

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: OTRA HERRAMIENTA MÁS DEL CAPITAL

Autor:

Sebastián Felipe Barreto Blandón

Asesor Académico:

Andrés Ricardo Jiménez

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Facultad de Pregrado

Administración Pública y Territorial

Bogotá D.C., 2025

—Al uno, a los que claman desde la tierra, a los frustrados, al propio sistema educativo tan fétido que golpeándome tantas veces en el rostro con la realidad me fue imposible ignorarlo—

Resumen

A menudo se entiende la Administración Pública en Colombia y en el mundo, como una mediadora neutral y sumamente técnica entre el poder y las necesidades de la sociedad, se asume de entrada que su función primordial es la de “administrar” las tensiones de manera objetiva, basándose en la racionalidad, la eficiencia y la legalidad, sin inclinación hacia intereses particulares. Este trabajo se encarga de demoler ese mito.

La realidad se define por un conflicto constante entre dos procesos: el económico y el social. De esta tensión incesante emerge una *estructura* que nace a la par con la Administración Pública (AP), y que pese a que la AP tiene en sí misma la capacidad de ser una fuerza que equilibre dichos conflictos, su actuación está determinada por esa estructura que le despoja de su propósito. Una estructura dominada por los *dueños del capital*, quienes dan forma a la *decisión política*; esta *decisión política* se materializa luego en *normas jurídicas* que adquieren así legitimidad, y es sobre estas normas que posteriormente actúa la Administración Pública.

En lugar de ser un contrapeso real, la Administración Pública se convierte en una herramienta funcional al capital. Su tarea entonces es gestionar la tensión social lo suficiente para que no amenace el dominio de estos dueños, sus dueños.

Tabla de Contenido

Introducción	7
1. Precisiones Teóricas y Conceptuales	8
1.1. Sobre la Historia de la Administración Pública en Colombia.....	8
1.2. Sobre el Concepto de Administración Pública.....	15
1.2.1. Lo Administrativo y lo Político	19
1.2.2. Lo Público y lo privado, la AP y la Ap.....	20
1.2.3. Las Grietas Internas en el Concepto	24
1.2.4. La Deconstrucción Estructural del Concepto	27
1.3. Sobre la Evolución Histórica del Pensamiento Administrativo	31
1.3.1. Grecia y Roma	31
1.3.2. Francia.....	32
1.3.3. Alemania.....	33
1.3.4. España, Italia y Gran Bretaña	35
1.3.5. Estados Unidos.....	36
1.4. Sobre los Paradigmas en la AP y sus Modelos Teóricos	38
1.4.1. Precisión Epistemológica.....	38
1.4.2. El modelo Burocrático	47
1.4.3. La Nueva Gestión Pública	50
1.4.4. La Gobernanza	52
1.4.5. Sobre los Modelos Teóricos de la AP en Colombia y Latinoamérica	56
2. Componentes y Variables Esenciales en la Instrumentalización de la AP	59
2.1. La Academia, Susceptible de Ser Reproductora de Males.....	60
2.1.1. El Primer Mal.....	60
2.1.2. Las Tres Olas de Cambio en la Disciplina.....	66
2.1.3. Los Docentes.....	71
2.2. El Interés General.....	78
2.3. El Capital.....	93
2.3.1. Precisión Conceptual	93
2.3.2. Lo Uno y lo Otro, el Capital y el Capitalismo	98

2.3.3.	El Capital, Fuente de Bondad	101
2.3.4.	Los Dueños del Capital	103
2.4.	La Democracia	107
2.4.1.	Los Componentes Basales en la Democracia	108
2.4.2.	El ¿Por qué?	110
2.4.3.	El Médico que no es Médico	113
2.4.4.	Otras consideraciones	116
3.	La Estructura	120
3.1.	La Base.....	120
3.2.	La Decisión Política	123
3.3.	La Norma Jurídica.....	125
3.4.	La AP.....	126
3.5.	Consideraciones Finales, La Propuesta.....	128
	Referencias.....	130

Lista de Tablas de Contenido

<i>Tabla 1. Tendencia entre los periodos Colonial-Frente Nacional</i>	12
<i>Tabla 2. Variables centrales del análisis del concepto de AP según cada teórico</i>	31
<i>Tabla 3. Evolución de las corrientes de pensamiento administrativo</i>	37
<i>Tabla 4. Las 3 Preguntas fundamentales del investigador</i>	41
<i>Tabla 5. Paradigmas de Investigación, adaptado de Guba & Lincoln, y Habermas</i>	41
<i>Tabla 6. Los 3 Modelos Teóricos de la AP</i>	55
<i>Tabla 7. Olas del desarrollo del campo de la AP en Colombia</i>	66
<i>Tabla 8. Mallas curriculares en la ESAP</i>	74
<i>Tabla 9. Las 7 variables del Cálculo Hedonista en Bentham 1789</i>	87
<i>Tabla 10. El QUÉ, el QUIÉN, el CÓMO y el DÓNDE / Marx, Gramsci y Poulantzas</i>	92
<i>Tabla 11. Riqueza y Capital</i>	94
<i>Tabla 12. Los 3 Capitales de Bourdieu</i>	95

Lista de Ilustraciones

<i>Ilustración 1. Fase 1 de conversión del interés general</i>	79
<i>Ilustración 2. Fase 2 de conversión del interés general</i>	79
<i>Ilustración 3. Fase 3 de conversión del interés general</i>	80
<i>Ilustración 4. La Voluntad de Todos en Rousseau</i>	81
<i>Ilustración 5. La Voluntad General en Rousseau</i>	82
<i>Ilustración 6. Relación lógica siguiendo el cálculo de Bentham en la lógica capitalista</i>	86
<i>Ilustración 7. Relación entre los capitales de Bourdieu</i>	97
<i>Ilustración 8. —Estructura 1—</i>	123
<i>Ilustración 9. —Estructura 2—</i>	125
<i>Ilustración 10. —Estructura 3—</i>	126
<i>Ilustración 11. La propuesta</i>	128

Introducción

La frustración es evidente, dentro de lo público, en lo privado, en la sociedad en su conjunto; para los que se detienen a pensarlo, las preguntas que se transforman poco a poco en quejas siempre son las mismas: *¿Por qué nunca es suficiente? ¿Por qué pasa lo que pasa? ¿Interés general?* Pareciera que ya nada sorprende, nada cambia... La frustración de ciudadanos y funcionarios que ven cómo al final del día el sistema no responde a las necesidades reales sin importar cuánto se trabaje en el discurso y en lo técnico.

¿Acaso como dicen son simples errores de gestión? ¿O es que NO ha llegado el “nuevo” y correcto paradigma desde otro lado para salvarnos? ¿Es corrupción? y ¿La corrupción es de los hombres o de las instituciones? ¿O es izquierda o derecha? Pareciera sobreentenderse que los problemas de la AP no son simples errores de gestión, planificación, reglamentación, ni todas estas cuestiones que enseñan incluso desde la academia; sino más bien, el resultado calculado de una estructura de poder que le antecede.

¿Pero qué estructura de poder?

Al igual que un patógeno silencioso y congénito, la AP, contraria a sí misma, actúa con la firme creencia de que los problemas del mundo se resuelven con un ordenamiento jurídico claro, capacidad técnica en formación, participación, transparencia y mucha “democracia”. Pero *¿y si su creencia implantada es justamente lo que limita su revolución?* Una forma predilecta de entender su papel en una estructura ya consolidada, que al igual que con el patógeno, la suscribe a un cuadro clínico del cual ni siquiera es consciente.

A eso, es a lo que este trabajo ha de llamar —**la estructura**—.

1. Precisiones Teóricas y Conceptuales

A continuación, se presenta un robusto apartado teórico, conceptual e histórico con el fin de precisar y confrontar diversos estudios que sirvan como base para el análisis posterior de este trabajo, la administración pública como otra herramienta más del capital.

1.1. Sobre la Historia de la Administración Pública en Colombia

La —estructura— de poder que instrumentaliza a la AP en Colombia no es una deformación moderna, sino una condición arraigada en su origen; un proceso histórico que demuestra cómo el aparato estatal fue concebido no como un mediador neutral, sino como una herramienta al servicio de los intereses dominantes.

Omar Rey Anacona (2023) relata cómo desde el periodo colonial el sistema nació con un ADN fundamentalmente patrimonialista, explica que la administración colonial se erigió sobre la concepción del Estado como un patrimonio netamente privado de la corona española, una lógica que se materializó en prácticas como la compra y venta de cargos públicos y la asignación de puestos basados en lazos de sangre, esta estructura administrativa fue el caldo de cultivo perfecto para la corrupción sistémica. Hermes Tovar Pinzón (2014) argumenta que la inequidad en los ingresos de los funcionarios y la impunidad rampante en la justicia se establecieron desde el siglo XVII como “las columnas centrales del edificio de la corrupción”, un ejemplo claro era la práctica extendida de sobornos a oficiales reales en puertos clave como Cartagena, donde se permitía el contrabando de esclavos y mercancías a cambio de un tercio de los impuestos defraudados, sobornos que eran repartidos entre el teniente de gobernador, el tesorero y el contador, evidenciando una cultura de connivencia¹ entre la autoridad y la ilegalidad.

¹ Disimulo o tolerancia en el superior acerca de las transgresiones que comenten los subordinados con las reglas.

Esto consolidó una cultura política en la que el Estado era percibido no como un ente abstracto al servicio del bien común, sino como una fuente tangible de estatus, riqueza y poder personal; justamente para las élites conectadas con la metrópoli, la noción de administración pública que se construía era el “botín” original, un conjunto de recursos y privilegios que debían ser explotados para el beneficio privado.

Esta lógica de poder, lejos de ser desmantelada con los procesos de independencia, fue hábilmente transferida y adaptada por las nuevas elites durante esta etapa, como lo expone Sandra Milena Polo (2023), la naciente república no alteró el ADN patrimonialista del Estado, sino que lo adaptó a sus propios fines, estableciendo una “república patrimonialista criolla”, la persistencia de un sistema fiscal regresivo junto con la concepción del Estado como una fuente básica de poder y entradas fijas para ser repartidas a través de las redes familiares son prueba de esto. El poder burocrático era sumamente apreciado no solo por el control político que otorgaba, sino principalmente por sus beneficios a nivel material junto con el estatus social que significaba pertenecer a él; esta forma de acceso a los cargos públicos se convirtió en el principal mecanismo para la distribución de prebendas y la consolidación de redes clientelares que sustentaban el poder de las familias oligárquicas. Un periodo en el que, aunque la —decisión política— ahora emanaba de entrada desde los criollos, la administración de lo público continuaba desempeñando una función de asegurar el estatus de la clase dominante.

De igual manera Francisco Leal Buitrago (1978/2016) caracteriza cómo la turbulenta historia política del siglo XIX, marcada por guerras civiles y una profunda inestabilidad en la pugna entre las facciones de la clase dominante como los hacendados federalistas y los comerciantes centralistas, no fue primordialmente un debate abstracto sobre la naturaleza ideal del Estado. Fue en esencia, una disputa encarnizada por el control del “botín” burocrático, cada facción

buscaba imponer un modelo de organización estatal que favoreciera sus intereses económicos y le garantizara el acceso privilegiado a los recursos y cargos públicos.

En el siglo XIX, esta forma de instrumentalización sería empleada de manera más directa para imponer un proyecto ideológico reaccionario; Adolfo León Guerrero García (2023), muestra cómo el periodo de la regeneración desmanteló deliberadamente la experiencia federalista para imponer un Estado centralista, confesional y autoritario, utilizando la constitución de 1886 como la herramienta legal para legitimarlo; en ese sentido todo el manejo de lo público fue reorientado para ejecutar este mandato, liquidando los estados soberanos y entregando la educación a la iglesia católica. Este periodo evidencia cómo el tratamiento de lo público lejos de ser un campo técnico continuaba siendo un campo de batalla, un lugar en donde los proyectos de las elites se imponían a través de su captura institucional que posteriormente legitimaban mediante normas, y sobre la cual la administración de lo público actuaba bajo estas normas entendiéndolas como lo “correcto”, pues era lo legal.

El siglo XX presenta una profunda paradoja, mientras los discursos públicos se llenaban de aspiraciones modernizadoras y se emprendían importantes intentos de reforma técnica del Estado, la estructura de poder subyacente continuó instrumentalizando la AP. Las prácticas clientelares y patrimonialistas no desaparecieron; por el contrario, se adaptaron a un nuevo contexto de mayor intervención estatal, desvirtuando los esfuerzos por construir un servicio civil basado en el mérito y la eficiencia.

Estos intentos de modernización del siglo XX demostraron ser incapaces de romper esta estructura; el período de la república liberal, como lo analiza Luis Alberto Galeano Escucha (2023), ilustra esta paradoja, en donde, aunque se implementó un modelo de intervencionismo estatal con la creación de nuevas instituciones y reformas sociales como la agraria de 1936, estas

transformaciones encontraron un límite infranqueable en el poder de las élites; como señala el autor, las mismas élites modernizantes renunciaron a ser el soporte tributario de la hacienda pública (sin plata no hay reforma); de igual manera, el intento de crear una carrera administrativa basada en el mérito estaba en cierta medida destinado a fallar justamente porque la clase política continuaba concibiendo el aparato estatal como un botín. Un proceso en el que, aunque la AP pretendía ser dotada de nuevas capacidades técnicas, su autonomía era supeditada a los intereses que dominaban el ciclo político y económico.

Las consecuencias de esta forma de captura se manifestaron con toda su fuerza en la segunda mitad del siglo XX; en el mismo capítulo, Galeano Escucha (2023) expone cómo el frente nacional fue la máxima expresión de la instrumentalización del Estado. Si bien este acuerdo, desde el discurso, había sido concebido como un pacto para superar la violencia bipartidista mediante un manejo técnico del Estado; en realidad, este pacto fue un mecanismo para gestionar el conflicto intra-élite y asegurar la continuidad de su poder excluyendo a otras fuerzas políticas. Como señala Francisco Leal Buitrago (2016), la unificación de las clases dominantes fue un proceso que no eliminó el “faccionalismo regional” ni la “competencia política”; en lugar de una unificación, el frente nacional formalizó la repartición milimétrica del botín burocrático entre liberales y conservadores, demostrando, como apunta Galeano Escucha, la inmensa dificultad de lograr superar una tradición elitista que ha caracterizado este país empleando meras tecnologías administrativas.

Además, durante este siglo, la instrumentalización de la AP adquirió una nueva faceta, como explica Galeano Escucha (2023), los movimientos sociales emergentes, como los sindicales y agrarios, fueron “instrumentalizados como base social del régimen” liberal. Por lo que el Estado ya no era solo un instrumento para el reparto de cargos entre las élites, sino también una

herramienta para la cooptación y el control social, integrando a ciertos sectores populares en la red clientelar para garantizar la estabilidad del sistema y legitimar el poder de los partidos; esta crisis y su persistencia por las prácticas clientelares y patrimoniales prepararon el escenario para las reformas de finales de siglo, que seguirían enfrentando los mismos dilemas estructurales. Esta tendencia entre los periodos puede verse sintetizada en la siguiente tabla:

Tabla 1. *Tendencia entre los periodos Colonial-Frente Nacional*

Período	Lógica Dominante	Forma de Instrumentalización	Función Real de la AP (Al servicio de...)
<i>Colonial</i>	Patrimonialismo Puro (El Estado como patrimonio privado de la Corona).	*Compra y venta de cargos públicos. *Asignación de puestos por lazos de sangre.	La dominación de la Corona. (Visión de lo público como "botín" original).
<i>Independencia República Naciente</i>	"República Patrimonialista Criolla" (Adaptación de la lógica colonial).	*Sistema fiscal regresivo. *Reparto de "entradas fijas" a través de redes familiares (ahora criollas).	Asegurar el estatus y poder de la nueva élite criolla.
<i>La Regeneración (Siglo XIX)</i>	Imposición Ideológica (Proyecto reaccionario, centralista y confesional).	*Uso de la Constitución (1886) para legitimar el proyecto. *Entrega de la educación a la Iglesia.	Ejecutar un mandato ideológico, entendiendo la norma impuesta (legalidad) como lo "correcto".
<i>República Liberal (Siglo XX)</i>	Modernización Paradójica (Intervencionismo estatal limitado).	*Las élites evitan ser el soporte tributario. *El mérito (carrera adm.) es bloqueado porque el Estado sigue siendo "botín".	Intentar dotarse de capacidad técnica, pero con autonomía siempre supeditada a los intereses de las élites.
<i>Frente Nacional</i>	Pacto de Élites (Máxima expresión de la instrumentalización).	"Reparto clientelar milimétrico" entre los dos partidos tradicionales.	Abdicar de su función esencial para servir como mecanismo de reparto entre las élites pactantes.

Fuente. *Elaboración propia con base en Rey Anaconda, O., Polo Buitrago, S. M., Guerrero García, A. L., y Galeano Escucha, L. A. (2023). Historia de la administración pública colombiana. (J. M. Molina Giraldo y M. Castañeda González, Eds.). Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).*

En las últimas cuatro décadas, la administración pública colombiana ha sido objeto de numerosas reformas, a menudo enmarcadas en discursos globales de eficiencia, modernización y Nueva Gestión Pública (NGP). Sin embargo, estos esfuerzos se han enfrentado y, en muchos casos, han sido moldeados y hasta neutralizados por la misma y arraigada estructura de poder clientelar; los ecos del pasado que resuenan con fuerza en el presente, demostrando que la lógica del Estado como botín ha sabido adaptarse a nuevos ropajes institucionales y normativos, por lo que el dominio permanece hoy con gran claridad.

Los hallazgos de Santiago Leyva y Pablo Sanabria Pulido (2024) sobre este período son reveladores al respecto, destacan la “tensión entre los factores técnicos y las presiones políticas” como una constante ineludible en todos los procesos de reforma; un ejemplo de la adaptación de las viejas prácticas es lo que los autores denominan el “abuso del contrato de prestación de servicios”. Este mecanismo, legalmente concebido para tareas especializadas y temporales, se ha convertido en la herramienta moderna por excelencia para eludir la meritocracia de la carrera administrativa y perpetuar el clientelismo y el patronazgo político; pues a través de estos contratos, se distribuyen puestos y se pagan favores políticos, manteniendo intacta la discrecionalidad en el acceso al empleo público.

Esta práctica contemporánea constituye una de las manifestaciones más claras de la lógica histórica descrita por Hermes Tovar Pinzón (2014), quien señaló cómo los partidos políticos han luchado tradicionalmente por el control de la administración pública “con el propósito de feriar los puestos entre sus amigos, primos, sobrinos, tíos, parientes, cuñados y seguidores”. El abuso del contrato de prestación de servicios es en esencia, la versión del siglo XXI de esta “feria” de puestos, un mecanismo adaptado a un marco normativo que, paradójicamente, debía promover el mérito.

Además, Leyva y Sanabria (2024) señalan una tendencia preocupante en el liderazgo de las reformas, pues a menudo estas han sido impulsadas por entidades con un enfoque eminentemente fiscalista, como el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en lugar de ser lideradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el órgano técnico rector del empleo público. Esto sugiere que el objetivo principal ha sido con frecuencia ajustar la administración financiera del “botín” (hacerlo más eficiente en términos de gasto) en lugar de transformar fundamentalmente la naturaleza del Estado; como lo reconocen los autores, la —decisión política— juega un papel central que a menudo subyuga el enfoque técnico sin importar cuán prácticos y rigurosos pretendan ser los reformadores o cuántas comisiones expertas y voces técnicas empleen o no. Estos hallazgos demuestran un patrón persistente a lo largo de la historia colombiana, en como la instrumentalización y captura de la administración de lo público en Colombia no es un fenómeno reciente ni una desviación de un modelo originalmente puro. Es, por el contrario, una característica estructural y persistente que ha sabido adaptarse a los diferentes contextos políticos y económicos desde sus orígenes coloniales, constituyendo una de las continuidades más definitorias de la historia en el país, esta condición histórica, como argumentan autores como Hermes Tovar Pinzón (2014) y Francisco Leal Buitrago (2016), ha sido un factor determinante en la debilidad institucional, la corrupción sistémica y la crónica dificultad para consolidar un Estado pleno; esa percepción de lo público como un patrimonio susceptible de apropiación privada ha erosionado la confianza en las instituciones y ha obstaculizado la implementación de políticas transformadoras, supeditándolas a los intereses de redes clientelares y facciones políticas; una —estructura— cautivante de la AP, y una AP fielmente técnica a este juego de intereses crónico.

1.2. Sobre el Concepto de Administración Pública

Si bien la revisión del proceso histórico en el país resulta primordial para observar por dónde ha venido ocurriendo la trama, el patrón de dominio de la AP; resulta igual de importante para este fin, definir sus conceptos fundamentales. *¿Qué es la administración pública? ¿Qué es administrar lo público?* Estas interrogantes constituyen, en su esencia, un profundo debate filosófico y político sobre la naturaleza del Estado, la distribución del poder y el propósito de esta acción dentro de la sociedad, lejos de ser un campo de conocimiento estático, la AP desde su idealización es un terreno en constante disputa, donde se enfrentan visiones que la conciben como un instrumento neutral para el bien común, y perspectivas críticas que la desnudan como un aparato funcional a las estructuras de poder dominantes. Este capítulo se adentra en el corazón de esta tensión fundamental, justamente con el fin de acercarse cada vez más en el proceso de deconstruir el mito de la neutralidad de la AP y analizarla como lo que es, una herramienta funcional a los —dueños del capital—.

Primero, es vital explorar las definiciones clásicas que, desde sus orígenes, han presentado a la AP como un ente orientado al interés general, la eficiencia técnica y la ejecución imparcial de la voluntad del Estado, expresada a través de la ley.

Hecho esto, es posible proceder con deconstruir esta visión canónica de su concepto, para analizarla críticamente como un aparato cuya racionalidad, principios y mecanismos de control han servido históricamente a los intereses de la clase dominante, enmascarando su función política bajo un velo de neutralidad técnica.

Las definiciones fundacionales de la AP surgieron de un esfuerzo deliberado por legitimarla como una disciplina científica, autónoma del caos y separada de las prácticas del Estado

absolutista que se encapsulaban en las ciencias camerales alemanas o la ciencia de la *policía*² francesa, que entendía la administración como el conjunto de saberes que el monarca necesitaba para gobernar (Guerrero, 2000).

En sus orígenes, como expone Omar Guerrero (2020) y Galindo Camacho (2000); el objetivo del fundador Charles-Jean Bonnin, era sistematizar la administración, dotarla de principios y elevarla al rango de ciencia de las relaciones entre la comunidad y los individuos, es decir, una ciencia con un objeto, fin y métodos propios, relacionada con otras ciencias y ramas del derecho, pero diferente a ellas.

Bonnin concibe la AP como “una potencia que arregla corrige y mejora cuanto existe”, y cuya verdadera atribución es la ejecución de las leyes del interés general; esta visión, fundamentada en las necesidades de la colectividad, establece el primer pilar del mito: la AP es una ciencia social con un propósito moral (el interés general), pero su método es técnico (la ejecución de la ley).

Como señala Jesús Molina (2020) la intención original de Bonnin era establecer una administración “para, por y con los ciudadanos”. En esta concepción fundacional, la AP debía operar como el vínculo vital e inquebrantable entre la comunidad y el gobierno, una correa de transmisión diseñada para materializar la voluntad general y no para sofocarla, Molina (2020) rescata esta dimensión olvidada de Bonnin, recordando que la administración nace con la promesa de ser la garante de la libertad civil y la igualdad ante la ley; bajo esta óptica, el funcionario no era un tecnócrata aislado, ni un autómatas al servicio de una norma vacía, sino un agente cívico

² La palabra "policía" (o *policey* en la tradición alemana) proviene del término griego *politeia*, que significaba la organización gubernamental específica instituida en la *polis*. En el contexto de las ciencias camerales y el Estado absolutista, la palabra "policía" tenía un sentido muy diferente al actual.

encargado de preservar la cohesión de la comunidad política, la acción administrativa era, en teoría, la ejecución práctica del contrato social.

Paralelamente a esta visión social europea, se consolidó en Estados Unidos una concepción más pragmática y legalista que la define como el brazo ejecutor del Estado. Esta perspectiva, fuertemente influenciada por la doctrina de la división de poderes, encontró su máxima expresión en el célebre ensayo de Woodrow Wilson (1887), texto que solidifica la influyente dicotomía política-administración; Wilson (1887) postula que “el campo de la administración es un campo de negocios” y que debe operar apartado de la agitación y la lucha de la esfera política.

Desde este enfoque, la administración se concibe como un medio o instrumento a través del cual el Estado cumple sus fines y satisface las necesidades de la población, pero siempre subordinada a la voluntad política expresada en el marco legal. La legitimidad de la acción administrativa reside, por tanto, en su estricto apego a la ley; esta visión, aunque aparentemente técnica y apolítica, refuerza la imagen de una administración como un ejecutor neutral, cuya tarea es implementar decisiones tomadas en otra esfera, la esfera política, la —decisión política—.

Este argumento de Wilson no es meramente descriptivo, es prescriptivo y cumple una función ideológica fundamental; al afirmar categóricamente que “las cuestiones administrativas no son asuntos políticos”, Wilson (1887) realiza una operación de “purificación”, pues reemplaza la legitimidad política (derivada del debate y el conflicto) por la legitimidad técnica (derivada de la eficiencia y la ciencia gerencial). Su objetivo era crear un aparato estatal estable, predecible y eficaz, capaz de gestionar las complejidades de una sociedad industrial en expansión, un aparato inmune a los vaivenes de la politiquería; si la AP es apolítica, entonces su estudio debe centrarse en descubrir cómo el gobierno puede ejecutar sus tareas con la máxima eficacia y al mínimo costo posible.

Establecer esta dicotomía al afirmar que, es la política la que se relaciona con las normas o expresiones de la voluntad del Estado, mientras que la administración se relaciona con la ejecución de estas normas; propone un vínculo explícito con la lógica empresarial. En el contexto de 1887, la necesidad empresarial en Estados Unidos era la de un Estado estable, predecible y racional que protegiera los contratos y las inversiones de la rampante industria; el adversario no era la tiranía, sino la inestabilidad y el clientelismo del *spoils system*³.

Por lo tanto, la dicotomía no fue diseñada para proteger al pueblo de la política, sino para proteger al capital de la inestabilidad de la política; creó una esfera técnica de acción estatal, inmune a la voluntad popular y al debate partidista, cuyo único criterio de valor sería la eficiencia, definida en términos empresariales. Este edificio canónico requería un motor, un mecanismo que hiciera operativa la dicotomía de Wilson, la AP necesitaba un actor que no actuara por interés político, personal o feudal, sino por pura obediencia a la norma; Max Weber proporcionó el tipo ideal de este mecanismo: la burocracia.

Max Weber (1992, 2014) propone la burocracia como la forma más pura de “dominación legal”, su legitimidad descansa en la “creencia en la legalidad” de las normas, opera mediante una jerarquía de cargos, competencia basada en reglas impersonales, especialización funcional y, de forma vital, la separación total entre el cargo y la persona. La burocracia, en su tipo ideal, es la materialización de la visión de Wilson, es la manera formalmente más racional de entender el concepto de la AP en una virtud suprema que garantiza la predictibilidad y el cálculo que el capital exige del Estado, la burocracia de Weber es el motor técnico que permite a la AP actuar como si fuera, en efecto, neutral.

³ El término *Spoils System* (Sistema de Botín o *Padrinazgo Político*) representa, en esencia, la práctica de controlar y distribuir los cargos y recursos públicos con fines privados o partidistas, en lugar de basarse en el mérito o la neutralidad.

El principio más importante para su tesis es la obediencia a la norma; el burócrata ideal, al obedecer la norma, se despoja de su juicio moral personal, ya no es responsable por el contenido de la ley (eso es política), solo por la precisión de su ejecución (eso es administración). Esto crea al “ejecutor neutral” perfecto, un técnico que, amparado en la legalidad, puede aplicar cualquier decisión política con la máxima eficiencia; así, la visión canónica queda establecida: la AP es una ciencia social (Bonnin), que opera como una técnica apolítica (Wilson), a través de una maquinaria racional (Weber).

1.2.1. Lo Administrativo y lo Político

A propósito de la dicotomía entre política y administración, Guerrero (2019) la juzga como una falacia, un concepto que ha servido históricamente para promover una imagen de la AP como un ejecutor técnico y apolítico; el autor es enfático al afirmar que ambas “integran un único proceso”. La AP es inherentemente política, los administradores no solo ejecutan decisiones, sino que participan en la formulación de las *policies* (cursos de acción del gobierno), que justamente son la materialización de la —decisión política—; es crucial, además, diferenciar la AP de otras disciplinas con las que se relaciona. Guerrero (2019) explica que, si bien la AP comparte raíces con la economía, la sociología y el derecho, posee un objeto de estudio propio; su distinción con el derecho es particular: mientras que la justicia protege al derecho perturbado, la administración busca y realiza la utilidad.

Esta separación es fundamental para entender la —estructura— que se investiga en este trabajo; si la —norma jurídica— es el marco legitimador creado por la —decisión política—, la AP es el actor que, dentro de ese marco, ejecuta acciones para conseguir esa utilidad que expone Guerrero. La cuestión está en que esa utilidad no es el interés general, sino el interés del capital manifestado en sus dueños; así, la AP no es un simple aplicador de la ley, sino un agente activo

que, bajo el amparo de la legalidad, produce resultados concretos que benefician al poder dominante.

El atributo que define la esencia de esta disciplina es sin duda la parte de “*lo público*”. Guerrero (2019) argumenta que este término no es un simple adjetivo, sino el núcleo conceptual que vincula a la administración con la sociedad; citando a Bonnin, recuerda que “la administración ha nacido con la comunidad” y es el gobierno de la comunidad. Etimológicamente, tanto *pública* como *política* comparten la misma raíz referida a lo colectivo, a la multiplicidad (*populus, polis*); por tanto, la administración es pública no solo porque pertenece al Estado, sino porque su propósito inherente es atender los problemas sociales y económicos concretos de la comunidad.

Este principio justamente es el que se pervierte cuando la AP es capturada, la administración deja de ser “pública” en su sentido más profundo y se convierte en una gestión de intereses particulares dominantes con recursos colectivos.

1.2.2. Lo Público y lo privado, la AP y la Ap

El esfuerzo final de la *ortodoxia*⁴ del concepto consiste en trazar una línea *axiomática*⁵ entre el ámbito de la Administración Pública (AP) y el de la Administración privada (Ap); esta distinción es vital para sostener la ficción del “interés público” (como postula Bonnin) como una teleología superior y separada del “interés privado”, es decir, el lucro (Guerrero, 2000).

Tanto Galindo Camacho (2000) como Omar Guerrero (2000) argumentan que la AP se rige por el derecho público y el interés general, mientras que la administración privada se rige por la ganancia. Sin embargo, es precisamente en este punto donde la ortodoxia revela su contradicción fundamental y expone su servicio a la tesis crítica. Miguel Galindo Camacho (2000) afirma que

⁴ Conforme con la doctrina oficialmente repetida y entendida como legítima, tal como una “religión”.

⁵ Incontrovertible, evidente.

“solamente unas sanas y fuertes finanzas estatales pueden propiciar una economía privada fuerte y sana”.

En esta sola frase, el edificio canónico se socava a sí mismo, la distinción *ontológica*⁶ entre lo público y lo privado colapsa; pues el éxito de la esfera pública (finanzas sanas) no se mide en términos de un “interés público” abstracto, sino en su capacidad directa para habilitar el éxito de la esfera privada (una economía de capital fuerte). En esta misma línea, la AP está íntimamente vinculada a la privada en un sentido, y es que solo puede cumplir con sus atribuciones mediante el “caudal de recursos, fundamentalmente económicos que solamente puede obtener de los particulares” (Galindo Camacho, 2000).

Esta dependencia material de recursos trastorna la supuesta primacía del interés público. Si como afirma Galindo Camacho (2000), los “más importantes y poderosos contribuyentes al ingreso o erario estatal” son las empresas y personas que operan en la esfera privada, se establece entonces una relación en la que la salud del sector público depende directamente de la prosperidad del sector privado. Galindo es categórico al afirmar que sería imposible concebir a la AP rica, vigorosa y próspera al lado de una administración privada carente de iniciativa, de recursos y solvencia.

Esa vinculación económica proporciona la base material para la —estructura— de dominación: si la supervivencia y capacidad del Estado dependen de una “excelente administración privada”, se genera ya de entrada un incentivo estructural para que la —decisión política—, la —norma jurídica— y en última instancia, la actuación de la AP, prioricen las condiciones que aseguran la prosperidad de los —dueños del capital—, a menudo equiparando el

⁶ La diferencia fundamental entre el “ser” y la esencia

bienestar de estos con el bienestar general. La subordinación, por tanto, no es solo ideológica, sino económica y fundamental.

El concepto ortodoxo de la AP no es lo opuesto a la administración privada; es su condición de posibilidad; no es un freno al capital, sino su habilitador infraestructural que admite que su función es servir como una herramienta para el desarrollo del capital. Por otra parte, Omar Guerrero (2019), en su séptima lección de *Principios de Administración Pública*, ataca la pretensión de asimilar ambos campos bajo una única teoría gerencial, argumentando que sus naturalezas son irreconciliables; esta diferencia no es de grado, sino de esencia, y se manifiesta en un “campo intermedio incompatible” donde ambas esferas no pueden coexistir; aun pese a que el neoliberalismo ha intentado sistemáticamente borrar esta distinción.

Como argumenta Puello-Socarrás (2020) en su crítica a la deformación sociohistórica, esta separación no es un hecho natural, sino una construcción histórica deliberada y funcional a la acumulación de capital. La academia convencional, siguiendo líneas de pensamiento como las de Hannah Arendt, ha intentado naturalizar esta *escisión*⁷, relegando lo privado a la esfera de la necesidad y elevando lo público a la esfera de la libertad política; sin embargo, Puello-Socarrás (2020) expone la “falacia de lo privado” y la “banalidad de lo público” para revelar que, bajo el capitalismo, esta distinción es meramente operativa.

En la estructura actual, lo privado no es el refugio de la intimidad, sino la trinchera desde donde el capital se apropia de la riqueza social; y lo público no es el espacio de todos, sino el mecanismo mediante el cual se socializan los costos y se asegura la estabilidad necesaria para que el mercado opere; la distinción, por tanto, es una herramienta ideológica. Al aceptar *acríticamente*⁸ que existen dos esferas separadas, la AP se legitima a sí misma como un árbitro externo que

⁷ Rompimiento

⁸ Sin crítica, de manera irreflexiva

interviene en la economía, ocultando su verdadero rol: ella misma es parte de la infraestructura de dominación. No existe una frontera real, lo que existe es una totalidad social donde la esfera pública ha sido vaciada de contenido político real (banalizada) para servir como garante de los intereses privados del capital (la falacia).

Así, la tarea de una AP crítica no es equilibrar lo público y lo privado, sino denunciar que tal división es la coartada perfecta para que el capital siga privatizando las ganancias mientras le obliga a administrar públicamente sus crisis.

Por otra parte, Guerrero (2019), retomando el análisis de Gaspar Bluntschli, explica que este espacio, una especie de “tierra de nadie”, es ocupado por una u otra administración según la naturaleza del interés predominante. La administración privada actúa si el interés es particular y “las fuerzas que suministra la sociedad son suficientes”; mientras que, la intervención de la AP se vuelve imperativa “cuando los intereses públicos están comprometidos, o los intereses sociales [...] reclaman su intervención” porque las fuerzas de los particulares son insuficientes.

Esta concepción establece un principio fundamental y es que la administración pública no es meramente una opción, sino el mecanismo necesario que debe ocupar el espacio que la iniciativa privada no puede o no quiere llenar para garantizar el interés general. Bajo este modelo, el criterio para la intervención estatal está basado únicamente en la naturaleza del interés predominante como un factor sumamente clave; en este modelo, la AP solo debe ocupar el campo intermedio de la vida social cuando los intereses públicos están comprometidos o cuando la iniciativa privada es insuficiente.

Sin embargo, en la práctica se demuestra que este mecanismo ha sido invertido, el poder real de los —dueños del capital— no radica en oponerse al Estado, sino en su capacidad para capturar y redefinir el propio concepto de interés público del que hace mención Guerrero. A través

de la influencia en la —decisión política— y la hegemonía ideológica, los intereses particulares de acumulación son presentados sistemáticamente como el interés general, bajo narrativas de "crecimiento económico", "competitividad" o "estabilidad".

Como se verá más adelante en el contenido de esta tesis, una vez que un interés privado logra disfrazarse exitosamente de interés público, la estructura de poder se activa en su favor. La AP, siguiendo la regla teórica de intervención que expone Guerrero, procede a actuar, pero su acción ya no sirve para equilibrar el conflicto social, sino para ejecutar la voluntad del capital con la legitimidad y los recursos del Estado; en ese sentido la AP se convierte en la herramienta más sofisticada del capital, no porque de alguna forma viole su mandato, sino precisamente porque lo cumple, actuando sobre una definición pervertida del “interés general” al que teóricamente debe servir.

1.2.3. Las Grietas Internas en el Concepto

Esta concepción ortodoxa del concepto comenzó a mostrar fisuras significativas a raíz del trabajo de teóricos que, aceptando sus premisas fundamentales (como la eficiencia y la racionalidad), encontraron imposible su aplicación.

Simon (1982) argumentó que estos principios eran superficiales, carecían de rigor empírico y, peor aún, eran mutuamente contradictorios. Por ejemplo, el principio de “especialización” entra inevitablemente en conflicto con el de “unidad de mando”, ya que un especialista (como un ingeniero o un contable) necesita responder a lógicas funcionales que pueden contradecir las órdenes de un superior jerárquico generalista:

- *Si se obedece la Unidad de Mando (la jerarquía):* La decisión de una persona debe pasar por un solo canal de autoridad (su superior jerárquico), si la decisión requiere la pericia en más de un campo (por ejemplo, contabilidad y educación), entonces el especialista (el

contable) no puede recibir órdenes directas del departamento especializado (Finanzas), sino solo de su superior general (el educador). Esto implica que la pericia técnica se vuelve un simple “servicio consultivo” y la organización sacrifica la máxima destreza en la toma de decisiones.

- *Si se obedece la Especialización (la pericia)*: El empleado (por ejemplo, un conductor de coche de bomberos) debería recibir órdenes directas de la autoridad con mayor pericia técnica (por ejemplo, el director de vehículos a motor). Esto viola la unidad de mando, ya que el conductor tendría dos jefes dando órdenes potencialmente contradictorias.

Para superar esta “superficialidad”, Simon (1982) propuso un cambio radical en la unidad de análisis: la AP no debía estudiar las estructuras formales (como Weber), sino el comportamiento real de sus miembros, centrándose en los “procesos decisorios”. Introdujo una nueva dicotomía, más sofisticada que la de Wilson: la distinción entre *hecho* y *valor*, Simon sostenía que una ciencia administrativa solo podía ocuparse de la veracidad de las premisas fácticas (empíricas) de una decisión, mientras que las premisas éticas (de valor) debían ser proporcionadas desde fuera, es decir, por la política. En otras palabras, la Administración solo puede verificar si se usan los métodos correctos, pero no puede decidir cuáles son los objetivos correctos; la Política debe establecer esos objetivos.

En su intento de salvar la científicidad de la AP, Simon tuvo que demoler el pilar de la racionalidad perfecta que subyacía al modelo de Weber y a la teoría económica clásica. Introdujo el concepto de *racionalidad limitada*⁹. Simon (1982) argumenta que el *hombre-económico*¹⁰ de la

⁹ La racionalidad limitada supone que los seres humanos, debido a que operan con información incompleta, su racionalidad es limitada, de tal manera que “se dan por satisfechos” con soluciones subóptimas o “suficientemente buenas” debido a las limitaciones en su conocimiento y capacidad de procesamiento finita.

¹⁰ El *hombre económico* es una ficción teórica de la escuela clásica, particularmente usada por los economistas, que le atribuyen una racionalidad absurdamente omnisciente, no existen límites en la complejidad de los cálculos que puede realizar para determinar qué alternativas son las mejores.

teoría clásica, es una ficción que siempre elige la mejor opción posible. Mientras que, en la realidad, el *hombre-administrativo*¹¹ opera con información incompleta, tiempo limitado y capacidades cognitivas insuficientes para procesar todas las alternativas y sus consecuencias. Por lo tanto, el administrador no maximiza; “satisface”. Es decir, elige la primera alternativa que es suficientemente buena, no la óptima.

Irónicamente, el intento de Simon (1982) por salvar la dicotomía de Wilson (reformulándola como hecho/valor) fue lo que demostró su imposibilidad; al admitir que la racionalidad es limitada, Simon probó que el administrador nunca tiene acceso a todos los hechos. Cuando los hechos son incompletos, ambiguos o demasiado complejos, el decisor inevitablemente debe recurrir a sus propios valores, sus sesgos, su experiencia, sus hábitos, su ideología; para llenar los vacíos y seleccionar las premisas fácticas que considera relevantes. Su búsqueda de una ciencia de la administración basada en hechos demostró inadvertidamente que la ejecución de la ley (Wilson) no puede ser “*detailed and systematic*”, porque es mediada por una psicología humana imperfecta e ineludiblemente cargada de valores.

Si Simon abrió la grieta cuestionando la posibilidad de la racionalidad pura, Dwight Waldo la derrumbó al cuestionar su neutralidad; como lo describe Guerrero (2023), Waldo fue un “inconforme con la ortodoxia administrativa” que buscaba un concepto de AP “más allá de las versiones gerenciales”.

Waldo rechazó de plano tanto la dicotomía de Wilson como el intento de Simon de salvarla, argumentó que la política y la administración son fundamentalmente dependientes una de la otra (Guerrero, 2000). Una decisión administrativa como dónde construir una carretera o cómo diseñar

¹¹ La contraparte del *hombre económico* cuya racionalidad es limitada.

un sistema de bienestar no es un simple hecho (Simon) que ejecuta un valor (política); es en sí misma una decisión cargada de valores y consecuencias políticas.

El ataque más profundo de Waldo fue dirigido al valor supremo de la ortodoxia: la “eficiencia”. Wilson, Weber y Simon daban por sentada la eficiencia como un bien técnico y neutral; Waldo formuló la pregunta política fundamental que la ortodoxia había evadido: *¿Eficiencia para qué? ¿Para quién?* (Guerrero, 2000; Guerrero, 2023).

Esta pregunta replantea todo el campo, la eficiencia no es un concepto unitario; pues la eficiencia para una corporación (reducir costos laborales) puede ser la ineficiencia para un trabajador (perder su empleo). Waldo demuestra que la AP no es un proceso técnico de búsqueda de “hechos”, sino *una teoría política* en acción, una vez que se admite que la AP está siempre al servicio de algún valor y de algún interés, la pregunta de la ortodoxia (*¿cómo ser eficientes?*) se vuelve irrelevante. La pregunta que ahora la visión crítica pretende responder, es: estructuralmente, *¿qué valor y qué interés sirve la AP?*

1.2.4. La Deconstrucción Estructural del Concepto

En el Manifiesto Comunista Karl Marx y Friedrich Engels definen el poder ejecutivo del Estado moderno (el núcleo de la AP) no como un árbitro neutral, sino como una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa. Esta definición resuena con los propios supuestos de la ortodoxia, lo que Wilson (1887) llamó una “plain business necessity” y lo que Miguel Galindo Camacho (2000) identificó como el objetivo de propiciar una economía privada fuerte y sana; Marx lo define sin eufemismos como la gestión de los “negocios comunes” de la burguesía.

En el 18 Brumario de Luis Bonaparte, Marx (1852) describe la burocracia como un “espantoso organismo parasitario” que envuelve a la sociedad, un “tropel de bribones” cuya

existencia depende de la extracción de impuestos de la sociedad civil para mantener la maquinaria del poder ejecutivo a su servicio. Sintetizando estos puntos, la neutralidad y racionalidad de Weber (2014) son, desde esta perspectiva, la forma ideológica y estructural de poder que el capital requiere para operar (Guerrero, 2000); la impersonalidad, la obediencia a la norma y la predictibilidad no son virtudes cívicas, sino los requisitos funcionales para la acumulación de capital. Lo que Weber llama racionalidad, Marx lo llama dominación burguesa.

Michel Foucault (2006) ofrece una perspectiva alternativa y complementaria. En lugar de ver el poder como un aparato (el Estado) en manos de una clase (la burguesía), Foucault analiza el poder como una *tecnología*¹² productiva, propone el concepto de “gubernamentalidad” para describir el “arte de gobernar” específico que emerge en el siglo XVIII.

Esta nueva forma de poder, que es el verdadero objeto de la AP moderna, tiene un nuevo objetivo y nuevas herramientas.

- El Objetivo: La *Población* / El poder ya no se centra en el territorio (soberanía feudal), sino en la población. La población es concebida como un recurso biológico, una especie humana que debe ser gestionada; se trata de un *biopoder*: un poder que administra la vida misma (tasas de natalidad, salud, esperanza de vida, trabajo).
- La Herramienta: Los *Dispositivos de Seguridad* / A diferencia de la ley (que prohíbe) o la disciplina (que prescribe), la *seguridad* gestiona la realidad. Foucault (2006) utiliza los ejemplos de la escasez y la viruela.

¹² La *tecnología* para Foucault no significa lo mismo que el concepto predominante de tecnología actual (que se enfoca en hardware, computación o ingeniería moderna).

Foucault utiliza el término *tecnología de poder* o *tecnología política* en un sentido mucho más amplio y fundamental, pues se refiere a los conjuntos organizados de métodos, procedimientos, análisis y tácticas que permiten ejercer una forma específica de poder. No se limita a las máquinas o los instrumentos físicos.

La AP moderna (los fisiócratas) no prohíbe el hambre (la escasez). Al contrario, “*deja hacer*” (*laissez-faire*), permitiendo que los precios del grano suban para que el mercado mismo regule el flujo y se evite la hambruna general. Gestiona la escasez, no la elimina.

La AP no excluye al enfermo (viruela) como en la disciplina de la lepra. En su lugar, calcula el riesgo e introduce deliberadamente la enfermedad (inoculación/vacunación) en la población para “normalizar” la curva de mortalidad (Foucault, 2006).

Desde esta óptica, la AP es una *tecnología de biopoder*; su función no es (solo) reprimir en nombre del capital como diría Marx, sino gestionar la vida de la población para optimizarla como un recurso. La creencia implantada en la técnica, la estadística, la epidemiología, la economía; es la máscara de esta forma de poder, la AP se legitima presentándose como una gestión científica y benevolente de la vida.

La crítica neoliberal y la escuela de la *Public Choice*, representa la culminación de esta deconstrucción, aunque desde una dirección inesperada (Guerrero, 2000). Esta escuela ataca la burocracia weberiana, pero no para liberar al ciudadano del poder, sino para someter al Estado por completo a la lógica del mercado.

Como analiza Guerrero (2000), esta escuela promueve un *antiestatismo*¹³ radical, su argumento central es que el burócrata de Weber no es un ejecutor neutral. En lugar de ello, la *Public Choice* toma al *hombre-administrativo* de Simon (1982) y lo transforma en un *homo-Oeconomicus* puro: un actor racional que no busca satisfacer el interés público, sino maximizar su propio interés (su presupuesto, su poder, su seguridad laboral), independientemente de los resultados sociales (Guerrero, 2000).

¹³ El *antiestatismo* es la postura doctrinal que rechaza la intervención y el tamaño del Estado, promoviendo su desmantelamiento y la adopción de las lógicas del mercado

La *Public Choice* toma esta realidad del autointerés y la convierte en el principio normativo para justificar la ineficacia inherente del sector público, pues la representa en un enfoque económico que aplica la lógica de maximización del interés propio (*homo-Oeconomicus*) al servicio público, argumentando que el burócrata, al igual que cualquier actor de mercado, busca el máximo beneficio personal, lo cual es ineficiente para la colectividad.

La analogía es simple:

Si la visión de Marx veía al Estado como una herramienta de arado al servicio del terrateniente (la burguesía), la visión de Foucault lo veía como un sistema de riego que gestiona la vida del campo (la población); la crítica neoliberal, en cambio, ve a los burócratas como plagas individuales (maximizando sus recursos) que se comen las cosechas, y su solución es privatizar el campo y reemplazar a la AP con un ejército de contratistas agrícolas motivados únicamente por la rentabilidad del mercado.

Esta visión fusiona la necesidad empresarial de Wilson (1887) con el hacedor de decisiones de Simon; la solución neoliberal es abandonar por completo la farsa del *interés general* (Bonnin) y reestructurar el Estado mismo como un mercado.

Fenómenos como el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), que se han de analizar más adelante, son la implementación de esta ideología; una concepción de AP que es forzada a adoptar métricas de eficiencia del sector privado, la consumación de la herramienta del capital, pues deja de pretender ser una fuerza cívica neutral y pareciera admitir abiertamente que su única racionalidad es la lógica del capital.

Tabla 2. Variables centrales del análisis del concepto de AP según cada teórico

<i>Teórico Principal</i>	<i>Objeto de la AP</i>	<i>Mecanismo Central</i>	<i>Justificación Ideológica</i>
<i>Bonnin, Wilson, Weber</i>	El Interés Público / La Ley	Burocracia Racional-Legal (Norma)	Neutralidad Técnica / Eficiencia
<i>Simon, Waldo</i>	El Proceso Decisorio	Racionalidad Limitada (Satisfacción)	Eficacia (Hechos) vs. Valores
<i>Marx</i>	La Clase Burguesa	Aparato Burocrático-Parasitario	Dominación de Clase
<i>Foucault</i>	La Población (la gestión de la vida)	Dispositivos de Seguridad (Normalización)	Biopoder / Gestión del Riesgo
<i>Public Choice</i>	El Individuo en la lógica del mercado	Competencia / Gerencialismo	Eficiencia del Mercado (Anti-Estado)

Fuente. *Elaboración Propia.*

1.3. Sobre la Evolución Histórica del Pensamiento Administrativo

En este mismo sentido, para trazar la evolución histórica del pensamiento administrativo, es fundamental recurrir a las corrientes clásicas, tal como las analiza Miguel Galindo Camacho (2000) en su obra *Teoría de la Administración Pública*. En ella, se demuestra que las primeras reflexiones sobre el buen gobierno surgieron no como una ciencia formal, sino como parte de la filosofía y el estudio del Estado.

1.3.1. Grecia y Roma

Galindo Camacho (2000) explica que las primeras ideas de esto se gestaron en la Grecia clásica, señala el aporte ético de Sócrates, quien al someterse a las leyes de la polis reconoció que el Estado provee servicios esenciales como la educación, sentando una base moral para la función pública. Sobre esta base, Platón intentó construir un armazón ideal; su propuesta de un Estado gobernado por el sabio "filósofo-rey" y organizado bajo el principio de la especialización, indica que gobernar es un arte que exige un conocimiento experto. Sin embargo, Galindo Camacho (2000) subraya la importancia de Aristóteles, a quien considera el padre del constitucionalismo;

en su análisis, Aristóteles fue el primero en realizar un estudio sistemático de las funciones del Estado, distinguiendo entre la actividad deliberante (legislativa), la de los magistrados (ejecutiva) y la judicial, sentando así las bases para una futura separación de poderes y el estudio de la administración como una función específica.

Posteriormente, el autor explora cómo el pragmatismo de Roma tomó estas ideas filosóficas y las tradujo en organización y derecho; Según Galindo Camacho (2000), el análisis de Polibio sobre el "régimen mixto" de la República Romana revela una obsesión por la estabilidad a través del equilibrio de poderes, a esta visión estructural, Séneca le añadió una dimensión moral, aportando una ética sobre el ejercicio del poder desde el corazón mismo del Imperio; pero la culminación del pensamiento romano y un principio fundamental para todo el pensamiento administrativo occidental se encuentra en Cicerón, su concepción de la *res publica* "la cosa pública" como un asunto del pueblo y no como propiedad del gobernante en donde toda administración debía estar subordinada al orden jurídico, transformó para siempre la idea de gobierno.

1.3.2. Francia

El pensamiento administrativo francés, como lo analiza Galindo Camacho (2000), se caracteriza por la tensión entre el absolutismo, la revolución y la búsqueda de una base científica para la acción del Estado; estas etapas dieron origen a conceptos tan fundamentales como la separación de poderes y la propia ciencia de la AP.

El autor explica que antes de la revolución, la administración del Estado absolutista se vio influenciada por las ciencias camerales de origen alemán; estas doctrinas concebían la "ciencia de la policía" no como seguridad, sino como el arte del buen gobierno para fortalecer el poder del Estado y el bienestar de los súbditos. Montesquieu, por su parte, sentó las bases del Estado

moderno al desarrollar en *El Espíritu de las Leyes* la teoría de la separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), separando conceptualmente la función ejecutiva o administrativa como un poder distinto y limitado por la ley (Galindo Camacho, 2000). En un aspecto más práctico, el autor menciona a Anne Robert Jacques Turgot, quien como contralor intentó aplicar la racionalidad económica para reformar la hacienda pública, representando un esfuerzo temprano por tecnificar la gestión estatal.

Sin embargo, Galindo Camacho (2000) atribuye a Charles-Jean Bonnin el mérito de ser el fundador de la ciencia de la administración pública, Bonnin fue el primero en definirla como una disciplina autónoma con propios principios, en el cual su propósito es la gestión de los intereses de la comunidad y la ejecución de las leyes de interés general. Alexis de Tocqueville ofreció un análisis fundamental, argumentando que la revolución francesa no destruyó la estructura administrativa de la monarquía, sino que la perfeccionó, consolidando la centralización administrativa como la principal característica del Estado francés.

El autor cierra el análisis francés con Henry Fayol, padre de la teoría de la administración industrial, aunque su enfoque era la empresa privada, sus 14 principios de gestión (como la división del trabajo y la jerarquía) y sus 5 funciones de la administración (planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar) se convirtieron en un paradigma universal que fue ampliamente adaptado para organizar y racionalizar el funcionamiento de la administración pública en el siglo XX (Galindo Camacho, 2000).

1.3.3. Alemania

Las formas alemanas como lo analiza Miguel Galindo Camacho (2000), se distinguen por su esfuerzo en construir una verdadera ciencia del Estado, en la que la administración es una pieza

central; esta tradición evolucionó desde las guías prácticas para el monarca absolutista hasta los análisis sociológicos más profundos sobre el poder y la organización.

El autor explica que los orígenes de esta corriente se encuentran en las ciencias camerales, cuyo máximo exponente fue Juan Enrique Von Justi. Para él, la "ciencia de la policía" no era un asunto de seguridad, sino el conjunto de conocimientos necesarios para procurar la felicidad y el bienestar de los súbditos, fortaleciendo así el poder del Estado. En aspectos más prácticos, Galindo Camacho (2000) destaca al Barón Von Stein, quien a principios del siglo XIX impulsó reformas cruciales en Prusia para modernizar el Estado, promoviendo la autonomía municipal y una administración más eficiente.

Sin embargo, con Lorenz Von Stein llega una gran ruptura, pues él fue el primero en establecer una distinción clara entre "Estado" y "sociedad", argumentando que existe una tensión natural entre ambos, de esa forma propuso la idea de una "administración social", en la que el Estado debe intervenir activamente para mediar en el conflicto entre el capital y el trabajo y así garantizar la estabilidad. Esta idea del Estado como un ente con responsabilidades sociales fue continuada por juristas como Robert Von Mohl, quien desarrolló el concepto de Estado de derecho y Caspar Bluntschli, quien diferenció claramente entre la alta "política" y la "administración" detallada (Galindo Camacho, 2000).

A su vez, Galindo aborda a los dos pensadores alemanes considerados de los más influyentes, por un lado, Karl Marx, quien ofreció una crítica radical a la administración, viéndola no como un ente neutral, sino como una burocracia al servicio de la clase dominante (la burguesía) para perpetuar su poder. Por otro lado, Max Weber realizó el análisis más influyente sobre la burocracia como el pilar del Estado moderno; la describió como el tipo ideal de la "dominación legal-racional", una maquinaria organizacional caracterizada por la jerarquía, la especialización,

la impersonalidad y la sujeción a reglas; aunque la burocracia podía ser una "jaula de hierro", era técnicamente la forma más eficiente y racional de ejercer el poder en las complejas sociedades modernas (Galindo Camacho, 2000).

Justamente el aporte de Weber servirá posteriormente en el presente trabajo para analizar los paradigmas sobre los que la AP entiende su funcionamiento diario.

1.3.4. España, Italia y Gran Bretaña

El juicio administrativo español, estuvo profundamente marcado por la influencia del modelo centralista francés y la constante pugna entre el liberalismo y la restauración absolutista durante el siglo XIX, en este contexto de inestabilidad, surgieron figuras reformadoras clave que buscaron modernizar el aparato estatal; el autor destaca a Francisco Javier de Burgos y Olmo, quien, como ministro, fue el artífice de la división provincial de España en 1833. Esta reforma es considerada un hito en la modernización del país, pues creó una estructura territorial racional y centralizada que permitió un control más eficaz del gobierno. Por su parte, Pedro Sáinz de Andino, un jurista y alto funcionario, es presentado como otro pilar de la reforma, habiendo impulsado la creación del Ministerio de Fomento y la modernización de la legislación mercantil y de aduanas, buscando racionalizar la acción económica del Estado (Galindo Camacho, 2000).

La tradición italiana, se caracterizó por el intenso debate académico para establecer la ciencia de la administración como una disciplina autónoma, separada de la hegemonía del derecho administrativo; los precursores, como Gian Domenico Romagnosi y Giovanni Manna, iniciaron este camino al analizar la acción del Estado desde una perspectiva jurídica, pero ya vislumbrando la necesidad de un estudio propio de la administración. Sin embargo, el autor atribuye a Carlo Ferraris el mérito de ser el verdadero fundador de la ciencia de la administración en Italia a finales del siglo XIX, influenciado por la escuela alemana, Ferraris argumentó que la administración era

la "acción del Estado en la sociedad" y que su estudio debía centrarse en los aspectos sociales y económicos, y no solo en los jurídicos, un enfoque que fue continuado por pensadores como V. Wautrain-Cavagnari (Galindo Camacho, 2000).

En contraste con el enfoque teórico y legalista del continente, Galindo Camacho (2000) describe el pensamiento administrativo británico como eminentemente práctico, empírico y reactivo a la teorización abstracta. La AP en Gran Bretaña se desarrolló más a través de la experiencia y la reforma gradual que de grandes tratados científicos; el autor menciona a W. H. Moreland como una de las primeras voces que, a principios del siglo XX, reclamó la necesidad de una "ciencia de la administración pública" en el mundo anglosajón, lamentando su subdesarrollo en comparación con Francia y Alemania. Figuras como E. N. Gladden y F. F. Ridley son presentados como los académicos que comenzaron a sistematizar el estudio del servicio civil británico y a analizar su funcionamiento, consolidando la disciplina en el país, pero manteniendo siempre un fuerte enfoque en la práctica y la organización real del gobierno.

1.3.5. Estados Unidos

El estudio de la administración en Estados Unidos se forjó con un carácter más pragmático, enfocado en la búsqueda de soluciones para un gobierno en plena expansión. Galindo Camacho (2000) rastrea los orígenes de este enfoque hasta la tensión fundacional entre la visión de un poder central robusto que defendía Alexander Hamilton, y la apuesta por un gobierno limitado de Thomas Jefferson.

Sin embargo, con Woodrow Wilson y su célebre ensayo de 1887 se daría el origen de la dicotomía política-administración como lo expresa Galindo, una propuesta radical de que la administración debía operar como un campo neutral y técnico, separado de la política y gestionado con la eficiencia de "un negocio". Esta obsesión por la eficiencia encontró su método en la

administración científica de Frederick Winslow Taylor, cuyas ideas sobre la optimización de procesos impregnaron profundamente al sector público. Según el autor esta forma de ver las cosas fue consolidada por teóricos como Francisco Goodnow, quien reforzó la separación entre la "expresión" de la voluntad estatal y su "ejecución". De este modo, la escuela norteamericana definió a la administración pública como un ejercicio fundamentalmente técnico, una concepción que como señala Galindo Camacho (2000), dominaría el debate en la disciplina durante gran parte del siglo XX.

Esta evolución en las líneas pensamiento administrativo puede verse sintetizada en la siguiente tabla:

Tabla 3. *Evolución de las corrientes de pensamiento administrativo*

	<i>Característica Clave o Enfoque Diferencial</i>	<i>Autores Representativos</i>	<i>Diferencias y Aportes Específicos</i>
<i>Grecia y Roma</i>	<ul style="list-style-type: none"> *Filosófico - Jurídico *Del pensamiento ético (Grecia) a la estructura legal y organización (Roma). 	<ul style="list-style-type: none"> *Sócrates, Platón, Aristóteles (G) *Polibio, Séneca, Cicerón (R) 	<ul style="list-style-type: none"> *Grecia: Distinción inicial de funciones (legislativa, ejecutiva, judicial). *Roma: La administración subordinada al orden jurídico; concepto de <i>Res Publica</i> (cosa del pueblo).
<i>Francia</i>	<ul style="list-style-type: none"> *Centralización y Ciencia de la AP *Tensión entre absolutismo y revolución; búsqueda de autonomía disciplinar. 	<ul style="list-style-type: none"> *Montesquieu (Separación poderes) *Bonnin (Fundador Ciencia AP) *Tocqueville (Centralización) *Fayol (Proceso administrativo) 	<ul style="list-style-type: none"> *La "ciencia de la policía" vista como arte de buen gobierno. *Definición de la AP como disciplina autónoma con principios propios. *La Revolución perfeccionó la centralización monárquica.

<i>Alemania</i>	<p>*Ciencia del Estado (<i>Staatswissenschaft</i>)</p> <p>*Enfoque sociológico profundo; distinción Estado vs. Sociedad.</p>	<p>*Von Justi (Cameratismo)</p> <p>*Lorenz Von Stein (Adm. Social)</p> <p>*Marx (Crítica de clase)</p> <p>*Max Weber (Burocracia)</p>	<p>*Cameratismo: Ciencia para la felicidad de los súbditos.</p> <p>*Adm. Social: El Estado media entre capital y trabajo.</p> <p>*Burocracia: "Jaula de hierro" eficiente; dominación legal-racional basada en normas y jerarquía.</p>
<i>España</i>	<p>*Reforma Territorial</p> <p>*Marcada por inestabilidad política y la influencia del modelo francés.</p>	<p>*Javier de Burgos</p> <p>*Pedro Sáinz de Andino</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hito: División provincial de 1833 para control territorial. • Creación del Ministerio de Fomento para racionalizar la acción económica del Estado.
<i>Italia</i>	<p>*Lucha por la Autonomía</p> <p>*Intento de separar la administración de la hegemonía del derecho.</p>	<p>*Romagnosi y Manna</p> <p>*Carlo Ferraris</p>	<p>*Enfoque en que la administración es la acción del Estado en la sociedad.</p> <p>*Estudio centrado en aspectos sociales y económicos, no solo jurídicos.</p>
<i>Gran Bretaña</i>	<p>*Empirismo Práctico</p> <p>*Rechazo a la teoría abstracta; evolución basada en la experiencia.</p>	<p>*W. H. Moreland</p> <p>*Gladden y Ridley</p>	<p>*Desarrollo tardío de la ciencia administrativa comparado con el continente.</p> <p>*Enfoque en la sistematización del Servicio Civil y la práctica real.</p>
<i>Estados Unidos</i>	<p>*Pragmatismo y Eficiencia (Business)</p> <p>*La administración vista como un negocio técnico separado de la política.</p>	<p>*Woodrow Wilson (Dicotomía)</p> <p>*F.W. Taylor (Adm. Científica)</p> <p>*Frank Goodnow</p>	<p>*Dicotomía Política-Administración: La política decide (voluntad), la administración ejecuta (técnica).</p> <p>*Obsesión por la eficiencia y neutralidad técnica.</p>

Fuente. *Elaboración propia con base en Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la Administración Pública. Editorial Porrúa.*

1.4. Sobre los Paradigmas en la AP y sus Modelos Teóricos

1.4.1. Precisión Epistemológica

Antes de abordar los grandes modelos teóricos sobre los cuales se ha entendido la AP, es necesario rectificar algunos errores comunes en la interpretación, y que, ocurren desde la propia

literatura y la formación académica a la hora de presentar la Burocracia, la NGP y la Gobernanza como “paradigmas” que compiten entre sí. Tal denominación resulta no solo imprecisa, sino ideológica; una confusión conceptual que oculta una misma continuidad.

Esta conceptualización, si bien pedagógicamente cómoda, incurre en un profundo error epistemológico, confunde los *modelos teóricos* u operativos, es decir, las herramientas gerenciales diseñadas para resolver problemas coyunturales con los *paradigmas* propiamente, entendidos como las visiones del mundo (o marcos epistemológicos) que definen la naturaleza misma de la realidad, la verdad y el conocimiento. La Burocracia y la NGP, lejos de ser revoluciones paradigmáticas opuestas, son en realidad dos modelos teóricos sucesivos que operan dentro de la misma matriz disciplinar hegemónica (el mismo paradigma): el *Positivismo y su Post*. De igual manera, la Gobernanza, que en teoría prometía un giro hacia el paradigma *Constructivista*, fue rápidamente cooptada en la práctica, siendo vaciada de su potencial dialógico y reducida a una herramienta más de eficiencia, funcional al mismo paradigma positivista.

Esta precisión inicial no es un mero ejercicio de erudición filosófica o conceptual; al presentar la evolución de la AP como una superación técnica de modelos (eficiencia de la norma vs. eficiencia del indicador), se invisibiliza el paradigma epistemológico subyacente (el Positivismo) que, por su propio diseño, prohíbe cuestionar los fines últimos del Estado y, por tanto, acaba ocultando las estructuras de poder a las que sirve.

Thomas S. Kuhn (1971), en su obra fundamental *La estructura de las revoluciones científicas*, establece que un verdadero paradigma es aquel que proporciona modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica durante cierto tiempo; por lo que, un cambio de paradigma implica una ruptura ontológica, una transformación total de la visión del mundo, tal como ocurrió al pasar de la física aristotélica a la newtoniana.

Bajo esta lente, Kuhn (1971) explica que la mayor parte de la actividad científica no es revolucionaria, sino que ocurre bajo la fase de “ciencia normal”; un periodo donde los especialistas no cuestionan los supuestos básicos de su campo, sino que se dedican a la resolución de enigmas utilizando las reglas que el paradigma hegemónico les dicta.

El error categórico de la enseñanza tradicional de la AP es confundir el *Ejemplar* con la *Matriz Disciplinar*; la Burocracia de Weber y la NGP no son matrices disciplinares distintas; son ejemplares distintos. Son soluciones concretas a enigmas que surgen dentro de la misma *Matriz Disciplinar* (el *Positivismo*). El “enigma” siempre es el mismo: *¿cómo lograr la eficiencia y la racionalidad del Estado?* La Burocracia ofrece una solución (el Ejemplar de la norma legal); la NGP ofrece otra (el Ejemplar del indicador de mercado); ninguna de las dos representa una revolución científica, pues ninguna cuestiona la *Matriz Disciplinar* (la obsesión por la eficiencia y la racionalidad técnica).

Si la Burocracia, la NGP y la Gobernanza no son paradigmas reales, sino modelos teóricos, entonces *¿cuáles son los paradigmas?* Para establecer los verdaderos lentes epistemológicos con los que se observa la realidad social, se debe recurrir a la clasificación fundamental de las ciencias sociales, establecida por Egon Guba e Yvonna Lincoln (1994).

Para Guba y Lincoln (1994), un paradigma no es un modelo de gestión, sino una “serie de creencias básicas (o una metafísica) que tiene que ver con los principios últimos o primeros”; la postura del investigador se define ante tres preguntas fundamentales:

Tabla 4. Las 3 Preguntas fundamentales del investigador

1. La pregunta ontológica: ¿Cuál es la naturaleza de la realidad?
2. La pregunta epistemológica: ¿Cuál es la naturaleza de la relación entre el que conoce (investigador) y lo conocido (realidad)?
3. La pregunta metodológica: ¿Cómo debe hacer el investigador para descubrir el conocimiento?

Fuente. Elaboración propia con base en Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). *Competing paradigms in qualitative research*.

La respuesta a estas preguntas sitúa a cualquier investigador (y a cualquier modelo teórico) en uno de los grandes paradigmas que se disputan el control de la verdad en las ciencias sociales.

La siguiente tabla sintetiza esta clasificación, integrando los intereses del conocimiento definidos por Jürgen Habermas (1968), que aclaran el propósito político de cada paradigma:

Tabla 5. Paradigmas de Investigación, adaptado de Guba & Lincoln, y Habermas

Paradigma	Ontología (Naturaleza de la Realidad)	Epistemología (Relación Sujeto-Objeto)	Interés Investigativo	Modelos de AP Asociados
<i>Positivismo</i> Y <i>Post-positivismo</i>	Realismo, la realidad es objetiva, única, medible y "aprehensible" (aunque sea de forma imperfecta o probabilística).	El investigador es un observador neutral. Se exige la separación entre hechos y valores. Los hallazgos deben ser objetivos.	Predicción y Control (interés técnico)	Burocracia (Positivismo Legal) y NGP (Positivismo Económico).
<i>Constructivismo</i>	Relativista, la realidad es una construcción social, subjetiva, múltiple, intangible y mental (Berger & Luckmann, 1966).	Los hallazgos están mediados por valores. El investigador y lo investigado interactúan y se co-crean mutuamente.	Comprensión y Reconstrucción (interés práctico)	Gobernanza (en su teoría pura).

<i>Teoría Crítica</i>	La realidad es histórica, virtual y estructurada por el poder (conflictiva). Es una "realidad aprehensible" pero distorsionada por la ideología.	El investigador es un "intelectual transformador". La investigación es un acto político. La objetividad es reemplazada por la crítica de la ideología.	Crítica y Transformación; Emancipación (interés emancipatorio)	Esta Tesis, por ejemplo (AP como herramienta del Capital).
-----------------------	--	--	--	--

Fuente: *Elaboración propia con base en Guba & Lincoln (1994) y Habermas (1968).*

Según el análisis de Guba y Lincoln (1994), los paradigmas reales que disputan el campo del conocimiento son:

- *El Positivismo*: Que asume una realidad aprehensible, impulsada por leyes naturales y mecanismos inmutables, donde el investigador adopta una postura distante y no interactiva para mantener la objetividad.
- *El Post-positivismo*: Que acepta que la realidad es solo imperfectamente aprehensible debido a las limitaciones humanas, pero mantiene el ideal de objetividad regulatoria.
- *El Constructivismo*: Que entiende que las realidades son construcciones mentales locales y específicas, dependientes de los individuos o grupos que las sostienen.
- *La Teoría Crítica*: Que comprende la realidad bajo un "realismo histórico", moldeado por valores sociales, políticos, culturales y económicos, cristalizados en el tiempo.

Al observar este mapa, resulta evidente que ni la burocracia ni la gerencia pública son paradigmas en sí mismos; son, en cambio, manifestaciones instrumentales que operan casi exclusivamente bajo la lógica de los dos primeros: el *Positivismo* y el *Post-positivismo*. Incluso posturas más radicales como el anarquismo epistemológico de Feyerabend (1981), que argumenta que "todo vale" y que el progreso científico ocurre a menudo violando las reglas metodológicas; son ignoradas por una disciplina obsesionada con el orden.

La ortodoxia administrativa se aferra a esta columna (el *Positivismo*) porque necesita justificar su autoridad técnica mediante un método supuestamente universal, objetivo y neutral. Como señala Paul Feyerabend (1975) en su *Tratado contra el método*, la ciencia (y por extensión, la AP) le teme a la “anarquía metodológica”; el principio de *todo sirve*, le abriría la puerta al relativismo del constructivismo o a la subversión de la teoría crítica, esto es incompatible con la dominación legal-racional y la pretendida neutralidad técnica del Estado. El interés del Positivismo en la predicción y el control no es solo un interés científico; es, fundamentalmente, un interés político de gobernabilidad.

El modelo burocrático es la encarnación administrativa del proyecto positivista del siglo XIX; es la aplicación directa del *estado positivo* descrito por Auguste Comte (1830-1842), en el cual el espíritu humano “renuncia a buscar el origen y el destino del universo y a conocer las causas intrínsecas de los fenómenos” (el para qué del Estado) y se dedica exclusivamente a descubrir sus leyes efectivas (el cómo de la administración). Este enfoque fue codificado metodológicamente por Émile Durkheim (1895), la regla fundamental de la sociología positivista, que la burocracia adopta como propia, es tratar los hechos sociales como cosas; para el modelo burocrático, el hecho social es por excelencia, la “cosa” objetiva, externa y coercitiva que debe gestionarse, es la —norma jurídica—.

Es crucial aquí hacer una precisión sobre Max Weber (1992, 2014), como señala Azuero-Rodríguez (2020), la metodología personal de Weber era más interpretativa, buscando “comprender la acción social mediante una interpretación”. Sin embargo, el modelo que él describió como la *dominación legal-racional*; fue adoptado justamente por el Estado positivista como su técnica perfecta; la ortodoxia administrativa y la práctica estatal despojaron al modelo weberiano de sus raíces y lo redujeron a un simple *ejemplar* (Kuhn) de eficiencia; lo que sobrevivió

de Weber no fue su epistemología, sino su modelo de neutralidad técnica que opera sobre la creencia en la legalidad de las normas, vistas como “cosas” objetivas (Durkheim).

En este mismo sentido, la NGP no es una revolución paradigmática, sino una evolución dentro del positivismo; es la transición del *Positivismo* clásico al *Post-positivismo*, la realidad sigue siendo objetiva, pero se reconoce que solo puede ser aprehendida de manera imperfecta y probable. El giro filosófico lo proporciona Karl Popper (1934), quien reemplaza la verificación positivista por la falsación, la verdad ya no es la ley absoluta e inmutable (como en la Burocracia), sino una aproximación que sobrevive temporalmente a la *falsación* (el indicador de desempeño).

Herbert Simon (1947) importa el positivismo lógico a la disciplina al insistir en la estricta separación de *hechos/valores* (que ya se había revisado en los capítulos anteriores); la racionalidad limitada de Simon es la base del post-positivismo administrativo, pues como la racionalidad perfecta es imposible, la administración debe conformarse con satisfacer en lugar de optimizar, basándose en hechos observables (datos empíricos) y expulsando los valores (la política) del análisis científico.

La NGP, como la analizan Christensen y Lagreid (2011), es la aplicación directa de esta epistemología, pues abandona la —norma jurídica— y se obsesiona con el “hecho” empírico (el indicador económico).

En este punto es que cobra sentido hacer la precisión epistemológica entre paradigma y modelo teórico; pues su matriz positivista les prohíbe estructuralmente cuestionar los fines de la administración (el para qué y para quién se administra); solo les permite optimizar el cómo (la eficiencia de la norma o del indicador). Ambas sirven al capital precisamente porque su paradigma fundacional les impide ver al capital como una estructura de poder, reduciéndolo a un conjunto de hechos económicos neutrales.

Por otra parte, el surgimiento de la Gobernanza (o gobierno en red) representó la primera amenaza real de una revolución paradigmática en la AP; a diferencia del simple ajuste de herramientas entre la Burocracia y la NGP, la Gobernanza, en su concepción teórica, proponía un salto ontológico y epistemológico desde el *Positivismo* hacia el *Constructivismo*.

Su *ontología*¹⁴, definida por Berger y Luckmann (1966), sostiene que la realidad no es una “cosa” objetiva (Durkheim) sino justamente una construcción social; por lo que, su epistemología en este sentido no tiende a ser objetivista, sino transaccional, ya que la realidad se crea en la interacción.

En la AP, esta epistemología se traduce en la Gobernanza; para Bevir (2010) la administración no debe gestionar hechos, sino interpretar “narrativas” y facilitar el diálogo entre actores para co-crear significados y soluciones compartidas. Esto es justamente lo que pretende el modelo de la gobernanza que se enseña desde el aula: participación, “democracia”, rendición de cuentas, todo ese discurso.

Sin embargo, en la práctica, esta promesa fue traicionada. El paradigma más hegemónico (el Positivismo, funcional al Capital) neutralizó la amenaza constructivista mediante un proceso casi de *cooptación*¹⁵. Este proceso se dio en dos pasos:

- *Adaptación del lenguaje*: El sistema adoptó el lenguaje del *Constructivismo*, términos como “diálogo público-privado”, “redes de actores”, “participación ciudadana” se volvieron de usos frecuente, una moneda de uso corriente.
- *Imposición Métrica Positivista*: El sistema midió el éxito de este diálogo de la Gobernanza usando las mismas métricas positivistas de la NGP. La Gobernanza en la práctica no se

¹⁴ El estudio del ser en general, es decir; el estudio de la existencia, la naturaleza de la realidad y las propiedades fundamentales de aquello que existe.

¹⁵ La acción de un grupo de asimilar o apropiarse de una idea de otro grupo, incorporando elemento de ella para mantener la propia legitimidad y controlar el cambio.

mide por la calidad de la deliberación (Bevir) o la profundidad de la comprensión (Guba & Lincoln), sino por indicadores de cumplimiento; como señalan diversas críticas, los indicadores de gobernanza del Banco Mundial y otras agencias promueven un enfoque tecnocrático y un claro sesgo en favor de la contribución del mercado.

Lo que hoy se enseña como Gobernanza en la práctica no es el paradigma *Constructivista*. Sigue siendo, sobre todo en países latinos, la NGP utilizando una máscara de diálogo; lo que llaman la red, no es un espacio de deliberación real, sino un lobby (interés privado) legitimado e invitado por el Estado para ayudarle a alcanzar sus indicadores de eficiencia.

El Paradigma Positivista es incapaz de ver la instrumentalización; como define Habermas (1968), su conocimiento está movido por un interés técnico, obsesionado con la predicción y el control; su epistemología le impide ver los fines solo le permite analizar la eficiencia de los medios. Es, por definición, ciego al poder.

El Paradigma Constructivista es incapaz por ingenuidad; se enfoca correctamente en el significado y el diálogo, pero ignora cómo las estructuras de poder material (el capital) distorsionan ese diálogo e imponen un significado hegemónico. Como se vio, es fácilmente cooptado porque carece de herramientas para analizar el poder estructural que opera antes, durante y después del diálogo.

La demostración de la insuficiencia epistemológica de los modelos ortodoxos obliga a justificar la elección metodológica que fundamenta esta tesis; si el objetivo es demoler el mito de la neutralidad técnica y demostrar que la AP, a través de sus distintos modelos, es una herramienta funcional a los —dueños del capital—, no es posible utilizar los mismos lentes epistemológicos que la propia AP utiliza para ocultar dicha función.

Si tanto el paradigma Positivista y Constructivista son incapaces de ver la instrumentalización, uno por ceguera y el otro por ingenuidad, se requiere entonces de la *Teoría Crítica*. Siguiendo a Horkheimer (1937), se debe diferenciar la teoría tradicional de la *Teoría Crítica*; la primera, es descriptiva, se limita a catalogar los modelos de Burocracia, NGP y Gobernanza como si fueran opciones neutrales; la segunda, es emancipatoria: busca develar la función social oculta de dichos modelos.

Este se fundamenta en el *realismo-histórico*¹⁶, la realidad social es conflictiva y está estructurada por el poder; y se mueve por un interés emancipatorio (Habermas, 1968). Para demoler ese mito y ver la estructura dominada por los —dueños del capital—, se debe usar la lente epistemológica diseñada para ver el poder; el paradigma crítico se constituye como la herramienta necesaria para penetrar las estructuras de poder que se ocultan detrás de la máscara técnica del *Positivismo* y la máscara dialógica del *Constructivismo* cooptado.

Hecha esta precisión epistemológica entre paradigma y modelo teórico ya es posible abordar los modelos teóricos que han definido tanto el actuar como la enseñanza de la AP en sus generalidades:

1.4.2. El modelo Burocrático

El punto de partida para comprender las transformaciones de la AP es sin duda el modelo burocrático tradicional; en este, su principal arquitecto fue el sociólogo Max Weber, cuya obra sentó las bases de lo que se consideraría, durante casi un siglo, el modelo ideal de la administración estatal. Como lo expone Restrepo Medina (2009), este modelo se consolidó como la respuesta

¹⁶ El *realismo histórico* es la suposición de una realidad comprensible que fue originalmente plástica pero que se ha cristalizado en estructuras históricamente situadas (moldeadas por factores sociales, políticos, culturales, económicos, étnicos y de género) que son tan limitantes como si fueran reales en ausencia de una comprensión profunda.

racional a las complejidades del Estado moderno, en donde su propósito fundamental era superar la arbitrariedad, el nepotismo y la corrupción de los regímenes patrimonialistas y absolutistas que le habían precedido, estableciendo así un aparato estatal basado en la racionalidad legal, la eficiencia y la previsibilidad, una forma de “marginar a los políticos del campo de la administración del personal y eliminar el padrinazgo político”; para lograr esto se buscaba forjar un servicio civil que funcionara como un "instrumento obediente e imparcial de la soberanía estatal", un mero implementador de la ley y las políticas públicas, convirtiéndose así en un símbolo de estabilidad y en el protector del interés público.

Este ideal se materializó en la conceptualización de la burocracia de Max Weber como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica; sus principios como los resume el autor, se basan en la cohesión a través de normas, la formalización de las comunicaciones, la división racional del trabajo, la despersonalización de las relaciones, la jerarquía de autoridad, y la selección de personal por competencia técnica y méritos (Parres García, citado en Restrepo Medina, 2009). En su forma ideal, la administración estaría integrada por organizaciones jerárquicas, servidas por administradores con discrecionalidad limitada, responsables ante los políticos electos y, fundamentalmente, sometidos a la ley.

Sin embargo, una lectura puramente técnica de este modelo resulta insuficiente como lo expresa Oscar Oszlak (2022) en el libro *Visiones, transformaciones y tendencias de la Administración Pública*, aquí advierte sobre la falta de contextualización social, cultural e histórica de la mayoría de los enfoques sobre la burocracia; proponiendo en cambio, un enfoque histórico-estructural que sitúa a la administración en sus complejas relaciones con la sociedad y los sectores de poder. Desde esta perspectiva, la burocracia deja de ser una máquina neutral, el análisis de Karl Marx, por ejemplo, la revela como un actor con intereses propios. Oszlak (2022) explica que, para

Marx, la existencia de la burocracia responde al conflicto de intereses particulares en la sociedad civil y es así como, en el proceso, la burocracia desarrolla los suyos propios, no necesariamente compatibles con un idealizado interés general.

Lejos de ser un simple instrumento, se convierte en un actor social diferenciado y complejo, un “espantoso organismo parasitario” que, si bien garantiza la reproducción de la sociedad capitalista, también puede actuar con autonomía frente a la propia clase dominante.

Quizás el rasgo más definitorio y problemático, es la impersonalidad. El burócrata ideal, según esta visión, no actúa movido por afectos, pasiones o intereses personales, sino como un aplicador imparcial de reglas universales. De este principio se deriva la meritocracia, donde el acceso y la promoción dentro del sistema se basan, teóricamente, en la competencia técnica demostrada a través de exámenes y cualificaciones, y no en el favoritismo político o los lazos de sangre. Esta estructura buscaba materializar la anhelada separación conceptual entre la política (los —decidores de lo político—) y su lucha de poder con la AP (la dicotomía tratada en los capítulos anteriores) siendo esta última relegada a ser el brazo ejecutor, técnico y obediente del poder político.

Sin embargo, como se ha tratado, es precisamente en esta aparente neutralidad donde se revela una funcionalidad inicial de la AP hacia los intereses del capital; al crear un sistema predecible, estable y basado en reglas fijas, el modelo burocrático genera un entorno de seguridad jurídico perfecto para que el interés del capital pueda operar y expandirse con un riesgo minimizado (ahora bien, como se ha de abordar más adelante, el problema no reside en que el capital se reproduzca, el problema no es el capital). La impersonalidad que proponía este modelo y que en teoría garantiza la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, en la práctica asegura que los actores económicos más poderosos puedan confiar en que las reglas del juego, reglas que ellos

mismos han influido en crear en la esfera política, se aplicarán de manera consistente. De este modo, la burocracia bajo la idea de máquina neutral y eficiente se convierte en el garante estructural del statu quo; no necesita estar al servicio explícito del capital; le basta con funcionar como fue diseñada para que el ciclo de poder que beneficia a los —dueños del capital— se reproduzca sin contratiempos, todo esto vinculado a la mera razón de que bajo este modelo y como se ha de analizar más adelante, el poder de decisión reside no en el administrador con el saber técnico para ello, la —decisión política— reside es en aquellos que los —dueños del capital— sitúan en la esfera de decisión y bajo este modelo “ideal” pretenden separar la AP de lo político.

1.4.3. La Nueva Gestión Pública

Como respuesta directa a la crisis de financiamiento, a las disfunciones y a la creciente percepción de ineficiencia del modelo burocrático, en la década de 1980 emerge un nuevo y disruptivo modelo que buscará transformar radicalmente la AP: la Nueva Gestión Pública (NGP). Este enfoque representa una ruptura fundamental con la tradición anterior, no buscando reformar la burocracia, sino reemplazar su lógica interna por la del mercado (la consumación final de la dominación de la AP)

La NGP, también conocida como new public management o gobierno empresarial, se erige sobre la idea de “reinventar el gobierno y hacerlo más eficiente”, inspirándose explícitamente en el uso de “técnicas de la administración privada para mejorar el aparato gubernamental” (Cabrero Mendoza, 2022). Como lo explica Sergio Chica (2011), esta “nueva racionalidad administrativa” se constituye desde un enfoque privado que emerge directamente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad. No se trata por tanto de una simple reforma, sino de un cambio de lógica que busca reemplazar el ideal burocrático por el

del mercado, bajo la creencia como lo señala Restrepo Medina (2009), de que la gerencia es una ciencia genérica que puede aplicarse indistintamente en los sectores tanto privado o público.

El objetivo es claro y contundente, un modelo que rechaza las reglas rígidas y los procedimientos formales de la burocracia, y en su lugar, promueve la figura del “gerente público”: un profesional con experticia técnica capaz de tomar decisiones autónomas, medir el desempeño y gestionar con base en resultados.

Para alcanzar esta reinención, la NGP despliega una serie de estrategias concretas; Restrepo Medina (2009) enumera la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales, la desregulación de la economía y la externalización o tercerización de funciones y servicios como sus principales herramientas.

Esta transformación va acompañada de un cambio profundo en los valores y el lenguaje de la administración; se pasa así del interés público a los resultados apreciados por los ciudadanos, y de la justificación de costos a la provisión de valor (Guerrero, citado en Restrepo Medina, 2009, p. 174). Quizás el cambio más significativo es la reconceptualización del ciudadano, que deja de ser un sujeto de derechos para convertirse en un cliente-usuario (Cabrero Mendoza, 2022), cuya satisfacción se convierte en la principal medida de éxito; como lo resume Chica (2011), los pilares de este modelo son orientar al gobierno hacia el concepto de ese ciudadano como cliente, desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios, e introducir el espíritu empresarial propio del escenario privado y capitalista en la cultura de la AP.

Sin embargo, esta sublevación de formas privadas en lo público posee consecuencias “ético-morales” como lo menciona Chica (2011), pues reconfigura los fines de las organizaciones públicas y afecta su relación con la justicia y la equidad; la NGP no solo importa técnicas, sino toda una ideología que prioriza la eficiencia económica sobre otros valores públicos. El paradigma

defiende el mercado como el “mecanismo óptimo para distribuir los beneficios” y deja en un plano periférico el debate sobre el diseño de instituciones justas.

Cabrero Mendoza (2022) es contundente al señalar que, en América Latina, estas corrientes no lograron instalarse totalmente y dejaron como resultado procesos de reforma inacabados. Las administraciones de la región, en gran medida, siguen siendo estructuras rígidas y verticales, orientadas a las reglas, al interés de las camarillas, al uso de normas en beneficio de grupos políticos, lo que revela un profundo rezago tecnológico y una falta de profesionalización. Por su parte, Restrepo Medina (2009) concluye que, especialmente en los países en desarrollo, el privilegio de la rentabilidad y la eficiencia sobre la responsabilidad ha producido efectos destructivos de las condiciones de vida de los ciudadanos más pobres (Baena, citado en Restrepo Medina, 2009, p. 179).

Al alinear explícitamente la lógica del Estado con la del mercado, la NGP consuma el proceso de dominación sobre la AP, si bien la burocracia situaba la entrada a este proceso mediante la separación de lo político con lo administrativo, la NGP sitúa el lenguaje del capital dentro del corazón del Estado. Bajo este nuevo paradigma, la AP deja de ser incluso en teoría, un contrapeso, para convertirse en un agente activo que facilita la privatización, promueve la competencia en la lógica capitalista y evalúa el éxito en términos de rentabilidad; es la optimización de la AP para que esta sirva, de la manera más eficiente posible, como un instrumento funcional al capital, legitimando su acción bajo un velo de modernidad y gerencialismo.

1.4.4. La Gobernanza

Debido a la complejidad contemporánea y a la necesidad de superar los problemas tanto del gerencialismo como del modelo burocrático, emerge el modelo de la Gobernanza; este enfoque representa un cambio en la manera de concebir la dirección de la sociedad, sobre todo para los

efectos de la colaboración entre lo público y lo privado. Como lo describe Manuel Alberto Restrepo Medina (2009), la gobernanza defiende la “interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones privadas y la sociedad civil”, con el fin de organizar un espacio público deliberativo que reconstruya la confianza (Parres García, citado en Restrepo Medina, 2009). En este mismo sentido, Carles Ramió (2022) sostiene que con la gobernanza “se rompen las murallas de la Administración Pública” a través de la instauración de lo que él llama como “lógicas de colaboración público-privada”.

Un proceso directivo donde el gobierno actúa como un agente necesario, pero no suficiente; citando a Luis F. Aguilar, Restrepo Medina (2009) explica que para gobernar ya no solo se requieren los recursos del poder público, sino también los de los mercados y las redes sociales; en este modelo el interés público deja de ser una imposición desde arriba para convertirse en una especie de diálogo en donde el papel del gobierno es el de crear colaboraciones entre agencias públicas y privadas pretendiendo un diálogo basado en la ciudadanía (Baena del Alcázar, citado en Restrepo Medina, 2009).

Ramió (2022) complementa esta visión al proponer que la AP no puede ser un “sujeto pasivo ni paciente”, sino que debe ser un actor “activo para intervenir y que el futuro tenga una textura de igualdad social”. Esto exige para él una administración ambidiestra: con una mano, gestionar el día a día con eficacia y eficiencia; y con la otra, trabajar en una perspectiva estratégica y proactiva para anticipar los cambios.

A diferencia del gerencialismo, que se originó en una admiración por la eficiencia empresarial del sector privado, la gobernanza pretende entender que la eficiencia no puede ser el único principio guía de la acción del Estado y debe equilibrarse siempre con consideraciones de

interés público (siendo esta otra variable de peso a revisar) basado en valores como la orientación a las necesidades del ciudadano, la rendición de cuentas y la incorporación de la sociedad civil.

Aunque la gobernanza se presenta como un modelo más democrático, su implementación no está exenta de peligros, Restrepo Medina (2009) concluye advirtiendo sobre los riesgos que amenazan su aplicación, entre los que sobresalen la potencia de las ideologías, las *fuerzas-ocultas*¹⁷ y la actuación antiética de las multinacionales en los países en desarrollo.

Es precisamente aquí donde incluso el más reciente modelo de la gobernanza sigue en la misma tendencia. Esa “colaboración” ofrece una vía nueva y más sutil para la instrumentalización de la AP, justamente en lo sutil que parece legítimo es donde hay más peligro; en estas redes, no todos los actores son iguales; los conglomerados económicos y los intereses del capital suelen disponer de mayores recursos e influencia que las organizaciones comunitarias; por lo que el rol de facilitador de la AP puede derivar en la legitimación de acuerdos donde el interés predominante sigue siendo el del actor más poderoso y de esta forma, bajo un discurso de “colaboración público-privada” y consenso, la AP puede terminar facilitando que los intereses del capital se impongan, ya no por la captura directa del Estado, sino por el dominio de las redes en las que estos —dueños del capital— participan como un actor más; dicho en otras palabras, es una especie de dialogo en mesa familiar donde aunque todos opinen siempre predomina la voz del padre.

Ahora bien, pese a que en teoría se pretenda sintetizar una articulación entre lo privado y lo público como formas posiblemente complementarias, lo cierto es que alguna debe imponer dominio sobre la otra, no hay manera en que ambas dominen, bien sea para que lo privado use lo público para sí mismo o para que lo público use lo privado para sus fines, la cuestión radica en que

¹⁷ Las *fuerzas ocultas* son los elementos subversivos y no declarados que operan en la Administración Pública y en las redes de la Gobernanza, impidiendo que el modelo sea genuinamente democrático y sirviendo a intereses particulares en lugar del interés público.

por lo general tiende a ser la primera más que la segunda, y eso, establece una ruta de dominación clara que emplea la AP como herramienta.

La personalidad esencial de cada modelo, así como sus principales diferencias pueden verse sintetizadas en el siguiente diagrama:

Tabla 6. *Los 3 Modelos Teóricos de la AP*

<i>Variable de Análisis</i>	<i>Burocracia</i>	<i>NGP</i>	<i>Gobernanza</i>
<i>Fundamento</i>	<i>Racionalidad Legal:</i> Basado en normas, jerarquía y la impersonalidad	<i>Racionalidad de Mercado:</i> Basado en el pensamiento neoclásico, la competencia y la rentabilidad.	<i>Racionalidad de Redes:</i> Basado en la interacción, la colaboración público-privada y el diálogo.
<i>Objetivo Principal</i>	Superar la corrupción y el nepotismo mediante la estabilidad y la previsibilidad.	Reinventar el gobierno para hacerlo eficiente, reduciendo gastos y privatizando.	Organizar un espacio público deliberativo y reconstruir la confianza.
<i>Rol del Administrador</i>	<i>Ejecutor Obediente:</i> Un técnico neutral que implementa la ley sin discrecionalidad.	<i>Gerente Público:</i> Un profesional autónomo que toma decisiones y gestiona por resultados.	<i>Facilitador / Ambidextro:</i> Un actor activo que articula recursos públicos y privados; gestiona eficiencia y estrategia social.
<i>Visión del Ciudadano</i>	Sujeto de derechos igual ante la ley (implícito en la impersonalidad).	Cliente-Usuario: Su satisfacción es la medida del éxito.	Actor social participante en diálogo con el gobierno.
<i>Mecanismo de Control</i>	La Ley, el reglamento y la supervisión jerárquica.	Indicadores de desempeño, competencia y valor por dinero.	Rendición de cuentas, redes colaborativas y consenso.

<p><i>Instrumentalización</i> (<i>Visión Crítica del Texto</i>)</p>	<p><i>Garante del Statu Quo:</i> Crea un entorno predecible y seguro para que el capital opere sin riesgos. La impersonalidad asegura las reglas del juego de los poderosos.</p>	<p><i>Consumación del Dominio:</i> Introduce el lenguaje del capital en el Estado. Prioriza la rentabilidad sobre la justicia y facilita la privatización.</p>	<p><i>Dominación Sutil:</i> En la "mesa familiar" de la red, la voz del "padre" predomina sobre las otras. Legitima intereses privados como consensos públicos.</p>
---	--	--	---

Fuente. *Elaboración propia*

1.4.5. Sobre los Modelos Teóricos de la AP en Colombia y Latinoamérica

La implementación de esos modelos en el caso colombiano revela la crudeza de la práctica; pues lejos de ser una importación aséptica de “mejores prácticas” para la modernización estatal, la adopción de modelos administrativos en Colombia ha sido un proceso de superposición caótica y funcional a los intereses de la estructura de poder vigente.

Pese a que la narrativa oficial sugiere que Colombia transitó, aunque tardíamente, hacia un modelo burocrático weberiano racional-legal, la realidad histórica ya revisada desmiente esta afirmación. Como expone Ladino Orjuela (2025) al analizar la “debacle del Estado moderno colombiano”, nuestro sistema administrativo nunca logró consolidar los principios de impersonalidad y mérito propios de la burocracia clásica. En su lugar, se enquistó en esa “administración patrimonial”, donde el Estado no se constituyó como una entidad pública separada de los intereses privados, sino como un botín.

Siguiendo a Ladino Orjuela (2025), la estructura premoderna y clientelar no fue un error de implementación, sino una característica sistémica que permitió a las élites (los dueños del capital y de la tierra) apropiarse de los recursos públicos bajo una fachada de legalidad. Así, el modelo weberiano en Colombia nació prácticamente muerto, asfixiado por una lógica donde lo público es simplemente una extensión del patrimonio privado de la clase dominante.

Sobre este suelo fértil de debilidad institucional aterrizó la NGP en las décadas recientes, que lejos de corregir los vicios del patrimonialismo, la NGP los sofisticó, dándoles una nueva legitimidad tecnocrática; el argumento de la eficiencia sirvió para dismantelar los pocos controles públicos existentes y rediseñar el Estado a la medida del mercado global.

La prueba empírica más contundente de esta reconfiguración es el fenómeno del “Estado-Agencia” analizado por Moreno Quijano (2020), la implementación del modelo gerencial en Colombia no buscó fortalecer la capacidad del Estado para servir al ciudadano, sino fragmentar el poder ejecutivo en una miríada de Agencias Nacionales (infraestructura, minería, hidrocarburos) que operan con la flexibilidad del derecho privado. Según Moreno Quijano (2020), esta agencialización rompe la unidad estatal y crea islas de gestión técnica blindadas del control democrático, diseñadas explícitamente para acelerar los negocios del capital transnacional; la NGP en Colombia, por tanto, no modernizó el Estado; lo privatizó por partes, convirtiendo la AP en una oficina de trámites rápidos para los inversionistas.

Ante el desgaste social provocado por el neoliberalismo ortodoxo, han surgido discursos más amables como la Gobernanza o la Gerencia Social. Sin embargo, desde una lectura crítica, estos nuevos modelos no representan una ruptura con la lógica del capital; como advierten Abdala y Puello-Socarrás (2020) en sus reflexiones desde Nuestra América, la importación de estos paradigmas a menudo esconde una mercantilización de lo social.

Bajo la promesa de la participación y la colaboración público-privada, el Estado se reconfigura no para resolver las contradicciones estructurales del capitalismo, sino para administrar sus daños colaterales (la pobreza y la exclusión) de manera funcional al sistema. Abdala y Puello-Socarrás (2020) denuncian que el neoliberalismo no desaparece, sino que muta;

utiliza estos nuevos modelos para asegurar que la intervención estatal nunca desafíe la primacía del mercado.

De igual forma, el estudio de la AP en Colombia y Latinoamérica, según Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024), revela un campo disciplinar caracterizado por una notable fragmentación, una especie de dispersión que se debe en parte a la flexibilidad inherente en la definición de su objeto de estudio, el cual, como explican los autores, tiende a expandirse o contraerse según el contexto histórico y las relaciones de saber-poder. Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) argumentan que la AP no se presenta como una disciplina científica unívoca con un método riguroso, sino como un campo epistemológico influenciado por diversos enfoques (histórico, político, económico, jurídico) y sujeto a fuerzas internas (tensión) y externas (presión) que moldean su desarrollo.

El análisis de los paradigmas dominantes como el burocrático, la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Posnueva Gestión Pública (PNGP) en Latinoamérica, como lo exponen Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024), evidencia un debate central entre continuidad y ruptura; por un lado, mientras la NGP surgió como respuesta a las percibidas ineficiencias del modelo burocrático, promoviendo una racionalidad economicista y gerencial inspirada en el sector privado; la PNGP surge como una síntesis crítica que reincorpora elementos burocráticos y busca mayor coordinación, autores como Oszlak (2013), citado por Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024), argumentan a favor de una continuidad fundamental del modelo burocrático, aquí sostienen que a pesar de los cambios discursivos y la adopción de herramientas gerenciales, las reformas en Colombia han sido a menudo nominales, reestructurando pero no reemplazando la lógica burocrática subyacente, en gran medida por la presión de actores multilaterales y la

necesidad de adaptarse a un capitalismo global; esta expresión puntual del caso colombiano sigue en línea con los estudios tratados anteriormente en las precisiones teóricas de este trabajo.

Esta tensión se refleja también en la formación académica, como se verá a continuación en el siguiente ítem de contenido, en él, Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) muestran una asimetría entre los currículos universitarios y las capacidades burocráticas o necesidades reales de los gobiernos, así como los planes de estudio que a menudo no logran reaccionar coherentemente a los cambios políticos o paradigmáticos, oscilando entre un saber disciplinar y uno profesionalizante; además de esto, los autores recogen la crítica al colonialismo académico anglosajón que puede marginar las perspectivas y necesidades propias de Latinoamérica.

Este desarrollo del campo disciplinar de la AP en Colombia al igual que con el espectro general latinoamericano es descrito por Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) como discontinuo, disperso y fragmentado, marcado por tres olas principales, cada una ligada a contextos específicos de reforma administrativa estatal y fuertemente influenciada por presiones externas más que por debates académicos internos.

2. Componentes y Variables Esenciales en la Instrumentalización de la AP

Hecho este recopilado teórico y conceptual, que ha sido orientado en torno a ese debate entre posturas que se ha construido en medio de las evoluciones históricas de los procesos, modelos y formas de la AP; es necesario abordar los componentes y variables centrales que constituyen y reproducen la instrumentalización de la AP, las variables puntuales sobre las cuales la —estructura— se apoya para instrumentalizar a la AP; justamente para que en el capítulo 3 de esta tesis puedan abordarse directamente las partes de la —estructura—, el objeto de esta tesis.

2.1. La Academia, Susceptible de Ser Reproductora de Males

Si bien la academia por un lado está pensada para ser un espacio de reflexión crítica, innovación y desarrollo de soluciones con rigor y calidad a los problemas estructurales de la sociedad; por otra parte, cuenta con el propósito de formar a las nuevas generaciones de administradores públicos que transformen los espacios, dos tareas en las cuales tiende a fallar. ¿Es esto culpa de los docentes? ¿Las instituciones? ¿O el propio Estado en sus directrices hacia la educación? Lo cierto es que esta debilidad estructural de la academia colombiana ha facilitado, y, por ende, reproducido ese estado de instrumentalización de la AP para mantener el statu quo de los —dueños del capital—, formando profesionales estrictamente orientados a la gestión técnica dentro de los modelos existentes (modelos que, como se ha sostenido, están permeados por los intereses de estos) y no a la transformación profunda del sistema.

2.1.1. *El Primer Mal*

El primer “mal” que reproduce la academia es la anulación de la capacidad de pensar por sí mismo. Siguiendo a Estanislao Zuleta (2010), la educación actual no enseña a pensar, sino que reprime el pensamiento; su función se ha reducido a transmitir datos, conocimientos y resultados que otros pensaron, generando en el estudiante un respeto por el maestro y la institución que no proviene de la admiración intelectual, sino de la intimidación. Esta intimidación es funcional al sistema, pues mientras el alumno asuma que hay “uno que sabe y otro que no sabe”, se perpetúa una relación de autoridad que inhibe la autonomía.

Zuleta plantea que el sistema educativo es ideal para producir un tipo de sujeto específico: el *buen estudiante*; este no se define por su deseo de saber, sino por su capacidad de adaptación a tareas que no le interesan ni comparte; el estudiante aprende a estudiar “por miedo a perder el año”

y a competir por una nota, interiorizando una “disciplina desgraciada” que luego trasladará a su vida laboral, trabajar por miedo a perder el puesto. En la formación del administrador público, esto se traduce en la creación de un funcionario que no actúa por convicción ética o política, sino por obediencia al procedimiento y temor a la sanción.

Esto no se queda solo ahí, dentro de la academia es más que evidente la prioridad por el “correr”; bien sea, *seguir rápido con el micro currículum de la materia, no desviarse del tema propuesto dentro del aula pues lo importante es acabar, pasar rápido de materia en materia hasta culminar la carrera, inscribir tantas intersemestrales como sea posible...* esto supone una lógica en donde la meta es la obtención del “cartón”, una rápida subida de escalón para poder acceder a cobrar un sueldo mayor o uno “decente”, la mejora en la hoja de vida, que irónicamente es eso, el individuo medido por su acumulación de “cartones” y sus años trabajando para el capital (la experiencia).

Lo cierto es que esto no es excluyente de edades, tanto el joven de *ap*¹⁸, como el mayor de *apt*¹⁹ obedecen a la misma lógica implícita, de cada 10 estudiantes en más de la mitad su motivación no es el servicio público ni mucho menos la transformación social; la motivación es una mejor hoja de vida, el acceso a lo público, pues en lo público “*se gana bueno, hay beneficios y hay estatus*”, “*yo trabajo con el gobierno*”.

Por supuesto, dado que esto no es de fondo algo *loable*²⁰, no hay encuesta real ni medición para esto, no hay forma de precisar si “*de cada 10 estudiantes en más de la mitad...*”; esto por la sencilla razón de que el individuo no solo engaña a los demás sino que a sí mismo con intenciones loables, aunque de fondo su motivación sea la lógica del capital y el “correr”; esto en nada es culpa

¹⁸ Programa académico en la ESAP, administración pública

¹⁹ Programa académico en la ESAP, administración pública y territorial

²⁰ Digno de alabanza, elogio o admiración.

del individuo, pues después de todo ha sido criado desde su niñez en una lógica del capital que le exige acumular el mayor número de “cartones” posibles como estándares para ser alguien, y ser alguien se mide en la lógica capitalista por cuanto se puede acumular y consumir, para eso, se requiere un ingreso alto materializado en un sueldo, y para el sueldo por lo general se requiere “estudios” (una tendencia que va cambiando) que den un puesto de estatus intelectual y material por lo que se es.

Ahora bien, esto en la lógica del capital no tendría por qué suponer un problema, que los individuos se muevan por estas razones no tendría por qué ser del todo una calamidad, pues es implícito de la libertad individual. El problema está cuando se trata de servidores públicos y una academia que colabora para este fin, la razón es que esto propicia una *cultura de corrupción* de la que tanto se discute, es simple:

De un individuo que en toda su vida, su motivación de ser alguien en el sistema ha estado centrada en lo que el capital da, y que luego, los escenarios en los que se forma académicamente, refuerzan en la metodología esta motivación en lugar de corregirla, no puede esperarse que al llegar a las instituciones este no aproveche al primer desliz en lo público, en la norma o el procedimiento para llenarse los bolsillos, pues “llenarse los bolsillos” es acumular, y acumular para poder consumir, ya no se trata de si alcanzo estatus, la lógica del capital aplasta la consecución de estatus, pues en últimas es lo mismo, más capital es igual a más estatus.

Es una suma simple, en otras palabras, no se le pide a un árbol de manzanas que de peras cuando toda su vida se le ha enseñado a dar manzanas. Como se dijo, este afán por el correr, por la acumulación y el consumo que representa ser alguien dentro del sistema no supondría un problema en otro escenario, pero al tratarse del sector público su resultado inevitable es la corrupción, no solo a nivel monetario, también de formas en los procesos, pues la corrupción por

supuesto no se mide netamente en usurpación de las arcas, aunque parezca la más frecuente. Sin embargo, está, la corrupción, no es el objeto del capítulo, ya de por sí resulta evidente (como ya se ha venido exponiendo) como esa estructura que emplea la AP demuestra mil escenarios y formas posibles de corrupción que podrían ser material de investigación para múltiples tesis.

La academia enseña a ganar el examen (o cumplir el indicador) sin que importe el contenido real del aprendizaje. En la formación de funcionarios públicos, esta dinámica es devastadora, el sistema educativo tiende a producir un individuo “heterónimo”, es decir, alguien que carece al máximo de autonomía y depende de otros (o de la norma) para actuar. Zuleta (2010) es contundente al afirmar que la educación está diseñada para que el individuo rinda cuentas sobre resultados del saber, ahorrándole la angustia de conocer y de pensar realmente los procesos.

Profundizando en la crítica marxista, Zuleta señala que la educación actual reproduce la división capitalista del trabajo, donde se separa radicalmente el trabajo que piensa (diseña/manda) del trabajo que ejecuta. El resultado es que el profesional pierde la “inteligencia del proceso”: sabe *cómo* hacer una tarea parcial (aplicar una norma, llenar un formulario), pero ignora *qué* está haciendo realmente en el contexto global de la sociedad; este es el primer “mal” definitivo que reproduce y no corrige la academia en la AP, entrega al Estado funcionarios expertos en medios (técnicas de gestión, normas) pero ignorantes de los fines (la estructura de poder a la que sirven). Como sentencia Zuleta, el sistema necesita gente que haya “interiorizado la humildad frente a sí misma” y que acepte ser una “tuerca” que ajusta bien en el engranaje, incapaz de juzgar su sociedad.

Bajo esta lógica, la academia no forma administradores capaces de cuestionar la estructura del capital o la finalidad del Estado, sino que produce fuerza de trabajo calificada como una mercancía más; el objetivo no es el desarrollo humano, sino preparar al individuo para intervenir

en el aparato productivo o burocrático con eficacia técnica, sin importar que dichas tareas carezcan de sentido para quien las ejecuta. Como señala Zuleta (2010), al sistema no le interesa un funcionario con posición crítica; al banco no le sirve un cajero que cuestione la teoría del valor, sino uno que cuente billetes eficientemente. Del mismo modo, el Estado no requiere administradores que piensen la justicia social, sino burócratas que hayan interiorizado la humildad frente al sistema y obedezcan.

Este sujeto “heterónimo” producido por la educación encuentra su lugar natural en la estructura histórica del Estado colombiano descrita por Francisco Leal Buitrago (2016); la academia colombiana no opera en el vacío, sino que ha evolucionado a la par de un régimen político caracterizado por el bipartidismo excluyente y la debilidad estatal.

Leal Buitrago (2016) argumenta que la configuración del régimen bipartidista fue el pilar de la formación del Estado-nación, pero a un costo altísimo: la fragmentación social y la exclusión de nuevas fuerzas políticas. Durante el Frente Nacional, la búsqueda de estabilidad macroeconómica e institucional convivió con una violencia crónica y una crisis de legitimidad, en este contexto, la profesionalización de los estudios políticos y administrativos en el país fue tardía y, durante décadas, careció de discusiones teóricas explícitas, alineándose muchas veces con las tendencias ideológicas dominantes o limitándose a la investigación aplicada sin cuestionar los fundamentos del orden social.

La academia ha sido susceptible de reproducir los males del clientelismo y la burocracia que Leal Buitrago (2016) identifica como patologías del sistema político post-Frente Nacional. Al no existir una hegemonía clara de la clase dirigente que permitiera un consenso nacional y una dirección moral de la sociedad, el Estado se ha mantenido débil, fragmentado y permeado por intereses particulares.

La convergencia de estos dos análisis revela la función real de la academia en la instrumentalización de la AP; por un lado, la educación castra la curiosidad y la crítica, formando individuos que estudian por la lógica del capital o “por miedo a perder el año”, y que luego, trabajan “*por miedo a perder el puesto*”, disciplinados para hacer lo que no les interesa o no entienden. Por otro lado, este perfil se ajusta perfectamente a un régimen político que, como explica Leal Buitrago (2016), ha bloqueado sistemáticamente la participación política emergente y ha requerido una burocracia que administre la crisis sin resolver las causas estructurales de la desigualdad.

Así, la academia entrega al Estado un profesional que cree en la neutralidad técnica porque ha sido educado para no ver las contradicciones, como advierte Zuleta (2010), “todo hombre racional es un hombre desadaptado, porque es un hombre que pregunta”; por el contrario, el hombre adaptado que produce la academia es “un hombre que obedece”. Este funcionario es la herramienta ideal para un Estado que, según Leal Buitrago (2016), ha sido incapaz de constituir una hegemonía legítima y ha optado por la mediación clientelista de los conflictos.

De igual forma, en el reciente análisis que se hacía de Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) estos argumentaban de manera central que el desarrollo de este campo en el país ha sido discontinuo, disperso y fragmentado; y que, esta fragmentación no es solo una característica organizacional, sino que tiene profundas implicaciones sobre la capacidad de la academia para generar un pensamiento crítico y autónomo. En lugar de surgir debates internos y necesidades propias (lo que los autores, siguiendo a Bustamante-Zamudio (2016), llaman *tensión*), el desarrollo de la AP colombiana parece haber respondido predominantemente a procesos de presión externa; este ítem de contenido, basándose en el análisis de Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) pretende argumentar cómo esta dependencia contextual y fragmentación

estructural hacen a la academia susceptible de reproducir las lógicas dominantes, en lugar de desafiarlas.

2.1.2. *Las Tres Olas de Cambio en la Disciplina*

La historia de la formación académica en AP en Colombia, según Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024), se puede periodizar en tres olas, cada una intrínsecamente ligada a las transformaciones del Estado y las presiones del entorno:

Tabla 7. *Olas del desarrollo del campo de la AP en Colombia*

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

Fuente: Reproducida de *Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)* (p. 66), por J. Cadavid Ramírez y J. C. Quintero Calvache, 2024, Editorial ESAP. Copyright 2024 por la Editorial ESAP.

El período inicial del campo disciplinar de la AP en Colombia se enmarca en un contexto histórico complejo, caracterizado por momentos de tregua y un resurgimiento de la violencia política; el Frente Nacional (1958-1974), como un supuesto acuerdo entre los partidos Conservador y Liberal para alternarse el poder y repartir cargos públicos, buscaba detener la violencia partidista; Sin embargo, como señalan Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) citando a Giraldo Ramírez (2017), este pacto generó exclusión para otras fuerzas políticas, lo que condujo al surgimiento de guerrillas en los años 60 y 70.

Aunque el contexto político general no explica directamente el desarrollo del campo académico, sí tuvo una incidencia indiscutible sobre las reformas administrativas, según afirman los autores; esta modernización respondía a una doble necesidad: lograr la estabilización política y económica interna frente a la violencia, y actuar como estrategia de contención contra el comunismo en el marco de la guerra fría. Las reformas implementadas buscaban la transición de un modelo premoderno de patronazgo o clientelar basado en relaciones de parentesco, amistad o afinidad política para seleccionar funcionarios a un modelo burocrático weberiano; este modelo moderno, como lo describen Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) citando a Ramió (1999; 2017), se caracteriza por criterios de racionalidad, impersonalidad, profesionalización y mérito en la selección y manejo de la administración pública.

Entre las herramientas claves se encontraban: reducir el gasto público, eliminar duplicidad de funciones, ordenar racionalmente los servicios (descentralizándolos a autoridades locales), mejorar la planeación fiscal y, fundamentalmente, crear un sistema de servicio civil basado en carrera administrativa y fomentar la capacitación técnica de los funcionarios.

La ESAP fue creada por Ley en 1958 y recibió carácter universitario en 1960, abriendo su primer programa curricular en 1962; la escuela tuvo un papel protagónico, encargándose de

profesionalizar a los primeros administradores públicos y de capacitar a funcionarios en herramientas modernas. La población objetivo inicial eran principalmente funcionarios del nivel central en ejercicio o aspirantes, y en lo cual, la investigación en AP desde la ESAP durante esta ola fue incipiente.

La segunda ola del desarrollo de la AP (1985-2000) estuvo fundamentalmente marcada por las reformas administrativas orientadas a la descentralización, proceso que se consolidó con la promulgación de la constitución política de 1991; Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) explican que el marcado centralismo político y administrativo existente hasta la década de 1980 había generado ineficiencias y un desgaste en la representación política local, llevando a departamentos y municipios a exigir mayor autonomía para atender las necesidades sociales y de servicios públicos.

Justamente estas demandas condujeron a leyes que en 1986 buscaban reorganizar el Estado, reducir el aparato burocrático y transferir competencias a las entidades territoriales para una gestión más eficiente de los problemas locales. Este proceso no fue aislado; Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) recuerdan que reformas similares ocurrieron en Latinoamérica debido a crisis económicas regionales y políticas de ajuste impuestas por actores internacionales como el FMI y el Banco Mundial; en Colombia, a esto se sumó la presión de grupos guerrilleros en negociación, que exigían una reconfiguración democrática, y la necesidad reconocida por los gobiernos de superar la crisis institucional y la violencia. Adicionalmente, existía presión internacional para la apertura económica, flexibilizar el manejo de servicios públicos (restringido por la Constitución de 1886) y adoptar políticas neoliberales.

La Constitución de 1991 estableció el tránsito de una estructura centralizada hacia la descentralización administrativa, lo cual impactó profundamente tanto al aparato estatal como al

campo disciplinar de la AP; Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) afirman que esta transición evidenció un cambio del modelo burocrático a un modelo de corte gerencial (NGP). Aquí explican que el modelo burocrático era criticado en Latinoamérica por su rigidez e ineficiencia frente a las crisis económicas, y que el proyecto neoliberal impulsó la NGP, sugiriendo la adopción de prácticas gerenciales privadas como solución.

Este cambio estructural por supuesto generó nuevos retos de formación de personal capacitado, como respuesta, empezaron a surgir programas académicos en la década de 1990, incluyendo el programa de Administración Pública Territorial (APT) de la ESAP y diversas especializaciones en IES regionales. El propósito principal era formar a servidores y funcionarios locales, dotándolos de conocimientos técnicos y especializados en áreas como proyectos de desarrollo, dirección de organizaciones públicas, finanzas públicas y, crucialmente, la “apropiación de prácticas, métodos y sistemas propios del sector privado” para aplicarlos a lo público.

Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) identificaron diecinueve programas creados en este periodo, señalan que incluso los programas de la ESAP se reformularon en los noventa para incorporar corrientes de gerencia pública y NGP; en donde la investigación en AP durante esta segunda ola mantuvo desarrollos incipientes, pues aunque surgieron grupos de investigación en facultades relacionadas (derecho, AP, ciencias políticas, economía, administración) que abordaban temas pertinentes, la producción científica en revistas de alta divulgación fue escasa.

La tercera ola, que abarca las dos primeras décadas del siglo XXI, se caracteriza por un notable crecimiento en el número de programas académicos, grupos de investigación y producción científica. Sin embargo, Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) siguen en línea con la noción de que este desarrollo ha ocurrido de manera dispersa y fragmentada; faltando un “núcleo

básico” que oriente la creación de programas, en lo que a su vez no existe una “comunidad académica consolidada” que dirija la investigación hacia la producción de teorías y modelos propios que expliquen la realidad colombiana.

Según los autores, tanto la oferta de programas como la investigación obedecen más a dinámicas e intereses de otras disciplinas con las que se comparten objetos de estudio y a la necesidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) en ampliar su cobertura y responder a las demandas del mercado. El sector público se consolida como un escenario laboral atractivo, demandando personal con conocimientos en gestión pública, lo que impulsa la creación de programas. Citando a Jesús María Molina, Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) refuerzan la idea de que las universidades, especialmente las privadas, incursionaron en este campo al identificarlo como un “gran sector de mercado de empleo y demanda de formación”, comenzando con especializaciones y luego maestrías.

Una particularidad clave de esta ola es que el modelo de NGP logra imponerse con mayor vigor en la formación; y aunque no hay una nueva reforma administrativa estructural, los alcances del modelo NGP se profundizan, especialmente en la descentralización funcional o de servicios y la descentralización por colaboración. Esto fortalece a empresas mixtas y organizaciones privadas en la prestación de servicios públicos bajo principios de competitividad, eficacia y eficiencia.

La formación en la mayoría de estos programas es de corte gerencial, con fuerte influencia de ciencias económicas y administrativas (61% de los programas adscritos a estas facultades) y, en menor medida, de derecho y ciencias políticas (22%). Solo una mínima parte surgió directamente de facultades de AP (en el caso de la ESAP, una especialización y una maestría en este periodo). Los planes de estudio se enfocan en instruir sobre diseño, implementación y

evaluación de políticas públicas, métodos cuantitativos/cualitativos, planificación territorial, gestión financiera, contratación pública y evaluación de proyectos sociales.

En cuanto a la investigación, Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) indican que, aunque existen 51 grupos trabajando en líneas relacionadas con la AP (según datos de Min Ciencias 2019), el campo investigativo es relativamente joven, con una existencia promedio de 14 años para los grupos; su surgimiento a menudo coincide con la creación de programas de posgrado, a los cuales sirven de respaldo.

Estos grupos pertenecen a 43 IES (26 públicas, 17 privadas). Es significativo que solo el 27% de los grupos están adscritos a facultades de administración pública (principalmente de la ESAP). La mayoría pertenece a facultades de ciencias de la administración o económicas (35,2%), derecho o ciencias políticas (25,4%), ciencias sociales (3,9%) u otras. Esto confirma la dispersión disciplinar de la investigación en temas de AP en Colombia durante esta tercera ola.

Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) culminan este capítulo haciendo énfasis en que hoy la administración pública se desarrolla de manera desordenada, dispersa y fragmentada, pues cada IES que cumple con los requisitos investigativos puede y crea programas; ese es el caso de la AP; un escenario con infinidad de pregrados, especializaciones y maestrías que apuntan a resolver las necesidades del mercado, más que a fortalecer y agrupar teóricamente los temas y problemas centrales de la disciplina.

2.1.3. *Los Docentes*

Aunque de entrada podría generalizarse que la reproducción de estos males, de estos limitados administradores de lo público, con una visión cuadrada e ignorante en lo esencial, es resultado justamente de la baja calidad de los docentes; realmente hay un análisis más profundo en torno a esto, es claro que en la línea de sucesión visual a la hora de mirar la educación los

primeros son los docentes, son la primera cara de la academia y con base en eso surgen juicios sobre la calidad educativa. Sin embargo, estos, como cualquier otro, son empleados de una corporación, que operan dentro de estructuras institucionales y así mismo responden a directrices, reformas curriculares y planes de estudio provenientes de lugares más altos, que como lo expusieron Cadavid y Quintero, estos lugares a menudo están determinados por presiones políticas y modelos pedagógicos impuestos externamente, más que por un debate académico autónomo.

Aunque claro, hay malos docentes de lo público, existe otra porción que al estar sujeta a formas específicas de enseñanza y evaluación dictadas por estos ordenamientos superiores, su margen de acción para la innovación o la crítica radical se ve limitado por estos propios lineamientos curriculares que deben seguir.

Este condicionamiento institucional ayuda a explicar la persistencia de ciertas prácticas discursivas en el aula, que justamente, refuerzan la funcionalidad del administrador público a un coactado sistema existente. Frases como: *“La ley es lo correcto”*, *“Enfóquese en el paradigma actual”*, *“Un administrador no está para inventar sino para seguir ordenamientos jurídicos”*, *“Los problemas se resuelven aplicando la norma”*, *“Hay que parecerse al gerente privado”*, o *“No estamos para discutir modelos económicos ni cuestiones políticas, sino para mantener en marcha las instituciones”*, todas estas prácticas discursivas día y noche a lo largo de una carrera de pregrado no surgen de la nada; son el reflejo de un enfoque pedagógico que, como se ha visto, ha sido permeado por la lógica del capital delimitada por sus dueños, priorizando la aplicación técnica dentro del marco normativo y paradigmático vigente, marco que, como argumenta esta tesis, está a su vez influenciado por intereses hegemónicos; esto es una razón estructural detrás de la repetición de estos discursos a lo largo de la formación del administrador público.

El análisis de Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) en su capítulo “*Análisis arqueológico del campo disciplinar de la administración pública en el contexto de la educación en Colombia (1990-2010)*” establece una conexión directa entre la imprecisión y determinación política de los modelos pedagógicos en Colombia y la estructura de los planes de estudio en la AP. La falta de claridad y la influencia de reformas arbitrarias y paradigmas internacionales desconectados han creado un marco educativo inestable, los currículos de AP, en lugar de reflejar un desarrollo disciplinar autónomo y crítico, mostraron una adaptación pragmática a este contexto, evidenciando una jerarquía donde los paradigmas de la AP (Burocrático, NGP, PNGP) predominan de manera diferenciada según el nivel formativo. Esta dependencia sugiere que la formación académica, condicionada por un campo educativo políticamente dominado e impreciso, podría estar más orientada a reproducir las lógicas administrativas dominantes (sean burocráticas o gerenciales) que a fomentar una crítica radical y transformadora desde sus bases.

En lo que a las mallas curriculares se refiere, los autores observaron cómo al comparar la ESAP con otras IES entre 1994 y 2010, los contenidos disciplinares (asignaturas, materias) no solo reflejaban la mezcla de paradigmas de la AP, sino que también mostraban una clara dependencia de los niveles de los ciclos formativos frente a un paradigma de la administración pública. Cadavid Ramírez y Quintero Calvache (2024) detallan esa dependencia de la siguiente forma:

Tabla 8. Mallas curriculares en la ESAP

<i>Pregrado</i>	En este nivel inicial (carreras de 5 años, aprox. 160 créditos), predominaba una combinación del paradigma burocrático racional (40%) y el de la Nueva Gestión Pública (NGP) (30%), mientras que la presencia del paradigma la PNGP era mínima (5%). Los autores muestran que la formación de pregrado tendía a preparar profesionales con competencias para operar principalmente en los entornos burocrático y gerencial.
<i>Especialización</i>	En los programas de especialización (más cortos, aprox. 30 créditos), se observó una tendencia más marcada hacia el modelo de la NGP (60%), el paradigma PNGP representaba el 40% restante. Esto sugiere una orientación hacia la profundización en herramientas gerenciales.
<i>Maestría</i>	En este nivel superior (aprox. 55 créditos), identificaron un "esfuerzo por moverse en los terrenos de la gobernanza propia del paradigma de la PNGP" (70%). No obstante, aún persistían componentes significativos de la NGP (25%) (ej. <i>Dirección Estratégica, Gerencia Pública</i>) y algunos remanentes burocráticos (5%) (<i>Estructura del Estado, Régimen Administrativo</i>).

Fuente. Elaborado a partir de *Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)*, por J. Cadavid Ramírez y J. C. Quintero Calvache, 2024, Editorial ESAP.

Aunque esta revisión arqueológica sirve para entender una parte de cómo se construye gran medida de las prácticas pedagógicas desde los pensum, esta sumisión de la figura del docente ante los lineamientos institucionales puede explicarse sociológicamente a través de Pierre Bourdieu (2002), quien define la academia no como un simple lugar de enseñanza, sino como un *campo intelectual*. Este campo es un espacio social relativamente autónomo, un sistema de relaciones en competencia y conflicto que funciona como mediador entre el individuo (el docente, el estudiante) y la sociedad. El *campo intelectual* está a su vez, inserto dentro de un *campo de poder* más amplio, y su autonomía, por grande que sea, está determinada por la posición que ocupa dentro de ese *campo de poder*.

Dentro de este campo, la academia no es principalmente un lugar de creación pura, sino una "instancia legítima de legitimación", su función primordial es "conservar, transmitir e inculcar la cultura canónica", es decir, la cultura ya consagrada y aceptada.

Aquí es donde se define el rol estructural del docente, que Bourdieu (2002) citando a Max Weber articula mediante una poderosa analogía con el campo religioso: la oposición fundamental del campo intelectual es entre el "profeta" (el creador, el innovador crítico) y el "sacerdote" (el profesor, el docente).

- El "*profeta*" (el creador) trae la "fulguración única" de una idea nueva, desafiando el orden.
- El "*sacerdote*" (el docente), en cambio, es un conservador de la cultura, su función es defender la "cultura consagrada" (la ortodoxia) contra los "ataques proféticos" o las "herejías" (la innovación crítica).

Por lo tanto, lo que a menudo se denuncia como un defecto, esa rutina y la acción rutinizante de la escuela y de los profesores en el aula, es según Bourdieu (2002), una consecuencia inevitablemente ligada a la lógica de una institución investida fundamentalmente de una función de conservación cultural.

En este sentido, cuando un docente insiste en "*La ley es lo correcto*" o "*Un administrador no está para inventar sino para seguir ordenamientos jurídicos*", no actúa necesariamente por maldad o falta de visión; según esta teoría, está cumpliendo perfectamente con su rol de sacerdote defendiendo la doctrina establecida.

Los ordenamientos y el pensum a los que el docente está limitado son lo que Bourdieu (2002) denomina el *inconsciente cultural* o el *habitus*²¹. La academia en este sentido es una fuerza formadora de hábitos; no solo enseña datos, sino que inculca un sistema de esquemas inconscientes que moldea cómo se piensa.

²¹ En esencia, el *habitus* actúa como la segunda naturaleza de un individuo, permitiendo la adaptación al mundo social. Es como un software cultural instalado por la sociedad, que no requiere de una deliberación racional constante para funcionar, sino que produce respuestas espontáneas y sistemáticas que tienen sentido dentro del campo social específico.

La escuela proporciona “problemas comunes y formas comunes de abordar estos problemas comunes”; de esta manera, los docentes, que a su vez fueron formados por esas mismas formas de institución, transmiten un pensamiento de escuela. Lo que enseñan no es solo un conjunto de saberes, sino la axiomática implícita de su campo.

Cuando un docente repite las frases que legitiman el statu quo como “*Hay que parecerse al gerente privado*”, “*No estamos para discutir modelos económicos*”, está transmitiendo el *habitus* que el campo le inculcó, está enseñando al estudiante el “código” necesario para ser aceptado y “descifrar” la cultura legítima. El docente enseña al estudiante a pensar como un administrador público “aceptable” dentro del campo.

A su vez, tal como lo analiza Guillermo Bustamante-Zamudio (2016), hay una distinción crucial entre *tensión* y *presión* que opera dentro de cualquier campo científico o académico y en la cual hay que profundizar.

La *tensión* se refiere a la lucha interna y legítima del campo, la lógica de la investigación (LDI), donde los pares debaten y avanzan en el conocimiento; por el contrario, la *presión* describe la influencia externa que ejerce la sociedad sobre el campo científico. Como ya se estableció en esta tesis (basado en Cadavid y Quintero, 2024), el campo de la AP en Colombia ha sido moldeado predominantemente por la *presión* (reformas estatales, demandas del mercado, actores multilaterales) y no por la *tensión* (debate académico interno).

Bustamante (2016) identifica explícitamente las fuentes de esta *presión* como los financiadores, la industria, el Estado y el público, actores que imponen objetivos impuestos desde afuera, son precisamente estas presiones las que generan los males que se observan en la práctica docente; el efecto más devastador de esta presión externa es, según el análisis, la reproducción del sistema dominante.

Esta reproducción se logra a través de varios mecanismos. Primero, la presión por resultados y la necesidad de adaptarse a las demandas institucionales (del Estado o la industria) genera una pérdida de dedicación a la investigación que se busca conocer. El docente, como empleado, debe priorizar el cumplimiento del pensum y la gestión burocrática sobre la indagación crítica.

Segundo, esta dinámica fomenta la *alodoxia*: un estado de error en el que se imitan "los signos externos de la científicidad" sin poseer la sustancia del rigor científico. Las frases dogmáticas repetidas en el aula como "*Los problemas se resuelven aplicando la norma*", "*No estamos para discutir modelos económicos*" son una manifestación de *alodoxia*, pues se presentan como un discurso de rigor y neutralidad técnica, cuando en realidad son una renuncia a la lógica de la investigación (LDI) y una aceptación acrítica del *statu quo*.

Finalmente, Bustamante (2016), citando a Bourdieu, explica la difícil posición del docente individual, aquel que intenta resistirse a la *presión* externa (del mercado, del Estado) y seguir únicamente la *tensión* interna corre el peligro de encontrarse poco a poco marginado. Por lo tanto, el docente se ve constreñido por las reglas del campo; esto conduce a lo que Bourdieu denomina una "hipocresía colectiva", los docentes saben que las reglas formales (el pensum) no reflejan el trabajo real (los fracasos, las intuiciones, la crítica profunda), pero "lo esencial es salvar las reglas" y perpetuar "las prácticas de conveniencia" para mantener el funcionamiento del grupo y su posición dentro de él.

En esa misma línea se puede repetir la idea de que el docente no es "malo" *per se*²², sino que es un agente inmerso en un campo académico donde la presión externa ha debilitado la autonomía del campo, marginando la *tensión* crítica y promoviendo la *alodoxia* y la reproducción del sistema dominante como mecanismos de supervivencia institucional y profesional.

²² Por sí mismo, por su naturaleza o inherentemente.

Algo que en últimas resulta en eso, la academia como susceptible de ser reproductora de males, ¿Cuál mal? La formación de funcionarios dentro y para una instrumentalización de la AP como una herramienta más de los —dueños del capital—.

2.2. El Interés General

Antes de disertar sobre este apartado es necesario precisar dos formas que, aunque expresadas como similares, poseen debate conceptual en torno a cada una, el *interés general* y el *interés público*.

El *interés general* ha sido un aspecto protagónico a lo largo del desarrollo de este documento; para efectos de esta tesis, el *interés general* no solo sigue siendo el aspecto protagónico de este capítulo por su profundidad teórica y reflexiva, sino que también, será entendido como un constructo ideológico, la idea abstracta al estilo Rousseau del “bien común” o la “voluntad general”, esa narrativa que legitima la acción del Estado, en la práctica, un espacio de poder en disputa; por su parte, el *interés público*, será entendido como la traducción legal y formal del *interés general*, su forma tangible, lo que queda escrito en la ley, aquello susceptible de corromperse una vez se ha vuelto —norma jurídica— y administrativa.

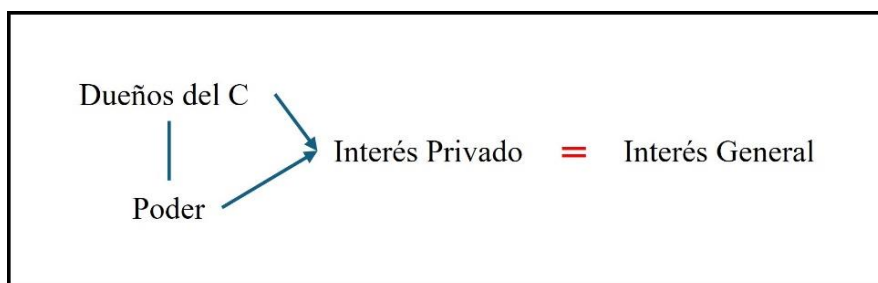
Este *interés público* no solo es relevante para la explicación de cómo se instrumentaliza la AP, sino que es necesario, justamente porque el administrador público no obedece a una nube filosófica en constante debate, obedece a normas, reales y tangibles. Aunque el *interés general* es importante y protagónico, también resulta incompleto en el sentido de que este puede quedarse solamente en un mundo de ideas y disertación, una utopía filosófica que requiere un componente que le aterrice de tal manera que se demuestre cómo este se usa en la práctica para crear las leyes y normas que el administrador ejecuta; es por esto que se vuelve necesario el *interés público*, su materialización, pues para ilustrar cómo la AP obedece a los intereses particulares es indispensable

describir cómo funciona el poder en la realidad, cómo se materializan las voluntades, como el *interés general* corrupto o no, se vuelve ley y norma, se vuelve un *interés público*.

Estas 2 variables que acaban resultando, son esenciales para la instrumentalización de la AP dentro de la —estructura—, y que, en síntesis, se ve demostrado en las siguientes tres fases:

Los —dueños del capital— usan su poder hegemónico para disfrazar su interés privado y presentarlo como el *interés general*.

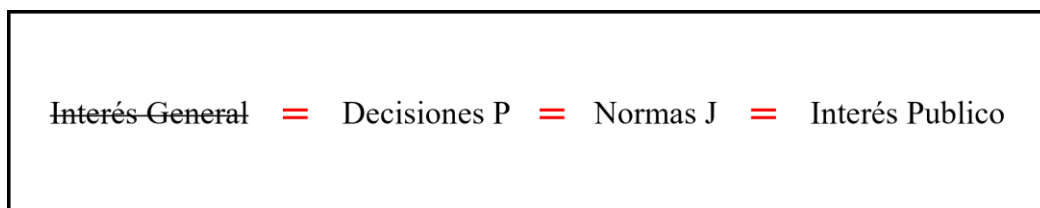
Ilustración 1. Fase 1 de conversión del interés general



Fuente. *Elaboración propia*.

Este *interés general* ya pervertido se materializa en la —decisión política— que se convierte en la —norma jurídica—. En ese momento, el *interés general* se codifica y se convierte en el *interés público* oficial.

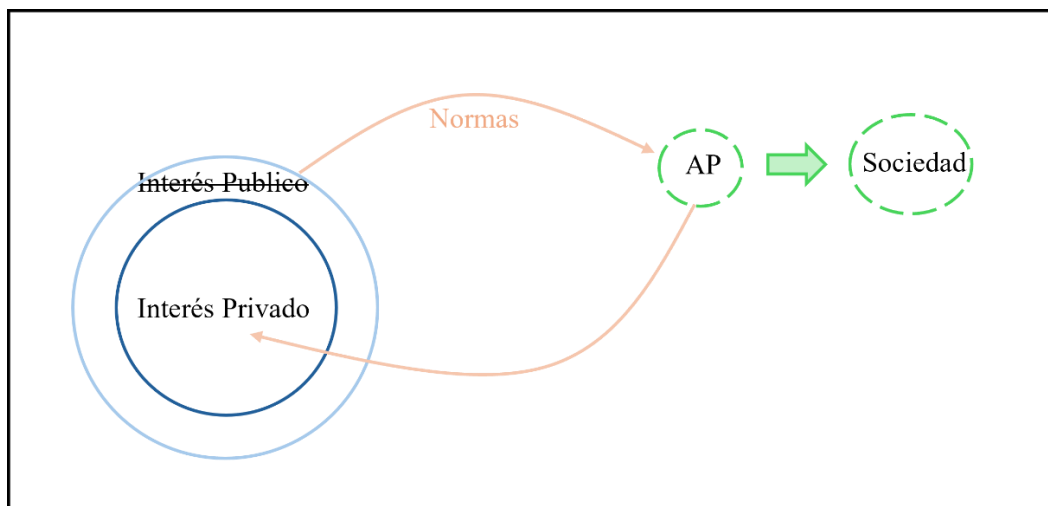
Ilustración 2. Fase 2 de conversión del interés general



Fuente. *Elaboración propia*.

La AP, creyendo ser neutral y técnica, ejecuta el *interés público* traducido en la norma, sin darse cuenta de que en realidad está sirviendo al interés privado que dio origen a esa norma.

Ilustración 3. Fase 3 de conversión del interés general



Fuente. *Elaboración propia.*

Para abordar el *interés general* surgen de entrada toda una serie de dudas que pueden resultar orientadoras, interrogantes como:

¿Los fines del interés siempre emergen de motivaciones particulares? ¿Si nace de individuos particulares, como se le puede llamar a algo público? ¿Es público? O más bien ¿El interés general es el interés privado que más peso e influencia tiene? ¿El interés general es la suma de intereses privados?

Esta noción de *interés general* como una variable esencial que contribuye a la construcción de la —estructura— que instrumentaliza a la AP, es crucial analizarla mediante la contradicción irreconciliable entre tres posibles visiones de pensamiento principales, una visión más republicana (Rousseau), otra más liberal (Bentham)y otra más crítica (Marx, Gramsci...etc.), justamente en ese orden, de tal manera que quede en evidencia cómo opera este *interés general* en la realidad, Rousseau como el “ideal”, Bentham como la “justificación técnica” (el Caballo de Troya) y Marx/Gramsci como la crítica de la realidad, esto por el marco y contexto de pensamiento en el que se desarrollan los postulados.

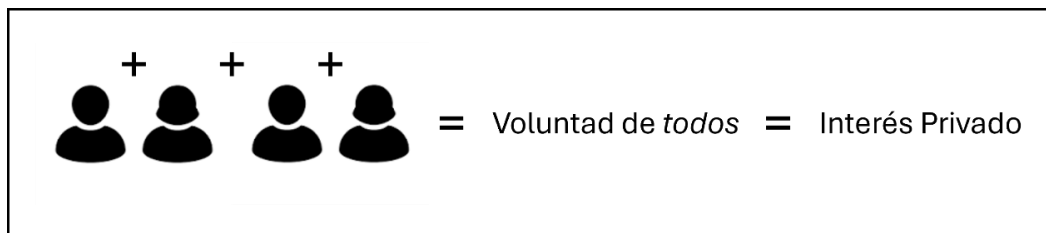
Para Rousseau (1762), el concepto de *interés general* es fundamental, equiparándose a lo que él describe como la “voluntad general”, y que funciona como el motor y fin último de todo el cuerpo político; esta voluntad es la única que puede dirigir legítimamente al Estado, pues su objetivo es siempre la “utilidad pública” o el “bien común”.

Según Rousseau (1762), la sociedad misma se hace posible gracias a este interés común; pues, aunque fue la oposición de los intereses particulares lo que hizo necesaria la creación de una sociedad, fue la conformidad de esos mismos intereses lo que permitió la asociación. Aquello que todos los intereses tienen en común es lo que forma el “vínculo social” y, por ende, la sociedad debe ser gobernada únicamente conforme a este principio; el pacto social lo define, de hecho, como el acto por el cual cada individuo pone su poder y su persona bajo esa dirección suprema de la voluntad general.

Una distinción crucial que establece Rousseau (1762) es la diferencia entre la “voluntad de todos” y la “voluntad general”:

La voluntad de todos es simplemente la suma de las voluntades particulares y mira hacia el interés privado.

Ilustración 4. *La Voluntad de Todos en Rousseau*



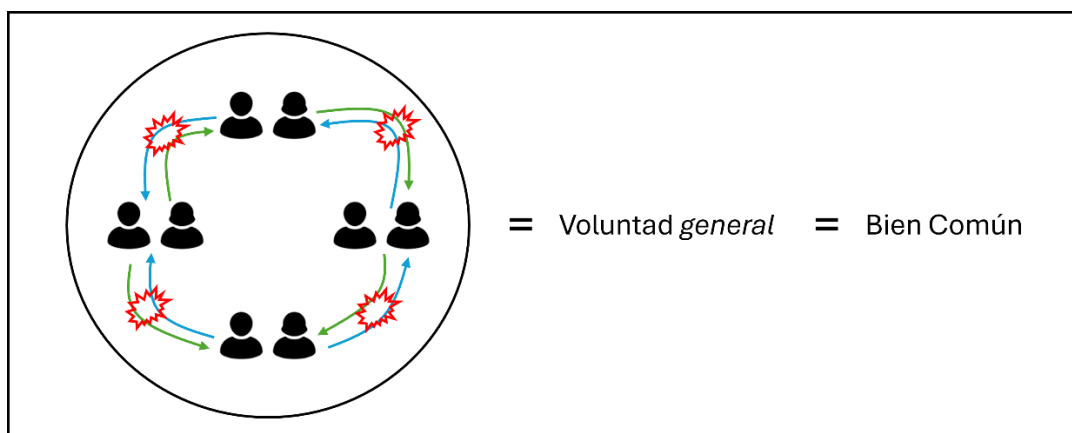
Fuente. *Elaboración propia.*

La voluntad general, en cambio, mira exclusivamente al bien común, no es la simple suma de los deseos privados. Rousseau (1762) explica que se obtiene cuando de las voluntades

particulares se eliminan “el más y el menos” (los excesos y defectos egoístas), que se destruyen mutuamente; el resultado de esta suma de las diferencias es la voluntad general.

Por esta razón, la voluntad general es siempre recta y se dirige perpetuamente a la utilidad pública; es constante, inalterable y pura. Esta rectitud y equidad provienen de que cada ciudadano, al votar por el bien de todos, está realmente pensando en sí mismo y, por lo tanto, se obliga bajo las mismas condiciones y disfruta de los mismos derechos que los demás (Rousseau, 1762).

Ilustración 5. *La Voluntad General en Rousseau*



Fuente. *Elaboración propia.*

Aunque la voluntad general es siempre correcta, Rousseau (1762) advierte que las deliberaciones del pueblo pueden no serlo, esto no se debe a que la voluntad se corrompa, sino a que “el pueblo quiere su bien, pero no siempre lo comprende” y “a menudo se le engaña”.

Para que la voluntad general pueda expresarse correctamente, es fundamental que no existan “sociedades parciales” o facciones, cuando estas asociaciones se forman, su voluntad se vuelve general para sus miembros, pero sigue siendo particular respecto al Estado; si una facción domina a las demás, “la voluntad general desaparece” y es reemplazada por un parecer particular. Además, dado que el juicio del pueblo en palabras de Rousseau no siempre es ilustrado, se requiere

la figura de un legislador o guías que le muestren el camino correcto y la protejan de “la seducción de las voluntades particulares” (Rousseau, 1762).

Rousseau insiste en que la ley, como acto de la voluntad general, debe ser abstracta y considerar a los súbditos como un cuerpo, sin ocuparse de un hombre o acción particular; sin embargo, en el momento en que la voluntad general se inclina hacia un objeto individual, pierde su rectitud natural y deja de ser legítima, convirtiéndose en un simple decreto o un acto de magistratura, un tergiversado *interés público*.

Este análisis de Rousseau pretende tener la capacidad de fundamentar la autoridad sin aniquilar la libertad. Al someterse a la ley que emana de la voluntad general, el ciudadano no obedece a otro hombre, sino a una voluntad de la cual él mismo es partícipe; en este punto se resuelve la tensión inicial cristalizada en la célebre y profunda paradoja de Rousseau de que un hombre puede ser “obligado a ser libre”. Al ser incitado por el cuerpo político a obedecer la ley que se ha dado a sí mismo, el individuo es rescatado de la esclavitud de sus propios apetitos y de la dependencia de la voluntad arbitraria de otros, es en esta relación de obediencia a la razón colectiva donde Rousseau localiza la esencia de la auténtica libertad civil.

Jeremy Bentham (1789), por el contrario, rechaza esta idea por considerarla justamente una especie de nube filosófica, pues su visión es más materialista e individualista; para él, el *interés general* no es una entidad moral, sino una suma aritmética vinculada al placer y el dolor: es “la mayor felicidad (placer) para el mayor número”, la comunidad es una ficción; solo existen los intereses individuales, no hay un ideal moral a descubrir sino un problema de cálculo por resolver. (Bentham, 1789).

Esto presenta a Rousseau y Bentham como opuestos, mientras el *interés general* de Rousseau exige una verdad cualitativa y moral, que debe ser descubierta a través de la razón y la

virtud cívica, Bentham se enfoca en una cantidad empírica y calculable (la utilidad total). Para Bentham, principios como la “voluntad general” son meras expresiones de sentimientos personales, carentes de fundamento objetivo; él califica tales ideas como productos donde un individuo simplemente aprueba o desaprueba una acción basándose en sus propios sentimientos infundados, enmascarándolos con un lenguaje grandilocuente. En el utilitarismo, la única base legítima para la legislación es el cálculo observable de las consecuencias en términos de placer y dolor.

Ahora bien, el hecho de que Bentham parta de una condición psicológica, individual y tangible como lo es el placer y el dolor, en la realidad supone un escenario en donde la actuación del Estado y la administración en la sociedad pareciera retroceder a épocas antiguas. Un escenario en donde los —dueños del capital— al igual que el monarca, compraban la tensión del pueblo con *pan y circo*, una máscara en donde exacerbar los placeres difuminaba la dominación, de tal manera, que el dominio no fuese vulnerado por la sublevación, pues después de todo; bajo esta medida lo único que importa es el placer como medida de éxito de lo público. Esto es aún más evidente si se aplica en un contexto facilitador como lo es el capitalismo, que ligado a las lógicas de consumo resulta en que, como se veía, el valor y búsqueda del individuo reside en cuanto este puede consumir o acumular, (siendo el capital y su modelo otra variable de importancia a revisar en el siguiente capítulo).

De igual manera, la NGP adopta fielmente los principios de Bentham, pues esta al surgir como una respuesta a la ineficiencia de la burocracia, necesitaba un nuevo lenguaje y una nueva moral para reformar el Estado. El lenguaje de Bentham es el lenguaje de la NGP; ese “cálculo” de Bentham son todos los indicadores que pretende la NGP: eficiencia, rentabilidad, indicadores de desempeño y análisis de costo-beneficio. A su vez, el objetivo de la NGP es maximizar la utilidad

(placer) minimizando el dolor (gasto), esto se traduce en gestionar la satisfacción del individuo como cliente-consumidor al menor costo posible.

La NGP adopta esta lógica porque es la única que permite tratar al Estado como una empresa, y si el Estado es una empresa y el ciudadano es un cliente, la AP ya no tiene por qué obedecer a una “voluntad general” (Rousseau), sino a las “demandas del mercado” (Bentham).

Este caballo de troya solo funciona porque opera dentro de un contexto específico, el capitalismo y su lógica de consumo como el estándar de lo deseable; el sistema de Bentham necesita medir el placer para funcionar y justamente el capitalismo es una máquina de producir placeres tangibles, medibles e inmediatos; el pan y circo.

Si el *interés general* ahora es la suma del placer de los individuos y el placer se define como consumo y deseo satisfecho; la AP entonces debe usar herramientas gerenciales para maximizar este placer de forma eficiente. Esta, creyendo que sirve al *interés general* (Bentham), se dedica a facilitar las condiciones del mercado y del consumo (capitalismo) y su éxito se mide por el crecimiento económico (la métrica del pan y circo).

La población, ocupada en su rol de cliente y en la búsqueda del placer (consumo y acumulación), cede su poder político (la soberanía de Rousseau) y la AP, ocupada en su rol técnico de medir la satisfacción, se convierte en la herramienta perfecta de los —dueños del capital—, cuya única meta es que la máquina de consumo que ellos mismos controlan siga funcionando sin ser cuestionada.

Es una simple relación lógica siguiendo la pretensión de cálculo de Bentham:

Si el *capitalismo de consumo* (A) produce *placer* (B), y el *interés general* (C) es solo la suma de *placer* (B), entonces el *capitalismo de consumo* (A) es la mejor forma de lograr el *interés general* (C). Y así, se reproduce la lógica para legitimar el proceso.

Ilustración 6. *Relación lógica siguiendo el cálculo de Bentham en la lógica capitalista*

A	=	B				
B	+	B	+	B	=	C
A	=	C				

Fuente. *Elaboración propia.*

El sistema de Bentham no juzga la calidad intrínseca de los placeres, solo su valor calculable (intensidad, duración, etc.), lo que lo vuelve estructuralmente agnóstico a la fuente del placer, esta indiferencia cualitativa es la que permite su perfecta alineación con un sistema social que define y promueve el placer principalmente a través del consumo, es por esto por lo que es el “caballo de troya”.

Aunque Bentham queriendo salir del espectro intangible y filosófico de Rousseau, propone una alternativa pensando en lo tangible y medible, acaba casi que, en el mismo espectro de Rousseau, pues si bien este enfatiza su *cálculo hedonista* bajo siete variables, con el fin de crear de un método científico para medir objetivamente el valor de cualquier acción, basándose en la cantidad de placer o dolor que produce, lo cierto es que estas variables rayan en lo improbable a su vez que el interés general tiende más a ser un interés particular de los dominantes.

Incluso esta complicación por la objetividad es propiamente reconocida por Bentham, pues para que su cálculo sea justo, requeriría que el administrador midiera las siete variables que relata, y, además, tuviera en cuenta las 32 o más circunstancias que influyen en la sensibilidad (como la riqueza, la educación, la salud...etc.) así con cada individuo; lograr esto es tan utópico como la *voluntad general* de Rousseau.

Tabla 9. Las 7 variables del Cálculo Hedonista en Bentham 1789

Variable	=
<i>Intensidad</i>	¿Qué tan fuerte o intenso es el placer o el dolor? Un placer intenso vale más que uno débil
<i>Duración</i>	¿Por cuánto tiempo se extiende la sensación? Un placer que dura un día vale más que uno que dura un minuto
<i>Certeza</i>	¿Qué tan seguro o probable es que el placer ocurra como resultado de la acción? Un placer 100% seguro vale más que uno 50% probable
<i>Proximidad</i>	¿Qué tan pronto o qué tan remoto (lejano) es el placer? Un placer inmediato suele valorarse más que uno futuro
<i>Fecundidad</i>	¿Qué probabilidad hay de que esta sensación sea "seguida por sensaciones del mismo tipo (más placeres)"?
<i>Pureza</i>	¿Qué probabilidad hay de que "no sea seguido por sensaciones del tipo opuesto (dolor)"? Un placer "puro" es aquel que no trae consecuencias dolorosas
<i>Extensión</i>	¿A cuántos individuos afecta?

Fuente. *Elaboración propia con base en Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Morals and Legislation (1823).*

Aunque Bentham buscaba crear un sistema racional, transparente y científico para escapar de la tiranía de los principios arbitrarios, su filosofía contiene la estructura lógica que, al ser aplicada en un contexto histórico no previsto por él como el capitalismo, es aplicada como el mecanismo descrito en la analogía, el “caballo de troya”. En su afán por construir un baluarte de racionalidad, Bentham diseñó inadvertidamente la maquinaria perfecta que explica esa relación de placer ligada a la lógica capitalista que emplean los —dueños del capital—.

Ejemplificado esto, la *visión crítica* es la única de las 3 que no analiza el *interés general* como un ideal a descubrir o un cálculo a resolver, sino como un fenómeno de poder, uno diseñado para legitimar una estructura específica, por esto la oposición entre la visión de Rousseau o Bentham es indistinta, pues explican y obedecen al mismo fenómeno, la dominación de clase.

Desde que la sociedad esté dividida en clases el *interés general* es una imposibilidad lógica, lo que se presenta como el “bien común” o el *interés público* es, en realidad, el interés particular de la clase dominante que ha logrado universalizarse y disfrazarse de ley.

El análisis de Marx (1844) se fundamenta en la dualidad del hombre moderno que el propio Estado capitalista crea, dividiéndolo en dos seres:

- El Citoyen (El Ciudadano): Este es el ser que vive en el “cielo de la política”; es el individuo abstracto, universal e igualitario que participa en la voluntad general de Rousseau. En esta esfera, todos son soberanos e iguales ante la ley.
- El Homme (El Hombre): Este es el ser que vive en la “tierra de la sociedad civil” (el mercado); es el individuo real, concreto, egoísta y desigual (burgués o proletario) que persigue su interés privado, tal como lo describe la lógica de Bentham.

Mientras Rousseau celebra la emancipación política (convertirse en citoyen) como el acto supremo de libertad, Marx (1844) argumenta que esto es una falsa emancipación, pues es una libertad parcial que solo libera al individuo en el cielo abstracto de la política, mientras lo deja esclavo en la tierra real del mercado. En una sociedad dividida en clases, la voluntad general no puede ser pura; inevitablemente, se convierte en la expresión de los intereses de la clase dominante (la burguesía), que disfraza sus intereses particulares (como la protección de la propiedad privada) como si fueran la intención común de toda la sociedad (Marx, 1844).

El Estado, que supuestamente encarna esta voluntad universal, se convierte en el garante de las condiciones que perpetúan la dominación (Marx, 1844). La AP, actuando en nombre del *interés general*, en realidad actúa como el “comité ejecutivo” que gestiona los asuntos colectivos de la burguesía.

Aquí es donde cobra relevancia Gramsci, si el Estado y su *interés general* son solo una herramienta de opresión de la burguesía, ¿Por qué las clases dominadas (el proletariado) obedecen? ¿Por qué no hay una revolución constante? Marx introduce aquí el concepto de “falsa conciencia”, la forma en que la ideología dominante (la de la burguesía) se impone sobre las clases

subalternas de tal manera que estas no perciben su propia opresión. Sin embargo, es Gramsci (1971) quien explica como esta falsa conciencia no se impone ni se sostiene únicamente por la coerción de la fuerza bruta, la policía, el ejército, o el dominio; se sostiene, de manera mucho más eficaz a través del consenso, la cultura, la educación y el sentido común; y que al crear esa combinación de coerción + consenso se produce lo él denomina “hegemonía”.

Mientras coerción es gobernar por la fuerza, el consenso es gobernar a través de la dirección intelectual y moral; de esta forma, la clase dominante (los —dueños del capital—) no solo impone sus intereses, sino que articula una visión del mundo tan persuasiva que las demás clases la adoptan voluntariamente; el caballo de troya de Bentham, al proveer placer y la promesa de bienestar material mediante el consumo, los —dueños del capital— logran el consenso, generan que los individuos deseen el sistema que los domina, porque justamente lo asocian con la felicidad que el modelo de Bentham pretende calcular. El placer y la promesa, desear desde siempre el último iPhone o soñar algún día con un Ferrari; con la promesa de estos deseos son posibles, es posible escalar; es posible formarse, es posible vivir y trabajar para estas medidas de lo deseable, es posible alcanzarlo, solo hace falta “*trabajar duro y echarle ganas*”; todo esto, mientras los mismos bolsillos siempre se llenan y el dominio que mantiene la brecha de desigualdad permanece inalterable.

Gramsci (1971) no solo se cuestiona el *cómo*, sino también el *quien* ¿Quién construye este “sentido común” en términos de reproducirlo? Y se responde con su concepto de “intelectuales orgánicos”. La función de estos intelectuales no es solo pensar, sino organizar los intereses de su clase y darles conciencia y homogeneidad (Gramsci, 1971).

Aquí es donde la tesis de como la AP sirve de instrumento cobra nuevamente relevancia en torno a este concepto, pues según Gramsci, la clase dominante no gobierna solo con políticos o

dueños de fábricas; necesita una legión de técnicos para ejecutar su proyecto hegemónico, los Administradores Públicos se vuelven los "funcionarios de la hegemonía" (Gramsci, 1971). Su trabajo es tomar el interés particular del capital (ganancia, acumulación) y traducirlo al lenguaje "universal" y "técnico" del Estado. Esta especie de treta funciona porque este intelectual orgánico (el administrador) no se ve a sí mismo como un agente del capital; este sinceramente cree en su propia neutralidad, su ideología de la técnica, la eficiencia, la neutralidad, la "norma" le ha dado la posibilidad de operar su trabajo sin crisis de conciencia.

De igual manera, la Academia cobra nuevamente protagonismo, actúa como la institución hegemónica que produce a estos intelectuales orgánicos, que enseña el lenguaje, por lo que cuando el administrador público aplica la norma que, en la práctica, sirve a los —dueños del capital—, no está siendo corrupto, está siendo un intelectual orgánico exitoso, pues aplica la técnica que le enseñaron para lograr el "sentido común", la hegemonía.

Si Marx desde esta visión crítica es el *qué*, Gramsci el *quién* y el *cómo*, Poulantzas vendría siendo el *dónde*. Poulantzas (1979) ofrece una superación de las concepciones anteriores al responder a la pregunta sobre la localización material del poder, para este, el poder de clase no es una "cosa" que se posee, como un instrumento, ni reside meramente en la conciencia de los actores; sino que es una relación social que se encuentra condensada en la materialidad misma de las instituciones estatales, en su arquitectura, sus procedimientos y sus jerarquías, la —estructura—.

Si los —dueños del capital— están divididos, los banqueros quieren tasas de interés altas, los industriales las quieren bajas, *¿cómo puede la AP servirles a todos? ¿No es una contradicción?*

Poulantzas (1979), conceptualiza el Estado no como un bloque al servicio directo de la burguesía, sino como un campo estratégico y poroso, el lugar donde se condensan y se procesan las contradicciones y luchas entre las clases y fracciones de clase. Justamente esta naturaleza

contradictoria le confiere al Estado lo que él denomina como una “autonomía relativa” respecto a las fracciones individuales de la clase dominante, esta autonomía no significa neutralidad; por el contrario, es la condición necesaria para que el Estado pueda organizar el interés dominante a largo plazo de toda la clase en su conjunto, incluso si para ello debe actuar en contra de los intereses económicos a corto plazo de un sector particular de la burguesía; por ejemplo, al imponer regulaciones medioambientales que perjudican a una facción industrial específica, pero que aseguran la estabilidad social y la legitimidad a largo plazo del sistema capitalista en su conjunto.

Para poder servir al interés colectivo y a largo plazo de la clase capitalista en su conjunto, el Estado (y la AP) debe ser “relativamente autónomo” de los intereses particulares e inmediatos de los capitalistas individuales.

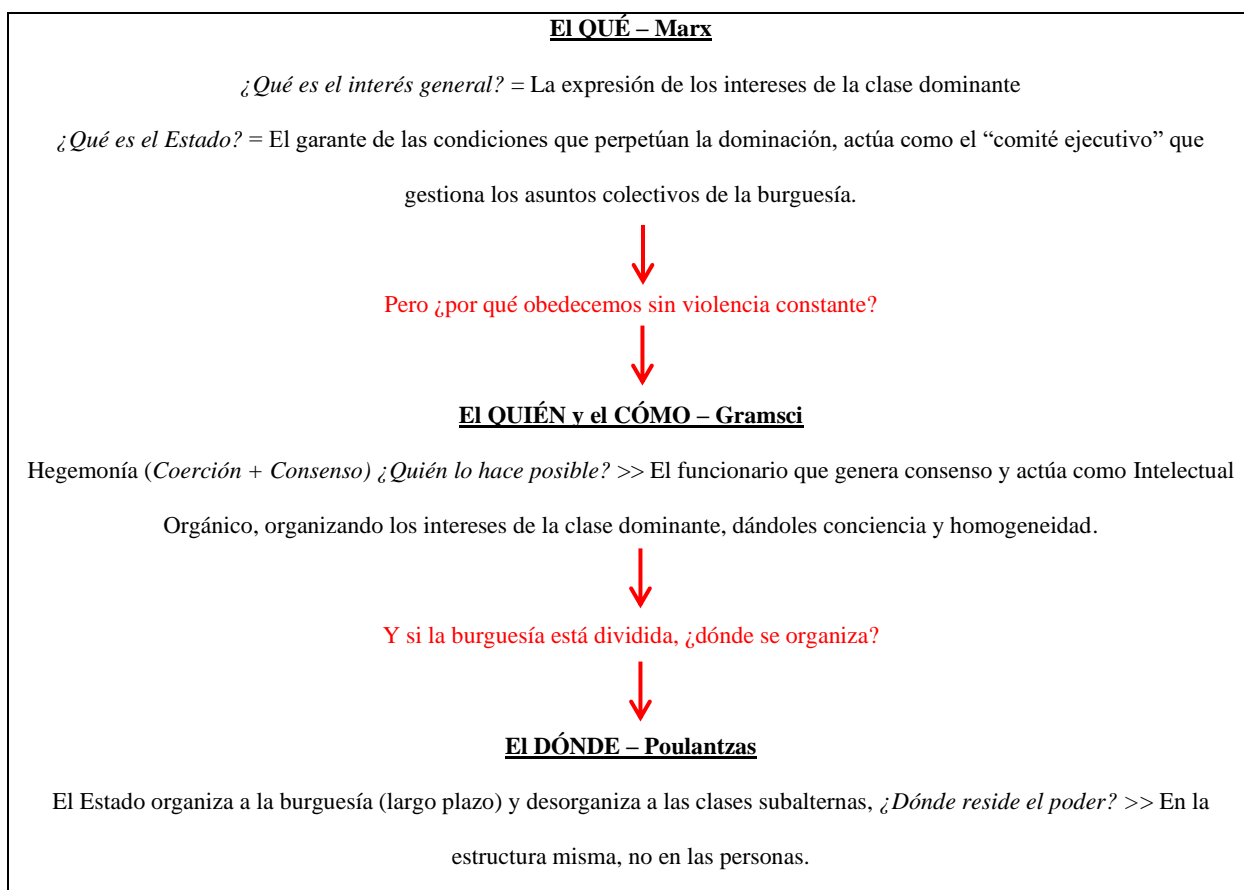
La AP no obedece a un capitalista específico, es autónoma de ellos para poder organizar el interés general del capital en sus dueños; por lo que, el “*dónde*” del poder no es una sala de juntas entre capitalistas, sino la arquitectura institucional misma. Este es uno de los conceptos más importantes de Poulantzas (1979) pues explica cómo la AP sirve a los —dueños del capital— sin necesidad de obedecerlos directamente gracias a esa autonomía relativa.

Esta arquitectura institucional opera de una doble manera:

- Desorganiza a las clases subalternas: Al individualizar a los ciudadanos y tratar sus demandas de forma fragmentada y técnica, la estructura estatal impide la formación de una conciencia de clase unificada.
- Organiza a la clase dominante: A través de su autonomía relativa, el Estado unifica los intereses divergentes de las distintas fracciones de la burguesía (industrial, financiera, agraria) bajo la rúbrica de un mismo interés.

Luego, es precisamente a través de esta función organizativa, posibilitada por su autonomía relativa, que el Estado puede presentarse como la encarnación del *interés general*. Este *interés general* es, por tanto, la forma ideológica y material que adopta el interés a largo plazo de la burguesía, alineándose directamente con el caballo de troya del modelo utilitarista; la respuesta a “dónde” reside el poder, entonces, es en la arquitectura institucional del Estado, que reproduce sistemáticamente la dominación de clase bajo la apariencia de neutralidad, racionalidad técnica y servicio público; todo esto permitiendo cada vez estar más cerca de la tangible —estructura—.

Tabla 10. *El QUÉ, el QUIÉN, el CÓMO y el DÓNDE / Marx, Gramsci y Poulantzas*



Fuente. *Elaboración propia.*

2.3. El Capital

El capital, la gran variable, el objeto material central de la disputa sobre la cual se constituye la —estructura—.

Este, al igual que con los procesos anteriores, requiere un ejercicio previo de limpieza conceptual; es imperativo comprender la naturaleza de este fenómeno en su estado más puro, despojándolo tanto de su definición contable simplista como de los prejuicios morales inmediatos, para entender por qué su mera existencia como herramienta no es el problema, sino la lógica bajo la cual se le ordena operar.

2.3.1. *Precisión Conceptual*

En la ortodoxia tradicional, el capital suele definirse de manera aséptica, estática y neutral como un mero “factor de producción”, esta mirada, reduce el capital a un inventario de activos físicos o financieros como el dinero, la maquinaria, la infraestructura, tierras o patentes, los cuales esperan pasivamente a ser combinados con trabajo para así producir bienes. Esta definición cosificada que ve al capital simplemente como una “cosa” cuantificable es insuficiente para los fines de esta tesis, pues naturaliza el fenómeno central mientras oculta la potencia social que reside en él.

Karl Marx (1867), argumenta que el capital no puede entenderse jamás como una cosa, ni es simplemente dinero, ni maquinaria, ni recursos acumulados; pues, una máquina de hilar algodón es una máquina para hilar algodón; solo se convierte en capital bajo ciertas condiciones históricas y sociales específicas. Fuera de estas condiciones, no es capital, del mismo modo que el oro no es dinero por naturaleza, por lo tanto, el capital debe definirse como una relación social de producción, cuya esencia es la reproducción.

Esto implica que el capital es valor en movimiento, no es una magnitud fija, sino una potencia dinámica y expansiva; según Marx, es la capacidad social de una clase para movilizar y comandar el *trabajo muerto* (infraestructura ya construida, tecnología desarrollada, ciencia acumulada, maquinaria pretérita) con el fin de activar, dirigir y apropiarse del *trabajo vivo* (el esfuerzo presente de la sociedad) esto con el fin de reproducirlo. Es una fuerza de coordinación social que conecta el pasado productivo con el presente activo, pero lo hace bajo una relación de subordinación, el capitalista no posee simplemente activos; posee un título de mando sobre el tiempo vital de los otros.

Para refinar esta ontología y evitar confusiones históricas, Robert Heilbroner (1985) distingue con claridad quirúrgica entre la “búsqueda de riqueza” y la “búsqueda de capital”:

Tabla 11. *Riqueza y Capital*

<i>Riqueza</i>	<p>Históricamente, las élites de todas las civilizaciones (desde los faraones egipcios y los patricios romanos hasta los señores feudales) acumulaban inmensas cantidades de riqueza; pero esta riqueza era concreta y tenía límites físicos, morales y teleológicos: tierras, grano, palacios, joyas, obras de arte. Su fin último era el consumo suntuario, la seguridad militar o la exhibición de estatus religioso y político; la acumulación tenía un techo: la capacidad física de uso y ostentación del poseedor. Un señor feudal no reinvertía sus excedentes para producir más eficientemente el año siguiente; los consumía en fiestas, guerras o catedrales.</p>
-----------------------	--

Capital	El capital, en cambio, es una fuerza abstracta de autoexpansión. No busca el consumo ni el prestigio <i>per se</i> , sino su propia reproducción y crecimiento, es una energía social acumulada que no tiene límites físicos; es una pulsión de movimiento continuo. Mientras la riqueza busca satisfacer una necesidad (incluso una necesidad de lujo o poder), el capital busca expandir su propia magnitud, reproducirse; el dinero se invierte no para gastarlo, sino para obtener más dinero, en una espiral infinita que se desliga de las necesidades concretas del poseedor.
----------------	--

Fuente. *Elaboración propia con base en Robert Heilbroner (1985) en La Naturaleza y Lógica del Capitalismo*

Ahora bien, esta fuerza que se reproduce o potencia acumulada no se manifiesta únicamente en forma de dinero, acciones o fábricas. Bourdieu (1986) expande la comprensión ontológica al demostrar que el capital es una energía social que puede, y debe, adoptar múltiples estados, justamente para reproducirse, conservando su capacidad de acción y dominación. Según la teoría de los campos de Bourdieu, el capital es “trabajo acumulado” (en materia o en estructuras mentales) y se presenta en tres formas fundamentales convertibles entre sí:

Tabla 12. *Los 3 Capitales de Bourdieu*

Capital Económico	Son los recursos materiales directos y derechos de propiedad convertibles inmediatamente en dinero. Es la forma más líquida, eficiente y visible de la potencia acumulada, pero también la más vulnerable a la crítica social si se presenta desnuda.
--------------------------	---

Capital Social	Es la totalidad de los recursos actuales o potenciales asociados a la posesión de una red duradera de relaciones de conocimiento y reconocimiento mutuo. Es la pertenencia a grupos, clanes, familias de élite o gremios exclusivos; una potencia relacional que multiplica el efecto del capital económico. <i>El dinero compra la entrada al club, pero son las relaciones dentro del club las que generan oportunidades que el dinero solo no podría comprar.</i>
Capital Simbólico	Es el prestigio, el honor, el reconocimiento y la legitimidad; es el capital económico o social cuando es percibido por la sociedad no como fuerza arbitraria, sino como algo natural, meritorio, técnico o legítimo (<i>los futbolistas, cantantes e íconos de la moda deben ser ricos</i>). Es la forma que adopta el capital para ser aceptado y obedecido sin necesidad de coacción física.

Fuente. *Elaboración propia con base en Bourdieu, P. (1986). The forms of capital.*

Sin embargo, no se trata de tres esferas independientes, sino de un ciclo directo de conversión donde el *capital económico* ejerce una supremacía estructural, una suerte de regla de tres implícita en la dinámica de poder; aunque el *capital simbólico* y *social* parezcan distintos, el *capital económico* es la raíz y el fin último de todos.

El poseedor de capital económico es quien, en última instancia, tiene la capacidad de adquirir los otros dos. El Capital Social (la red de contactos influyentes) no surge de la nada; se construye mediante la inversión de tiempo y dinero en espacios de socialización exclusivos (clubes, cenas, universidades de élite) que solo el capital económico puede costear. Del mismo modo, el Capital Simbólico (el prestigio o la autoridad técnica) a menudo se adquiere mediante la financiación de estudios, la obtención de títulos costosos o el despliegue mediático.

Y el ciclo se cierra inevitablemente, en que aquel que ha acumulado *capital social* y *simbólico*, asegura y multiplica su *capital económico*. El prestigio y los contactos se cobran en el mercado o en el Estado para generar más riqueza; por tanto, el *capital económico* parece ser el más fuerte de los tres, actuando como el “motor inmóvil” del sistema. Es la condición de posibilidad para acceder a los otros capitales y, a su vez, es el resultado final de la acumulación de prestigio y relaciones.

Ilustración 7. *Relación entre los capitales de Bourdieu*

$$C_e = C_{so}$$

$$C_e = C_{sim}$$

$$C_{so} + C_{sim} = C_e$$

Fuente. *Elaboración propia.*

Visto de esta manera, el capital es una potencia acumulada de transformación de la realidad, que muta de forma justamente para reproducirse y perpetuarse, pues en últimas, parte de la motivación sigue siendo la apropiación de riqueza.

Llegado a este punto surge otra duda fundamental *¿Es entonces el capital por sí mismo el enemigo? ¿Es su esencia de reproducirse algo inherentemente perverso?*

No, la reproducción del capital es necesaria para el avance material de cualquier civilización; que una sociedad acumule trabajo pretérito para mejorar su productividad futura no es el conflicto. El problema no es que el capital exista, se reproduzca o crezca; el problema fundamental reside en la lógica específica bajo la cual se organiza esa reproducción; el problema es el código fuente o la racionalidad sistémica que dirige esa expansión.

Por lo que, es aquí donde se hace obligatoria la distinción teórica entre la fuerza (*Capital*) y el sistema histórico que la gobierna (*Capitalismo*).

2.3.2. *Lo Uno y lo Otro, el Capital y el Capitalismo*

Esta es una de las discusiones teórica más complejas y profundas, pero justamente necesaria para desmitificar los mitos en torno a ella. A menudo, tanto en el sentido común, como en la academia complaciente, pareciera caerse en el error de *naturalizar*²³ la lógica de la acumulación, asumiendo que esa persistencia constante de acumular (sin importar si se trata de riqueza estática o capital reproductivo) responde a una “esencia” inmutable del individuo. Pareciera, bajo una mirada superficial, que el ser humano padece una insatisfacción crónica, una especie de vacío ontológico, que lo impulsa a “ser” únicamente en la medida de cuánto consume o acumula; como si el mal estuviese dentro del propio individuo, un debate muy sonado *¿El hombre nace malo o se hace malo?*

Bajo esta visión de naturalizar la necesidad de acumular en el individuo como algo propio de su constitución, acaba sugiriéndose que el capitalismo, por ende, no es un modelo histórico, sino la manifestación final de la propia biología y necesidad humana.

Si se aceptara esta premisa, de que el capitalismo no es más que la institucionalización económica de una naturaleza humana inherentemente egoísta, competitiva e insaciable, entonces la instrumentalización de la AP no sería un problema, sino una fatalidad biológica ante la cual no hay resistencia posible; la AP simplemente estaría administrando nuestros instintos naturales.

Para desmontar esta trampa de la *naturalización*, es vital distinguir con rigor la herramienta (el capital) de la lógica histórica que moldea al sujeto (el capitalismo).

²³ Entender como normal, como común y real, darlo por hecho.

Karl Polanyi (1944) refuta la idea del *Homo economicus* natural, Polanyi demuestra, mediante una vasta evidencia antropológica e histórica, que, en la inmensa mayoría de las civilizaciones humanas, los mercados y el afán de lucro individual no eran la pauta dominante, sino que estaban incrustados y subordinados a normas sociales, religiosas o comunitarias. En muchas de estas sociedades, el prestigio social no se obtenía acumulando infinitamente (lo cual era visto a menudo como una aberración moral o una enfermedad del alma), sino redistribuyendo; el individuo “natural” no busca maximizar su capital de forma algorítmica; busca asegurar su supervivencia y su pertenencia comunitaria, el consumo era el dictado por esta supervivencia, no por la moda que impone la lógica del modelo (hay que tener la última camisa de la selección) ¿*de dónde viene entonces esa pulsión actual por acumular y consumir?* La sensación contemporánea de que el individuo es acumulador por naturaleza es analizada brillantemente por el psicoanalista y sociólogo Erich Fromm (1976); Fromm argumenta que la lógica de acumulación infinita no nace de la voluntad humana inmutable, sino que el sistema capitalista moldea el carácter social del individuo para que sus deseos coincidan con las necesidades del sistema. El *capitalismo* requiere consumidores insaciables y acumuladores obsesivos para no colapsar; por tanto, produce subjetividades que solo encuentran seguridad existencial en la posesión, no es que el *capitalismo* se adapte al hombre; es que el *capitalismo* produce un tipo de hombre que ha perdido la capacidad de “ser” y trata de llenarla con el “tener”. Por lo tanto, el *capitalismo* debe entenderse como un fenómeno radicalmente distinto, es el intento violento y utópico de desincrustar la economía, de liberar al *capital* de cualquier responsabilidad social o límite ético para que su única ley sea su propia rentabilidad.

Immanuel Wallerstein (1983) refuerza esto, argumentando que este es el único sistema en la historia donde la acumulación incesante de capital se convierte en la prioridad estructural

suprema, situándose por encima de cualquier necesidad humana, equilibrio ecológico o estabilidad social. Fernand Braudel (1985), añade una capa crucial a esta distinción al diferenciar estratigráficamente²⁴ la economía; Braudel distingue entre la “economía de mercado” (el intercambio transparente, local, rutinario y necesario para la vida cotidiana, donde el capital cumple su función de herramienta) y el “Capitalismo” (el nivel superior, el contra mercado, la zona de la opacidad, la especulación financiera y el monopolio (¿los —dueños del capital?)).

Braudel demuestra que se puede estar a favor del mercado y del *capital* como herramienta de intercambio y, al mismo tiempo, en contra del *capitalismo* como sistema de dominación y extracción de rentas. La diferencia entre la herramienta y el modelo se evidencia matemáticamente en la racionalidad del ciclo de intercambio explicada por Marx:

➤ *La Lógica del Uso* (Precapitalista / Ideal teórico de la AP):

El ciclo es $M - D - M$ (Mercancía - Dinero - Mercancía). *Un productor vende su producto (M) para obtener dinero (D) y comprar lo que necesita para vivir (M)*. El fin y el inicio son valores de uso que satisfacen necesidades vitales; el dinero y el capital son solo medios intermediarios, puentes para la vida. El ciclo se cierra y se detiene cuando se satisface la necesidad.

➤ *La Lógica Capitalista* (La que captura a la AP):

El modelo impone la lógica $D - M - D$ (Dinero - Mercancía - Dinero Aumentado). *Aquí, el proceso arranca con dinero y debe terminar necesariamente con más dinero*. La mercancía (que puede ser la salud, la educación, el agua potable o una carretera pública) y la necesidad humana que esta satisface, son degradadas ontológicamente a la categoría de meros pretextos, excusas inevitables o pasos intermedios molestos para lograr el fin único, multiplicar el capital; el ciclo es infinito, pues (*D*) debe reinvertirse para generar (*D*).

²⁴ La manera en que se organiza la información según el estudio de las capas y la secuencia de su formación.

El conflicto que se aborda no es contra una supuesta naturaleza humana propiamente codiciosa, ni contra el capital como herramienta técnica de desarrollo; la crítica reside en la lógica capitalista, que ha colonizado tanto la subjetividad del ciudadano (creando el carácter acumulador) como la estructura de la AP. El drama existencial de la AP es que, habiendo emergido teóricamente para equilibrar el *conflicto*²⁵ ha sido reconfigurada institucionalmente para garantizar la acumulación, que acaba generando más *conflicto*, solo que regulado y orientado.

2.3.3. El Capital, Fuente de Bondad

Para legitimar esta captura sistémica y ocultar la perversión de la lógica descrita anteriormente, se ha construido una narrativa hegemónica poderosa, enseñada con rigor, y repetida como dogma indiscutible desde cualquier escenario. Esta visión ortodoxa realiza una operación ideológica brillante: presenta al modelo capitalista no como un sistema de explotación y despojo, sino como la expresión máxima de la racionalidad, la libertad y el progreso humano.

Sustentada en una lectura selectiva y a menudo descontextualizada de Adam Smith (1776), esta narrativa se apropia de la metáfora de la “mano invisible” para postular que la persecución egoísta del interés propio lleva, casi por arte de magia y sin necesidad de planificación estatal, al bienestar general. Se enseña que el capitalista, al buscar su propia ganancia, es guiado a promover un fin que no formaba parte de sus intenciones, el bienestar de la sociedad. Así, la codicia se transmuta alquímicamente en virtud pública; se omite deliberadamente que el propio Smith desconfiaba profundamente de los mercaderes y advertía sobre sus constantes conspiraciones contra el público para elevar precios y reducir salarios.

²⁵ Concepto tratado en el capítulo 3.

Modernamente, esta visión es reforzada y sofisticada por autores como Schumpeter (1942), con su célebre concepto de “destrucción creativa”, Schumpeter transforma la brutalidad de las crisis, las quiebras y el desempleo inherentes al capitalismo en una virtud evolutiva. Bajo esta óptica, el poseedor del capital es dibujado como un “héroe emprendedor”, una figura prometeica que, a través de la innovación constante, rompe las viejas estructuras productivas y genera la nueva riqueza que sostiene a la sociedad; el sufrimiento social causado por la destrucción se justifica como el precio necesario y temporal del progreso técnico.

Sin embargo, esta visión alcanza su cénit político e ideológico con Milton Friedman (1962), Friedman establece el dogma central del neoliberalismo contemporáneo: la libertad económica (entendida estrictamente como la libertad del capital para moverse, acumular y contratar sin trabas) es un prerrequisito indispensable e indivisible para la libertad política; según esté, cualquier intervención del Estado en la economía es un paso hacia el totalitarismo (“Camino de Servidumbre”, en palabras de Hayek).

Esto ha colonizado la mente del funcionario público promedio y permeado los manuales de gestión pública, la función de la AP queda reducida a un rol servil, pasivo y de facilitación; el Estado no debe remar, solo dirigir, y dirigir hacia donde el capital quiera ir. Su mandato técnico se convierte en garantizar tres condiciones sagradas: la seguridad jurídica (que las reglas de ganancia no cambien), la confianza inversionista (que el capital se sienta amado y protegido) y la defensa irrestricta de la propiedad privada por encima del bien común.

Se instala así una inversión ética perversa en el corazón de la AP, proteger la rentabilidad de los dueños del capital se convierte en la única forma patriótica y técnica de proteger el bienestar de la nación, el interés público; todo bajo la promesa jamás cumplida de ese efecto derrame, “*si les va bien a ellos, su bendición nos alcanza*”. Cualquier intento de la AP por regular, dirigir,

limitar o gravar al capital en función de fines de equilibrio real es atacado inmediata y ferozmente, no solo como un error técnico, sino como un populismo peligroso, una ineficiencia burocrática o una amenaza directa al desarrollo nacional, *“los zurdos anti-progreso que no han generado un empleo en su vida y quieren que todo sea gratis”*.

2.3.4. Los Dueños del Capital

Aunque la ortodoxia presenta al capital (vinculado al capitalismo) como una fuerza abstracta, benévola, automática y despersonalizada; en donde se dice que “los mercados siempre reaccionan” al buen obrar técnico y “la inversión siempre llega” como si fueran fenómenos meteorológicos; lo cierto es, que el capital no tiene voluntad propia, el capital no firma contratos, el capital no cena con presidentes ni financia campañas por sí mismo; requiere de ejecutores humanos...los tan nombrados —dueños del capital—.

Estos actores, que personifican las lógicas propias del sistema y detentan el poder real de la —decisión política—, los dueños, los reyes, las monarquías jamás se acabaron, solo se transformaron.

Respecto a lo cual es necesario precisar, estos no son el rico de turno que aparece en la *Forbes*²⁶, ni los faranduleros mediáticos que exhiben su gran capacidad en las redes; el verdadero poder prefiere la sombra, operando desde una temporalidad distinta al estilo de dinastía.

El verdadero poder, el que tiene la capacidad de doblar la voluntad de la AP y reescribir la —norma jurídica—, no busca la fama; busca la invisibilidad estratégica; no opera en el tiempo corto de los ciclos electorales o las modas, sino en el tiempo largo de las dinastías. Son los titiriteros

²⁶ Revista que clasifica las famosas listas de millonarios, empresas e influencia.

que, generación tras generación, tejen la red sobre la cual los políticos actúan como figuras pasajeras.

Marx (1867) sitúa un debate interesante en torno a estos dueños y su moralidad, como si el problema no fuese moral y que, si se cambiara a los dueños actuales por personas “buenas” y caritativas, el resultado sería exactamente el mismo ¿Por qué? Para esto, usa concepto de “*Máscara de Carácter*” (Charaktermaske). En el teatro griego, la máscara definía el papel del actor (el héroe, el villano, el rey) y le dictaba qué debía decir, anulando su personalidad real. Marx utiliza esta metáfora para explicar que, en la economía, las personas no actúan según su voluntad individual, sino según la función que desempeñan dentro de la estructura.

El dueño es, en términos estrictos, el capital personificado que actúa según la máscara de carácter; en ese momento, su alma personal pasa a un segundo plano y su alma se convierte en la lógica del modelo, sus acciones, sin importar la calidad de su moralidad, acaban reproduciendo la lógica de la cual es dueño, acumular y consumir, vinculando al resto de los individuos e instituciones a esta lógica.

Un ejemplo simple de esta moralidad coactada a nivel micro dentro del monopolio es el siguiente:

- Si un dueño decide, por bondad personal, pagar salarios por encima del mercado o dejar de presionar al Estado para obtener beneficios, sus costos subirán.
- Al subir sus costos, perderá competitividad frente a otros dueños que sí usan la máscara con rigor.
- *Resultado:* Decaerá al punto que dejara de ser dueño, para ser un mero capitalista, o incluso ni eso, sino otro laburante más dentro de la lógica.

Esto demuestra que la moralidad no es la cuestión, ni mucho menos la razón; el propio sistema consensuadamente armado está hecho para que el que se quite la *máscara de villano* simplemente quede en exclusión del dominio y sea reemplazado por otro que si quiera jugar su papel.

¿Esto significa que también son víctimas presas de su propio sistema? Pareciera que sí.

Esto implica que cuando un funcionario se sienta directamente a negociar con un gran dueño, banquero o industrial, no está negociando con un ciudadano libre. Está negociando con un autómatas de la acumulación; por lo que, no sirve de nada apelar a su “conciencia social” o a la “solidaridad” del dueño del capital que no represente ningún beneficio en los capitales (Bourdieu), porque justamente, la máscara que lleva puesta le impide, estructuralmente, priorizar algo que no sea la tasa de ganancia.

Los —dueños del Capital —son, entonces, intercambiables; lo que gobierna no es el apellido de la familia (que puede cambiar), sino la función que ejercen, son los gestores humanos de una fuerza inhumana que instrumentaliza a la AP no por capricho, sino por necesidad de una supervivencia sistémica que la propia lógica del modelo ha creado; la máscara obliga al actor a decir el guion.

Retomando el tema de lo secreto, a diferencia del burgués del siglo XIX que ostentaba su fábrica (Marx), el dueño del capital contemporáneo se refugia en la opacidad. Como señala el sociólogo G. William Domhoff (1967), la élite del poder no se reúne en el parlamento ni en la televisión, sino en espacios de segregación institucionalizada, clubes sociales exclusivos, consejos de administración entrelazados y retiros privados.

La premisa es clara, el dinero hace ruido, pero el poder ama el silencio; mientras la sociedad discute sobre el político de turno (que cambia cada 4 años), los dueños del capital mantienen una continuidad silenciosa de 40 o 50 años. Ellos no necesitan ocupar cargos públicos; ellos ocupan

mental y estructuralmente a quienes tienen los cargos (la —decisión política—); su invisibilidad es su mayor defensa, pues es difícil para el resto de individuos, contemplados como ciudadanos, fiscalizar o exigir cuentas a un poder que por lo general no ve, bien sea, por la absorción propia del individuo en el sistema creado, pues después de todo, “*trabajar de 6 a 6 y luego meterse a un transporte a reventar, pensando en llegar a comprar y alistar lo del día siguiente*” agota la disertación, no hay tiempo para “ver” dentro de este sistema, el sistema esta armado para eso, para que no se vea, para que no tenga rostro público, solo la sensación de un “¿será?” en medio del cansancio por consumir y acumular, por ser parte de la sociedad.

El error común es pensar que el sistema es una meritocracia donde “cualquiera puede llegar”, las practicas discursivas del “*pobre es porque quiere*” “*hay es que trabajar duro*”; cuando lo cierto es que, tener carro en vez de *transmi*²⁷ no es dejar de ser esclavo, ni aun cuando el automóvil dice Ferrari. Incluso, dentro de los propios dueños hay sublevación, no es lo mismo las elites en Colombia a las elites globales de las grandes potencias, los unos siguen respondiendo a las direcciones de los otros; por lo que no, no es meritocrático, no cualquiera llega ni tiene si quiera la posibilidad de llegar.

Maurice Zeitlin (1974), refuta la tesis de la revolución de los gerentes (que decía que ahora mandan los técnicos asalariados); el demuestra que las grandes familias propietarias siguen controlando los hilos estratégicos de la economía a través de generaciones, una heredad de poder como si fuese título nobiliario; el abuelo que acumuló la tierra o la industria (a menudo mediante la violencia o la acumulación originaria), el hijo que consolidó el monopolio financiero capturando la regulación estatal, y el nieto que ahora gestiona el capital simbólico (medios, fundaciones) para legitimar el despojo.

²⁷ Sistema de transporte urbano en Bogotá, Colombia.

Como explicaba Vilfredo Pareto, las élites circulan, pero tienden a cerrarse sobre sí mismas; se casan entre ellos, estudian en los mismos colegios de élite y veranean en los mismos lugares. Esto crea una conciencia de clase mucho más sólida que la del proletariado, ellos saben quiénes son y saben que el Estado es suyo por derecho de herencia.

La AP, entonces, no se enfrenta a un inversor, se enfrenta a una dinastía; mientras que un ministro de hacienda dura algunos años en el cargo; el patriarca del grupo financiero lleva 50 años dictando la política monetaria desde la sombra, en esta asimetría temporal, la AP siempre pierde, o, mejor dicho, siempre obedece.

2.4. La Democracia

Un pueblo que cree que se gobierna a sí mismo es más fácil de dominar que uno que sabe que es esclavo; si bien el capital actúa como la fuerza motriz y el interés general es la coartada ideológica, la democracia opera en este sistema como un mecanismo de legitimación.

La narrativa oficial de las sociedades actuales es una: *la democracia es un valor sagrado*, el modelo incuestionable que garantiza la libertad y la soberanía popular, cuyo discurso no tiene lugar a duda, cualquier insinuación en su contra es un claro *“autoritarismo”*.

La democracia, ese utópico e idealizado modelo que siempre suena hermoso, porque claro, la resonada práctica discursiva de *“todos pueden participar” “todos pueden decidir” “el poder es del pueblo y para el pueblo, reside en su voluntad”*, todo esto suena hermoso, comprable, vendible, un producto que no requiere mayor propaganda para ser deseable, el símbolo de la libertad que se vincula con lo deseable del capital; es tan hermoso como el anterior discurso del capital: *“si te*

*esfuerzas, lo sueñas y realmente lo crees, cualquiera puede visitar Disneyland*²⁸, *todos pueden tener algún día un Ferrari en la cochera*”.

No es casualidad que justo cuando el capitalismo gana, porque lo hizo, este se haya vendido de la mano con la democracia, un 2x1, “*todos los Estados deben ser democráticos y capitalistas*”. ¿*Qué no lo son?* Okey, comienza entonces la exclusión, ¿*Desde dónde?* Ya todos sabemos.

Esto es una farsa, un modelo que raya tanto en lo utópico, que su aplicación requiere de tantas fuerzas fundamentales que al no ser posible la ejecución de estas fuerzas por mera inercia dentro del modelo, este acaba tan degradado, que se convierte en la primera puerta ancha por la que entran los males, la razón sobre la cual se puede levantar con total legitimidad la —estructura—.

2.4.1. Los Componentes Basales en la Democracia

Para que el utópico modelo democrático funcione, exige dos componentes *basales*²⁹ en cualquier tipo de sociedad:

El primero, *el patriotismo* puro, entendido como esa virtud cívica, la preocupación real por la “cosa” pública, cosa pública en la cual no habita solo el individuo, habita el otro, por lo que entonces el bienestar del otro es el bienestar propio del individuo... ¿*Esto se cumple realmente en las sociedades?* ¿*En la lucha de clases, los estratos de la cima hasta los intermedios se preocupan profundamente por lo más bajo de la cadena y viceversa?* ¿*El más bajo se preocupa por el de arriba, o lo envidia?* Lo que reina, es más bien, la ley del más astuto, el fuerte, el que más “se esfuerza”, el que ha logrado sacar primero la cabeza del agua, lo que importa es lo propio.

²⁸ El emblemático parque del ratón en las películas.

²⁹ De la base o el fundamento

Incluso, cuando esta primera variable se cumple parcial o completamente, bien sea por una crisis, un estallido social o alguna eventualidad que rompa la lógica capitalista con la cual se ha ofertado la democracia (el 2x1); viene el segundo componente, la segunda barrera infranqueable que hasta el momento no ha sido rota jamás: *el saber*.

Gesticular sin la capacidad de articular el vocablo se queda solo en ruido, la euforia y sentimiento por más puro y loable que sea solo llega hasta cierto punto, justamente ahí radica una de las trampas que admite la perversión del modelo, *el patriotismo* se logra conseguir, sí, pero este sin *el saber*, queda prestado para que otras razones le manipulen, lo polaricen, y acabe su estado en la misma etapa de luchas iniciales.

El patriotismo tiene un límite técnico, sin conocimiento profundo sobre donde está el sentido, sobre cómo funciona el Estado, la sociedad y la administración de esta; esa energía social es estéril, la gente puede salir a las calles, sí, el ruido puede ser tan mediático y coyuntural como sea posible; pero este *patriotismo*, desprovisto de *saber*, queda prestado y expuesto.

Al no tener criterio propio fundamentado en el conocimiento técnico y político, esa masa patriota se vuelve arcilla en manos de quienes sí saben manipular: —los dueños del capital— y sus operadores políticos.

Sin el componente del *saber*, la voluntad popular es fácilmente secuestrada, polarizada y redirigida hacia discusiones superficiales de “izquierdas y derechas”, devolviendo la discusión al inicio y neutralizando cualquier amenaza real para la estructura de poder. El ciudadano cree que grita por el cambio, pero, al no *saber*, termina gritando las consignas que el sistema le ha dictado, gritando el discurso más repetido en la sonata. Esté, es un fenómeno muy evidente dentro de estos modelos democráticos, cada vez que ocurre cualquier tipo de movilización social por más pequeña o numerosa que sea, el ruido es evidente; incluso, en las más grandes llamativas y simbólicas es

donde más abunda esta falta, para que *el saber* tenga sentido requiere totalidad, no basta con que esté solamente en quienes organizan la revolución, pues a fin de cuentas la democracia al consignar ser de todos implica que *el saber* debe ser total.

Surge entonces la duda, si estas dos consignas necesarias para la utopía de la democracia real y pura jamás se han cumplido a la par, *¿de dónde salió entonces la idea de que este modelo es la perfección de lo deseable y que se debe aplicar como sea? ¿Por qué desde que el individuo tiene uso de razón se le indica directa o indirectamente desde todos los espacios que debe ser democrático y capitalista?* Es una contradicción aplicar algo que está imposibilitado de poderse cumplir y que funcione; pero aun así se hace, se defiende, *¿Por qué?*

Porque es la llave a la dominación, la democracia se necesita para que exista consigo la —estructura— que domine.

2.4.2. El ¿Por qué?

Como en todo, hay una visión aparentemente lógica y ortodoxa de las cosas que resulta insuficiente, Dahl (1971), enfatiza que un sistema político merece el noble adjetivo de “democrático” si cumple con una estricta lista de chequeo procedimental, como la existencia de elecciones libres, justas y frecuentes; el derecho irrestricto a competir por cargos públicos; la presencia de fuentes alternativas de información y la garantía de libertad de expresión. Por su parte, Sartori (1987) la describe desde una visión prescriptiva como un sistema ético-político de “selección de liderazgo”, en donde las élites compiten civilizadamente por la aprobación popular, bajo el supuesto de que esta competencia es un bien, pues depura a los “mejores” para el gobierno.

Dahl argumenta que, si se cumplen los procedimientos, hay democracia; esta visión es funcional a los —los dueños del capital—, porque expulsa el factor económico de la ecuación democrática.

Bajo el lente de Dahl, Colombia es entonces una democracia “respetable” porque hay elecciones y prensa (aunque la prensa sea propiedad de las elites y las elecciones estén financiadas por estos mismos). La visión de Dahl le permite al Estado decir: “*Aquí hay libertad de asociación y elecciones libres*”, ocultando que la capacidad real de influir en esas elecciones es asimétrica y depende del poder económico, Dahl legitima la desigualdad de fondo al celebrar la igualdad de forma.

Por otro lado, Schumpeter (1942), manifiesta que la democracia no navega en aguas de la voluntad del pueblo; sino del mercado, un arreglo institucional donde las élites compiten por el voto del ciudadano tal como las empresas compiten por el dinero del consumidor. En este escenario, el político no es un servidor público movido por el amor a la nación, sino un empresario político que busca maximizar su beneficio (poder y dinero).

De esta forma, la esfera política deja de ser un *ágora*³⁰ para convertirse en un mercado, la dinámica que rige al Estado es idéntica a la que rige a la bolsa de valores o al supermercado:

- ❖ El Político es el *Empresario*: No es un hombre de Estado movido por la virtud, sino un emprendedor que busca maximizar su ganancia personal (poder, estatus, acceso a recursos). Su “empresa” es su partido o movimiento.
- ❖ El Voto es la *Moneda*: Es el capital circulante que el político necesita acumular para obtener el monopolio de la decisión.
- ❖ La Promesa es el *Producto*: Las políticas públicas, los subsidios o las obras no se proponen porque sean justas, sino porque son vendibles. Son mercancías diseñadas mediante técnicas para seducir al consumidor.

³⁰ Un lugar para el debate político y filosófico, el espacio donde se valora el intercambio de ideas, la participación y el bien común.

- ❖ El Ciudadano es el *Consumidor*: Un sujeto pasivo que no gobierna, sino que simplemente selecciona entre las marcas (candidatos) que el mercado le ofrece en la estantería electoral.

En este escenario, la voluntad es manufacturada por el político-empresario, tal como una empresa manufactura la necesidad de un producto en el consumidor a través de la publicidad.

Aquí se cristaliza la visión utilitarista de Bentham analizada en capítulos anteriores; el cálculo de placer individual se impone sobre el colectivo; al no existir *patriotismo*, el político electo realiza un acto de sicariato, su lealtad no está con el territorio ni con la población, sino con quien financió su permanencia en el mercado electoral. Si la política es un mercado, el motor que mueve a sus actores no es el patriotismo, sino el egoísmo racional (*Homo Economicus*).

Bentham enseñó que todo individuo actúa bajo el cálculo de la felicidad: busca maximizar su placer y minimizar su dolor, al aplicar este lente al político ya conocido, se desmorona la máscara del servicio público. El político no se lanza a la arena electoral para “sacrificarse por la nación” (eso sería dolor sin ganancia, algo irracional para Bentham); lo hace porque el cargo público le ofrece un excedente de placer.

El político opera bajo una lógica costo-beneficio estricta; si defender el “interés general” le cuesta votos o financiación (dolor), y defender el interés del capital le asegura reelección y dinero (placer), el cálculo utilitarista lo empujará inevitablemente hacia el capital. No es una corrupción del sistema; es la propia naturaleza del sistema de mercado aplicado a la política.

Dado que la competencia en el mercado electoral es costosa (publicidad, logística, maquinaria), el empresario político necesita capital inicial para competir. *¿Quién tiene ese capital?* No es el ciudadano de a pie (el consumidor), sino los —dueños del capital—.

Esto crea una distorsión fatal incluso bajo el ideal de lo que se esperaría en el mercado; en un mercado normal, el empresario intenta satisfacer al cliente, en el mercado político que propone

Schumpeter, el empresario (político) debe satisfacer primero a su inversionista (el grupo económico) y no al cliente, porque sin su dinero ni siquiera puede abrir la tienda (lanzar la campaña).

El ciudadano en esta democracia cree que es el “jefe” porque tiene el voto, pero en realidad es solo el validador, el político en su actitud de mercenario utiliza el voto del ciudadano para legitimar el contrato que ya firmó previamente con el dueño del capital. Su lealtad, dictada por la supervivencia en el mercado y el cálculo utilitarista, es exclusiva y feroz hacia quien financie su permanencia en el mercado. Todo esto, lo permite la degradada democracia, por eso es su entrada.

2.4.3. El Médico que no es Médico

El político no es administrador, incluso aunque esté en su interior fuese lo más puro, lo más *patriota*, sigue sin ser administrador, la democracia arma una estructura en la cual la *decisión* este llena de políticos no de administradores; aun si estos son honorables.

La metáfora es simple, es como el individuo cuyo familiar sufre una emergencia mortal que requiere atención inmediata, este lo lleva al centro especializado para que sea atendido, pero justo antes de proceder con la atención de riesgo, esté, sin ninguna clase de *saber*, comienza a darle ordenes al médico de como atender, si, aunque ama a su pariente profundamente (es patriota) no posee la capacidad técnica de indicar el actuar correcto, aun por mucho que le ame.

Exactamente esto ocurre en la democracia, la *decisión* no reside en el saber técnico para el cual el administrador no solo nace, sino que se prepara toda su vida, reside en el político; por ende, las decisiones no son racionales y sustanciales, son emocionales y disfrazadas.

(Resulta primordial diferenciar entre el verdadero administrador, el cual nace para lo público, como un don, como un arte; y se contrapone a su figura degradada, el operario estatal)

Bajo las premisas tratadas anteriormente, la degradada democracia permite que a los escenarios de la —decisión política— llegue “cualquiera”. Aquí se genera una contradicción fundamental y destructiva frente a la AP: mientras que al administrador (el brazo ejecutor) se le exige formación académica rigurosa, carrera administrativa, mérito, técnica y un conocimiento profundo de la norma y el procedimiento; al político (el cerebro decisor) no se le exige absolutamente nada más que la capacidad de recolectar votos, sin importar los medios (clientelismo, compra de votos, manipulación mediática).

Ya Platón advertía con lucidez milenaria sobre el peligro existencial de entregar el mando del “navío del Estado” a una tripulación que no sabe navegar, que desconoce las estrellas, los vientos y la geografía, solo por el hecho de ser mayoría o por dejarse seducir por un capitán demagogo que les ofrece placebos, vino y halagos, mientras encierra en la bodega al verdadero navegante (el administrador).

En el contexto contemporáneo, Jason Brennan (2016) radicaliza esta crítica clasificando al electorado en tres categorías: *Hobbits* (apáticos e ignorantes absolutos de la realidad política, que no tienen interés en formarse), *Hooligans* (fanáticos irracionales que tratan la política como un deporte de barra brava, inmunes a la evidencia y sesgados por su tribu) y una minoría inexistente de *Vulcanos* (racionales). Brennan argumenta que el sufragio universal sin requisitos de competencia cognitiva es inmoral, pues impone decisiones incompetentes y peligrosas a toda la sociedad, violando el derecho de los ciudadanos a ser gobernados con competencia.

Dado que al poder puede llegar “cualquiera” y ese “cualquiera” busca ante todo su propio lucro, el capital simplemente compra la entrada al recinto. Como lo expone el teórico Sheldon Wolin en (2008), vivimos en un sistema de “*Totalitarismo Invertido*”, a diferencia de los totalitarismos clásicos del siglo XX que buscaban abolir las instituciones democráticas y movilizar

a las masas, el capital corporativo moderno prefiere mantener las instituciones, pero vaciarlas de contenido real y desmovilizar al ciudadano; no necesita dar un golpe de Estado militar ni cerrar el congreso; le basta con gestionar la democracia desde la chequera corporativa situando sus fichas tanto en lo ejecutivo, como en lo legislativo y judicial.

La financiación de campañas es una inversión financiera estricta; como cualquier inversión de capital, espera una tasa de retorno, y ese retorno se asegura mediante la promulgación de normas jurídicas, exenciones tributarias y contratos estatales favorables que la AP deberá ejecutar obligatoriamente. El político electo, financiado y patrocinado por estos capitales, sufre una metamorfosis funcional degradante, se reduce a su expresión más básica, mecánica y operativa; se convierte, en esencia, en un “opresor de botones” a la hora de votar los proyectos, se limita a oprimir el botón del *Sí* o el *No* siguiendo estrictamente la instrucción (el guiño) de sus financiadores. La historiadora Ellen Meiksins Wood (1995) explica este fenómeno como la separación fatal entre la esfera económica y la política en el capitalismo, el ciudadano cree que tiene el poder porque vota cada cuatro años en la esfera política (democracia formal), pero las decisiones reales sobre la economía, la distribución de la riqueza y la vida material han sido sustraídas del control democrático y entregadas a la esfera económica, donde impera la dictadura del propietario.

El modelo democrático, así, sirve para que los dueños del capital sitúen a sus alfiles para defender sus intereses privados y materializarlos en la norma jurídica general. Mientras tanto, el administrador público, atado de manos y pies por esa misma norma que el político financiado aprobó sin leer, debe administrar las sobras presupuestales y gestionar la crisis social resultante de esas decisiones, sirviendo de pararrayos del descontento popular que, irónicamente, no culpa al sistema, sino al funcionario.

2.4.4. Otras consideraciones

Hugo Quiroga (2000) disecciona la tensión irresoluble que atraviesa la democracia moderna, hace una distinción entre la democracia procedimental y la sustantiva; por un lado, identifica las visiones minimalistas o puramente procedimentales (cerca de autores como Norberto Bobbio). Estas visiones definen la democracia exclusivamente por sus “reglas de juego”: el quién gobierna (la mayoría) y el cómo se toman las decisiones (votación); bajo esta óptica formalista, si existe sufragio universal, si las elecciones son limpias y si se respeta la regla de la mayoría, el sistema es perfecto, legítimo y democrático, independientemente de la miseria, la desigualdad abismal o la injusticia que sus decisiones generen. Para el procedimentalismo, una ley que esclaviza es democrática si fue votada por mayoría.

Por otro lado, señala la visión sustantiva (o esencial), aquella que exige que la democracia no sea solo un método, sino un fin ético. Esta visión reclama que el sistema produzca un orden justo, garantice valores superiores y asegure resultados tangibles de bienestar para la población; no se puede elegir una sobre la otra sin destruir la democracia. Una democracia que sea puro procedimiento es una cáscara vacía, un rito sin alma; y una que sea pura sustancia sin reglas claras corre el riesgo de volverse autoritaria. Por ello, propone un modelo de integración, un puente necesario donde el procedimiento sirva para alcanzar la sustancia.

Sin embargo, ante la falta de los *dos componentes basales* necesarios para la democracia, lo cierto es que se vive bajo la tiranía de un procedimentalismo estéril; un sistema que ha hipertrofiado el componente procedimental, con más elecciones (ahora se inventaron *los consejos de juventud*³¹), más partidos, más mecanismos de participación formal, más burocracia electoral;

³¹ El más reciente mecanismo de participación con todo y sus elecciones y propaganda de campaña, para que los jóvenes en 14 y 28 años puedan opinar, proponer y vigilar las políticas públicas que afectan su sector.

todo, para ocultar la atrofia absoluta del componente sustantivo. Los —dueños del capital— adoran la democracia procedimental, pues les permite separar artificialmente la validez legal de la justicia social; el sistema le dice cínicamente al ciudadano: “*usted votó, usted aceptó las reglas del juego, ahora acepte el resultado*”, si no le gusta, como dirían algunos *sacerdotes*³² en la academia “*Venezuela y Corea los reciben con agrado*”; todo esto, aun cuando el resultado sea su propia hambre o la pérdida de sus derechos vitales.

El ciudadano es invitado cordialmente a la fiesta del procedimiento (el día de las elecciones), pero se le prohíbe estrictamente la entrada al cuarto de la sustancia (el día de la toma de decisiones económicas). Cuando el “opresor de botones” aprueba una ley que privatiza la salud, flexibiliza el trabajo o entrega los recursos naturales a una multinacional, el sistema utiliza el argumento procedimental para silenciar cualquier crítica: “*se respetaron las reglas, ganó la mayoría en el congreso, es legítimo*”.

Así, al romper el vínculo vital entre el voto y el bienestar, la democracia falla en su promesa integradora y se convierte en el mecanismo perfecto de validación del despojo. El procedimiento democrático no es aquí un camino hacia la justicia, sino la herramienta burocrática que permite a los dueños del capital transformar sus intereses privados en normas jurídicas, ante las cuales la AP y la sociedad deben arrodillarse. La democracia en este contexto deja de ser el faro moral que se enseña en la academia para revelarse como la puerta a una forma de control social sofisticada y perversa; desprovista de *patriotismo* y *saber*, lo cual no puede tener, la democracia no sirve de nada; queda reducida a un mercado de intereses privados donde impera la ley del más fuerte y la captura de la financiación corporativa que impone un "Totalitarismo Invertido" (como denunció

³² Citando a Bourdieu en el capítulo de la presente tesis: “los docentes”.

Wolin), la democracia colombiana es el último componente esencial en la instrumentalización de la AP dentro de la —estructura—.

Sumado a esto, se tiende a enseñar al estilo de Montesquieu, que otra de las insignias democráticas es dividir el poder público en tres ramas (Ejecutiva, Legislativa y Judicial) esto una bondad estructural, un diseño noble cuyo único fin es evitar la tiranía y garantizar la libertad mediante un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Se dice que el “poder debe detener al poder”.

Sin embargo, esta división de poderes se revela no como un escudo para el ciudadano, sino como un sistema de trincheras interconectadas diseñado estratégicamente para la supervivencia de la —estructura—.

Repartir el poder en tres partes no es una virtud mágica que aparece para democratizar; es una táctica de dispersión; al dividir el centro de poder en fragmentos autónomos, el sistema hace que sea infinitamente más fácil exterminar el cambio social. Si el poder estuviera concentrado y el pueblo lograra acceder a él, la transformación sería inmediata y total; pero al atomizarlo, la —estructura— crea múltiples lugares en los cuales cubrirse.

Esta trampa no es una conspiración moderna; está en el ADN del diseño republicano liberal; James Madison³³, en *El Federalista No. 10*, argumentó explícitamente que el diseño institucional debía impedir que una “mayoría interesada” (los pobres, los sin tierra) pudiera unirse y actuar contra la “minoría opulenta” (los dueños del capital). Para ello, propuso fragmentar el poder de tal manera que la acción colectiva fuera lenta, difícil y llena de obstáculos.

³³ 4 presidente de los Estados Unidos.

En Colombia, esta lógica funciona con precisión quirúrgica para garantizar el estancamiento social. Los —dueños del capital— no necesitan controlar todo el Estado todo el tiempo; solo necesitan controlar una de las trincheras para bloquear el avance del resto:

- *Si el Capital pierde el Ejecutivo:* Supóngase que, por una coyuntura social o un estallido de indignación, un gobierno progresista o reformista logra ganar la Presidencia. El “virus” del cambio ha entrado en una parte del cuerpo estatal; inmediatamente, los dueños del capital se retiran y se atrincheran en el Legislativo. Desde allí, utilizando su financiación sobre los “opresores de botones”, hunden las reformas, bloquean el presupuesto y paralizan la agenda del gobierno; la democracia procedimental se usa para asfixiar la voluntad popular expresada en las urnas presidenciales.
- *Si el Capital pierde el Legislativo:* En el escenario hipotético de que el cambio logre mayorías parlamentarias, el capital se repliega hacia la trinchera del Judicial; activan el litigio estratégico y la defensa de la constitucionalidad liberal (diseñada para proteger la propiedad privada sobre el bien común) para tumbar las leyes aprobadas. El poder judicial, no electo y hermético, actúa como el último freno de emergencia contra la democracia sustancial.

Esta arquitectura garantiza que la AP permanezca estática, la fragmentación institucional diluye la responsabilidad política; cuando el ciudadano reclama por la falta de resultados, el Ejecutivo culpa al Legislativo, el Legislativo culpa a las Cortes, y las Cortes culpan a la Ley
¿Coincidencia con la realidad?

En esta maraña, el verdadero responsable, el dueño del capital que sitúa el bloqueo, permanece invisible e impune.

Lejos de ser una garantía de libertad, la “bella” división de poderes de la cual saca pecho el modelo democrático, opera como un seguro de vida para el estatus quo; permite que la élite económica pierda batallas electorales parciales sin perder jamás la guerra por el control del Estado.

Es una estrategia de supervivencia, el sistema estatal se divide para que, si una parte se infecta con intereses populares, las otras partes sanas (controladas por el capital) puedan aislarla, neutralizarla y eventualmente purgarla. Así, la estructura democrática asegura que, pase lo que pase en las urnas, el dominio real se mantenga inalterado, saltando de una rama del poder a otra, siempre a salvo, siempre cubierto, mientras la sociedad se desgasta intentando capturar un poder que ha sido diseñado para ser inasible, pero presentado y defendido como la insignia del valor humano.

3. La Estructura

Habiendo hecho la revisión de la evolución, la teoría, el concepto y su precisión; habiendo hecho la contemplación de las variables fundamentales, ahora sí, es posible apuntar con claridad y concreción la —**estructura**— y sus partes:

3.1. La Base

La realidad sitúa dos procesos: uno *económico* y uno *social*, la interacción de estos dos procesos genera un constante conflicto; conflicto que nace de la interacción de voluntades, temores, deseos, formas de percibir y entender la realidad entre los individuos.

Es de este constante conflicto del cual nace inherentemente la AP como necesidad, aquella que equilibre la realidad y salvaguarde el riesgo de exterminio y aplastamiento entre los individuos

por la lucha de sí mismos, por el conflicto de pensamientos y entendimientos, por el desacuerdo que supone que uno trate de imponerse sobre el otro.

Los individuos no son iguales, existen aquellos más fuertes, inteligentes, bellos y capaces que otros desde el nacimiento, los “*elegidos*”; existen otros, que se hacen más fuertes, inteligentes, bellos y capaces gracias a las condiciones materiales en las que nacieron, la cantidad de leche que tomaron, la calidad de agua que bebieron, lo que comieron hasta los 8 años, el entorno donde crecieron; los individuos no nacen para ser iguales, la cadena de mando ya ha sido dada naturalmente.

El hecho de que esto sea así supone un escenario de ventaja, de popularidad, donde la voz, formas y pensamientos de estos privilegiados tiene más peso, aun cuando estos no quieran destacar, su naturaleza los hace hacerlo, los ojos del entorno siempre están puestos sobre sí por las capacidades que los hacen destacar en la vivencia diaria, su capacidad de pensar, de hablar, de correr, de sentir; esto abre la puerta al dominio, a la representación, a los símbolos, al endiosamiento, a la obediencia, abre la puerta al deseo, al ver lo fácil que es manipular sin esfuerzo gracias a estas capacidades; abre la puerta a lo económico.

Aun por más *elegidos* que son, existe en alguna porción del *resto*, aquellos con el principio de no dejarse dominar, de ser libres, aun cuando saben que no tienen las capacidades de estos *elegidos*, y aun, cuando otros de su misma categoría endiosen a los *elegidos* a ciegas; el “bárbaro” aun siendo bárbaro, se resiste ante el blanco, perfumado e intelectual colonizador.

De ahí nace el conflicto, aunque pareciera que tanto el proceso económico como el social habitan en la misma línea de la realidad, no son equivalentes en términos de autoridad, no, el proceso económico aplasta el social, lo subyuga, moldea como debe ser, pues sus riendas de mando son heredad de los “*elegidos*” para administrar la sociedad.

Cuando los elegidos se pervierten, surge entonces la estructura, a la par que la AP, con tal de darle forma, ordenarla, imponer su voluntad sobre ella, de tal manera que vincule en ella su interés, mientras esta se sigue presentando como la bondad del equilibrio para todos, para los elegidos y los no tan elegidos.

Ese equilibrio pálido y manipulado que da la estructura entre los 2 procesos es solamente con tal de que alguna parte no deje inerte a la otra, mas no de que la deje de aplastar, aplastar lo sigue haciendo, solo que es más como *“aplásteme, pero no tanto”* y yo *“no lo aplasto con tal intensidad, para que así, usted no tenga que sublevarse a tal punto que yo pierda mi dominio”*; bien sea porque me lo quite, o porque yo, en defensa de ese dominio lo extermine.

Para los elegidos pervertidos, que se hicieron —dueños del capital— es más eso, el temor al riesgo de perder el dominio bien sea porque se lo arrebaten o porque su aplastamiento de la sublevación sea tan grande que ya no quede a quien dominar; un contrato por necesidad.

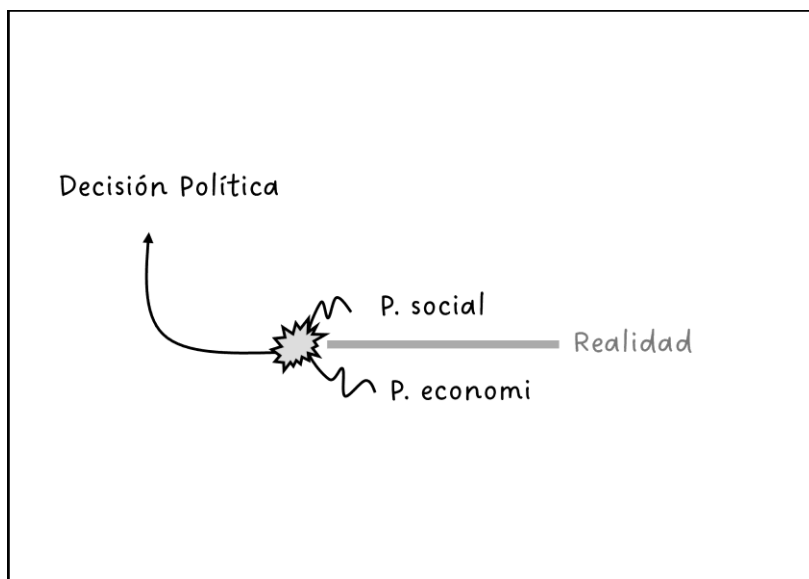
Pero este contrato por necesidad está abierto, pues precisamente sufre de cambios, anexos y retracciones diarias entre las partes, por eso el constante conflicto que se mantiene, y por eso, la necesidad de que la estructura pretenda subsanar las eventualidades que diariamente buscan alterar el contrato y para ello emplee la AP.

En algún punto los dominados siempre piden más, más alimento, más techo, más tierra, más seguridad social, más salud, más educación, horas extralaborales remuneradas, la ilusión de tener como propio algo etc. La exigencia o necesidad es lo de menos, pues esas varían históricamente por innumerables factores que el mismo capital crea; los dueños entonces, para no perder su dominio, autorizan la proporción justa de esas exigencias de tal manera que no haya sublevación *“si piden 5 démosle 2”*, de esta manera llenan las instituciones de sus intereses, abren los escenarios para que los dominados se sientan partícipes y luego hacen reglas sobre las cuales

le delegan a la AP que mire como sirve de herramienta para mantener la calma; la *técnica* está ahí, en que siempre que “*ladren se les dé la proporción justa de migajas para que no muerdan*”.

En la mediación de voces que sobresalen y las luchas que se vuelven símbolos, se hace necesario el segundo escalón de la estructura: La realidad » La decisión política.

Ilustración 8. —Estructura 1—



Fuente. *Elaboración propia.*

3.2. La Decisión Política

Las voces que sobresalen y las luchas que se vuelven símbolos suponen una necesidad, la representación, los individuos comprenden por inercia dos cosas; la primera, que no son iguales, y la segunda, que no todos pueden disertar al tiempo; de aquí sale la representación, para que las más preeminentes voces griten lo de miles, se delega y asume el poder por contrato.

Los dueños del capital, con tal de alcanzar este peldaño, inmediatamente dan forma a la administración privada, la Ap, con tal de que, en la generación de lucro, tengan los capitales para poder escalar a este segundo peldaño sin esfuerzo.

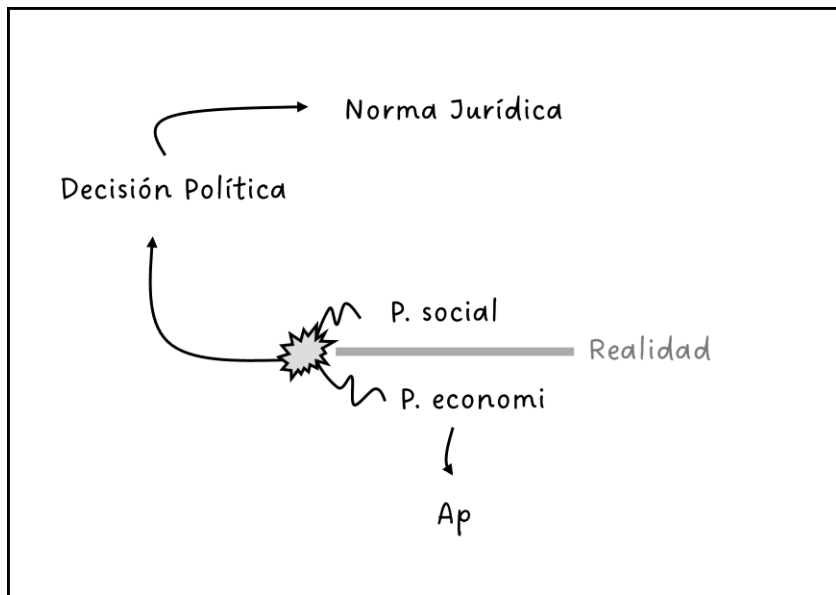
Esta representación, es directamente la materialización de las voluntades de los individuos de forma ordenada, para que el discurso deje de ser discurso y se vuelva algo más, trascienda, se convierta en decisión para la sociedad, la decisión política.

Ha quedado claro como los dueños del capital, con tal de extirpar de la AP su capacidad de decisión y que esta solo obedezca, aman este proceso, sitúan en la decisión política sus fichas, gracias a los capitales que produjo sus capacidades cuando dieron forma a la Ap; por lo que entonces su voluntad se materializa, asume la primera legitimidad gracias al contrato de representación.

Los representantes, una vez ya decorados y situados en las cámaras de la decisión política, proceden a trascender las voluntades, las plasman en papeles que parecen roca, y así, las voluntades se consagran, asumen la segunda legitimidad, se convierten en norma y ley.

Las voluntades, bien sea de individuos o de dueños, ya han quedado fijas; el resto, asume que esto al ser fruto del contrato y del debate de los representantes, es muestra del consenso de lo mejor, por lo que estos discursos son entonces el discurso del interés general, el interés público; se les debe obediencia, y toda desobediencia a esta carta en roca se castiga, legal, moral, física y económicamente.

Ilustración 9. —Estructura 2—



Fuente. *Elaboración propia.*

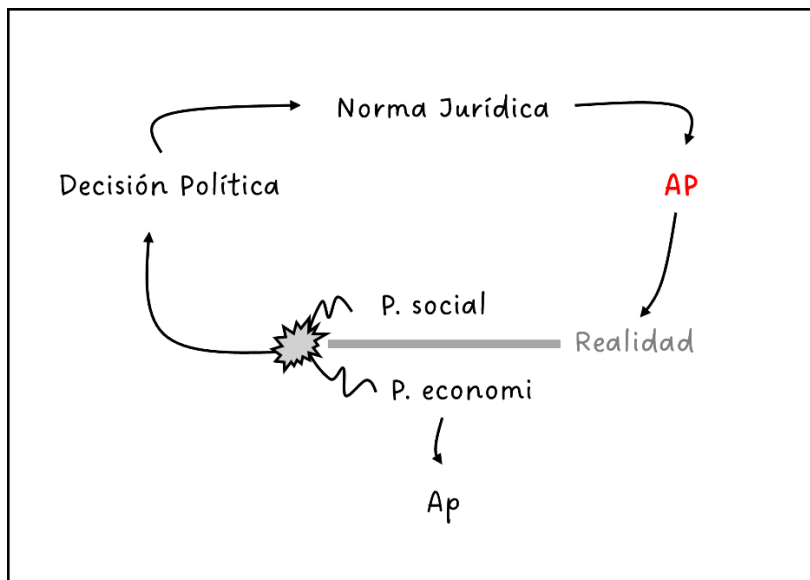
3.3. La Norma Jurídica

La norma, como voluntad ya legitimada, se impone como lo normal, como lo aceptable, como lo correcto; aquí no importa si es o no moral, normas ha habido tanto para la libertad de los individuos, como para llamar la esclavitud de los negros como algo “normal”; su moralidad no importa, importa que se acepta, que se presenta en su legalidad como lo consensuado, lo susceptible de ser de obedecido y defendido como el orden.

Crea todo un marco de directrices sobre cómo actuar, vivir, reproducirse y esperar, sitúa las bases de lo deseable y lo que no debe ser deseable, ajusta las visiones de los dueños y creadores con tal de que estas parezcan técnicas, racionales, para el bien de todos. Llena de tecnicismos y elocuencias todos sus contenidos, entre más difícil de entender la norma mejor, mientras el lenguaje requiera cada vez más saberes, experticias e investigación, mejor; así las blindan de que no las cambien porque no se entienden por todos, de que no cambie su voluntad.

Aparece entonces la AP, pues es la última legitimación necesaria para los dueños; si la primera legitimidad fue el contrato de representación y la segunda la materialización de la norma, esta es la tercera y última.

Ilustración 10. —Estructura 3—



Fuente. *Elaboración propia.*

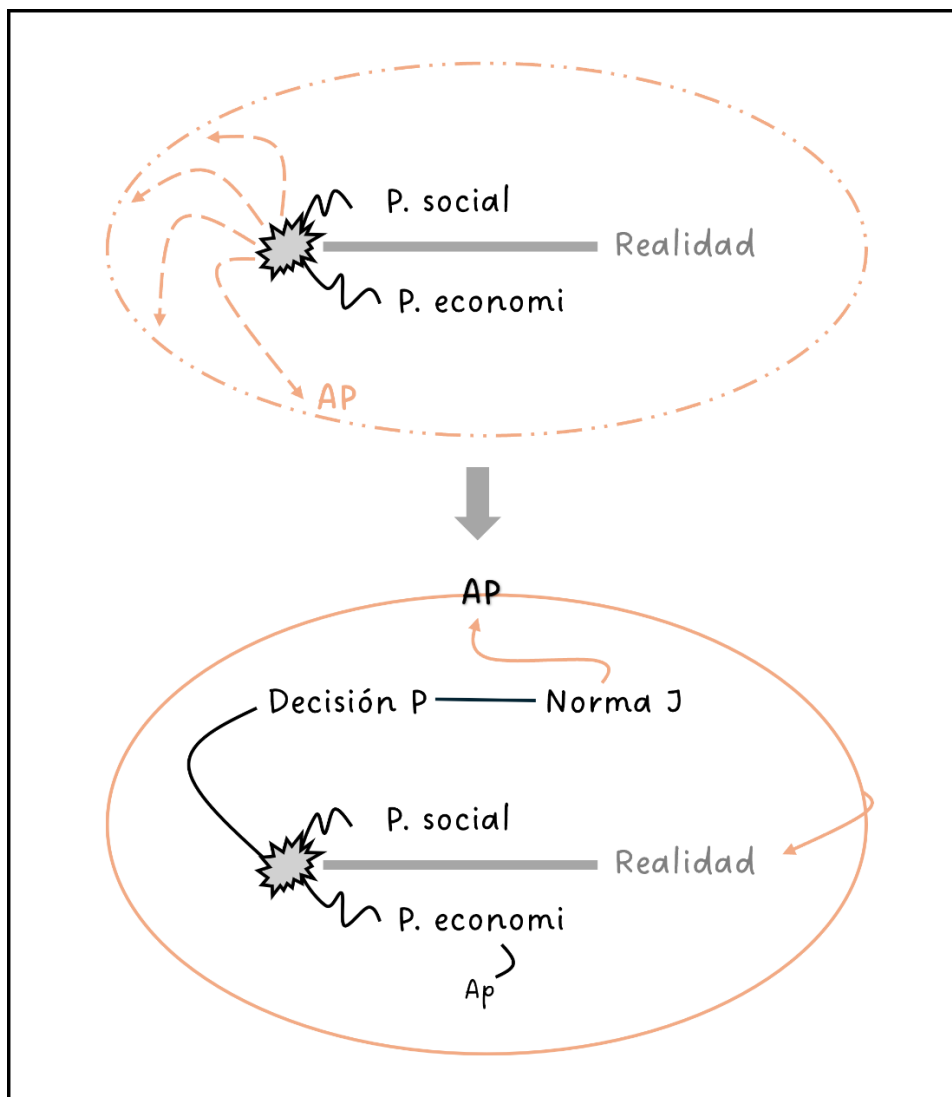
3.4. La AP

Al ser esta la tercera y última legitimación, consume el domino, se convierte en la herramienta ideal, pues su legitimidad está en que al ser reconocida como buena por su propia naturaleza, como loable, técnica y neutral, esta siempre actuará de forma correcta. Es un escudo, una cortina ante la opinión, pues en el momento en que esta falle, los juzgamientos no irán hacia los dueños, sino ante la gestión de los funcionarios, como si la culpa fuese de estos justamente por obedecer el ordenamiento; como si el incremento de las tensiones y conflictos se debiese a algo técnico.

La AP es herramienta justamente porque devuelve un resultado de aquello que fue construido hacia la realidad, la intención, la voz, el interés, la norma; lo ejecuta de tal manera que devuelve al plano físico de la realidad algún producto, bueno o malo, sigue sin importar, es herramienta, es el gestor y repartidor de paquetes, no pregunta quién envió el paquete o por qué, su tarea es gestionar y entregar, y luego, medir el agrado del recibimiento, haciendo si acaso algunas recomendaciones de como mitigar un poco el enojo de cuando se recibe; habla si se le consulta, va y viene como se le indica, y cuando triunfa o lo hace bien, no recibe aplausos, ahí sí se debe ocultar tras bambalinas para que los representantes de lo político se lleven los aplausos.

3.5. Consideraciones Finales, La Propuesta

Ilustración 11. *La propuesta*



Fuente. *Elaboración propia.*

Mientras la estructura siga intacta, la AP, habrá sido, es y será una herramienta funcional a los dueños del capital, su esencia de revolución y equilibrio jamás ocurrirá, por más proyectos propuestos, por más presupuestos revisados, por más marchas y pancartas, por más leyes expedidas, por más discursos que se hagan dentro de las aulas, por más frustración que haya; en

Colombia y el mundo nada cambiará, parecerá mejorar, sí, pero la herida de desigualdad y fractura social que carcome siempre seguirá.

¿Esto implica cambiar la lógica del capitalismo? **Si**, ¿Esto implica cambiar el modelo de representación y decisión? **Tal vez**, ¿Significa que la democracia es un modelo que jamás podrá alcanzarse y que se debe optar ahora por un orden dictatorial? **No**, ¿Hay que seguir esperando a que la crisis que vendrá revele un modelo desde otra parte que nos salve? **Mucho menos**.

¿Que la AP no es neutral sino una herramienta de los dueños del capital? **Sí, la tesis está demostrada.**

*—Lo público está reservado para los administradores, los elegidos que nacen para esto, con el fervor, con la capacidad, con el talento; tal como el músico nace para el deleite, el deportista para el asombro, el médico para la preservación, el ingeniero para el misterio de la razón, el docente para la nobleza de la invención, el individuo para la plenitud. Administradores no son todos, pero co-administradores **sí podemos y debemos serlo todos**. —*

Referencias

Azuero-Rodríguez, A. R. (2020). Evaluación epistemológica a la teoría de la burocracia de Max Weber. *Revista del Centro de Investigación*, 9(3), 45-58.

Bentham, J. (2000). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Kitchener, Canadá: Batoche Books. (Obra original publicada en 1789).

Berger, P. L., & Luckmann, T. (2003). *La construcción social de la realidad* (P. L. Berger & T. Luckmann, Trads.). Buenos Aires, Argentina: Amorrortu Editores. (Obra original publicada en 1966).

Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton, EE. UU.: Princeton University Press.

Bourdieu, P. (2000). Las formas del capital: capital económico, capital cultural y capital social. En *Poder, derecho y clases sociales* (pp. 131-164). Bilbao, España: Desclée de Brouwer. (Obra original publicada en 1986).

Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Montessor.

Braudel, F. (1986). *La dinámica del capitalismo* (R. García Pérez, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1985).

Brennan, J. (2018). *Contra la democracia* (A. Pradera, Trad.). Barcelona, España: Ediciones Deusto. (Obra original publicada en 2016).

Bustamante-Zamudio, G. (2016). Sobre el concepto de campo en Bourdieu. *Magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9(18), 49–66.

Cabrero Mendoza, E. (2022). Segunda mitad del siglo XX: pensamiento administrativo público. En J. M. Molina Giraldo (Ed.), *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública: Un recorrido desde el siglo XIX al XXI* (pp. 55-61). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Cadavid Ramírez, J., & Quintero Calvache, J. C. (2024). *Reflexiones sobre el campo disciplinar de la administración pública en Colombia y Latinoamérica en sus relaciones con la educación, la política y la investigación (1990-2020)*. Bogotá, Colombia: Editorial ESAP.

Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham, Reino Unido: Ashgate Publishing.

Comte, A. (2020). *Curso de filosofía positiva* (A. Comte, Trad.). Madrid, España: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1830-1842).

Dahl, R. A. (1989). *La poliarquía: Participación y oposición* (J. Gracia, Trad.). Madrid, España: Editorial Tecnos. (Obra original publicada en 1971).

Domhoff, G. W. (1967). *Who rules America?* Englewood Cliffs, EE. UU.: Prentice Hall.

Durkheim, É. (2001). *Las reglas del método sociológico* (É. Durkheim, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1895).

Ferrajoli, L. (2004). *Derechos y garantías: La ley del más débil* (P. Andrés Ibáñez & A. Greppi, Trads.; 4.^a ed.). Madrid, España: Editorial Trotta.

Feyerabend, P. (1981). *Tratado contra el método* (P. Feyerabend, Trad.). Madrid, España: Editorial Tecnos. (Obra original publicada en 1975).

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid, España: Ediciones Rialp. (Obra original publicada en 1962).

Fromm, E. (1978). *¿Tener o ser?* (C. Valdés, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1976).

Galeano Escucha, L. A. (2023a). Las reformas liberales y el intervencionismo estatal. En J. M. Molina Giraldo & M. Castañeda González (Eds.), *Historia de la administración pública colombiana* (pp. 125-150). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Galeano Escucha, L. A. (2023b). El periodo de la violencia y la crisis institucional. En J. M. Molina Giraldo & M. Castañeda González (Eds.), *Historia de la administración pública colombiana* (pp. 151-178). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Ciudad de México, México: Editorial Porrúa.

Goethe, J. W. von. (2008). *Las afinidades electivas* (J. J. del Solar, Trad.). Barcelona, España: Editorial Debolsillo. (Obra original publicada en 1809).

Gramsci, A. (1971). Selections from the prison notebooks (Q. Hoare & G. N. Smith, Eds. & Trans.). Nueva York, EE. UU.: International Publishers. (Obra original escrita en 1929-1935).

Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 105–117). Thousand Oaks, EE. UU.: Sage Publications.

Guerrero García, A. L. (2023). Regeneración y decadencia de la hegemonía conservadora. En J. M. Molina Giraldo & M. Castañeda González (Eds.), *Historia de la administración pública colombiana* (pp. 93-124). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Guerrero Orozco, O. (2000). *Teoría administrativa del Estado*. Ciudad de México, México: Oxford University Press.

Guerrero Orozco, O. (2019). *Principios de Administración Pública*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Guerrero Orozco, O. (2020). Charles-Jean Bonnin en el siglo XXI. *Cuadernos del INAP*, 1(17).

Guerrero Orozco, O. (2023). Dwight Waldo: un pensador administrativo universal. *Estudios Políticos*, (60), 53–63.

Habermas, J. (1982). *Conocimiento e interés* (J. Habermas, Trad.). Madrid, España: Taurus. (Obra original publicada en 1968).

Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. (2004). *El federalista* (G. R. Velasco, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1788).

Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid, España: Ediciones Akal. (Obra original publicada en 2003).

Heilbroner, R. (1989). *Naturaleza y lógica del capitalismo*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1985).

Horkheimer, M. (2000). *Teoría tradicional y teoría crítica* (M. Horkheimer, Trad.). Barcelona, España: Editorial Paidós. (Obra original publicada en 1937).

Kuhn, T. S. (2013). *La estructura de las revoluciones científicas* (T. S. Kuhn, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1962).

Kuhn, T. S. (1982). *La tensión esencial: Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia* (T. S. Kuhn, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1977).

Leyva, S., & Sanabria, P. (2024). *¿Cómo se ha construido la administración pública colombiana?* (1.^a ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Marx, K. (2008). *El capital: Crítica de la economía política, Tomo I* (P. Scaron, Trad.). Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1867).

Marx, K. (2010). *Sobre la cuestión judía*. Madrid, España: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1844).

Marx, K. (2015). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Madrid, España: Fundación Federico Engels. (Obra original publicada en 1852).

Marx, K., & Engels, F. (2011). *Manifiesto del Partido Comunista*. Ciudad de México, México: Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx. (Obra original publicada en 1848).

Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona, España: RBA Libros. (Obra original publicada en 2013).

Miliband, R. (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1969).

Mills, C. W. (1957). *La élite del poder*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1956).

Molina, J. (2020). Charles-Jean Baptiste Bonnin: Una administración pública para, por y con los ciudadanos. En *Vademécum de la Administración Pública: Debates y Perspectivas* (Vol. 2, Tomo 1, pp. 89-110). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Montesquieu, C. L. (2015). *Del espíritu de las leyes* (M. Blázquez, Trad.). Madrid, España: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1748).

Oszlak, O. (2022). Pensamiento administrativo público: Primera mitad del siglo XX. En J. M. Molina Giraldo (Ed.), *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública: Un recorrido desde el siglo XIX al XXI* (pp. 29-41). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Otero, L., Rettberg, A., & Escobar, L. (Eds.). (2016). *Estudios sobre el Estado y la política en Colombia: La contribución de Francisco Leal Buitrago*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Pareto, V. (1980). *Forma y equilibrio social* (Extractos del Tratado de Sociología General). Madrid, España: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1916).

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 2013).

Platón. (2013). *La República* (J. M. Pabón & M. Fernández-Galiano, Trads.). Madrid, España: Alianza Editorial. (Obra original ca. 370 a.C.).

Polanyi, K. (2007). *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1944).

Polo Buitrago, S. M. (2023). *La Independencia y el proyecto republicano*. En J. M. Molina Giraldo & M. Castañeda González (Eds.), *Historia de la administración pública colombiana* (pp. 47-91). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Popper, K. R. (2008). *La lógica de la investigación científica* (K. R. Popper, Trad.). Madrid, España: Editorial Tecnos. (Obra original publicada en 1934).

Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo* (F. G. Castro, Trad.). Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1978).

Puello-Socarrás, J. F. (2020). *La banalidad de lo público, la falacia de lo privado, la deformación sociohistórica*. En *Vademécum de la Administración Pública: Debates y Perspectivas* (Vol. 2, Tomo 1, pp. 127-150). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Quiroga, H. (2000). ¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)*, 6(3), 361-375.

Ramió, C. (2022). Pensamiento administrativo público de finales del siglo XX y principios del XXI. En J. M. Molina Giraldo (Ed.), *Visiones, transformaciones y tendencias de la administración pública: Un recorrido desde el siglo XIX al XXI* (pp. 70-77). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Restrepo Medina, M. A. (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Diálogos de Saberes*, (30), 167-183.

Rey Anacona, O. (2023). La Colonia y su legado. En J. M. Molina Giraldo & M. Castañeda González (Eds.), *Historia de la administración pública colombiana* (pp. 15-45). Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Rousseau, J. J. (2007). *El contrato social* (M. Armiño, Trad.). Madrid, España: Editorial Espasa-Calpe. (Obra original publicada en 1762).

Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* (M. A. González Rodríguez, Trad.). Madrid, España: Taurus. (Obra original publicada en 1987).

Schumpeter, J. A. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, España: Ediciones Orbis. (Obra original publicada en 1942).

Simon, H. A. (1982). *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar Argentina S.A. de Ediciones.

Smith, A. (1996). *La riqueza de las naciones*. Madrid, España: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1776).

Tovar Pinzón, H. (2014). *Corrupción: Metáfora de ambición y deseo*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Wallerstein, I. (1988). *El capitalismo histórico*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1983).

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva* (J. Medina Echavarría, Trad.). Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1922).

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

Wolin, S. S. (2008). *Democracia S.A.: La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido* (H. Pons, Trad.). Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.

Wood, E. M. (2000). *Democracia contra capitalismo: La renovación del materialismo histórico* (J. Braver, Trad.). Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1995).

Zeitlin, M. (1974). *Corporate Ownership and Control: The Large Corporation and the Capitalist Class*. *American Journal of Sociology*, 79(5), 1073–1119.