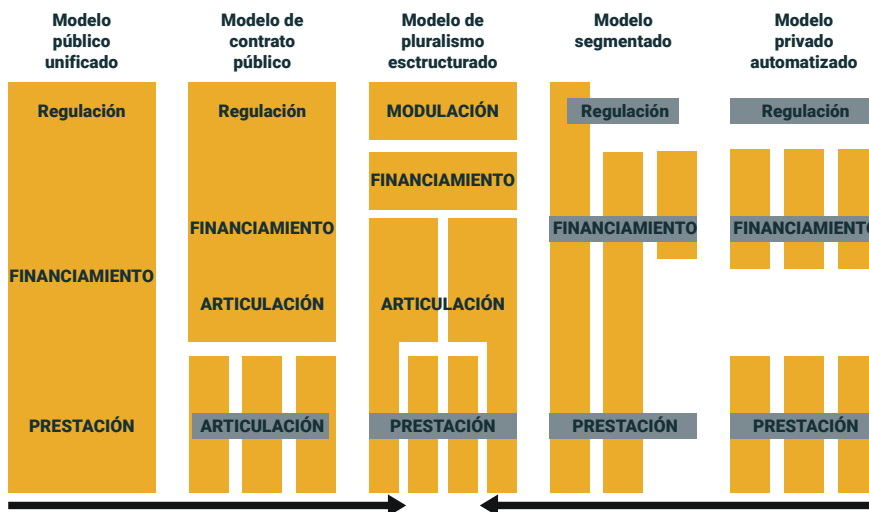
cualquiera de las otras dos funciones, por lo que se ha mantenido como una función implícita.

Una de las innovaciones importantes en algunas de las propuestas de reforma, ha sido la de explicitarla y asignar la responsabilidad de llevarla a entidades diferenciadas. Así, “articulación” corresponde a lo que Chernichovsky,1995 (citado por Londoño y Frenk, 1997) llama “organización y gerencia del consumo de la atención”. Esta función abarca también las de agregación de demanda y representación de consumidores, que sea signan a lo que se conoce como el “patrocinador” en los modelos de competencia administrada:

El concepto de “pluralismo estructurado” intenta expresar la búsqueda de un punto medio entre los arreglos polares que tanto han dañado el funcionamiento de los sistemas de salud. “Pluralismo” evita los extremos del monopolio en el sector público y la atomización en el sector privado. “Estructurado” evita los extremos de los procedimientos autoritarios del gobierno y la ausencia anárquica de reglas del juego transparentes para evitar o compensar las fallas del mercado (Enthoven, 1988; Starr, 1994; citados por Londoño y Frenk, 1997).

El pluralismo estructurado incorpora los aspectos positivos del modelo de contrato público superando las limitaciones de éste y preservando la movilidad de la población mediante la integración horizontal, y separando funciones. La principal diferencia entre los dos modelos es que las funciones de modulación y articulación se vuelven explícitas y se fortalecen.

**Gráfico 1. Convergencia entre los modelos de Sistema de Salud**



Fuente: LONDOÑO y FRENK. Pluralismo Estructurado. ob. cit., p. 23

La modulación implica establecer, implantar y monitorear las reglas de juego para el Sistema de Salud, así como imprimir una dirección estratégica. Abarca un núcleo irreductible de funciones públicas y se convierte en la misión principal del Ministerio de Salud, en su carácter de entidad responsable de imprimir una dirección estratégica al sistema en su conjunto. En lugar de ser un proveedor más de servicios –por lo general el más débil–, el Ministerio de Salud aseguraría una interacción equilibrada, eficiente y equitativa entre todos los actores mediante la estructuración de reglas e incentivos adecuados (Londoño y Frenk, 1997).

En un análisis sobre el concepto de “pluralismo estructurado” se dice que éste:

intenta expresar la búsqueda de un punto medio entre los arreglos polares que tanto han dañado el funcionamiento de los sistemas de salud: el “Pluralismo” evita los extremos del monopolio en el sector público y la atomización en el sector privado. “Estructurado” evita los extremos de los procedimientos autoritarios del gobierno y la ausencia anárquica de reglas del juego transparentes para evitar o compensar las fallas del mercado. Es interesante señalar que los extremos opuestos pueden terminar teniendo el mismo efecto nocivo. Por ejemplo, la subordinación de los consumidores es un resultado común tanto del modelo público unificado a través de la ausencia de elección como del modelo privado atomizado a través de la asimetría de la información. En ambos casos, los consumidores quedan subordinados, ya sea a los prestadores de servicios o a los aseguradores. Con frecuencia, el dilema real no radica en el hecho de que los servicios sean públicos o privados, sino en quién tenga la soberanía: el proveedor, el asegurador o el consumidor (Martínez y León, 2004).

Una vez revisada las posturas de los organismos económicos internacionales en cuanto a políticas públicas en Salud y en especial los lineamientos generales del denominado modelo del pluralismo estructurado, a continuación se presentan los principales aspectos del modelo de aseguramiento adoptado por Colombia a partir de la Ley 100 de 1993.

## EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA

La Política Social es uno de los centros de la gestión pública y por consiguiente parte inseparable del debate político para los gobiernos y la sociedad. El concepto de Política Social es difícil de acotar por cuanto responde a diferentes concepciones, enfoques teóricos, y afecta tanto a los individuos como a la distribución de los recursos materiales en una sociedad. Su concepto es polisémico, es decir, que se encuentran tantas definiciones como autores han escrito sobre el tema. En términos genéricos se podría definir Política Social como el “diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población (Aleman y Garcés,

1997). Las necesidades pueden variar acorde con la evolución de las sociedades. Dentro de ellas figuran la salud, la educación, la jubilación digna, el derecho al trabajo, la defensa del medio ambiente, la protección al menor, la defensa de la igualdad entre los géneros, la protección a la tercera edad y en general el mantenimiento de unas condiciones generales que impidan la marginación social en cualquiera de sus formas.

Un sistema de salud debe adecuarse a las necesidades específicas en salud que tienen sus poblaciones, pero existen referentes, los cuales se deben evaluar para determinar sus lineamientos frente al contexto económico, político y social de cada país.

En Colombia el modelo es acogido mediante la promulgación de la Ley 100 de 1993, sancionada por el Presidente Cesar Gaviria (1990-1994), con la cual se crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), entre otros subsistemas, el cual tiene como objetivo la regulación del servicio público de salud para permitir el acceso de toda la población a todos los niveles de atención.

La Ley 100 combina el esquema competitivo de los mercados de aseguramiento y provisión de servicios de salud con la regulación del Estado, a través de sus entes, estableciendo el precio y el producto que las aseguradoras públicas y privadas deben brindar a los usuarios. Se definen dos regímenes: el Régimen Contributivo (afiliado cotizante) y el Régimen Subsidiado (población pobre y vulnerable) y se crean agentes en su mayoría privados para el aseguramiento y la prestación; para el primero se crean las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y para la prestación se conforma un mercado con Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS): hospitales, clínicas, centros de salud, centros médicos, consultorios particulares y demás, los cuales compiten por la venta de servicios. Se crea el FOSYGA como la subcuenta encargada de administrar los recursos del sistema.

La Ley 100 a lo largo de su implementación y desarrollo ha presentado una serie de dificultades para cumplir a cabalidad sus objetivos, en la medida en que el desarrollo del sistema ha encontrado obstáculos de índole estructural y funcional. En particular porque va en contravía de cumplir con la garantía del derecho fundamental a la salud dentro del marco constitucional adoptado en 1991 bajo el Estado Social de Derecho (ESD). En el 2015 se aprobó la Ley Estatutaria de Salud con el objeto de garantizar el derecho fundamental a la salud, la puesta en marcha de la misma ha encontrado algunas dificultades.

Dicho Sistema se fundamenta en los principios de universalidad, equidad, obligatoriedad, protección integral, libre escogencia, autonomía de las instituciones, participación social e integración funcional, establecidos en los artículos 48, 49, 334 y 365 de la Constitución Política.

La Ley 100 introdujo nuevas instituciones tanto para el aseguramiento como para la prestación de servicios de salud, creando los mercados para ello. El sistema siguió los lineamientos principales del modelo de “Pluralismo Estructurado”<sup>84</sup> o “competencia regulada” (Contraloría General de la República, 2008). De esta manera, el modelo de salud aplicado combinaría el esquema competitivo de los mercados de aseguramiento y provisión de servicios de salud con la regulación del Estado, a través de sus entes, estableciendo el precio y el producto que las aseguradoras públicas y privadas deben brindar a los usuarios<sup>85</sup>. El Ministerio de Salud empezó a sufrir cambios institucionales para ajustarse a los nuevos requerimientos del Estado. En el área institucional se modificó la integración vertical de funciones por una de carácter horizontal<sup>86</sup>, separándolas para asignarlas a instituciones especializadas. En cuanto a la población, se estableció una “separación vertical” (Contraloría General de la República, 2008).

El mercado, que abarca los dos regímenes, creó como agentes a las Empresas Promotoras de Salud (EPS) (-C para el Contributivo y -S para el Subsidiado), encargadas de promover y organizar la afiliación al sistema de seguridad social (cotizante y su grupo familiar), así como la administración del recaudo de las cotizaciones<sup>87</sup>; en el segundo mercado (provisión de

---

<sup>84</sup> Según Álvarez Castaño, “La reforma colombiana se basó en los conceptos del pluralismo estructurado y de la llamada atención controlada o *managed care*. En términos generales, los lineamientos que siguió el modelo aplicado fueron: a) implantación del sistema de aseguramiento, b) creación de un mecanismo de mediación financiera entre los asegurados y los proveedores de los servicios, que introdujo en el sector de la salud a empresas aseguradoras del sector financiero, c) establecimiento de un sistema de subsidio parcial para las personas sin capacidad de pago y d) aplicación de un plan básico de beneficios en el que los pacientes debían cubrir las necesidades no contempladas por el plan” (Álvarez (2005), p. 130).

<sup>85</sup> Superintendencia de Industria y Comercio (2011) Informe motivado, op. cit., p. 23.

<sup>86</sup> En lugar de la actual integración vertical con segregación de los grupos sociales, la población estaría integrada de manera horizontal y la asignación de funciones sería explícita y especializada. En otras palabras, el Sistema de Salud ya no estaría organizado por grupos sociales, sino por funciones (Frenk et al., 1994, en Londoño y Frenk, 2011). De hecho, un rasgo clave de este modelo es que identifica de manera explícita cada una de las cuatro funciones. De esta manera, fomenta la especialización de los actores en el Sistema de Salud. Esta es la razón por la que el pluralismo estructurado requiere una nueva configuración institucional del Sistema de Salud. (Londoño y Frenk. Pluralismo Estructurado, op. cit., p. 16).

<sup>87</sup> Las EPS reciben una prima, Unidad de Pago por Capitación (UPC), a cambio de la garantía de prestación del POS a los afiliados, quienes actúan como tomadores del servicio de aseguramiento en salud, y a su vez actúan como beneficiarios del mismo. El grupo familiar, si bien no

servicios de salud), los proveedores, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), como hospitales, clínicas, centros de salud, centros médicos, consultorios particulares y demás, que compiten por la venta de servicios a las aseguradoras, siendo responsables de prestar los servicios de salud en sus diferentes niveles a través de contratos con las EPS; éstas además actúan como compradoras de servicios de salud en representación de sus afiliados, seleccionando y negociando entre los proveedores –públicos o privados–, la mejor combinación precio-calidad posible, de acuerdo con la oferta-demanda que se les presente.

En el desarrollo del Sistema Colombiano de Seguridad Social en Salud se configuró una estructura institucional de relaciones entre las reglas del juego y los agentes que determinan la configuración de lo que se puede denominar el pluralismo no convergente, compuesto prácticamente por la convivencia segmentada de tres grandes regímenes institucionales: el Régimen Contributivo, el Régimen de Excepción, y el Régimen Subsidiado para la población sin capacidad de pago. De otra parte, se planteó un régimen transitorio de asistencia pública, denominado inicialmente “Régimen de Vinculados” y posteriormente, por fuerza de la Ley 715 de 2001<sup>88</sup>, “Régimen de prestación de servicios para la población no pobre no atendida con subsidios a la demanda-PPNA” (Ramírez, 2010).

El Régimen Contributivo se considera un seguro tradicional bismarckiano, dirigido a los trabajadores asalariados con contrato laboral y sus familias, a los jubilados o pensionados y a los trabajadores independientes. Este régimen, definió como base de cotización el 12% de un salario mínimo legal vigente (el 8% es contribución del patrono y el 4% del trabajador) y como tope máximo lo correspondiente a 25 salarios mínimos. Posteriormente la cotización de salud subió al 12.5%. El 1% de la cotización por ingreso base de cotización mayor a 4 salarios mínimos mensuales vigentes se destina al Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, hoy Administradora de los Recursos del SGSSS- ADRES-.

El Régimen de Excepción se creó para agrupar a los trabajadores y empleados que tenían sistemas especiales antes de la Ley 100, como los del Congreso, Ecopetrol, Banco de la República, fuerzas militares, magisterio y algunas universidades públicas; la cotización para estos colectivos no

---

actúa como tomador del seguro de salud, por cuanto no es cotizante, sí se constituye como asegurado y beneficiario de los servicios de salud”.

<sup>88</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

es unificada y depende en su mayoría de las convenciones colectivas de trabajo. Estos colectivos son en su mayoría administrados por las mismas entidades, las cuales manejan sus propias redes de servicios y utilizan fondos fiduciarios para el manejo de los recursos.

El Régimen Subsidiado fue concebido con el propósito de atender a las personas pobres y vulnerables, y se financia con recursos nacionales, subcuenta de FOSYGA (actualmente ADRES), la cual aporta el 1% de la cotización del Régimen Contributivo y provee recursos del Presupuesto General de la Nación (*pari passu*); y con recursos territoriales provenientes del Sistema General de Participaciones y de los municipios. Existe un contrato público colectivo para atender a la población con pago a la EPS-S, aportando el valor de la UPC-S por cada usuario inscrito.

Como medida transitoria se creó el “Régimen de Vinculados”, para la atención de usuarios no incluidos en el Régimen Subsidiado, sin obligatoriedad de manejo del POS, bajo un sistema mixto de beneficencia pública con subsidios a la demanda y gasto de bolsillo” (Ramírez, 2010).

Respecto a la financiación, en Colombia se adoptó el enfoque de Cuentas Nacionales en Salud basadas en Cuentas Administrativas como resultado de las recomendaciones hechas por la Misión de Expertos de la Universidad de Harvard en 1996. Según Barón “Su diseño (matricial) refleja la estructura de agentes de gasto, las fuentes de financiación y las formas de utilización de los fondos, producto de las reformas adoptadas con las leyes 100 y 60 de 1993” (Barón, 2008), e intenta responder a tres preguntas básicas: quién paga (agentes financiadores), cuánto (montos del gasto), para qué (usos específicos).

La reforma de salud en el país optó por un modelo que combina la acción del estado con la del mercado y buscaba alcanzar mejores condiciones de equidad, eficiencia, eficacia y calidad de los servicios, para lo cual adoptó dos estrategias: un sistema obligatorio de afiliación a la seguridad social para toda la población y un esquema de competencia regulada con el fin de elevar la eficiencia, contener los costos y mejorar el acceso y la calidad de los servicios.

Un elemento común a las reformas que se hicieron en los países durante los años ochenta y noventa, estaba referido a confrontar el problema crítico del financiamiento. En nuestro caso, la Constitución Política de 1991 le dio respaldo político a la reforma en salud y garantizó los recursos a través de la descentralización de los fondos públicos para la salud y la asignación de

recursos adicionales para la atención de salud de la población más pobre y vulnerable, así como para la salud pública y prevención y atención primaria.

El Sistema de Salud en Colombia está financiado básicamente con recursos fiscales y parafiscales. Con las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2002 y su reforma de 2007, se buscó “regular el financiamiento de la salud con recursos de origen fiscal, dentro de un marco de descentralización de competencias territoriales” de esfuerzo propio de estas entidades, entre otros” (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Se han hecho varios cambios en torno al financiamiento y reglas del sistema de aseguramiento, se han adoptado medidas para optimizar los flujos de recursos y tratar de mejorar la gestión sin alterar la estructura del financiamiento.

La modulación y la articulación se constituyeron en dos de las herramientas fundamentales para el cambio de las estructuras del sistema en 1993, según Ramírez, al establecer una relación entre “la gestión pública como derecho de afiliación y la gestión privada como mecanismo operacional del seguro mediante el cual se desarrolla el concepto de eficiencia propia de los mercados” (2010).

En el mismo texto, se describe que la Unidad de Pago por Capitación, UPC, representa el valor monetario pagado por la afiliación individual a los aseguradores en función del riesgo cubierto en el POS por edad, sexo y región. Se cuantificó inicialmente al dividir el total de los recursos de la subcuenta de compensación entre el número de afiliados (cotizantes y beneficiarios) del Régimen Contributivo. Posteriormente, y de forma anual se ha ajustado con base en el promedio de la tasa de crecimiento de los ingresos de los cotizantes y el nivel de inflación:

Este sistema de capitación permite la transformación de las cotizaciones obligatorias en afiliaciones individuales y garantiza el pago a operadores privados por cada uno de los afiliados. Mantener un equilibrio razonable entre las necesidades de la población, incorporadas en el POS, los derechos de afiliación y las expectativas de los agentes públicos y privados se constituye en el principal reto de la gestión y la regulación en los sistemas de salud modernos que introducen incentivos a la eficiencia en contextos de responsabilidades públicas en donde el comportamiento de los ciudadanos está condicionado por la obligatoriedad de la afiliación (Ramírez, 2010, p. 128).

El Fondo que maneja los recursos de la UPC es el FOSYGA, su reglamento de funcionamiento se estableció mediante el art. 218 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1 del Decreto 1283 del 23 de julio de 1996; es una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiducia-



rio, sin personería jurídica ni planta de personal propia, cuyos recursos se destinan a la inversión en salud. Este Fondo fue objeto de cambios organizacionales en el 2016 pasando a denominarse Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES).

En el mercado de aseguramiento en salud, la interacción de los agentes se realiza en torno a cuatro funciones básicas de los actores: regulación, afiliación, administración de recursos y prestación de los servicios.

Las autoridades del SGSSS tienen a su cargo la regulación, control y vigilancia del sistema. La población ingresa por medio de la afiliación, quedando los asalariados en las EPS-C, las cuales hacen el recaudo de los aportes de patronos, trabajadores e independientes, y del total de éste se compensa el valor de la UPC, según el número de afiliados, descontando el valor de las licencias de maternidad, incapacidades, programas de promoción y prevención, y girando los excedentes a la ADRES a través del proceso de compensación. Las personas sin capacidad de pago son incorporadas al Régimen Subsidiado (EPS-S) y reciben, por transferencia de la ADRES, el valor correspondiente a la UPC, de acuerdo con su número de afiliados (objeto de subsidio). La ADRES actúa como administrador de los recursos que financian el funcionamiento del sistema, de manera que recibe los excedentes de las EPS-C para distribuirlos entre las EPS-S.

Se considera que la división entre los Regímenes Subsidiado y Contributivo tiende a desaparecer, dada la unificación del plan estándar en los dos, alcanzada en el año 2013, pero específicamente, por el efecto del artículo 15 de la Ley 1751 de 2015, así como por las medidas sobre movilidad entre regímenes, las cuales han tenido como efecto práctico la tendencia hacia un único régimen.

Una vez recibidos los dineros, las EPS pueden contratar la prestación de los servicios de salud con los diferentes proveedores, según el modelo de contratación: capitación, servicio prestado o por caso, entre otros. Cuando el paciente no se encuentra afiliado al sistema, las IPS deben atenderlo para después pasar la factura por servicios prestados a la ADRES, sin intermediación de las EPS.

Si la persona no cuenta con capacidad económica, se debe atender con cargo a los recursos fiscales entregados a las instituciones y a cargo principalmente de las entidades territoriales. Actualmente existen reglas dirigidas a su afiliación automática al régimen Subsidiado.

La misma situación se presenta respecto a los servicios que no están incluidos en el Plan de Beneficios con cargo a la UPC (PB-UPC) que sean requeridos por los afiliados a cualquiera de los regímenes. Las reglas relativas a la suspensión, desafiliación, movilidad, portabilidad nacional, novedades, entre otros tópicos pertinentes a la relación jurídica de afiliación, se encuentran en el Decreto 780 de 2016 y las resoluciones reglamentarias emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Las principales Líneas de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) son orientar el sistema hacia mejores condiciones de salud de la población, mediante la regulación de las condiciones de intervención de los agentes hacia el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud, para garantizar el derecho a la salud, de acuerdo con la Ley 1751 de 2015.

Se presenta un cambio de vista entre la Ley 100 de 1993 del SGSS y la Ley 1751 de 2015 Estatutaria del Derecho Fundamental a la Salud. El Sistema planteado en la primera se orienta al aseguramiento, la regulación, estructuración, funcionamiento institucional, y en particular a la sostenibilidad financiera del Sistema, en tanto que la Ley Estatutaria busca garantizar el acceso y la equidad.

Como resultado del desarrollo del SGSSS, se han generado situaciones críticas que han estado rodeadas de posiciones encontradas por parte de los académicos, la Corte Constitucional, el Estado, los Órganos de Control, las organizaciones de salud y los demás actores que conforman el sistema. Los puntos de mayor debate han sido la garantía del derecho a la salud, la financiación, la calidad, la accesibilidad, la disponibilidad, la equidad, la regulación, control y vigilancia, el papel dominante de los agentes privados en el mercado del aseguramiento, la corrupción y la cooptación del Estado por parte de diferentes agentes. En los últimos años se han dado algunos cambios organizacionales y ajustes institucionales sin que la esencia y el núcleo del modelo se modifique.

La incidencia de los Organismos Económicos Internacionales en las políticas de salud desarrolladas en Colombia ha sido notoria y requiere de mayores interpretaciones y comprensión frente a las realidades de un país fragmentado y asimétrico para lograr un adecuado acceso a la salud. Las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS para el 2030 pueden contribuir a bajar la iniquidad existente. Siempre es bueno soñar con un mejor futuro en los campos de la salud y la educación, dos sectores que están directamente relacionados con la Administración Pública.

## REFERENCIAS

- Alemán, Carmen y Garcés, Jorge (1997) *Política social*. Madrid, McGraw Hill,
- Álvarez Castaño, Luz Stella, (2005) *El derecho a la salud en Colombia: una propuesta para su fundamentación moral*. Antioquia: Universidad de Antioquia, *Revista Panamericana de la Salud Pública*. p. 129-135.
- Arroyave Zuluaga, Iván Darío, (2006). *La prestación de servicios de salud en Colombia De la caridad pura a la facturación rasa*. Contenido en: *EL PULSO*, Sección Debates, Año 7, No 89, febrero Recuperado de: <[http://www.periodicoelpulso.com/html/feb\\_06/debate/debate-01.htm](http://www.periodicoelpulso.com/html/feb_06/debate/debate-01.htm)> Acceso el 1 de septiembre de 2010.
- Banco Mundial, (1993). *Informe sobre el desarrollo mundial 1993. Invertir en Salud* Washington, julio de 1993.
- Banco Mundial, *Informe de desarrollo humano*, (1997), pp. 125, 136 y ss, Washington D.C.
- Barón, Gilberto (2008) *Cuentas de la Salud en Colombia 1993-2003: el gasto nacional en Salud y su financiamiento*. Bogotá: Programa de Apoyo a la Reforma de Salud – PARS, del Ministerio de la Protección Social – MPS; reimpresión de mayo de 2008.p 156-159
- Barrera Elsy Luz. (2016). *LA SALUD EN COLOMBIA: Entre el Derecho a la salud y la Racionalidad Económica del Mercado 1993-2015*. Tesis de Doctorado no publicada, Universidad Externado de Colombia, Facultad de Derecho, Colombia.
- Bourdieu, Pierre, (2007) *Lengage et pouvoirsymbolique*, Editions Fayard, (1er ed. 1982), France, p. 205 y 206. En: Giraldo, César. *¿Protección o Desprotección Social?: Bogotá, D.C.: Desde Abajo*.
- Cataño José Félix, (2007) “Teoría económica y neo institucionalismo” en *Revista de Economía Institucional* Vol. 5 No 9.2003. ps 217 a 218. Citado por Germán Burgos Silva en “Crecimiento económico sin Estado de Derecho” Universidad Nacional. Enero de 2007.
- Congreso de la República de Colombia, (2001).“Ley 715 de 2001”, en *EL ABEDUL*. *Leyes de la República de Colombia*, disponible en <[http://www.elabedul.net/San\\_Alejo/Leyes/Leyes\\_2001/ley\\_715\\_2001.php](http://www.elabedul.net/San_Alejo/Leyes/Leyes_2001/ley_715_2001.php)>, consultado en noviembre de 2011.
- Contraloría General de la República, (2008). *Inclusión y Exclusión Social en Colombia: Educación, Salud y Asistencia Social, Informe Social*. Recuperado de: <[http://www.contraloriagen.gov.co/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=25611&fo lderId=14549089&name=DLFE-20615.pdf](http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?p_l_id=25611&fo lderId=14549089&name=DLFE-20615.pdf)>. Consultado el 24 de octubre de 2010.

- Fondo Monetario Internacional (2013). Ficha Técnica: El FMI y el Banco Mundial. Visto en <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/imfwbs.htm>. Consultado 29 de junio de 2013.
- Giraldo, César (2007). *¿Protección o Desprotección Social?*: Bogotá, D.C.: Desde Abajo.
- Haggard, Stephan y Kaufman, Robert, et al, (1994). La política de ajuste económico. Las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado. Bogotá D.C., Colombia. CEREC.
- Hernández, Amparo y Rico de Sotelo, Carmen, (2011). *Protección social en salud en América Latina y el Caribe. Investigación y políticas* IDRC.
- Leavell, HR, Clark, HG (1965). *Preventive medicine for the doctor in his community: an epidemiological approach*, tercera ed. Nueva York, McGraw Hill Book Co. En Arroyave Zuluaga, Iván Darío. La prestación de servicios de salud en Colombia De la caridad pura a la facturación rasa. Contenido en: *El Pulso*, Sección Debates, Año 7, No 89, febrero 2006. Recuperado de: [http://www.periodicoelpulso.com/html/feb\\_06/debate/debate-01.htm](http://www.periodicoelpulso.com/html/feb_06/debate/debate-01.htm).> Acceso el 1 de septiembre de 2010.
- Londoño, Juan Luis y Frenk, Julio (1997) *Pluralismo Estructurado: Hacia un Modelo Innovador para la Reforma de los Sistemas de Salud en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo 253, 1987. Recuperado de: <http://idbgroup.org/res/publications/pubfiles/pubWP-353.pdf>>. Fecha de consulta: 17 de Octubre de 2011.
- Martínez Martín, Félix León, (2004) *La reforma fue siempre propicia a integración vertical entre aseguramiento y prestación de servicios*. En *El pulso*, Medellín, año 5 No.65 febrero de 2004.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2013). *Boletín Cifras Financieras del sector*. Boletín No.1, noviembre-diciembre de 2013. Disponible en <http://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Financiamiento/Paginas/home-financiamiento.aspx> consultado el 21 de mayo de 2015.
- Ramírez Moreno, Jaime. (2010) *La emergencia social en salud: de las contingencias regulatorias a la desilusión ciudadana*. Pontificia Universidad Javeriana, Enero-Junio. Recuperado de: [http://rev\\_gerenc\\_polit\\_salud.javeriana.edu.co/vol\\_9\\_n\\_18\\_supl/ponencia\\_panel\\_4.pdf](http://rev_gerenc_polit_salud.javeriana.edu.co/vol_9_n_18_supl/ponencia_panel_4.pdf)> Fecha de consulta: 18 de octubre de 2011.
- Rubio, Mauricio (2002) *Fallas de mercado, regulación y fallas de gobierno*, Revista *Universitas Económica*, 1994, citado en Rodríguez Salazar, Oscar. *Hacia una reforma del sistema de seguridad social: Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-CID y Ministerio de Salud.

Salgado, Fernando. (2002) "Reportaje", en Salud Colombia, 66<sup>a</sup> ed., julio-agosto de 2002, disponible en <<http://www.saludcolombia.com/actual/salud66/portad66.htm>>, consultado el 20 de enero de 2012.

Superintendencia de Industria y Comercio, (2011). Informe motivado. Radicación No. 09-021413 Carlos Pablo Márquez. Bogotá: julio.

# EL PAPEL DE LA MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA<sup>89</sup>

William-Guillermo Jiménez

## RESUMEN

Desde la antigüedad, el principio meritocrático ha sido considerado de manera positiva como criterio para la selección, permanencia y retiro del personal que trabaja para el Estado. El objetivo del artículo es analizar si los principios del mérito y la carrera administrativa mantienen su vigencia en la administración de personal contemporánea y, de llegar a serlo, proponer algunas acciones de mejora. Se emplea un método cualitativo, un tipo de estudio descriptivo y analítico, mediante el uso de fuentes primarias y secundarias, así como técnicas de recopilación de información tales como la revisión documental y la observación directa. Se concluye que la meritocracia mantiene su importancia para la administración de personal contemporánea, y que pese a las dificultades que ha presentado la implementación de sistemas de carrera administrativa, se debe profundizar en su desarrollo pues constituye uno de los principales instrumentos para luchar contra la corrupción, generar eficiencia, garantizar la movilidad social y profundizar la democracia.

---

<sup>89</sup> Ponencia presentada al "3° Congreso Internacional Mérito y Empleo Público. Retos y Desafíos de la Administración Pública Contemporánea", organizado por la Universidad Libre, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, octubre 24 de 2019; a su vez, es un producto del desarrollo de la línea de investigación "Organizaciones y Gestión Pública", del grupo de investigación "Política, Derecho y Gestión Pública" de la ESAP.

**Palabras clave:** meritocracia, carrera administrativa, administración pública contemporánea, servicio civil, Colombia, América Latina

## INTRODUCCIÓN

Una de las características de la existencia de una organización política en todos los tiempos (llámese imperio, reino, polis, civitas, república o Estado) es la de contar con gobernantes y gobernados de manera separada (Engels, 2002; Naranjo, 2003). Así, desde las formas preestatales antiguas, como en China, Egipto o la India, se constató la presencia de un cuerpo de personas que se dedicaban de manera permanente a atender los oficios del reino o del imperio. Pronto se vio la necesidad de entrenar o dotar a estas personas de especiales conocimientos y destrezas, como en el caso de los mandarines en China que llegaron a conformar una élite administrativa sin importar su origen social: *“Los filósofos chinos fueron los primeros en reconocer la necesidad de la selección de personal y del staff por medios metodológicos, que descubrieron a través de un sistema de servicio civil”* (George, 2005, p. 23). En todo caso, estas primeras experiencias, alejaban a los gobernantes de los gobernados. Posteriormente, con la llegada de la polis griega y la república romana, las masas pudieron participar un poco más del poder político, se invocó el interés público en la toma de decisiones y se dejó a ciertas asambleas populares (la *ekklesia*, los *comitia centuriata* y los *concilia plebis*) la designación de los más importantes empleos con base en las especiales aptitudes personales de los candidatos (Cohen, 1985; De Coulanges, 2000).

Confucio (Kong) y Mencio fueron partidarios del sistema de selección y formación de los mandarines basados en principios morales, en el servicio público y la eficacia administrativa (Castro, 2012, p. 298); Platón, en su *República*, recomendaba que solamente personas con ciertas capacidades innatas eran aptas para ingresar al gobierno y al ejército (los racionales y los iracundos) y, una vez reclutadas en la educación elemental, pasaban a recibir una formación superior (Platón, 1993). Aristóteles daba mucha importancia a la virtud cívica de quienes ocuparan las magistraturas, siendo que el gobierno y la administración no eran para todos sino para aquellos que más aportaran a la Polis (Aristóteles, 1993); el Imam Ali, gran propulsor del Islam, recomendaba a su gobernador nombrar los funcionarios sin favoritismo ni influencia, sólo basado en un examen de sus capacidades y honorabilidad (Ali, 2009).

De este modo, desde la antigüedad se observa la idea de la *meritocracia* o el poder del mérito; es decir, la creencia en que el criterio para designar los empleos públicos (y permanecer en ellos) debe reposar en la aptitud, el esfuerzo, el trabajo, la virtud o la excelencia de estas personas. La meritocracia es un concepto que se contraponen usualmente a otros criterios para ocupar cargos públicos, como el amiguismo, la riqueza, el clientelismo o la posición social. Entonces, el sistema del mérito entraña un conjunto de valores e ideales muy compatibles con principios propios del Estado de derecho y la democracia moderna tales como la igualdad, la legalidad, la publicidad, la transparencia y la racionalidad de la acción pública administrativa. De esta manera, se entiende por qué la meritocracia como principio y como sistema de carrera ha tenido una aceptación generalizada sobre otros sistemas de manejo de personal en la historia reciente, aunque su realización práctica en algunos países no haya sido tan próspera como sus enunciados axiológicos.

El presente trabajo busca contribuir al debate sobre la administración pública contemporánea y el lugar que en ella ocupa el sistema meritocrático. El objetivo central es analizar si el principio meritocrático se mantiene vigente en la administración de personal contemporánea y de llegar a serlo, proponer algunas acciones para mejorar su implementación. La tesis a sostener es que pese a las dificultades que ha presentado la implementación de sistemas de carrera administrativa y de mérito en los países de la región, se debe profundizar en su desarrollo pues ellos son uno de los principales instrumentos para luchar contra la corrupción, generar eficiencia, garantizar la movilidad social y profundizar la democracia.

El escrito se divide en cinco partes. En la primera se hace una presentación de la adopción de la meritocracia dentro del Estado moderno; seguidamente, se ocupa de señalar algunos aspectos relevantes del sistema meritocrático en Colombia; en tercer lugar, se aborda la cuestión de la administración pública contemporánea y su relación con la meritocracia; en cuarto orden, se realizan algunas propuestas de mejora al sistema meritocrático; y finalmente, se presentan las conclusiones.

## **LA APARICIÓN DEL MODELO BUROCRÁTICO Y EL MÉRITO EN EL ESTADO MODERNO**

Con la emergencia del Estado centralizado luego de la Edad Media, se va a requerir de un personal capacitado y competente para asumir los nuevos roles del Estado absolutista. Aparece además la distinción entre la corona y el Estado,



lo que va a permitir la separación entre la persona privada y el cargo que esta ejerce. Se señala que fue durante el Imperio Germánico cuando se establece el nacimiento del sistema del mérito o de la carrera administrativa. Los tratadistas han considerado además la existencia de dos sistemas de manejo de personal predominantes: a) *Sistema patrimonialista*, propio de civilizaciones antiguas (con algunas excepciones como Grecia y Roma republicana), de la edad media y de sociedades premodernas donde no hay distinción clara entre lo público y lo privado; todos los empleos estatales se consideran propiedad del gobernante o de la clase gobernante y se puede establecer su estimación económica, pudiéndose comprar y vender los cargos. b) *Sistema del botín político (spoils system)*, de amplio predominio durante los siglos XVIII, XIX y parte del XX, el cual establece que los cargos públicos le pertenecen al grupo que obtuvo la victoria electoral, sin apelaciones.

Por su parte, el sistema de la carrera administrativa nace en Alemania a finales del siglo XVII inspirado en tres pilares: conciencia del deber, saber profesional e integridad (Schlüter, 2002). A comienzos de siglo XVIII, se hacen obligatorios los cursos de Cameralística y Ciencias de la Policía como requisito para el ingreso al servicio público; es necesario mencionar que este sistema meritocrático se dio bajo el auge del despotismo ilustrado. Posteriormente, las revoluciones liberales en Inglaterra y Francia, y las guerras de independencia americanas implantarán el Estado de derecho, en el cual los gobernantes y funcionarios del Estado se someten al imperio de la ley, y se consagran los derechos a la vida, a la igualdad, a la libertad de expresión y conciencia de los ciudadanos, entre otros. Para finales del siglo XIX, prácticamente todos los Estados europeos y americanos consagraron el Estado del Derecho. Es sobre estos acontecimientos que Max Weber propone su modelo burocrático, pensado para la administración del Estado de Derecho, y que contiene importantes elementos de la meritocracia. Son características del sistema de carrera administrativa: a) igualdad de oportunidades; b) selección por el mérito; c) estabilidad en el empleo condicionada por el desempeño; d) ascenso en la carrera; e) eficiencia y eficacia en la prestación; f) transparencia, objetividad e imparcialidad en el servicio (Álvarez, 2009).

Pese a que estos modelos han prevalecido en algún momento de la historia, la evidencia demuestra que en realidad se sobreponen, presentando elementos de uno y de otro sistema; esta es la razón para explicar por qué el sistema meritocrático ha tenido tantas dificultades en América Latina y Colombia.

## DESARROLLO DEL MODELO MERITOCRÁTICO EN COLOMBIA

A partir de 1938, se adopta en Colombia el modelo meritocrático mediante la Ley 165, en un claro intento de superar el modelo patrimonialista y de botín político prevalentes. Se creó el acceso mediante concurso a cargos públicos de nivel nacional, departamental y municipal, con garantías de estabilidad; sin embargo, tuvo poco éxito debido a razones políticas, técnicas y presupuestales. Según el trabajo de Álvarez y Jiménez (2012), el desarrollo de la carrera administrativa se puede dividir en cinco (5) periodos:

1) Periodo 1938-1957, señala el origen y las primeras experiencias en vigencia de la Ley 165 de 1938; 2) Periodo 1957-1968, bajo el *Frente Nacional*, la carrera adquiere estatus constitucional, se crea el Departamento Administrativo del Servicio Civil y de la ESAP y se expide el Decreto-Ley 1732 de 1960 sobre carrera administrativa; 3) Periodo 1968-1991, regulado por los Decretos-leyes 3130 y 2400 de 1968 sobre manejo de personal y carrera, la cual estuvo buena parte del tiempo suspendida por decretos de estado de sitio; 4) Periodo 1991-2004, la expedición de la Constitución en 1991 consagra la carrera administrativa y el principio del ingreso por mérito como regla general para el acceso a los empleos del Estado y se señalan las excepciones como los cargos de elección por voto y los de libre nombramiento y remoción (art. 125); se crea la Comisión Nacional del Servicio Civil, CNSC, como ente encargado de administrar y vigilar la carrera (art. 130). Posteriormente se expidieron las Leyes 27 de 1992 y 443 de 1996 las cuales presentaron problemas de inconstitucionalidad y poco lograron desarrollar la Constitución; 5) Periodo 2004 a hoy, a partir de la expedición de la Ley 909 de 2004, actual ley de empleo público y carrera, actualmente vigente.

Hoy tenemos en Colombia un modelo de meritocracia que considera varios tipos de carrera administrativa. En primer lugar, está el sistema general de carrera para todos los cargos de planta de la Rama Ejecutiva a nivel nacional, departamental, distrital y municipal; en segundo lugar, están los sistemas de carrera específicos para ciertos organismos del Ejecutivo (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE-, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC-, Superintendencias, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil –AEROCIVIL, Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-); en tercer lugar, los sistemas especiales de carrera de la Rama Judicial y la Fiscalía, de la Rama Legislativa, de los órganos de control (Ministerio Público y Contraloría), de la Registraduría Nacional, de los entes Autónomos Universitarios, del personal docente y de la carrera diplomática y consular.

Sin embargo, durante todo este trasegar, los logros de la carrera administrativa han sido insuficientes:

Las formas más frecuentes de burlar los principios de la carrera administrativa son: i) la aplicación restringida (nivel nacional, y dentro de este para ciertas entidades); ii) la suspensión (declaratoria de estado de sitio, se pospone la reglamentación, etc.); iii) el ingreso extraordinario-automático a la carrera; iv) en una etapa cercana, la proliferación de las llamadas nóminas paralelas, como expresión tanto de sistema patrimonial-clientelista, como de la flexibilización laboral (Jiménez, 2012, p. 156).

Más recientemente, la tendencia a la creación de plantas temporales para ejecutar proyectos de inversión específicos, si bien utilizan para el enganche del personal algunos criterios del mérito, es una nueva práctica que poco ayuda a la estabilidad y promoción laboral de los trabajadores, quedando sujetas estas plantas a los planes de gobierno del momento, sin estabilidad alguna.

A pesar del avance del índice de mérito dentro del índice de desarrollo del servicio civil entre 2004 y 2013 al pasar de 53 a 61 (Strazza, 2014), los contratos de prestación de servicios se han venido incrementando de manera alarmante y sostenida durante las últimas décadas, tanto así que se conocen con el nombre de “nóminas o plantas paralelas”. En 2012 se señalaba que a nivel nacional representaban el 50% del personal de planta, a nivel departamental era del 69% y a nivel municipal la cifra podría llegar en algunos casos hasta el 100% (Rojas, 2012). Para 2017 se tuvo noticia que la nómina oficial costó 2,3 billones de pesos, mientras que la nómina de contratistas representó 2,1 billones, siendo que a nivel nacional habían 74.149 contratistas y a nivel territorial 169.164 (El Tiempo, 2018). En abril de 2019 la Gobernación del Valle estuvo en el ojo del huracán cuando se conoció que habían contratado 1.100 personas, cuando la planta de personal era de 1.019 empleos (RCN Radio, 2019)<sup>90</sup>.

Dos razones explican esta proliferación: por un lado, la presión por el pago de favores políticos con contratistas estatales y por el otro, el ajuste fiscal sobre los gastos de funcionamiento que llevaron al congelamiento de las plantas de personal, mientras las funciones y prestación de servicios aumentaron, generando la contratación de personal con recursos de inversión.

---

<sup>90</sup> La Corte Constitucional colombiana, mediante Sentencia C-614, aclaró que los contratos de prestación de servicios no son para realizar servicios permanentes. En 2018, La Procuraduría General de la Nación adelantaba investigaciones disciplinarias en varias entidades del orden nacional como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Ministerio de Agricultura y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por supuestas nóminas paralelas.

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA Y LA MERITOCRACIA ¿SE MANTIENE EL PARADIGMA?

En general, los modelos de administración pública se corresponden con el tipo de Estado vigente (sus fines, concepción ideológica, momento histórico, su mayor o menor intervención o regulación, etc.). Los modelos actuales de administración pública son una mezcla de diversas fuentes y abrevaderos. Los viejos principios de la ciencia administrativa (Bonnin, Florentino González), de la administración científica (Taylor, Fayol) y de la Escuela de las relaciones humanas (Mayo, Parket) se mezclaron con los criterios de jerarquía, centralización y especialización del modelo burocrático-weberiano vigentes hasta los años 80; posteriormente, el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) pretendió acercar las prácticas del sector público con el privado apareciendo el gerencialismo, los indicadores de gestión, la satisfacción del cliente, la privatización, desregulación y flexibilización, así como la competencia público/privado. En el ámbito de gestión de personal se fortaleció la tecnocracia, el desarrollo de competencias y la remuneración según el desempeño.

Sucesivas crisis de los mercados, la homogenización de las recetas, la baja eficacia y la permanencia de la corrupción (captura del Estado, puertas giratorias, etc.) hicieron volver la mirada a las instituciones públicas, apareciendo un nuevo modelo intermedio llamado “Gobernanza”; basado en la interacción, la cooperación público-privada, el uso ampliado de las TIC, el liderazgo del gobierno para concertar recursos, información y apoyo (Restrepo, et.al., 2010). Se promociona el concepto de “Buen Gobierno”: imperio de la ley, lucha contra corrupción, rendición de cuentas, control ciudadano, etc. En el tema del personal hay un énfasis en la profesionalización de la función pública, cuyos principios son la igualdad, el mérito, el desempeño, la capacidad, la eficacia y la efectividad, la transparencia, la imparcialidad y la legalidad<sup>91</sup>.

Como se observa, la meritocracia sigue siendo un valor de referencia central dentro de las políticas de desarrollo del personal a cargo del Estado, en el sentido que la función pública (servicio civil) se convierte en un aspecto estratégico para el logro de los fines del Estado y la gobernabilidad democrática de la región:

---

<sup>91</sup> Véase Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003. En Colombia, la Ley 909/2004 y sus decretos reglamentarios han incorporado importantes elementos de esta directiva.

Se ha generalizado la convicción de que la profesionalización de los sistemas de servicio civil ayuda a aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, que la aplicación del principio de mérito para las contrataciones disminuye la corrupción y que, de una manera general, aporta al crecimiento económico, a la disminución de pobreza y a la estabilidad democrática (Siklodi, 2014, p. 63).

En países como Colombia, la permanencia de la meritocracia se puede rastrear durante los últimos años a través de los siguientes fenómenos:

1. Un factor importante para la meritocracia en Colombia lo constituye el hecho que dicho principio ha sido elevado a canon constitucional. La Constitución dedica un capítulo completo a la función pública (arts. 122-131), destacándose los artículos 125 y 126 que se refieren a la carrera administrativa, al concurso y a la convocatoria pública. Por otro lado, diversas providencias de la Corte Constitucional han señalado el carácter axial e inmodificable del principio del mérito y la carrera administrativa, los cuales no pueden ser objeto de una reforma constitucional por el Congreso, pues sería una sustitución parcial de la Constitución (ver sentencias C-733/05, C-211/07, C-588/09, C-249/12, C-534/16). El mérito está ligado a derechos fundamentales como la igualdad y el acceso a cargos públicos.
2. Se han venido aplicando elementos del mérito en la selección y escogencia de ciertos empleos que no hacen parte de la carrera administrativa, como por ejemplo: 1) Magistrados de las altas Cortes (Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado) se nombran por cooptación de listas de 10 elegibles conformados por convocatoria pública que hace el Consejo Superior de la Judicatura (C.P. art. 231); 2) El Contralor General de la República, nombrado por el Congreso de lista de elegibles conformada previa convocatoria pública (C.P. art. 267); 3) El Registrador Nacional del Estado Civil, nombrado por los presidentes de las tres altas cortes mediante concurso de méritos (C.P. art. 266); 4) Los empleos de Gerencia Pública, altos cargos de la administración (excepto Ministros del despacho y otros similares), quienes son escogidos según una convocatoria pública y nombrados por el nominador respectivo (Ley 909 de 2004)<sup>92</sup>; 5) Los Contralores departamentales, distritales y municipales, elegidos por respectivas corporaciones de ternas obtenidas previa convocatoria pública (C.P. arts. 126 y 272); 6) Los personeros municipales y distritales, nombrados por los concejos previa convocatoria pública (art. 126 C.P.); 7) Los propios Comisionados de la CNSC, quienes son escogidos previa convocatoria pública. Buena parte de estas medidas se introdujeron después de 2004, mediante leyes o reformas constitucionales, lo que significa que al menos sobre el papel, se sigue creyendo en el sistema meritocrático.
3. Las normas sobre contratación estatal se basan en principios de selección objetiva, transparencia, igualdad y libre concurrencia, entre otros, que son características propias del sistema meritocrático. Cosa diferente es que no se cumplan a cabalidad las normas, en los procesos concretos o que sean burladas por prácticas de corrupción.
4. Finalmente, se debe indicar que la meritocracia no solamente se aplica dentro del sector público. Muchas universidades privadas realizan concursos para enganchar a los mejores profesores, así como ciertas empresas que buscan su personal a través de convocatorias o mediante agencias "cazatalentos".

<sup>92</sup> Al comienzo de estas mediadas de meritocracia a mediados de los años 2000, se escuchaba con humor negro que la gente se refería a ellos como la "*mentirocracia*".

## ALGUNAS SUGERENCIAS DE MEJORA

Como resultado de la observación directa, los comentarios de algunos colegas, evidencias empíricas, además del análisis y reflexión correspondientes, a continuación se presentan algunas propuestas para mejorar el actual sistema de carrera y de mérito. Estas sugerencias en principio se dirigen al caso colombiano, pero pueden ser extensivas en mayor o menor grado al conjunto de los países latinoamericanos.

- *Cambios en la movilidad vertical.* Actualmente, el empleado público no puede ascender a mejores cargos dentro de la carrera, pues para ello, deberá concursar para otro cargo y en caso de ganarlo, debe renunciar a su cargo anterior. Excepto por los encargos, el funcionario puede ascender de manera transitoria, pero al volver a su cargo en propiedad, le produce mayor frustración y desestimula el desempeño laboral en el mediano y largo plazo porque genera una inequidad interna entre empleados del mismo nivel, en principio, pero con mejores salarios; además, esta situación estimula prácticas clientelares entre nominador y subordinado, así como prácticas desleales entre los mismos compañeros de trabajo. Entonces, en realidad no existe una verdadera “carrera” o posibilidades de ascenso aun teniendo la formación y experiencia para ocuparlo. En conclusión, el ganar un concurso da estabilidad, pero no da promoción para ocupar otros cargos dentro de las plantas de personal. Se propone, entonces, un sistema de carrera que permita ciertos ascensos internos como ocurre, por ejemplo, en la carrera docente, en la cual una vez ganado el concurso, el empleado pueda subir a otras categorías del empleo, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, como por ejemplo, determinada permanencia en el cargo anterior, evaluación satisfactoria y la superación de ciertas pruebas que demuestren su idoneidad. Una modalidad son los llamados concursos “cerrados” por ser concebidos para cierto tipo de personas de una entidad, siempre y cuando no se violen los principios y derechos fundamentales del mérito e igualdad de acceso<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Precisamente la Ley 1960 de junio de 2019 (arts. 1° y 2°), estableció en Colombia algunas medidas en este sentido. Frente al nombramiento en encargo, privilegiando al funcionario de carrera según su evaluación y no tener sanciones disciplinarias durante el último año; por otro lado, se crean los “concursos de ascenso” para empleados con derechos de carrera de la misma, del mismo sector administrativo o cuadro funcional de empleos, los que no podrán superar más del 30% de las vacantes. Hasta el momento de la entrega de este trabajo, no se conocía pronunciamiento sobre la constitucionalidad o no de esta Ley.

- *Cambios en la movilidad horizontal.* Se refiere a la posibilidad para que los funcionarios puedan ocupar cargos de la misma jerarquía y remuneración en otra entidad diferente a donde ganó el concurso; esto implica la implementación de “cuadros ocupacionales o funcionales” en las diferentes entidades como ya se ha recomendado en otras oportunidades, así como la coordinación de las plantas de personal de las diferentes ramas del poder público y de los órganos del Estado para permitir dicha movilidad. Por otra parte, esto permitiría concientizar al empleado en el sentido que trabaja para el Estado como un todo, no para una sola entidad; reforzando así su pertenencia al servicio público<sup>94</sup>.
- *Un salario diferencial y superior para funcionarios de carrera.* En promedio, los actuales salarios que ofrecen los cargos de carrera no son atractivos, competitivos, ni estimulantes. En donde hay mejores salarios respecto del sector privado es en el nivel operativo o asistencial (sobre todo por la carga prestacional), pero a partir del nivel profesional, se abre una brecha. Se propone una revisión importante de dichos salarios teniendo en consideración tanto aspectos del mercado laboral como el mérito de la persona que los ocupa. El salario debe ser dignificante y superior para atraer al servicio público a los mejores perfiles de candidatos; se podría considerar la posibilidad de un salario móvil, por productividad.
- *Un sistema de incentivos para funcionarios de carrera.* Estos incentivos pueden ser materiales o inmateriales para reconocer el trabajo realizado. Entre los materiales están el otorgamiento de primas o bonificaciones en dinero por el cumplimiento de ciertas metas u objetivos laborales; entre los estímulos no salariales están el otorgamiento de becas para estudios superiores, el reconocimiento social, el bienestar laboral, la integración familiar y comunitaria, etc., haciéndolos efectivos y no condicionándolos a la disponibilidad presupuestal (Strazza, 2014).
- *Mayor flexibilidad.* Las normas de la carrera administrativa continúan siendo rígidas y no se corresponden con el cambio del entorno de las administraciones públicas caracterizado por la apertura hacia la innovación, la intersectorialidad, la transversalidad, la colaboración público-privada, la inclusión de prácticas de la gestión de empresas, el servicio, la participación ciudadana y el uso intensivo de las TIC.

---

<sup>94</sup> La misma Ley 1960 de 2019, en su art. 4° dejó la posibilidad que el gobierno regule en el futuro, la movilidad horizontal.

La carrera debe permitir, por ejemplo, que una persona pueda salir y volver al sistema sin mayores traumatismos como ocurre con las comisiones para ocupar cargos de libre nombramiento y remoción, o que una persona pueda cumplir su carga laboral semanal sin necesidad de asistir todo el tiempo a una oficina. En cuanto a la evaluación del desempeño, se propone incorporar al usuario/ciudadano, al cliente interno/externo en el proceso.

- *Ampliar la carrera administrativa a ciertos cargos técnicos de tipo directivo* como jefes de división, para permitir que estos funcionarios participen mucho más en el diseño, elaboración y decisión de políticas públicas y no solamente como simples ejecutores o implementadores de las mismas (Siklodi, 2014).
- *Desbloquear las plantas de personal*, especialmente en las entidades territoriales según estudios técnicos de necesidad, y asignar más recursos de funcionamiento para esos efectos.
- *Representación política uninominal por distritos electorales*. Para controlar las malas prácticas de injerencia política en la administración, se debe ligar profundamente la representación política con el desempeño administrativo. El territorio nacional se dividirá en circuitos electorales y cada uno de ellos tendrá una representación que será uninominal y no plurinominal. De esta manera, habrá un partido o movimiento político responsable ante los electores para que no se disipe ante los ciudadanos la tarea de control político frente a la administración pública: al político le interesará más que la gestión pública sea eficiente y transparente y no tanto como un campo de oportunidades de trabajo y de contratos para sus simpatizantes.

## CONCLUSIONES

La meritocracia como modelo de selección, acceso y permanencia en el servicio público sigue gozando de buena salud dentro de los planteamientos de la administración pública contemporánea. Esto se explica porque sus principios y valores son perfectamente compatibles con los principios del Estado social de derecho y la democracia contemporánea: igualdad, participación, acceso a cargos públicos, movilidad social, imparcialidad y transparencia.

Sin embargo, pese a la consagración constitucional y legal de la meritocracia en los países de la región, la implantación de un servicio civil o función



pública moderna es una asignatura pendiente; así lo señalan diversos estudios sobre América Latina y el Caribe y la evidencia propia en Colombia, en donde pese al avance en los concursos y al desarrollo de políticas de profesionalización, se han incrementado las nóminas paralelas y los empleos temporales.

En el conjunto de los países parece que el factor de injerencia política es el factor más determinante para impedir un mayor desarrollo de la meritocracia: "... las dificultades son mayores en los países en que la clase política ha históricamente utilizado a las organizaciones del Estado para prácticas clientelares, que coinciden con mayor corrupción" (Siklodi, 2014, p 7). Entonces, el fortalecimiento de la meritocracia se convierte en una estrategia de lucha contra la corrupción.

#### REFERENCIAS

- Ali, Ibn Abi Tálib (2009). *Consejos para un bien gobierno*, segunda edición, Bogotá: Fundación Ahlulbayt (AS) Colombia.
- Álvarez Collazos, A. y Jiménez, W.G. (2012) Development of the merit system and the administrative career in Colombia: context, application and limitations, En: *Administración & Desarrollo*, Vol. 40, N° 56, ESAP, pp. 27-39. También en <http://revistas.esap.edu.co/administracion>.
- Álvarez, Augusto (2009). *La historia del Sistema de mérito y la aplicación de la carrera*, Bogotá, ESAP.
- Aristóteles (1993). *Política*, Madrid: Ediciones Altaya S.A.
- Castro Urrego, C.D. (2012). *Las ideas políticas y el pensamiento administrativo en la historia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cohen, Robert (1985). *Atenas, una democracia*, Barcelona: ediciones Orbis S.A.
- De Coulanges, Fustel (2000). *La Ciudad Antigua*, Bogotá: Ediciones Momo.
- El Tiempo (2018). Empleo público regional en riesgo de nómina paralela. Versión online, 19 de septiembre. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/empleo-publico-regional-en-riesgo-de-nomina-paralela-270780>. 17-10-2019.
- Engels, Federico (2002) *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Bogotá: Ediciones Génesis.
- George, Claude (2005). *Historia del pensamiento administrativo*, México: Prentice-Hall Hispanoamericana.

- Jiménez, W.G. (2012). Teoría y práctica del sistema de mérito a través de las reformas del Estado en Colombia. En: *Reflexión Política*, año 14, N° 28, Universidad Autónoma de Bucaramanga, pp. 142-157. Recuperado de: [www.unab.edu.co/reflexionpolitica](http://www.unab.edu.co/reflexionpolitica).
- Naranjo Mesa, Vladimiro (2003). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, novena edición, Bogotá: Temis.
- Platón (1993). *La República*, Madrid: Ediciones Altaya S.A
- RCN Radio (2019). Gobernación del Valle asegura que no tiene nóminas paralelas. Versión online, 19 de abril. Recuperado de: <https://www.rcnradio.com/colombia/pacifico/gobernacion-del-valle-asegura-que-no-tiene-nominas-paralelas>. 17-10-2019.
- Restrepo, M.; Escobar, L.; Rincón, J. y Rodríguez, J. (2010). *Globalización de derecho administrativo colombiano*. Colección Textos de Jurisprudencia. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rojas, Javier (2012) ¿Es posible formalizar el empleo público en Colombia?, *Revista Actualidad Laboral* No. 171 mayo-junio, Legis pp. 4-9. Recuperado de: [http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rlaboral&document=r-laboral\\_c5d55e91f2730166e0430a0101510166](http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rlaboral&document=r-laboral_c5d55e91f2730166e0430a0101510166). 10-10-2019
- Schlüter, Klaus (2002). El servicio público en la República Federal Alemana- En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*. N°. 42-43, pp. 57-74.
- Siklodi, Isabel (2014). *Servicio Civil en América Latina y el Caribe*, CEPAL. Recuperado de: [https://www.cnsc.gov.co/observatorio/phocadownload/Carrera\\_Administrativa\\_en\\_otros\\_paises/Servicio%20civil%20en%20Amrica%20Latina%20CEPAL.pdf](https://www.cnsc.gov.co/observatorio/phocadownload/Carrera_Administrativa_en_otros_paises/Servicio%20civil%20en%20Amrica%20Latina%20CEPAL.pdf). 15-09-2019.
- Strazza, Luciano (2014), *Diagnóstico institucional del Servicio Civil en América Latina: Colombia*, BID. Recuperado de: [https://www.cnsc.gov.co/observatorio/phocadownload/Carrera\\_Administrativa\\_en\\_otros\\_paises/Diagnostico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Amrica%20Latina-Colombia.pdf](https://www.cnsc.gov.co/observatorio/phocadownload/Carrera_Administrativa_en_otros_paises/Diagnostico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Amrica%20Latina-Colombia.pdf). 18-09-2019.





Para el diseño de este libro se empleó  
la fuente Portland LDO  
en un formato de 17 x 24 cm  
con 304 páginas

---

Esta segunda versión del Vademécum de la Administración Pública presenta en sus tomos I y II veintiún contribuciones ante la comunidad intelectual y universitaria. La impronta que identifica los escritos, más allá de la diversidad de los temas, los enfoques y los tópicos, es su firme disposición para continuar reflexionando sobre, desde y para la Administración pública. En su conjunto, estas contribuciones pretenden actualizar la utopía real de reconstruir –y, quizás, más importante aún, activar– lo que podría denominarse una apuesta teórica, práctica, epistémica, en últimas, al fin y al cabo, una esperanza política renovada: Nuestra Administración (pública y comunal).

---

ISBN: 978-958-609-086-5

