

POLÍTICOS Y BURÓCRATAS EN COLOMBIA.*

Supuestos y consecuencias teóricas de sus actuaciones en el diseño y gestión de las políticas públicas

■
Luis Fernando Agudelo Henao
■

■ RESUMEN

Las instituciones estatales colombianas se han desarrollado, en su mayoría, medio de la implementación incompleta y tardía de una serie de tecnologías y supuestos administrativos que, en parte, explican la ineficacia estructural del Estado para responder a las crecientes y complejas demandas sociales del país. La dinámica interna de las instituciones estatales, definida por la puja entre políticos y burócratas, determina las agendas públicas y marca el diseño y gestión de las políticas públicas implementadas por el Estado colombiano. Explicar los supuestos teóricos de la relación política-burocracia del Estado colombiano, y la forma como dicha dinámica contradictoria y compleja marca el ritmo de definición y ejecución de las políticas públicas es un esfuerzo teórico necesario para entender las históricas ausencias e ineficacia en la actuación del Estado colombiano.

Palabras clave: Políticas públicas, instituciones estatales, estado, burocracia, demandas sociales, politico-administrativa.

■ ABSTRACT

The Colombian State institutions have been majorly developed through late and incomplete implementations of a series of technologies and administrative suppositions, a fact which partially explains the State's structural inefficiency in responding to the ever-increasing and complex social demands. The internal dynamics of the state institutions, defined by the struggle between politicians and bureaucrats, determine the public agendas and highlights the design and administration to be of public policies. Explaining the theoretical suppositions of the political-bureaucratic relationship of the Colombian State, and the way such complex and contradicting dynamics set the rhythm in defining and carrying out public policies is a necessary theoretical effort in order to understand the historical absences and inefficiencies in the Colombian State's performance.

* Fecha de recepción: Septiembre 24 de 2004. Fecha de aprobación: febrero 14 de 2005.

INTRODUCCIÓN

La administración de las instituciones estatales en nuestro tiempos funciona con una serie de tecnologías y herramientas de gestión tomadas de la administración privada. Sin embargo, conserva como parte esencial de su definición una profunda relación con la dinámica política, un sentimiento de relaciones burocráticas que, aunque desvencijadas, son todavía funcionales, y la búsqueda de la satisfacción de las necesidades públicas (si es que éstas existen como un grupo generalizado de intereses sociales).

Los mencionados supuestos en torno al funcionamiento de la administración de las instituciones estatales están mediados en su interior por las relaciones construidas entre una serie de actores sociales que determinan el régimen de acceso a los aparatos estatales. Los actores esenciales de la dinámica del régimen son los políticos, por un lado, y la administración, por otro, entendida esta última como burocracia estatal.

Lo anterior plantea una serie de categorías teóricas que deben ser precisadas en la mira de encontrar, desde una definición muy precisa de Estado capitalista, las cada vez más borrosas líneas que separan la esfera pública de la privada. Además, exigiría clarificar el papel de las políticas públicas en el marco de las instituciones que actúan en la esfera de lo público, y la forma como éstas se configuran en medio de la pugna entre políticos y burócratas.

El presente trabajo se ocupará de lo segundo, es decir, de enmarcar teóricamente, la puja permanente entre aquellos actores sociales que controlan la maraña de reglamentos y códigos afrancesados de las administraciones estatales colombianas, y las lógicas inmediatistas, impulsivas e inconstantes de una clase política en constante búsqueda del

poder de conducción de las instituciones estatales.

Además del marco teórico mencionado, es esencial definir los supuestos de la acción de estos dos grupos de actores (políticos vs. burócratas), con el fin de establecer cuáles son las consecuencias que los mismos tienen para la formulación e implementación de políticas públicas. Dar claridad a estas complejas relaciones de poder hará posible establecer, desde la teoría del Estado burocrático autoritario y la teoría weberiana de la burocracia, las bases teóricas para comprender la dinámica de la construcción y ejecución de las políticas públicas en las instituciones estatales colombianas.

ANTECEDENTES TEÓRICOS RELACIÓN POLÍTICA ADMINISTRACIÓN

El Estado capitalista es la *relación básica de dominación* existente en la sociedad capitalista, que co-constituye, junto con la sociedad capitalista, la relación social capitalista. El Estado capitalista es garante de esta relación, ejerciendo el poder coercitivo legítimo, por un lado, con el fin de asegurar la reproducción de las relaciones sociales de dominación – antagónicas entre capitalistas y trabajadores-, y por otro lado, contener las fuertes diferencias y conflictos surgidos de las clases en las que se divide la sociedad, de la que se separa en apariencia y a la que se acerca permanentemente articulando su funcionamiento.

El estado capitalista objetivado está representado materialmente por las *instituciones y aparatos* de los que se sirve para reproducir la relación social capitalista. A través de dichos aparatos ejerce la dominación, aleccionando y manteniendo niveles mínimos de vida para que los trabajadores “aseguren” la venta de la mano de obra, y por otro lado garantizando

el mantenimiento de las prebendas y capitales para las clases dominantes. Estos aparatos se reproducen al compás de las cuestiones socialmente problematizadas en cada momento histórico para la sociedad. Estas cuestiones son seleccionadas y tamizadas sobre la base de las mismas contradicciones que reproduce la relación social capitalista en el interior de los aparatos.

El Estado capitalista en movimiento, desde una perspectiva dinámica, está representado por las políticas públicas, que son las posturas que el Estado toma ante cuestiones problematizadas por la sociedad civil capitalista; son las apuestas o abstenciones que hacen los aparatos estatales, los burócratas y políticos que las administran y conducen con el fin de resolver aquellos temas socialmente problemáticos.

La selección y puesta en marcha de dichas apuestas comporta la reproducción permanente de la desigual relación entre clases y grupos que componen la sociedad capitalista. *La agenda de políticas públicas es la objetivación de la compleja selección de cuáles serán los temas que los aparatos del Estado seleccionaron para aplicar sus recursos –regulación, coerción, financieros, humanos y técnicos- en pro de una “solución”.*

POLÍTICOS VS. ADMINISTRACIÓN, SUPUESTOS Y CONSIDERACIONES PREVIAS

En este punto aparece claramente la fuerte diferencia que se establece en el interior de las instituciones del Estado, entre quienes las conducen y quienes deben llevar a cabo las políticas desde un rol burocrático. Dicha separación entre “política – administración”, es la expresión, en de los aparatos estatales, de la escisión entre la conducción y la implementación de políticas. Separación necesaria para la conducción racional de las

complejas sociedades modernas (Weber, 1996. p. 173). Tal como lo expresaba Weber en su obra *Economía y sociedad*, las sociedades modernas deben contar con empresas estatales que ejerzan su poder de dominación a través de la administración burocrática, dirigida sobre la base de la legitimidad de la dirección política y regida por preceptos racionales de dominación legal de dichos aparatos.

Las mencionadas instituciones, comandadas por políticos profesionales, y llevadas adelante con base en normas y reglamentos por los burócratas, fueron y siguen siendo los fundamentos de gran parte de los Estados capitalistas. Estas organizaciones racionales y altamente normalizadas de los países centrales fueron evolucionando al compás de las exigencias del modo de acumulación, cambiando las formas de Estado necesarias para la reproducción de la relación social capitalista.

Las sociedades y Estados periféricos, con el paso de las reformas y aplicaciones desiguales de tecnologías de gestión (provenientes de los países centrales, especialmente a partir del desmonte del Estado de Keynesiano de Bienestar), fueron modernizando sus aparatos estatales, ya fuera a través de la copia, la adaptación o la innovación de dichos modelos, e incorporaron nuevas lógicas y actores al entramado de relaciones Estado y sociedad. Relaciones que fueron tejidas por los grupos y organizaciones de la sociedad y articuladas con los políticos y burócratas del Estado. Estas instituciones reproducen, dependiendo de la cercanía con modelos de burocracia más puros, las tensiones existentes en una burocracia *weberiana*, entre los políticos que conducen y los burócratas que administran.

Es importante hacer un paréntesis, para abordar el tema de la modernización en

América Latina. Este proceso llevado a cabo en diferentes escalas y escenarios económicos por los Estados latinoamericanos, después de las sucesivas crisis del petróleo y de la deuda, fueron constantemente condicionados por el escenario económico mundial, que le permitía o no, a los aparatos de los Estados burocráticos y autoritarios, contar con recursos para la aplicación de políticas públicas que profundizaran y mantuvieran a lo largo y ancho de sus territorios las condiciones del modo de acumulación capitalista, en escenarios gobernables en el corto plazo y sustentables económicamente en el mediano plazo.

La posibilidad de aplicar tal o cual política pública desde la perspectiva de las institu-

ciones estatales quedaba supeditada a las magnitudes de los flujos de recursos del exterior, las condiciones de orden público, y la disposición —o fortaleza de la coacción— de las deslegitimadas conducciones políticas de la región.

En este sentido es esencial explorar el funcionamiento de los aparatos estatales y especialmente los supuestos sobre los que se funda la relación políticos y administradores —burocracia—. Esta exploración y sistematización de dichos supuestos vale la pena en la medida que el objeto de este artículo es analizar la relación entre política-administración y su impacto en la formulación e implementación de la políticas públicas.

	Política	Administración
Acceso al Estado	<ul style="list-style-type: none"> · Sistema electoral · Nombramiento directo · Mecanismos partidarios. · Dinámicas de selección clientelar. 	<ul style="list-style-type: none"> · Concursos públicos. · Pasantías · Dinámicas de selección clientelar. · Meritocracia. · Órdenes de Prestación de Servicios
Tiempos de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> · Mayor discrecionalidad, y tiempos más cortos para entrega de resultados. · Legitimidad para definir y negociar planes. · Duración definida en el tiempo. · Exigencia de resultados por parte de las clientelas, los partidos y la sociedad civil. · Su estabilidad si no es directamente elegido, es incierta. 	<ul style="list-style-type: none"> · Acciones basadas en documentos y reglamentos que llevan más tiempo por el control. · Alta división del trabajo basada en conocimiento de la tarea. · Mayor tiempo necesario para integrar. · La estabilidad lleva a ineficiencia, en escenario de desmotivación e incertidumbre. · No se ocupan los cargos con aquellos más idóneos (acceso clientelar), aumenta los tiempos.
Racionalidad	<ul style="list-style-type: none"> · Política: satisface a grupos de poder, coaliciones y guía de aparatos técnicos (definición política, y conocimiento técnico). Responde a grupos de interés particulares, o a demandas específicas de origen general de una sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> · Técnica: basada en el cumplimiento de normas, y aplicación del conocimiento técnico a definiciones políticas, establecen <i>modus operandi</i> basado en la defensa de los espacios normados y en los que el conocimiento es necesario.
Dinámica	<ul style="list-style-type: none"> · Responde a impulsos ideológico políticos · Selecciona las soluciones de un abanico. que refleja el balance de fuerzas sociales y políticas en torno al problema o sus consecuencias más visibles. · Dirige el cambio con fuertes impulsos estratégicos. 	<ul style="list-style-type: none"> · Responde con definiciones técnicas y normativas a definiciones políticas. · Genera abanicos de soluciones. · Asume el cambio con pequeños cambios incrementales basado en el seguimiento de reglamentos.
Nuevos roles	<ul style="list-style-type: none"> · Gerentes: políticos con importantes conocimientos técnicos transplantados, o adaptados del sector privado en sus lógicas y con conexiones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> · Burócratas profesionales: más sensibles a lo político, más centrados en la negociación, y con la certeza que las definiciones técnicas comportan cargas ideológicas. · Burócratas no profesionales: entrados por clientelismo, sostenimiento del empleo, pago de favores y contención social · Tecnócratas, funcionan como ruedas sueltas, sin conexiones políticas, y transplantados directamente del sector privado, intentan reproducir esas lógicas, fuertes conexiones internacionales.

A partir de los anteriores supuestos y realidades en los que se mueven los actores de la burocracia estatal, aparece el tema de las políticas públicas como el centro de su acción, y la posibilidad de detectar y llevar adelante las soluciones a las cuestiones socialmente problematizadas por la sociedad, teniendo en cuenta que esta definición de actuaciones y abstenciones comporta: la puja entre actores sociales –claramente diferenciados por capacidad de organización, poder de presión y acceso a recursos-, la puja intrainstitucional – políticos y administración, y la reproducción de la relación social capitalista que determina la falta de neutralidad estructural en las definiciones de apuestas públicas.

El funcionamiento estructuralmente conflictivo de la relación política-administración trae aparejada serias consecuencias para la definición de las agendas públicas y la posterior formulación e implementación de las políticas públicas (esencialmente por el uso de la legitimidad, recursos y poder de las instituciones del Estado en las que se reproduce dicho conflicto). La clara separación de roles tiene su fundamento esencialmente teórico, dado que con frecuencia se presentan zonas de actuación en las que los burócratas responsables principalmente de la implementación hacen definiciones por medio de la selección de tal o cual lógica o paquete de medidas, mientras que el político termina haciendo definiciones técnicas y de implementación aun cuando su esfera de actuación esta vinculada a la formulación y definición estratégica.

Entendiendo el proceso de definición de las políticas públicas y poniendo fronteras teóricas claras a las responsabilidades de políticos y de burócratas (en tanto administración) se allana el camino para establecer las consecuencias que tiene el funcionamiento estructuralmente conflictivo de la relación política-administración a partir de los supuestos definidos.

PROCESO DE DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A. Problematización y puesta en escena: se refiere al surgimiento de determinada problemática social como tal, y está referido a la puja entre actores sociales, clases y organizaciones de éstas, con el fin de lograr la atención del Estado y sus aparatos a aquellos temas que consideran problemáticos.

Desde esta postura la sociedad civil establece estrategias de cooptación, cooperación y presión sobre los mecanismos y agentes que se desarrollarán como forma de atender las demandas sociales; dichos mecanismos pueden o no estar institucionalizados y legalizados, pero siempre reflejan que son intereses de actores sociales que definen el abanico de problemas elegibles para el Estado. En este punto políticos y burócratas juegan papeles importantes dado que a través de sus activos de poder pueden tomar partido en que determinado interés sea “visible” para el Estado.

Para dar un ejemplo ilustrativo de esta fase en Colombia, se pueden observar temas como los del secuestro por largo tiempo de personalidades, o la quiebra de la red hospitalaria pública, en el pasado reciente. La visibilidad de las problemáticas depende de las estrategias tomadas por los actores sociales afectados, o que tienen intereses en solucionar las circunstancias sociales. De su actitud frente a las instituciones del Estado, y el poder que tengan frente a ellas, dependerá la obtención de una respuestas tibia o contundente a través de políticas públicas.

B. Inclusión en la agenda pública: después de que una cuestión ha sido visible para el Estado como situación socialmente problemática, los actores sociales a través de sus relaciones con el Estado y el seguimiento de los mecanismos establecidos para ello,

exigen la instalación del tema en las prioridades de actuación del Estado. Una vez que el Estado incluye o mantiene líneas de actuación –uso de recursos, se reduce de forma importante el número de cuestiones a las cuales el Estado dedica recursos.

Esta definición, como se ha mostrado a través del artículo, responde a coyunturas políticas y técnicas, y a momentos históricos específicos en los cuales uno u otro aparecen como escenarios para: (1) sostener el poder a coaliciones y aliados; (2) garantizar la disminución de conflictos sociales; (3) permitir la reproducción o acomodamiento del modo de producción vigente.

C. Definición de la Política Pública: este punto tiene dos momentos que se presentan en la realidad de forma traslapada y que para efectos metodológicos se separan:

(i) Definición de alternativas para la política pública, que sean técnicamente viables: dado que las cuestiones de la agenda y los recursos del Estado están restringidos, se requiere definir políticas, contar con alternativas que reflejen la naturaleza conflictiva, compleja y mutante de la realidad social, y le entreguen a los políticos (frontera final de definición) formas viables de superar la cuestión establecida por la sociedad. Sobre la base de los supuestos de tiempo, racionalidad, dinámica y nuevos roles, los políticos juegan un papel más bien marginal en esta definición técnica de alternativas, en la medida que sus tiempos y conocimientos no tienen la duración y profundidad –respectivamente- necesarios para desarrollar con pericia un abanico de posibilidades que prevea la mayor cantidad de variables posibles para tomar la decisión con un menor grado de incertidumbre.

Por otro lado el burócrata –la administración- cuenta con un cúmulo de infor-

mación y un conocimiento del fenómeno que le permite controlar gran parte del proceso de definición de alternativas, y en la medida que esté interesado personal o corporativamente hablando, puede incluir sesgos políticos con un manto teórico a las opciones presentadas. Todo esto será posible si el político permitió que el burócrata participara en el mecanismo de confección de alternativas.

(ii) Definición de cómo será el plan de la política pública: en este punto la definición es política, dependiendo de los mecanismos que las instituciones públicas hayan establecido para la definición –organismos colegiados, decretos, consultas-. Aquí el papel de la administración y sus burócratas depende de la información, conocimiento y alternativas que se construyeron bajo la mirada del político que, dependiendo del conocimiento técnico de este último, condicionó la elaboración a través del proceso.

D. Puesta en marcha de la política: es el punto donde la mayor parte de la tensión estructural entre política y administración se concentra, dado que es aquí donde la acción impulsiva y enérgica del político impondrá un acelerado ritmo a la implementación de la política en busca de lograr sus objetivos y satisfacer sus clientelas e intereses sociales en juego. Por el lado de la administración –burócratas -, sean o no de extracción clientelar, defenderán sus reductos –ideológicos, técnicos, normativos, clientelares- de los cuales emana su poder. A la vez, negociarán la ejecución de la política pública dependiendo de la conjunción de sus intereses personales, corporativos y políticos con los intereses que defiende dicha política.

En este escenario fragmentado, la labor del político es, a partir de sus capacidades técnicas, defender aquellos proyectos que aseguren la participación y defensa de los

intereses sociales más populares, y que se construya poder para llevarlos a cabo a partir de la definición de políticas sobre valores que representen dichos intereses y logren los enroques de poder necesarios para llevarlos adelante a través de la administración.

E. Evaluación: a pesar que es una instancia que en el sector público latinoamericano tiene pocas experiencias de labor sistemática orientada a la transformación de costumbres, modelos e instituciones que llevan adelante las políticas públicas, es una categoría permanente en el trasegar de la política pública, que no

se abstrae de la fuerte tensión política-administración.

Es la instancia en la que con una motivación transformadora se determinan los puntos de la gestión en los que no se cumplieron los objetivos y metas trazadas –si es que éstas existen y aquéllos fueron definidos correctamente- y cuáles fueron las causas y quiénes los responsables de dichas desviaciones. Existen diferentes mecanismos, metodologías y actores evaluadores que, dependiendo de su aplicación, determinan la postura de políticos y administradores ante la evaluación.

Metodología Tipo de Control	Actor que lo Realiza	Usuario	Postura Frente al control	
			Político	Administración - Burócrata
Ejecutivo	Burocracia (Control Interno)	Político Administración	Disminuye el impacto por incumplimiento	Colabora Sesga Cambia si es censurado Obstaculiza
	Actor Externo (Auditor contratado por el político)	Político	Busca problemas en la burocracia (falta de ejecución).	
Resultados por objetivos y Metas	Políticos (Oposición)	Órganos de Control político	Limita información y acceso Minimiza resultados e impacto Establece metas genéricas y no precisas fáciles de medir (Ej. Mejorar calidad de vida).	Depende de filiación política, o coincidencia con sus intereses o clientelas colabora u obstaculiza Si Negocia prebendas no interfiere.
	Fiscal	Órganos de Control fiscal	Se responsabiliza por resultado no por proceso.	
Proceso	Burocracia	Político Burócrata (Admón.)	Aplica correctivos	No colabora Presiona por más recursos
	Externo	Externo	Aplica correctivos	Cambia Hace como si cambiara

En este punto la administración y, especialmente, los políticos revisan con minuciosidad la procedencia, motivación y usuarios de la evaluación, y las posibilidades de que dichos alcances puedan afectar o no la posibilidad de adelanto de las políticas públicas sobre las que tienen intereses compatibles.

		Consecuencias	Supuestos
F O R M U L A C I Ó N	A. Problematización y puesta en escena	<ul style="list-style-type: none"> • Los actores sociales depende de la configuración de poder en la institución (si es mayor el poder de políticos o de la burocracia) coopta, colaboran o participa a aquellos que puedas hacer visible para la institución. • Los políticos y burócratas pujan por controlar los mecanismo de captación de demandas. • Los aparatos estatales apoyan a aquellos actores sociales que logran la configuración más adecuada de alianzas presiones y recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Son los políticos los principales encargados de detectar por medio de su comunicación con el entorno las demandas sociales. • El burócrata se vale de las reglas y mecanismos formales para ver, sin reglas es invisible.
	B. Inclusión en la agenda pública.	<ul style="list-style-type: none"> • El político (o burócrata dependiendo de la novedad de la cuestión y la existencia de mecanismos legales de detección) minimiza la cantidad de cuestiones validas para aplicar recursos estatales. • Los políticos pujan por logra mecanismos de definición de agendas que les sean favorables (tratando de sacar la mayor cantidad de la ejecución de la orbita de la administración, si esta no le es propicia). • La administración puede interpretar los mecanismos para acelerar o detener la inclusión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las cuestiones más novedosas son incluidas por el político. • Las cuestiones ya regladas pueden ser ingresadas a la agenda por la administración
	C. Definición de Política Pública	I.Alternativas técnicamente viables	<ul style="list-style-type: none"> • La burocracia luchará por participar en la construcción de alternativas con base en su saber hacer. • El político tratará de hacer definiciones estratégicas sin usar alternativas provenientes de la administración • Los actores de la sociedad trataran de participar cooptando, cooperando, confrontando a los políticos para aumentar beneficios. • Si el político tiene suficiente conocimiento técnico tratará de relegar a la administración

<p>2. Definición de cómo será la política</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El político se define por aquellas alternativas con una combinación óptima de: posibilidades de resultados, disminución de ingerencia –que obstaculice- por parte de la administración, beneficio político y sustentabilidad en el plazo de gobierno. • La burocracia presionará por políticas públicas con normas amplias de actuación para el burócrata. • Político apostará por objetivos y metas que le permitan margen de maniobra, a la vez que capta apoyo social y burocrático. 		
<p>D. Puesta en marcha de la política pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El político impondrá fuertes ritmos de ejecución basado en su necesidad de resultados • En la medida que no mine su poder y no afecte sus intereses, la burocracia con base en la interpretación de la norma y sus conocimientos acelerará o detendrá el proceso de ejecución • El político negociará con la burocracia para sacar adelante aquellas políticas que considera estratégicas • Los políticos y administradores usarán a sus aliados sociales, para presionar desde afuera la consecución de una política pública, si es necesario a través de la confrontación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resultados lo más rápido posible para el político • El burócrata hace cambios incrementales muy pequeños • Político impone impulsos • Burócrata estabiliza. 	
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">I M P L E M E N T A C I Ó N</p>	<p>E. Verificación de Resultados obtenidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El político impulsará aquellos escenarios de evaluación que le permitan disciplinar la burocracia y mantener los resultados dentro del ámbito institucional. • Los burócratas frenarán de forma más fuerte las evaluaciones de proceso, y colaborarán con las de resultados, especialmente si las evaluaciones tienen usuarios externos. • Los opositores utilizarán mecanismos a su alcance para evitar o minimizar evaluaciones políticas que suelen ser realizadas por opositores 	<ul style="list-style-type: none"> • Los políticos impulsarán evaluaciones sobre políticas con objetivos y metas confusos, que se puedan mostrar, o programas exitosos. • Los políticos deben rendir cuentas en el corto plazo. • Si son evaluaciones políticas los grupos que respaldan a los políticos rinden cuentas históricas. • La burocracia prefiere evaluarse a si misma si debe cambiar.

CONCLUSIÓN

La síntesis anterior da cuenta de los supuestos y consecuencias que determinan la formulación e implementación de las políticas públicas en el marco de la conflictiva relación política-administración que se da en las instituciones del Estado, objetivación de sus acciones dinámicas y garante de la relación social capitalista.

Su lectura no se debe hacer de manera rígida y concluyente, más bien es un esfuerzo teórico por establecer, desde la perspectiva de las etapas de desarrollo de las políticas públicas, las lógicas de actuación de los políticos y los burócratas. Tampoco es un llamado a entender la burocracia estatal colombiana como un tipo puro de burocracia, en el sentido de fuertes y estrictos marcos de actuación, alta consideración y respeto social de sus agentes, y un marco de profesionalidad propio de una máquina social puesta al servicio del tratamiento igualitario de todos miembros de la "sociedad administrada".

Lejos están las instituciones estatales colombianas (Estado cosificado), de ese modelo milimétrico y predecible de la teoría *weberiana*; lejos también del férreo respeto por los códigos de la tradicional formación afrancesada de muchos de nuestros dirigentes; lejos de las administraciones públicas basadas en objetivos y administradas con las lógicas de la autarquía, los *stakewolders* y la gerencia, traídas de las reformas de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda e Inglaterra.

Nuestras administraciones son un mosaico de reformas incompletas, que incorporan, dependiendo de la época de creación y del origen

de la educación de los ministros de turno, todas o alguna de las visiones administrativas y tecnologías mencionadas en el párrafo anterior. Ni las lógicas de los políticos responden a modelos de bipartidismo sólido y representativo, ni a multipartidismo que construye poder desde las bases y con las lógicas asociativas del parlamentarismo. Ni las lógicas de los burócratas, recogen el profesionalismo, la meritocracia, el respeto de la sociedad y el respeto irrestricto por la ley.

Configurar y gerenciar políticas públicas exitosas por parte de las instituciones estatales colombianas dependerá, en todo caso, de profundizar la democracia, extender el Estado de derecho, y configurar un modelo de país económicamente justo para las amplias capas de la población que hoy están excluidas de los beneficios de la ciudadanía social definida por la Constitución nacional.

Tener elecciones transparentes, mejorar los mecanismos de distribución de los frutos de la creciente y concentrada producción social de la nación, permitir la expresión plural y permanente de todos los actores sociales, ejercer por parte del Estado la acción coercitiva legítima en todo el territorio serían políticas de Estado que deberían ser diseñadas por el establecimiento colombiano. Establecimiento que, visto desde una perspectiva histórica, tiene una fuerte contradicción en su accionar, "por un lado su incapacidad aparente de construir un proyecto colectivo nacional y hegemónico (que incluya a toda la nación y se aplique en todo el territorio), y por otro lado, la capacidad evidente de obstaculizar (a través de los aparatos estatales y paraestatales que controla o permite existir) el surgimiento de proyectos políticos alternativos y democráticos de alcance nacional" (Agudelo, 2003).

■ BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO, L. "Construir Poder Alternativo en Latinoamérica: ¿Es posible en la Colombia de la era Global? [Un análisis comparado de Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia]". [en línea] <www.iigov.org>. [Consultado 4 de marzo de 2004].

BRESSER PEREIRA, Luis (1999). Reforma del Estado para la ciudadanía, Eudeba, CLAD, Buenos Aires.

ECHEVARRÍA, K., MENDOZA, N. "La especificidad de la gestión pública, el concepto de management público". Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

FELETTI, R., LOZANO, C. "El saldo de la primera reestructuración del sector público nacional 1".

FERRARI, A. Palabras de Alberto Cándido de Melo Souza –fundador del PT- en "Lula veinte años después". Le Monde Diplomatique Cono Sur. Noviembre 2002.

MILIBAND, Ralph. "El Estado en la sociedad capitalista". Decimoquinta edición en español, México, Siglo XXI Editores, 1991, 273 págs.

O'DONNELL, G. "Apuntes para una teoría del Estado 1". Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1984). «Apuntes para una teoría del Estado», En: Teoría de la burocracia estatal, O. Oszlak (comp.), Paidós, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Lawrence (comp.) Transiciones desde un gobierno autoritario (4 vols.), Buenos Aires, Editorial Paidós.

OSZLAK, O. "De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado 1". Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. "La capacidad de regulación estatal: Quis custodiet custodes 1". Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. "La formación del Estado argentino (libro)". Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal 1". 1985. Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", En: Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo N° 1, Caracas. 1982.

OSZLAK, Óscar (1977). "Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal", Doc. CEDES/ G.E. CLACSO/Nº 8, Buenos Aires, Argentina. Publicado también en *Desarrollo Económico*, v. 19, Nº 74 (Jul/sept. 1979); *Revista Mexicana de Sociología*, v. 60, Nº 3 (Jul/Sept. 1978); *Revista de Ciencias Sociales*, Quito, Ecuador (1978); *Révue de l'Institut de Sociologie*, Nº 1/2, Bruselas, Bélgica (1981).

OSZLAK, Óscar (1984). "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", En: Teoría de la burocracia estatal (compilación), Buenos Aires, Editorial Paidós.

OSZLAK, Óscar (1984). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.

OSZLAK, Óscar (1990). *La reforma del Estado en la Argentina*, Buenos Aires, CEDES.

OSZLAK, Óscar (1994). "Las Demandas de Formación de Administradores Públicos frente al Nuevo Perfil del Estado". Publicación del INAP en el marco de la II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Córdoba.

OSZLAK, Óscar. "Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública democrática". Documento presentado a la Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública, Alcalá de Henares, España, INAP.

OSZLAK, Óscar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", En: Bernardo Kliksberg (compilador), *El rediseño del perfil del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica.

OSZLAK, Óscar. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios Cedes*, vol. 3, Nº 2, Buenos Aires. 1980.

OSZLAK, Óscar. "De menor a mejor: El Desafío de la "Segunda" Reforma del Estado". *Nueva Sociedad*, No.160, Marzo-Abril, 1999. Caracas.

OSZLAK, Óscar. Artículo publicado en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, Número 14, 1999, Buenos Aires.

OSZLAK, Óscar. *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires, Editorial Universidad de Belgrano. 1980.

OSZLAK, Óscar. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires.

SCHVARZER, Jorge (1993). "Estado y clase dominante en la Argentina moderna (1880-1990)", En: *El cielo por asalto*, AÑO III Nº 5, 1993, Buenos Aires.

SHEPHERD, G. "Administración pública en América Latina y El Caribe: en busca de un paradigma de reforma". Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

THWAITES REY, M. Una vieja dicotomía: política vs. Administración. Material de Clase – Módulo Estado y Sociedad – Maestría en Administración Pública. Universidad de Buenos Aires.

THWAITES REY, Mabel (1999) El Estado: notas sobre su(s) significado(s). Mimeo Penguin, USA.

THWAITES REY, Mabel (1999). "Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los 90", Realidad económica, N° 160/161 (16/11/98 al 15/2/99).

THWAITES REY, Mabel, LÓPEZ, Andrea y FELDER, Ruth (1999). La regulación estatal de los servicios públicos: acerca de los déficit de la experiencia argentina. En: El marco regulatorio de una economía de mercado: informe de coyuntura. N° 79, marzo-abril 1999, Centro de Estudios Bonaerenses.

WEBER, M. "Economía y sociedad". Fondo de cultura económica. México, 1996.